

Regieren der Migration

Allitera Verlag

MÜNCHNER BEITRÄGE ZUR MIGRATIONSGESCHICHTE

Herausgegeben von Ursula Eymold, Andreas Heusler und Ernst Piper

Band 2

Philip Zölls, geboren 1981 in München, ist seit 2015 im Stadtarchiv München tätig. Er studierte in München und Zürich. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Migration, Stadtgeschichte München und Post-/Kolonialismus. Zuletzt veröffentlichte er »Der vergessene Integrationsdiskurs. München als Einwanderungsstadt in den 1960er- und 1970er-Jahren.« In: Hecker/Heusler/Stephan (Hrsg.): »Stadt, Region, Migration – Zum Wandel urbaner und regionaler Räume« (2017).

Philip Zöls

Regieren der Migration

Von Einwanderungsprozessen
und staatlichen Regulierungspolitiken

Allitera Verlag

Informationen über den Verlag und sein Programm unter:
www.allitera.de

Die vorliegende Arbeit wurde
von der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich
im Herbstsemester 2014 auf Antrag
von Prof. Dr. Philipp Sarasin und
Prof. Dr. Martin Baumeister
als Dissertation angenommen.

April 2019
Allitera Verlag
Ein Verlag der Buch&media GmbH, München
© Buch&media GmbH, München
Umschlaggestaltung: Franziska Gumpp
Unter Verwendung des Motives StAM RD 0068A36, Stadtarchiv München
Gesetzt aus der Dax und der Minion Pro
Printed in Europe ISBN 978-3-96233-061-3

Allitera Verlag
Merianstraße 24 · 80637 München
fon 089 13 92 90 46 · mail info@allitera.de

Inhalt

Einleitung	7
Phasen, Fragen, Thesen	9
Theoretische Hintergründe	15

Wachstumspolitik

Nachkriegsgesellschaft	23
Die Stunde Null der Migrationsgeschichte?	23
Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten in der Migrationspolitik	25
Das deutsch-italienische Anwerbeabkommen als Paradigma	28
Erhard und Europa	31
Auf dem Wachstumspfad: weitere Abkommen	36
Einreisemöglichkeiten	43
Der Erste Weg	45
Der Zweite Weg	49
Der Dritte Weg	53
Der Vierte Weg	65
Der Fünfte Weg	69
Kommunale Migrationspolitik am Beispiel von München	73
Keine Stunde Null	75
Das deutsch-italienische Anwerbeabkommen aus kommunaler Sicht	81

Biopolitische Kehrseiten

Kontroll- und Disziplinierungsformen der Migration	87
Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis als Form der Kontrolle	89
Das Ausländergesetz von 1965	94
Vom Lager zum Wohnheim – die Unterbringung von Migrantinnen und Migranten	101
Wohnen und Disziplinierung	105
Die Wohnsituation von Migrantinnen	107
Bevölkerungspolitik	114
Die Konstruktion kultureller Unterschiede	116
Der medizinische Diskurs	120

Die Konstruktion von Außereuropäern	129
Die Bedrohung der Bevölkerung	132

Planungspolitik

Planung	143
... als neues Zauberwort	145
Die Formierte Gesellschaft	149
Planung als neue politische Konzeption	156
Erhards Ende	156
Keynesianische Wirtschaftspolitik	158
Planung der Migration – Wende zum Einwanderungsland?	162
Kommunale Planungsvorstellungen	165
Einflüsse kommunaler Planungspolitik auf die Bundespolitik	173
Grenzen der Aufnahmefähigkeit – Ghettobildung oder Integration?	177
Das Gespenst der kommunalen Ghettobildung	179
Kommunale Integrationskonzepte	183
Das Ende der Planungen	191
Das Kühn-Memorandum	196

Das Regieren der Migration

Theorie und Empirie	201
Liberaler Form des Regierens	203
Biopolitische Kehrseiten – Kontrolle, Disziplinierung und Bevölkerungspolitik	205
Planungspolitik	208

Dank	212
----------------	-----

Anhang

Abkürzungsverzeichnis	214
Archivalien	216
Literaturverzeichnis	217
Zeitungen und Zeitschriften	228

Einleitung

Der junge Mann auf dem Moped lächelte scheu. Um ihn herum standen mehrere Männer in Anzügen. Die Kapelle spielte »Auf in den Kampf Torero«, Reden wurden gehalten und die Presse machte Fotos. Der junge Mann heißt Rodrigues de Sá, der per Fingerzeig auf einer Anwerbeliste ausgewählte millionste ›Gastarbeiter‹ in der Bundesrepublik Deutschland. Er kam am 10. September 1964 aus Portugal mit dem Zug am Bahnhof Köln-Deutz an und wollte in Deutschland arbeiten. Als er aus dem Zug ausstieg, hörte er, wie er über Lautsprecherdurchsagen gebeten wurde, sich bei der Information zu melden. Aus Angst davor, wieder nach Portugal zurückgeschickt zu werden, versteckte er sich zunächst im Bahnhof. Erst nach Ermunterungen durch seine Freunde ging er zu der kleinen, mit einem Transparent geschmückten Bühne und nahm sein Geschenk entgegen, ein Moped.¹

Bevor Rodrigues de Sá überhaupt nach Köln-Deutz kommen konnte, musste er eine Reihe von bürokratischen Hürden überwinden. Zuerst meldete er sich für eine Arbeitsstelle in der Bundesrepublik beim örtlichen Arbeitsamt in Portugal. Anschließend reiste er nach einer Vorauswahl durch die portugiesischen Behörden zur deutschen Verbindungsstelle nach Lissabon zu einer Reihe von Gesundheitsuntersuchungen.² Dabei wurde er auf Lungentuberkulose untersucht, es wurde kontrolliert, ob er an ansteckenden infektiösen oder parasitären Erkrankungen litt, schlecht sehen oder hören konnte, Probleme mit der Verdauung, Karies oder Parodontose hatte.³ Zudem fand eine politische Überprüfung statt. Die Bundesbehörden wollten keine Kommunisten an deutsche Unternehmen vermitteln.⁴ Erst als de Sá

1 www.angekommen.com. Zuletzt angeschaut am 30.7.2014.

2 Die Bundesanstalt für Arbeit errichtete in den Anwerbeländern sogenannte Deutsche Kommissionen, in denen die Gesundheitsuntersuchungen durch deutsche Mediziner stattfanden und die Arbeitsverträge unterschrieben wurden. Vgl. hierzu das Kapitel Anwerbepolitik.

3 Grundsätze über Art und Umfang der gesundheitlichen Prüfung gemäß Artikel 7 der Vereinbarung. In: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 4 (1956), Nr. 2. S. 62f.

4 Dies erklärt auch die Sorge von Rodrigues de Sá bei der Ankunft in Köln-Deutz, auch wenn er selber nicht politisch aktiv war. Dabei dominierte die Angst bezüglich einer Unterwanderung der deutschen Arbeiterinnen und Arbeiter und einer Etablierung kommunistischer Machtpositionen in den Betrieben, vor allem wegen der wirtschaftlichen Abhängigkeit der Bundesrepublik von migrantischen Arbeitskräften. Vgl. hierzu: Schönwälder, Karen: Einwanderung und ethni-

die verschiedenen Überprüfungen durchlaufen hatte, erhielt er einen einjährigen Arbeitsvertrag mit entsprechender Aufenthaltserlaubnis. Er wurde mit dem Zug nach Köln-Deutz gebracht und von dort aus zu seinem Arbeitgeber nach Blaubeuren in Baden-Württemberg weitergeleitet.⁵ Aus Sicht der deutschen Bundesbehörden sollte das bürokratische Verfahren, das im deutsch-portugiesischen Anwerbeabkommen von 1964 festgelegt worden war, den Zugang zum bundesdeutschen Arbeitsmarkt regeln und eine größtmögliche Kontrolle über die Migrationsbewegung gewährleisten.

Mit dem deutsch-portugiesischen Anwerbeabkommen betrat die Bundesregierung kein Neuland. Schon 1955 hatte sie mit Italien eine Anwerbevereinbarung abgeschlossen. Es folgten 1960 Abkommen mit Spanien und Griechenland, 1961 mit der Türkei, 1963 mit Marokko, 1964 mit Portugal, 1965 mit Tunesien und zuletzt 1968 mit Jugoslawien. Die Anwerbeabkommen wirkten als Motor für die Migrationsbewegungen in die BRD. Von 1961 bis zum Anwerbestopp von 1973 wuchs die Zahl der in der BRD lebenden Migrantinnen und Migranten von ca. 550.000 auf rund 2,6 Millionen an. In absoluten Zahlen reisten in dieser Zeit rund 14 Millionen Migrantinnen und Migranten in die BRD, von denen ca. elf Millionen wieder in ihre Heimat zurückkehrten.⁶ Auch wenn die vorübergehende Erwerbsarbeit in Deutschland den zentralen Zweck des Aufenthalts darstellte, entschieden sich immer mehr Migrantinnen und Migranten langfristig in der BRD zu bleiben. In der zeitgenössischen Wahrnehmung ist dieser Umstand lange bewusst verneint worden. Offiziell galt, dass die BRD kein Einwanderungsland sei.⁷

Diese Auffassung stand im Widerspruch zur Wahrnehmung der Migrationsbewegungen, wie sie bereits 1972 von Hans-Jochen Vogel, dem damaligen Oberbürgermeister der Stadt München, formuliert wurde. Er war der Ansicht: »München ist [...] eine Einwandererstadt. Das mag manche erschrecken. Aber es ist die Wahrheit.«⁸

sche Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er-Jahren. Essen 2001. S. 644.

- 5 In Köln-Deutz kamen spanische und portugiesische Migrantinnen und Migranten an. In München trafen alle Züge aus Italien, Griechenland, Jugoslawien und in den ersten Jahren auch aus der Türkei ein. Dunkel, Franziska / Stramaglia-Faggion, Gabriella: »Für 50 Mark einen Italiener« – Zur Geschichte der Gastarbeiter in München. München 2000. S. 98.
- 6 Zu den Zahlen vgl. Oltmer, Jochen: Einleitung. In: Oltmer, Jochen / Kreienbrink, Axel / Sanz Díaz, Carlos (Hrsg.): Das »Gastarbeiter«-system. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa. München 2012. S. 9–24. S. 11. Oltmer, Jochen: Migration im 19. und 20. Jahrhundert. München 2010. S. 52.
- 7 Vgl. hierzu das zweite Kapitel und die Grundsätze der Ausländerpolitik vom 3./4.6.1965. In: BAKo B 196/69872. Diese sind auch abgedruckt in: Meier-Braun, Karl-Heinz: Integration und Rückkehr? Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württembergs. Mainz 1988.
- 8 Vogel, Hans-Jochen: Die Amtskette. Meine 12 Münchner Jahre. München 1972. S. 320.

Dieselbe Ansicht vertrat der damalige Innenminister Hans-Dietrich Genscher. Er forderte zur selben Zeit wie Vogel seine Kolleginnen und Kollegen in der Bundesregierung auf, über eine »echte Einwanderungspolitik« nachzudenken. Er fragte, ob es »richtig ist, Leute nur für kurze Zeit hereinzunehmen, oder ob man dann nicht eine echte Einwanderungspolitik betreiben muß [...]«¹ Mit ihren Vorstellungen kritisierten Vogel und Genscher nicht nur die bis dahin gängige Bezeichnung der Bundesrepublik als Nicht-Einwanderungsland, sondern sie forderten auch eine grundlegend neue Ausrichtung der Migrationspolitik, in der die Migrationsbewegungen nicht mehr allein unter arbeitsmarkt- und sicherheitspolitischen Aspekten verhandelt werden sollten, sondern sozial- und gesellschaftspolitische Gesichtspunkte eine größere Gewichtung erhielten.

Phasen, Fragen, Thesen

Ausgehend von diesen widersprüchlichen Herangehensweisen an Migration untersucht die vorliegende Arbeit die verschiedenen Formen der Migrationspolitik in der BRD von den 1950er bis in die 1970er-Jahre. Dabei stehen folgende Fragen im Vordergrund: Wie kam es zu dem oben erwähnten Verständniswandel? Wie wurde dieser begründet? Worin genau bestanden die Veränderungen? Welche Konzeptionen politischen Handelns waren ausschlaggebend? Wer waren die beteiligten Akteurinnen und Akteure?

In diesem Buch werden drei verschiedene Phasen des Regierens der Migration herausgearbeitet. Das erste Kapitel umfasst das deutsch-italienische Anwerbeabkommen aus dem Jahr 1955 und die Rolle von Wirtschaftsminister Ludwig Erhard, der sich für das Zustandekommen der Anwerbevereinbarung einsetzte.² Für ihn fügte sich das Abkommen mit Italien in sein Konzept einer wirtschaftlichen Liberalisierung Europas ein, die ein Kernanliegen seiner Politik darstellte. Doch innerhalb der Bundesregierung war das Anwerbeabkommen umstritten. Sowohl das Bundesarbeitsministerium (BMA) als auch das Bundesinnenministerium (BMI) lehnten die Anwerbung von Migrantinnen und Migranten aus unterschiedlichen Gründen ab. Das BMA verwies auf die hohe Arbeitslosigkeit in den agrarisch geprägten Regionen Nord- und Süddeutschlands. Zudem sollten Frauen und ältere Menschen stärker in den Arbeits-

1 Hans-Dietrich Genscher in einem Interview mit der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung vom 5.10.1972.

2 Das deutsch-italienische Anwerbeabkommen untersuchte zuerst Steinert, Johannes-Dieter: Migration und Politik. Westdeutschland – Europa – Übersee 1945–1961. Osnabrück 1995. S. 284–298. Vgl. hierzu auch: Knortz, Heike: Diplomatische Tauschgeschäfte. S. 75–91.

markt integriert werden. Das Hauptinteresse des Innenministeriums bestand in der Verhinderung von Einwanderungsprozessen, weshalb es eine größere Kontrolle und Überwachung der Migrantinnen und Migranten forderte. Die verschiedenen Positionen deuten schon an, dass das Zustandekommen der deutsch-italienischen Anwerbevereinbarung nicht auf einen Arbeitskräftemangel zurückzuführen war, wie es lange Zeit von der Bundesregierung behauptet wurde. Vielmehr verweisen die unterschiedlichen Vorstellungen auf virulente Widersprüche in der Migrationspolitik, die das von der Bundesregierung gezeichnete Bild eines hocheffizienten, reibungslos funktionierenden Anwerbesystems fragwürdig erscheinen lassen und diverse Fragen aufwerfen: Wie konnte Ludwig Erhard beispielsweise das Arbeitsministerium überstimmen und seine Vorstellungen durchsetzen? Welche Konsequenzen hatte das Anwerbeabkommen für die weitere Migrationspolitik? In welchem Verhältnis stand das Anwerbeabkommen zu Erhards europapolitischen Konzeptionen?

Die wirtschaftsliberale Anwerbepolitik kam nicht ohne verschiedene Formen der Kontrolle aus. Die im Anwerbeabkommen festgelegten Gesundheits- und Polizeikontrollen dienten dabei der schnellen Vermittlung von Arbeitskräften und sollten ›Fehlvermittlungen‹ ausschließen. Doch darüber hinaus sind verschiedene Formen der Kontrolle und Disziplinierung zu erkennen, die stark in den Lebensalltag eingriffen. Sie werden im zweiten Kapitel am Beispiel der Unterbringung von Migrantinnen und Migranten in Firmenunterkünften dargestellt, womit neben der Regierung weitere Akteure in den Fokus kommen. Dort waren Migrantinnen und Migranten strengen Hausregeln unterworfen, die von der Werksleitung überwacht wurden. Unterstützt wurden die Firmen von den Wohlfahrtsverbänden, insbesondere der katholischen Caritas und dem Mädchenschutzbund, die sich vor allem um Frauen kümmerten. In einer Politik der fürsorglichen Einhegung und Kontrolle versuchten sie über entsprechende Angebote bei der Freizeitgestaltung, Migrantinnen auf ihre künftige Rolle als Mütter und Hausfrauen vorzubereiten. Sie trugen dabei maßgeblich zur Konstruktion des Bildes der besonders schutzbedürftigen Ausländerin bei.³

Die steigende Zahl der Zuwanderung von Migrantinnen und Migranten, symbolisiert durch den Empfang des millionsten ›Gastarbeiters‹, und vor allem deren zunehmend eigenständige, unkontrollierte Einreise, veränderten die Wahrnehmung der Migrationsbewegungen und rückten die Frage nach Charakter und Zusammensetzung der Nation in den Vordergrund. Vor allem das Bundesinnenministerium kritisierte die wirtschaftlich erwünschte Liberalisierung und forderte ein Primat der Kontrolle.⁴ In seiner Selbstwahrnehmung verstand es sich als Hüter von Recht und Ordnung. Leitlinie seiner Handlung war der häufig wiederholte und im Ausländer-

3 Mattes, Monika: »Gastarbeiterinnen« in der Bundesrepublik. Anwerbepolitik, Migration und Geschlecht in den 50er bis 70er-Jahren. Frankfurt am Main 2005. S. 260–283.

4 Schönwälder, Karen: Einwanderung. S. 257ff.

gesetz und den Ausländergrundsätzen von 1965 rechtlich verankerte Satz, die BRD sei kein Einwanderungsland.⁵ Dementsprechend sollten Einwanderungsprozesse von Migrantinnen und Migranten, insbesondere aus nicht-europäischen Ländern, ausgeschlossen werden. Mit dieser Anti-Einwanderungspolitik waren bevölkerungspolitische Debatten verbunden, die nicht allein auf den Ausschluss von Migrantinnen und Migranten zielten, sondern auf den Schutz der deutschen Bevölkerung abzielten. Migrantinnen und Migranten aus nicht-europäischen Ländern wurden dabei als Überträgerinnen und Überträger von Krankheiten stigmatisiert, die eine vermeintliche Bedrohung der ›deutschen Volksgesundheit‹ darstellten.⁶ Dies wirft weiterführende Fragen auf: In welchem Verhältnis standen die bevölkerungspolitischen Konzeptionen zur zuvor beschriebenen liberalen Wirtschaftspolitik? Wie sind sie theoretisch zu fassen? Wer waren die Adressatinnen und Adressaten der rassistischen Zuschreibungen? Wie veränderte sich die rassistische Konstruktion? Und welche Auswirkungen hatten die Debatten auf die Migrationspolitik? Erkennbar wird hierbei, dass diese Form des Regierens sich von den zuvor beschriebenen liberalen Formen des Regierens unterscheidet. Es werden biopolitische Kontroll- und Steuerungsmaßnahmen deutlich, die auf den Körper und das Verhalten der Migrantinnen und Migranten zielten.

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit den unterschiedlichen Konzeptionen der Migrationspolitik der ›Gastarbeiterphase‹, greift aber bezüglich der politischen Entscheidungsprozesse zeitlich weiter zurück, um die Vorstellung zu vermeiden, Migrationsprozesse hätten erst mit dem deutsch-italienischen Anwerbeabkommen begonnen. Sie endet auch nicht mit dem Anwerbestopp 1973, sondern führt die daraus entstandenen Debatten bis Ende der 1970er-Jahre fort. Im Zentrum des dritten Kapitels stehen daher die ›langen 1960er-Jahre‹, die in der Forschung als Jahrzehnt der wirtschaftlichen Prosperität und des politisch-gesellschaftlichen Wandels beschrieben wurden.⁷ Beide waren mit einer neuen Form des Regierens verknüpft: der Planungspolitik. Pla-

5 Schönwälder, Karen: Ist nur Liberalisierung Fortschritt? Zur Entstehung des ersten Ausländergesetzes der Bundesrepublik. In: Motte, Jan/Ohlinger, Rainer/Oswald, Anne von (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte. Frankfurt am Main/New York 1999. S. 127–144. Die Grundsätze der Ausländerpolitik sind wiederabgedruckt in: Meier-Braun, Karl-Heinz: Integration und Rückkehr? Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württembergs. Mainz 1988.

6 Die Bedrohung der ›eigenen‹ Bevölkerung durch eingeschleppte Krankheiten lässt sich als Thema bis weit in das 19. Jahrhundert zurückverfolgen. Vgl. hierzu Kapitel Bevölkerungspolitik mit entsprechender Literatur.

7 Schildt, Axel/Siegfried, Detlef/Lammers, Karl Christian (Hrsg.): Dynamische Zeiten. Die 60er-Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften. Hamburg 2000. Frese, Matthias/Paulus, Julia/Teppes, Karl (Hrsg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik. Paderborn u.a. 2003. Metzler, Gabriele: Konzeptionen

nung wurde mit dem Schlagwort einer ›modernen‹ Politik assoziiert. Unter modern verstand man eine rationale Politik, die auf wissenschaftlichen Erkenntnissen und Methoden basierte und frei von ideologischen Einflüssen war.⁸ Lange Zeit wurde die Planungspolitik von Wirtschaftsminister Ludwig Erhard und den Ordoliberalen bekämpft. Planung galt in ihren Augen als Gefahr für die Freiheit und als Instrument politischer Unterdrückung. Erst mit der beginnenden Entspannung im Kalten Krieg und transnationalen Einflüssen aus den USA und Europa setzten sich Planungskonzeptionen auch in der BRD durch. In der vorliegenden Arbeit werden die angedeuteten Veränderungen im Regieren der Gesellschaft im Kontext der Migrationspolitik analysiert. Dabei werden die unterschiedlichen Ebenen des Regierens von Bund und Kommune mit berücksichtigt und die Wechselwirkung zwischen diesen Ebenen herausgearbeitet. Gerade die lokal-historische Ebene erscheint besonders ergiebig, da ab Ende der 1960er-Jahre die Folgen der Migrationsbewegungen vor Ort verhandelt wurden und die dort auftretenden Probleme und Diskurse wiederum die Debatten auf Bundesebene bestimmten. Zudem formulierten verschiedene bundesdeutsche Städte schon lange vor der Bundesregierung programmatische migrationspolitische Konzepte und erarbeiteten konkrete Handlungskonzepte und Richtlinien.⁹ Die Stadt München wurde als Beispiel ausgewählt, weil dort die Verknüpfung der planungspolitischen Konzeptionen mit der Migrationspolitik exemplarisch und besonders prägnant analysiert werden kann. Zudem war der Ausländeranteil mit 23 Prozent im Vergleich zu anderen bundesdeutschen Städten besonders hoch.¹⁰ Mit der Einbeziehung der Stadt München geht es mir nicht um eine Erweiterung des nationalen Narrativs um die kommunale Ebene. In den Fokus gelangt die Stadt als Aushandlungsort sozialer Kompromisse, die sich nur auf lokaler Ebene manifestierten und dort gelöst werden mussten. Zentral wurde dabei die »Entdeckung der Einwanderung«¹¹, mit der ein Wandel in der Migrationspolitik einherging, indem die wirtschafts- und arbeits-

politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft. Paderborn 2005.

8 Metzler, Gabriele: Konzeptionen S. 11.

9 Vgl. Zu Berlin: Der Regierende Bürgermeister von Berlin (Hrsg.): Eingliederung der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien. Abschlußbericht. Berlin 1972. Zu Frankfurt: Borris, Maria: Die soziale Lage ausländischer Arbeitnehmer in Frankfurt am Main. Gutachten für den Magistrat der Stadt Frankfurt am Main. Frankfurt am Main 1974. Zu München: Landeshauptstadt München (Hrsg.): Kommunalpolitische Aspekte des wachsenden ausländischen Bevölkerungsanteils in München. München 1972.

10 In einer Umfrage der Bundesanstalt für Arbeit aus dem Jahr 1972 wurde München weiterhin mit 146.000 Migrantinnen und Migranten vor Frankfurt am Main und Stuttgart geführt Bundesanstalt für Arbeit: Repräsentativ-Untersuchung 1972 über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Bundesgebiet und ihre Familien- und Wohnverhältnisse. 1973. S. 8.

11 Berlinghoff, Marcel: Das Ende der ›Gastarbeit‹. Europäische Anwerbestopps 1970–1974. Paderborn 2013. S. 17.

marktpolitischen Interessen durch sozial- und integrationspolitische Ziele verdrängt wurden.

Die Analyse der Migrationspolitiken bleibt in diesem Buch nicht auf die Untersuchung staatlichen Handelns beschränkt. Eine einseitige Beschränkung auf staatliche Regulierungsmaßnahmen birgt die Gefahr, so argumentiert Marcel Berlinghoff richtig, »Gesetzestexte und Verordnung mit gesellschaftlicher Realität zu verwechseln, staatlichen Steuerungsanspruch mit der Steuerung von Migration gleichzusetzen und dabei sowohl die Alltagsgeschichte der Migrantinnen und Migranten als auch ihre Autonomie als handelnde Akteure zu vernachlässigen.«¹² Daraus folgt, dass die Hierarchisierungen und Kategorisierungen durch staatliche Kontrollen kritisch hinterfragt werden müssen, wie Serhat Karakayali folgerichtig schreibt: »Die Kategorien, die die nationalstaatlichen Regularien bereitstellen, reflektieren allein die Regierungstechnik und haben nur bedingt deskriptiven Charakter [...]«¹³ Die Konsequenz aus dieser Erkenntnis besteht darin, die Rolle von Migrantinnen und Migranten als Akteure stärker zu betonen und den Einfluss auf die Veränderungen in der Migrationspolitik herauszuarbeiten. Dadurch erscheint die Migrationspolitik als ein dynamisches Feld, in dem die Politik häufig nur eine Reaktion auf die vielfältigen Migrationsbewegungen darstellte. Mit dieser akteurszentrierten Perspektive werden insbesondere bei den verschiedenen Einreisemöglichkeiten Widersprüche zwischen einerseits den Liberalisierungen des Reiseverkehrs und andererseits dem Wunsch nach einer stärkeren Kontrolle deutlich. Zugleich entwickelten sich aus diesen Widersprüchen Handlungsmöglichkeiten für Migrantinnen und Migranten, die sie insbesondere zu Zeiten der Hochkonjunktur für ihre selbstständige Einreise nutzten. Dies belegen die zahlreichen interministeriellen Auseinandersetzungen über die Kontrolle und Schließung der verschiedenen Einreisewege.¹⁴ Die genauere Analyse

12 Berlinghoff, Marcel: Das Ende der ›Gastarbeit‹. S. 29.

13 Karakayali, Serhat: Gespenster der Migration. S. 98. Vgl. hierzu auch: Kleinschmidt, Harald: Menschen in Bewegung. S. 211.

14 Carlos Sanz Díaz legte jüngst eine Studie über die verschiedenen Wege der Einreise spanischer Migrantinnen und Migranten in die BRD vor, in der er überzeugend darlegt, welche Veränderungen durch eine selbstständige, autonome Migration bei den Einreisebestimmungen verursacht wurden. Sanz Díaz, Carlos: »Illegale«, »Halblegale«, »Gastarbeiter«. Die irreguläre Migration aus Spanien in die Bundesrepublik Deutschland im Kontext der deutsch-spanischen Beziehungen 1960–1973. Berlin 2010. Die Rolle von Migrantinnen und Migranten als Akteure betonen neuere Untersuchungen zur transnationalen Geschichte schon länger. Vgl. hierzu: Zur transnationalen Geschichte vgl. grundlegend Conrad, Sebastian: Das Kaiserreich transnational. Deutschland in der Welt 1871–1914. Göttingen 2004. Philipp Gassert: Transnationale Geschichte, Version: 2.0. In: Docupedia-Zeitgeschichte, 29.10.2012, URL: http://docupedia.de/zg/Transnationale_Geschichte_Version_2.0_Philipp_Gassert?oldid=88338. Zuletzt angeschaut am 1.5.2014. Zur Übertragung auf die Migrationsgeschichte vgl. Barbara Lüthi: Transnationale Migration – Eine vielversprechende Perspektive?, in: H-Soz-u-Kult, 13.4.2005, <http://hsozkult>.

der Einreisemöglichkeiten zeigt zudem, dass die Migrationsbewegungen stärker von einem Hin und Her und einer ständigen Wiedereinreise geprägt waren und kein einmaliges Projekt mit einem festgesetztem Anfangsort und Schlusspunkt darstellte, wie es ältere Untersuchungen suggerierten.¹⁵

In diesem Zusammenhang ist auch die Verwendung der Begriffe ›Migrantinnen und Migranten‹ zu verstehen. In den Akten der verschiedenen Ministerien finden sich unterschiedliche Bezeichnungen für die angeworbenen Personen aus Süd- / Osteuropa. Die amtliche Bezeichnung war ›ausländische Arbeitnehmer‹. Nach Abschluss des Anwerbeabkommens mit Italien 1955 wurde dieser Begriff von den Behörden mehrheitlich verwendet.¹⁶ Erst ab Anfang der 1970er-Jahre findet sich der Begriff ›Gastarbeiter‹ in den staatlichen Unterlagen wieder, auch wenn er zuvor fast durchgängig in der Presse verwendet wurde, als positive Abgrenzung zum historisch belasteten nationalsozialistischen Begriff des ›Fremdarbeiters‹.¹⁷ Doch auch der Begriff des ›Gastarbeiters‹ erscheint problematisch, auch wenn er in vielen Studien in Anführungszeichen benutzt wird.¹⁸ Damit wird die politische Wunschvorstellung der bundesdeutschen Behörden reproduziert, die von einem kurzfristigen Aufenthalt und einer baldigen Rückkehr der Migrantinnen und Migranten in ihre Herkunftsländer ausgingen. Selbst als die Einwanderungstendenzen Anfang der 1970er-Jahre immer deutlicher wurden, blieb die Vorstellung eines temporären Arbeitseinsatzes als eine

geschichte.hu-berlin.de/forum/2005-04-003.Frevert, Ute: Ein weites Feld. »Neue Politikgeschichte« und Transnationalität. In: Frei, Norbert (Hrsg.): Was heißt und zu welchem Ende studiert man Geschichte des 20. Jahrhunderts. Göttingen 2006. S. 134–138. S. 135.

- 15 Diese Untersuchungen arbeiteten mit der Theorie der Push- und Pullfaktoren. Dabei wurden die Aspekte der Migrantinnen und Migranten im Herkunftsland untersucht, die zur Migrationsentscheidung führten (Pushfaktoren) und die Gründe, warum sich Migrantinnen und Migranten für ein bestimmtes Zielland entschieden (Pullfaktoren). Mit der nachfolgenden kritischen Auseinandersetzung der Push- und Pullfaktoren sollen nicht die Verdienste von Klaus Bade in der Migrationsforschung in Abrede gestellt werden. Mit seinen Pionierstudien und der Mitgliedschaft in zahlreichen politischen Gremien, wie dem Rat für Migration und dem Zuwanderungsrat der Bundesregierung, schaffte er es, politischen Einfluss auszuüben und eine Sachlichkeit in die hitzige Diskussion zu bringen. Für die wissenschaftliche Darstellung steht er als Prototyp. Zu seinen Studien zu Push- und Pullfaktoren vgl.: http://www.zeithistorische-forschungen.de/zol/_zf/documents/pdf/bade0305.pdf. Zuletzt angeschaut am 29.4.2014.
- 16 Knortz, Heike: Diplomatische Tauschgeschäfte. S. 20.
- 17 Der Referent für Ausländerfürsorge bei der Caritas, Giacomo Maturi führte 1962 zu dem Begriff aus: »Der Zweite Weltkrieg brachte die große Flut der ›Fremdarbeiter‹ nach Deutschland. Dieses Wort taucht ab und zu wieder auf, es wird noch von manchen Leuten mit der größten Selbstverständlichkeit und leider, man muß es sagen, mit demselben verachtenden oder bemitleidenden Beigeschmack von damals verwendet.« Zur Frage der ausländischen Arbeiter. Von Dr. Giacomo Maturi, Referent für Ausländerfürsorge im DCV. In: AdSD, 5 DG AZ 237. Vgl. hierzu auch Hunn, Karin: Nächstes Jahr kehren wir wieder zurück. S. 9.
- 18 Vgl. hierzu auch: Knortz, Heike: Diplomatische Tauschgeschäfte. S. 19–23.

Art Beschwörungsformel bestimmend.¹⁹ Der hier verwendete Begriff ›Migrantinnen und Migranten‹²⁰ verweisen hingegen auf die weiter oben ausgeführte transnationale Perspektive, in der Migration als zirkuläres Phänomen begriffen wird, das nicht an einem bestimmten Punkt beginnt und an einem anderen endgültig endet.

Theoretische Hintergründe

Das vorliegende Buch gliedert sich in drei Kapitel, die unterschiedliche Konzeptionen des Regierens der Migration behandeln. Zu dieser Einteilung gelangte ich nicht allein über die empirischen Quellenstudien in diversen Archiven, sondern auch aufgrund theoretischer Vorüberlegungen, die vor allem von der Theorie der Gouvernamentalität von Michel Foucault inspiriert waren.

Hauptgegenstand der Untersuchung in Foucaults Vorlesungen zur Geschichte der Gouvernamentalität war der Staat, ohne dass er von einer dezidierten Staatstheorie ausging. Vielmehr untersuchte er die strategischen Machtbeziehungen und die spezifischen Merkmale der Regierungstätigkeit, denn der Staat hat, wie er es formuliert, »kein Wesen«.²¹ Ebenso wie bei seinen Untersuchungen zum Wahnsinn geht Foucault in seinen Vorlesungen zur Gouvernamentalität methodisch davon aus, dass der Gegenstand Staat erst durch eine Reihe von Ereignissen und Praktiken hervorgebracht werde.²² Damit stellte der Staat für Foucault keine autonome Machtquelle dar, sondern war die Abfolge ständiger Staatsbildungen oder »nichts anderes als der bewegliche Effekt eines Systems von mehreren Gouvernamentalitäten.«²³ Sein Vorhaben bestand demnach nicht darin, dem Staat sein Geheimnis entreißen zu wollen,

19 Mattes, Monika: *Gastarbeiterinnen*. S. 17.

20 In den Quellen wird meistens nur die männliche Form verwendet. In der vorliegenden Arbeit verwende ich beide Formen, außer in den Quellen findet sich ein expliziter Hinweis, dass es sich nur um Frauen oder Männer handelte. Damit möchte ich auch das Bild revidieren, die Migrationsbewegung in die BRD sei hauptsächlich von Männern geprägt. Auf die Rolle von Migrantinnen hat nicht zuletzt Monika Mattes in ihrem Buch hingewiesen. Die Schreibweise ›Migrantinnen und Migranten‹ geht auch nicht zulasten der Lesbarkeit, wie einige Autoren bemerken und stattdessen in einer Fußnote darauf hinweisen, dass in der männlichen Form Frauen mit gemeint seien.

21 Foucault, Michel: *Die Geburt der Biopolitik*. S. 115.

22 Ebd., S. 16. Foucault fragte in seiner Vorlesung: »Kann man von etwas wie einer ›Gouvernamentalität‹ sprechen, die für den Staat das wäre, was die Absonderungstechniken für die Psychiatrie waren, was die Disziplinartechniken für das Strafrechtssystem waren, was die Biopolitik für die medizinischen Institutionen war?« Foucault, Michel: *Sicherheit, Territorium, Bevölkerung*. S. 180.

23 Foucault, Michel: *Die Geburt der Biopolitik*. S. 115. Vgl. hierzu auch Biebricher, Thomas: *Staatlichkeit, Gouvernamentalität und Neoliberalismus*. In: *Prokla* Jg. 38. Nr. 2, 2008. S. 307–322. S. 308.

DIESES BUCH BESTELLEN:

per Telefon: 089-13 92 90 46

per Fax: 089-13 92 9065

per Mail: info@allitera.de

Weitere Informationen über den Verlag und sein Programm
unter:

www.allitera.de

www.facebook.com/AlliteraVerlag

Allitera Verlag

Allitera Verlag • Merianstraße 24 • 80637 München
info@allitera.de • fon 089-13 92 90 46 • fax 089-13 92 90 65 •
www.allitera.de • www.facebook.de/AlliteraVerlag