Zeitschrift: Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde

Herausgeber: Historische und Antiquarische Gesellschaft zu Basel

Band: 106 (2006)

Artikel: Von der Betreuung zur Integration : Wahrnehmungsmuster und -wandel der Arbeitsmigranten in der Ausländerbetreuung der Basler "Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige" (GGG) in den 1960er Jahren

Autor: Wenzel, Angelika

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-118508

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 04.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Von der Betreuung zur Integration. Wahrnehmungsmuster und -wandel der Arbeitsmigranten in der Ausländerbetreuung der Basler «Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige» (GGG) in den 1960er Jahren*

von Angelika Wenzel

Seit einiger Zeit befindet sich die historische Forschung zum klassischen Einwanderungsschub der 1960er Jahre stark im Aufschwung.[1] Im Mittelpunkt dieser Arbeiten stehen üblicherweise die problematischen Aspekte des vielschichtigen Prozesses der Zuwanderung wie Spannungen zwischen Migranten[2] und Einheimischen oder Defizite der Integration. Die stillschweigend ablaufende soziale Integration von Ausländern zum Beispiel durch Heirat und Familiengründung, die Kooperation zwischen In- und Ausländern in Hilfsorganisationen oder die Aktivitäten der Migrantenorganisationen stellen relativ wenig beachtete Dimensionen in der Bewältigung von Her-

* Der vorliegende Aufsatz ist die Zusammenfassung eines Teilbereiches meiner im August 2003 an der Universität Basel eingereichten Lizentiatsarbeit «‹Der Ausländer› als karitatives Tätigkeitsfeld? Migrationsdiskurs in Ausländerbetreuungen der 1960er Jahre». Ich danke der Ausländerberatung der GGG, dass sie mir den Zugang zu ihren internen Unterlagen ermöglichte. Ebenfalls gedankt sei Prof. Dr. Josef Mooser für seine Unterstützung bei der Abfassung dieses Beitrags sowie Regula Fuchs für das Lektorat.

1 Zum Beispiel Dieter Bachmann (Hg.): Il lungo addio – una storia fotografica sull'emigrazione italiana in Svizzera dopo la guerra, Zürich 2003; Ernst Halter (Hg.): Das Jahrhundert der Italiener in der Schweiz, Zürich 2003; Marina Frigerio Martina: «... und es kamen Menschen». Die Schweiz der Italiener, Zürich 2004; Thomas Buombacher: Kampf gegen unerwünschte Fremde. Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher, Zürich 2004; Etienne Piguet: Einwanderungsland Schweiz. Fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen, Bern 2006.

2 Der Begriff des «Migranten» wurde bis Ende der 1970er Jahre kaum verwendet; es war vom «Ausländer», vom «Fremden», vom «Gastarbeiter» oder von den hauptsächlich aus kommunistischen Ländern stammenden «Flüchtlingen» die Rede. Die Überlagerung der Ausländersemantik durch eine Migrationssemantik, unter die alle Kategorien der «Fremden» subsumiert sind, verdeutlicht einen gesellschaftlichen Wandel in der Wahrnehmung der transnationalen Mobilität. Im Bewusstsein, dass es «die Ausländer» eigentlich nicht gibt, da es sich um eine äusserst heterogene Gruppe handelt, möchte ich dennoch am Begriff festhalten, insbesondere weil er im Sprechen über die Fremden ebenso allgemein verwendet wird und in dieser Form auch Auskunft über Wahrnehmung der Fremden innerhalb der Betreuungsinstanz gibt. Zugunsten der einfacheren Schreibweise und in Anbetracht dessen, dass mit «dem Ausländer» in den 1960er Jahren beide Geschlechter gemeint waren, wird auf die strikte Nennung beider Geschlechter hier im Allgemeinen verzichtet.

ausforderungen der Migration dar. In der Erweiterung der Perspektive geht der vorliegende Aufsatz der Frage nach, wie sich in den 1960er Jahren, als sich in der Schweiz infolge der Initiativen gegen Überfremdung die Spannungen verschärften, eine regionale Institution zur Betreuung von zunächst vor allem ausländischen Arbeitern formierte.

1962 bildete die GGG[3] eine «Kommission zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte»,[4] welcher auch eine Beratungsstelle für Ausländerinnen und Ausländer angeschlossen wurde. 1964 wurde auch in Baselland auf Initiative des damaligen Vorstehers des Arbeitsamtes ein konfessionell und parteipolitisch neutraler Ausländerdienst gegründet (ALD).[5] Die Gründung beider Ausländerbetreuungen erfolgte also auf Anstoss kantonaler Behörden, die im Bereich der Regulierung des Arbeitsmarktes tätig waren. Dies verdeutlicht zum einen, dass die Debatte um das «Ausländerproblem» in den 1960er Jahren vor allem wirtschaftspolitisch geführt wurde. Zum andern zeigt sich, dass die Betreuung und Integration der Migranten noch nicht als staatliche Aufgabe verstanden, sondern zu grossen Teilen den privaten gemeinnützigen Institutionen übertragen wurde. In diesem Neben- und Miteinander staatlicher und privater Einrichtungen entstand ein Tätigkeitsfeld, in dem sich persönliches Engagement als Mitglied der GGG und als Stadtbürger verwirklichen liess. Die Ausländerbetreuung bot also Gelegenheit, gemäss den noch heute gültigen Werten und Normen der GGG – Hilfe zur Selbsthilfe, Motivation der Menschen zur freiwilligen Mitarbeit im Dienste des Gemeinwesens sowie unbürokratische Hilfestellung gegenüber Menschen in unterschiedlichsten Notsituationen – einen Dienst am Mitmenschen und für die Allgemeinheit in ehrenamtlichem Einsatz zu leisten. Dabei konnte die Betreuungsstelle der GGG auf eine lange philanthropische Tradition zu-

3 Die im Jahre 1777 von Isaak Iselin gegründete Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel ist eine private, sozial und kulturell tätige Institution und Dachorganisation im Dienste des Gemeinwesens. Gemäss dem Gründungsstatut ist heute noch die «Beförderung, die Aufmunterung und die Ausbreitung alles dessen, was gut, was löblich, was gemeinnützig ist, was die Glückseligkeit des Bürgers und des Menschen überhaupt erhöhen kann», die prioritäre Zielsetzung der GGG. Sie unterstützt nichtstaatliche Organisationen, die sich um die Weiterbildung, Integration oder Betreuung von Jungen, Betagten, Behinderten oder Ausländern kümmern, so dass ihr eine Fülle von sozialen und kulturellen Institutionen angeschlossen sind. Zum Teil handelt es sich um GGG-eigene Organisationen, zum Teil um andere, die lediglich unter ihrem Patronat stehen.

4 Zur Vereinfachung wird im Folgenden von der Kommission oder von der GGG-Kommission gesprochen.

5 Siehe dazu meine eingangs erwähnte Lizentiatsarbeit.

rückgreifen und aktivierte im Umgang mit den Arbeitsmigranten der 1960er Jahre Betreuungsfelder und -muster des 19. Jahrhunderts. Mit dem Aufbau der Beratungsstelle verstand es die GGG also, die Gesellschaft «den Bedürfnissen der Zeit anzupassen, ohne die traditionellen Ziele über Bord zu werfen.»[6] Im Folgenden soll nun genauer beleuchtet werden, in welchem Kontext sich die baselstädtische Betreuungsstelle in den 1960er Jahren formierte.[7]

Gründung und Entstehungskontext der Ausländerberatung der GGG

Auf Anfrage des Kantonalen Arbeitsamtes bildete die GGG im Sommer 1962 eine konfessionell und politisch unabhängige Kommission zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte, die «den Ausländern in jeder Weise beratend helfen sollte.»[8] Im August 1962 wurde die Beratungsstelle in Betrieb genommen, und mit Hilfe der Christoph Merian Stiftung wurde im Mai 1963 ein «Auffanglager» für Ausländer, die vorübergehend ohne Unterkunft waren, aufgebaut. Gleichzeitig bildete die neu gegründete Kommission einen Ausschuss für Baufragen, welcher das Bedürfnis nach Unterkünften für Ausländer prüfte. Dieser stellte bald fest, dass «zurzeit viele ausländische Arbeiter sehr schlecht untergebracht»[9] seien, so dass sich das Augenmerk der Organisation in den ersten Geschäftsjahren vor allem auf die Unterkunftsfrage richtete.

Mit dem Anstoss zur Gründung einer Beratungsstelle für Ausländer reagierten die städtischen Behörden auf den stetig wachsen-

6 Walter Staehelin: GGG – der Zeit voraus – dem Staat voraus, Basel 1977 (155. Neujahrsblatt, hrsg. von der Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige), S. 17.

7 Das verwendete Quellenmaterial stammt hauptsächlich aus dem Archiv der Ausländerberatung der GGG (im Folgenden mit «Ausländerberatung GGG» angegeben), welches der Öffentlichkeit nicht zugänglich ist. Von besonderem Interesse sind Jahresberichte, die als Medium der Selbststilisierung der Organisation und der Propagierung eines «idealen Ausländers» sehr aussagekräftig sind. Daneben werden aber auch in anonymisierter Form Quartalsberichte des ersten Betreuers (M.) in der Beratungsstelle an den Vorstand der GGG hinzugezogen. Als Teil der internen Korrespondenz und nicht für die Veröffentlichung vorgesehen, vermitteln sie anschaulich den Betreuungsalltag und die Schwierigkeiten in der Anfangsphase der Beratungsstelle. Leider sind von der Nachfolgerin, Frau W.-I., auf der Betreuungsstelle keine Quartalsberichte mehr vorhanden, so dass sich der Einblick in die internen Vorgänge auf die ersten Jahre der Gründungszeit bis Ende 1964 konzentriert.

8 Archiv der Ausländerberatung der GGG Basel (Ausländerberatung GGG): Betreuung ausländischer Arbeitskräfte (1962), in: GGG (Hg.): Die Geschichte der Gesellschaft zur Beförderung des Guten und Gemeinnützigen in Basel, S. 97. Die Jahresberichte werden im Folgenden vereinfacht mit «Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 19xx» zitiert.

9 Ebd.

den Strom ausländischer Arbeitskräfte, die in Basel und Umgebung Arbeit suchten. Im Kanton Basel-Stadt verdreifachte sich der Wanderungsgewinn der Ausländer zwischen 1941 und 1970,[10] wobei die Italiener den grössten Teil des Ausländerbestandes in den 1960er Jahren stellten: 1950 waren von den 8,1% Ausländern noch 4% Deutsche und nur 1,9% Italiener; von den 17% Ausländern im Jahre 1969 waren 7,4% Italiener und lediglich 3,5% Deutsche.[11]

Die Behörden kamen den Wünschen der Industrie nach billigen Arbeitskräften entgegen und stellten grosszügig befristete Arbeitsbewilligungen aus. Da die Politik erwartete, dass die Fremdarbeiterbeschäftigung lediglich eine vorübergehende Erscheinung sei, wurden aufgrund des grossen Bedarfs an Arbeitskräften bis 1962 fast unbeschränkt Ausländer zugelassen. Man ging von einer «Rotation» der Arbeitskräfte aus, die auf der Annahme beruhte, dass der ausländische Arbeitnehmer wieder nach Hause zurückkehren würde, nachdem er einen gewissen Betrag erwirtschaftet hätte. Der Anteil an ausländischen Arbeitskräften wurde dabei nicht als feste Grösse betrachtet, sondern als «Konjunkturpuffer», der im Falle eines Konjunkturrückganges rasch abstossbar wäre. Damit war der Prototyp des Ausländers aus der Sicht der Migrationspolitik zu jener Zeit der temporäre Aufenthalter, nicht zuletzt auch, weil die meisten der Arbeitsmigranten ebenfalls von einer zeitlich limitierten Anwesenheit in der Schweiz ausgingen.[12]

10 Wanderungsgewinn der Ausländer 1941–1950: 5'188; 1950–1960: 10'338; 1960–1970: 16'133; vgl. dazu: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt, Basel 1973, S. 95.

11 Vgl. dazu Georg Kreis/Beat von Wartburg (Hgg.): Basel – Geschichte einer städtischen Gesellschaft, Basel 2000, S. 273.

12 Neben den eingangs zitierten neueren Untersuchungen ist als zeitgenössische Arbeit zum Einwanderungsschub in den 1960er Jahren die soziologische Studie von Rudolf Braun zu nennen: Soziokulturelle Probleme der Eingliederung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz, Zürich 1970. Im Vergleich zum heutigen Integrationsstand ausländischer Arbeitskräfte ist der Beitrag von Jörg Stolz besonders interessant: Einstellungen zu Ausländern und Ausländerinnen 1969 und 1995. Eine Replikationsstudie, in: Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny (Hg.): Das Fremde in der Schweiz. Ergebnisse soziologischer Forschung, Zürich 2001, S. 81–115. Vergleichbar mit Brauns Standardwerk im filmischen Bereich ist der Dokumentarfilm «Siamo Italiani» von Alexander J. Seiler von 1964. Ausgewählte Interviews, die er anlässlich seines Films geführt hatte, sind im gleichnamigen Buch veröffentlicht: Alexander J. Seiler: Die Italiener, Zürich 1965. Mit seinem Film «Il vento di settembre» lässt Seiler rund 35 Jahre später einige Protagonisten seines ersten Dokumentarfilmes noch einmal zu Wort kommen. Einen guten Überblick über die Entwicklung der Immigrationspolitik seit der Nachkriegszeit liefern die Arbeiten von Hans Mahnig und Etienne Piguet in der sehr reichhaltigen nationalen Forschungsstudie «Migration und interkulturelle Beziehungen»: Hans Mahnig/Etienne Piguet: Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998. Entwicklungen und Auswirkungen, in:

Das Laissez-faire in der Zulassungspolitik zog jedoch vermehrt den Unmut der Bevölkerung auf sich, so dass sich die Behörden genötigt sahen, Massnahmen zur Eindämmung der Zuwanderung zu ergreifen. Die staatlichen Massnahmen zur Plafonierung des Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung – in verschiedenen Schritten wurde die Zulassung nicht mehr von der Nachfrage der Betriebe, sondern von einer jährlich festgelegten Einwanderungsquote abhängig gemacht – waren höchst umstritten und griffen vorerst auch nicht. Ein Grund lag insbesondere darin, dass im Abkommen mit Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte, dem die Bundesversammlung nach langem Hin und Her am 17. März 1965 zustimmte, die Wartefrist für den Familiennachzug von 36 auf 18 Monate wesentlich verkürzt wurde.

Die Verhandlungen mit Italien sorgten in der Schweizer Öffentlichkeit und in den Medien für helle Aufregung, weil viele der Ansicht waren, der Bundesrat habe sich zur Marionette der italienischen Regierung machen lassen. Das Abkommen wurde als Gefahr für das Aufkommen von Überfremdung gesehen, und es wurden Organisationen und Verbände gegründet, die gegen die Politik der Regierung kämpften und für einen Einwanderungsstopp eintraten. Potenziert wurde diese Vertrauenskrise durch die beiden Volksinitiativen gegen Überfremdung, die auch die eben sich formierende Beratungsstelle der GGG indirekt in Frage stellten.

Der Terminus der Überfremdung war auch in den 1960er Jahren kein neuer Begriff, sondern tauchte in unregelmässigen Abständen immer wieder in der politischen Sprache der Schweiz auf. Die damit verbundene Thematisierung und Problematisierung des «Fremden» und damit auch des «Eigenen» wurde insbesondere in Phasen der Verunsicherung der einheimischen Identität virulent. Das Empfinden von Überfremdung als Bedrohung war sowohl ein individuelles als auch ein kollektives Angstgefühl, das mit der Wahrnehmung verbunden war, es setze eine unkontrollierte Einwanderung ein. Zentrales Element der Überfremdungsdebatte in den 1960er Jahren war die Verknüpfung der Ausländerzahl mit der Ge-

Hans-Rudolf Wicker/Rosita Fibbi/Werner Haug (Hgg.): Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen», Zürich 2003. Ebenso ist die Arbeit von Werner Haug über die Ausländerpolitik und Fremdarbeit in der Schweiz zu nennen: Werner Haug: «...und es kamen Menschen». Ausländerpolitik und Fremdarbeit in der Schweiz 1914–1980, Basel 1980. Eine systemtheoretische Erklärung von Arbeitsmigration liefert die Studie von Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny: Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz, Stuttgart 1973.

fährdung der schweizerischen Identität. So begründeten sowohl die am 30. Juni 1965 von der Demokratischen Partei des Kantons Zürich eingereichte Volksinitiative gegen Überfremdung – die dann allerdings im März 1968 wieder zurückgezogen wurde – als auch die nach seinem Initianten genannte «Schwarzenbach»-Initiative vom 20. Mai 1969 die Forderungen nach einer drastischen Beschränkung der ausländischen Wohnbevölkerung mit der Gefahr einer Überfremdung der Schweiz. Von Seiten der Behörden wurden den Initianten vor allem ökonomische Argumente entgegengehalten. Als sich abzeichnete, dass die Initiative grosse Chancen hatte, angenommen zu werden, verfügte der Bundesrat am 16. März 1970 – drei Monate vor der Abstimmung über die Volksinitiative – trotz grossen Widerstands die Durchsetzung des Globalplafonierungssystems. Bei äusserst hoher Stimmbeteiligung wurde die Initiative am 7. Juni 1970 schliesslich verworfen, mit 54% Nein-Stimmen aber nur knapp. Damit stellt die Schwarzenbach-Initiative trotz ihres Misserfolgs einen Wendepunkt in der Schweizer Immigrationspolitik dar, weil sie der auf jährlichen Einwanderungsquoten basierenden «Stabilisierungspolitik» zum Durchbruch verhalf. Der Bundesrat musste in der Folge beständig ausbalancieren zwischen der Nachfrage von Interessengruppen aus der Wirtschaft nach ausreichenden und billigen Arbeitskräften auf der einen, dem von fremdenfeindlichen Bewegungen ausgeübten Druck auf der anderen Seite.

Auch für die Ausländerberatung der GGG bedeutete die Ablehnung der Schwarzenbach-Initiative eine Zäsur: Nach einer ersten schwierigen Aufbauphase wurde mit der in der Überfremdungsdebatte enthaltenen Ablehnung der Arbeitsmigration auch die Notwendigkeit einer Ausländerbetreuung in Frage gestellt. In der Auseinandersetzung mit der Überfremdungsthematik konnte aber die Beratungsstelle an Profil gewinnen und anschliessend in eine Konsolidierungsphase übertreten. Die folgende Betrachtung der Finanzierung, der Trägerschaft und der Arbeit der Ausländerberatung beschränkt sich deshalb auch auf diese erste Phase des Aufbaus.

Finanzierung, Trägerschaft und Tätigkeit

Die Finanzierung der Betreuungsarbeit gestaltete sich in den ersten Jahren nach der Gründung von 1962 relativ schwierig, da die Behörden nicht nur die Organisation, sondern auch die Finanzierung der Ausländerbetreuung den privaten Organisationen überlassen wollten. Die verschiedenen Angebote wurden einzeln und mehr oder weniger improvisiert finanziert. So stellte beispielsweise die

Regierung im ersten Geschäftsjahr den Beratungsraum gratis zur Verfügung. Auch deckte sie das Defizit ab, welches durch die Einrichtung des «Auffanglagers» und die Betriebskosten der Beratungsstelle entstanden war. Dass diese Notunterkunft für frisch eingereiste Arbeitsmigranten kostendeckend arbeiten und später sogar Gewinne verbuchen konnte, verdankte sie wohl hauptsächlich der Tatsache, dass die Christoph Merian Stiftung «nur einen geringen Mietzins»[13] für die Räumlichkeiten erhob. Als im Jahre 1964 «die Frage der Finanzierung immer noch nicht gelöst»[14] war und sich die Kommission nach wie vor keinen vollamtlichen Geschäftsführer leisten konnte, äusserte sie die Forderung nach staatlicher Unterstützung in deutlichen Worten. Dabei zeigt sich, dass die Kommission die Unterstützung der eigenen Arbeit eher von der öffentlichen Hand als von den Arbeitgebern erwartete. Deren finanzieller Einbezug scheint der Beratungsstelle sogar peinlich gewesen zu sein: Die Gesuche um Unterstützung wurden als «Bettelbriefe», nicht als gerechtfertigte Forderung bezeichnet und erfolgten nur auf Druck der Regierung, welche der Meinung war, «dass auch die Arbeitgeber zu einem angemessenen Beitrag herangezogen werden sollten.»[15] Nachdem ein Mahnschreiben an die Arbeitgeber, das aufgrund seiner Formulierung und der Androhung, die zahlungsunwilligen Arbeitgeber würden beim Arbeitsamt registriert, hohe Wellen geschlagen und der «Beobachter» den Mahnbrief sogar mit einem Artikel gewürdigt hatte, beschloss die Kommission, in Zukunft von der finanziellen Einbindung der Arbeitgeber abzusehen. Der Staatsbeitrag im Mai 1965 in der Höhe von 60'000 Franken war dann für die Kommission eine grosse Erleichterung, war man doch endlich vom finanziellen Druck und der mühsamen Aufgabe, jedes Projekt einzeln zu finanzieren, befreit. Der Beitrag blieb in den nächsten Jahren in dieser Höhe, wurde dann aber im Jahre 1968 auf 50'000 Franken gekürzt. Das Gesuch im Jahre 1970, den Beitrag wieder auf 60'000 Franken zu erhöhen, wurde abgelehnt, was die Kommission im Jahresbericht desselben Jahres dazu veranlasste, mit der Einstellung der Tätigkeit zu drohen, «falls sie nicht bedeutend mehr Mittel vom Staat zur Verfügung gestellt»[16] bekomme.

13 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1963, S. 105.

14 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1964, S. 91.

15 Schweizerisches Wirtschaftsarchiv Basel (BS WWZ/SWA), Soz. Inst. 6: Regierungsratsbeschluss vom 2. März 1962. Nachkreditsbegehren für die Gewährung eines Staatsbeitrages an die Kosten des von der GGG errichteten Auffanglagers für Gastarbeiter, S. 3.

16 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1970, unpaginiert.

Finanziell nur spärlich beteiligt war die GGG. Zwar sprach sie im Jahre 1964 einen Vorschuss, der aber noch im gleichen Jahr wieder zurückbezahlt werden musste. Auch der Beitrag von 4'000 Franken im Jahre 1969 an die Einrichtung eines Schulungsraumes blieb ein einmaliger Zuschuss. Als Mutterorganisation wollte sie die Beratungsstelle zwar ideell, aber nicht finanziell unterstützen, da sie der Meinung war, «dass sie auf Wunsch einer staatlichen Stelle diese Aufgabe übernommen habe und deshalb erwarten dürfe, dass ihr der Staat auch finanziell helfe, die mit der Erfüllung dieser Aufgabe verbundenen Kosten zu tragen.»[17]

Die Trägerschaft der Kommission zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte stellten hauptsächlich Vertreter der Arbeitgeber sowie der gemeinnützigen Vereine. Sie hielten sich die Waage im Kräfteverhältnis innerhalb der Kommission, wobei sich die «wirtschaftliche» Seite aus drei Vertretern von Einzelfirmen und dem Sekretär des Basler Volkswirtschaftsbundes, die «gemeinnützige» Seite aus zwei Vertretern der GGG und je einer Vertreterin des Katholischen Frauenbundes und des Basler Frauenvereins zusammensetzte. Ebenfalls vertreten waren die Behörden (Fremdenpolizei und Kantonales Arbeitsamt) und die Arbeitnehmerverbände (Gewerkschaftskartell Basel-Stadt und Christliches Gewerkschaftskartell). Die beiden Landeskirchen waren in der Kommission kaum von Bedeutung. Erst im Jahre 1969 trat ein Vertreter der Evangelisch-Reformierten Landeskirche der Kommission bei. Gar nicht beteiligt waren Selbstorganisationen von Migranten, auch nicht die Missione Cattolica Italiana. Die Betreuten selbst waren also in der Gründungsphase in der Vereinsstruktur nicht vertreten. Erst im Jahre 1970 kam F. Pertoldi, Vertreter des Christlichen Bau- und Holzarbeiterverbandes und betontermassen «erster Ausländer in der Kommission»[18] hinzu. Der relativ späte Zuzug von ausländischen Gewerkschaftern in die Trägerschaft der Ausländerbetreuung widerspiegelt den eher geringen Einfluss der Gewerkschaften auf die von den Arbeitgeberorganisationen geprägte Schweizer Migrationspolitik und die Spannungen zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitsmigranten: Man befürchtete, dass die Arbeitsmigranten die Löhne drücken und den Schweizern die Arbeitsplätze streitig machen würden. Mit dem Misstrauen gegenüber Arbeitsmigranten verbunden waren Ängste vor kommunistischer Agitation. Damit befanden sich die

17 BS WWZ/SWA: Regierungsratsbeschluss (wie Anm. 15).
18 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1970, unpaginiert.

Gewerkschaften in der Argumentationslinie der politischen Überfremdungsdebatte, welche den Schweizer Arbeitsfrieden insbesondere durch die italienischen Migranten gefährdet sah, da diese eine Streikkultur in die Schweiz bringen und die Arbeiterschaft aufhetzen würden. Während sich der Schweizerische Gewerkschaftsbund noch in den 1970er Jahren lediglich auf die Beschränkung des Ausländerbestandes konzentrierte, nahm der christlich-nationale Gewerkschaftsbund in den Fragen der Immigration schon früher einen fortschrittlicheren Standpunkt ein: Als Lehre aus der Schwarzenbach-Initiative forderte er bereits zu Beginn der 1970er Jahre eine kohärente Integrationspolitik und die Abschaffung des Saisonierstatuts.[19]

Das Fehlen von Selbstorganisationen der Migranten in der Ausländerbetreuung muss ebenfalls in den Zusammenhang des starken Antikommunismus in den 1960er Jahren und der Angst vor politischer Unruhe, ausgelöst durch Migranten, gestellt werden. Die italienischen Kommunisten in der Schweiz, die sich 1948 vereinsmässig organisiert hatten, mussten bis in die 1970er Jahre im Untergrund arbeiten. 1966 erklärten die Schweizer Behörden, dass es Ausländern verboten sei, in irgendeiner Form auf die politische Willensbildung ganz allgemein einzuwirken, auch nicht unter Landsleuten. Aktivitäten gegen die bestehende demokratische Ordnung wurden verboten, und Ausländer ohne C-Ausweis, die sich öffentlich zu einem politischen Thema äussern wollten, bedurften einer Bewilligung.[20] Die meisten Selbstorganisationen galten als kommunistisch unterwandert oder gar als kommunistische Tarnorganisationen und wurden deshalb auch nicht in die GGG-Kommission integriert.[21] Auf Anfrage nach den Statuten und der Zweck-

19 Zur Rolle der Gewerkschaften in der Schweizer Migrationspolitik vgl. Jean Steinauer/ Malik von Allmen: Weg mit den Baracken! Die Immigranten in den schweizerischen Gewerkschaften 1945–2000, Lausanne 1998; René Riedo: Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Gewerkschaftspolitik von 1945–1970, Bern 1976.

20 Vgl. dazu die Website des Historischen Lexikons der Schweiz: http://hls-dhs-dss.ch/ textes/d/D10384-1-10.php, 11.7.2006.

21 Grösste, älteste und bedeutendste italienische Migrantenorganisation in der Schweiz war die Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera (FCLIS). Sie wurde 1943 von antifaschistischen Emigranten gegründet und übernahm die Interessenvertretung der Gastarbeiter gegenüber den italienischen wie schweizerischen Behörden und führte Verhandlungen mit Gewerkschaften beider Länder. Obwohl die Organisation nach dem Krieg politisch neutral war und Mitglieder gegensätzlichster politischer Einstellung unter sich vereinigte, galt sie in der Wahrnehmung der Schweizer Behörden als eindeutig links der italienischen Mitte orientiert. Von der Missione Cattolica Italiana, der wich-

bestimmung der Organisation wurde das Bestreben, «den Bemühungen von kommunistischer Seite wirksam entgegenzutreten»,[22] sogar als ein Gründungsmotiv der Beratungsstelle genannt. Es wurde auch von der Vermittlung der Betreuten an die Rechtsberatung des Istituto Nazionale Confederale di Assistenza abgeraten, da dieses mit «einer stark links stehenden italienischen Gewerkschaft»[23] verbunden sei. Zwar nahm die Kommission die italienischen Gewerkschaften in ihre im Jahre 1965 zusammengestellte Auflistung der «Institutionen für die ausländischen Arbeitnehmer und ihre Angehörigen in Basel-Stadt» auf, aber eine Zusammenarbeit oder gar Einbindung in die Kommission war undenkbar. Hinzu kam, dass die GGG-Beratungsstelle mehrheitlich von Spaniern, bei denen «grundsätzlich eine grössere Zurückhaltung gegenüber politischer Organisation und Tätigkeit festzustellen»[24] war, frequentiert wurde. Wurden die Organisationen der italienischen Migranten vor allem kommunistischer Umtriebe verdächtigt, hielten sich die spanischen Einwanderer vor dem Hintergrund der faschistischen Regierung unter Franco wohl noch mehr zurück. Erst 1971 wurde mit der Asociación de Trabajadores Españoles Emigrantes en Suiza (ATEES) eine spanische Migrantenorganisation gegründet. Die Präferenz der spanischen gegenüber den italienischen Arbeitsmigranten als Betreuungsfeld ist jedoch nur teilweise mit deren politischer Zurückhaltung zu erklären, da – wie die Beratungsstelle selbst feststellte – «für Italiener bereits viele andere Betreuungsstellen»[25] bestanden.

Mit der Angst vor kommunistischer Agitation befand sich die GGG-Kommission im Konsens mit dem gesellschaftlich weit

tigsten katholischen Migrantenorganisation, wurde sie gar als kommunistische Tarnorganisation apostrophiert. Neben der ebenfalls in den 1960er Jahren entstandenen Associazione Cristiana Lavoratori Italiana (ACLI), welche sich nicht als Gewerkschaft, sondern als allgemeine Arbeiterbewegung christlicher Orientierung verstand, waren auch unzählige Vereine italienischer Regionen tätig. – Zu den Netzwerken und zur vielfältigen Vereinskultur der Arbeitsmigranten der 1960er Jahre in der Schweiz sind nur wenige Arbeiten vorhanden. Besonders hervorzuheben sind die Lizentiatsarbeit von Bjørn Schaub und der zeitgenössische Bericht von Hugo Bütler: Bjørn Schaub: La Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera (FCLIS). Migrantenorganisationen der italienischen Einwanderung am Beispiel der FCLIS 1960–1970, Basel 2004; Hugo Bütler: Die Fremdarbeiterfrage – ein Bericht, in: Schweizer Monatshefte, Jg. 49 (1969), Nr. 5, S. 450–465.

22 Ausländerberatung GGG: Brief der Kommission zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte an Th. Bertschinger AG vom 12. September 1964, S. 1.

23 Ausländerberatung GGG: Brief des Basler Volkswirtschaftsbundes an die Kommission zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte vom 29. März 1963.

24 Bütler (wie Anm. 21), S. 457.

25 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1969, unpaginiert.

verbreiteten Antikommunismus. Kommunistische Ausländer waren in diesem Bezugsrahmen eine doppelte Bedrohung: Zum einen wurden sie im Sinne der Überfremdungsangst als Fremdkörper in der eigenen Gesellschaft wahrgenommen, zum anderen stellten sie als Kommunisten auch eine politische Überfremdungsgefahr dar.

Auch wenn Migranten in der Kommission nicht vertreten waren, lässt sich doch zumindest für die alltägliche Betreuungsarbeit die Tendenz feststellen, Ausländer und Ausländerinnen direkt einzubeziehen. So wurde für die Betreuung des «Auffanglagers» ein spanisches Ehepaar verpflichtet, welches ursprünglich als Betreuungsfall in Kontakt mit der Beratungsstelle gekommen war. Angestellt wurde ein Paar, welches zum einen Vorbildcharakter für die anderen Migranten haben sollte, zum anderen als persönlicher Bezug für die betreuten Ausländer sicher von grosser Bedeutung war. Vorbildcharakter hatte auch die GGG-Kommission, indem sie mit der Anstellung der als tüchtig betrachteten Ausländer Integrationsarbeit vorlebte. Im September 1970 wurde die Notunterkunft geschlossen, da «die sanitären Einrichtungen [...] den Ansprüchen eines Pensionsbetriebes nicht mehr genügten.»[26]

Bei der Tätigkeit der Beratungsstelle zeigt sich eine geschlechtsspezifische Aufgabenverteilung. Während die Kommission vor allem männlich besetzt war,[27] wurden für die Betreuungsarbeit auch Frauen eingesetzt: Frau H., welche halbtags beschäftigt sowohl Betreuungs- als auch Sekretariatsarbeit verrichtete, zusammen mit Herrn M., der als «sprachkundige[r] Leiter [...] an 3 Tagen pro Woche stundenweise seine Funktion vers[ah].»[28] Hauptberuflich als Personalleiter tätig, sah er sich «in der doppelten Weste als privater/öffentlicher Betreuer und Mitarbeiter einer Grossindustrie»[29] besonders für diese Aufgabe geeignet. Seine sprachlichen Fähigkeiten – ein ehemaliger Mitarbeiter erinnert sich, dass er 14 Sprachen beherrschte – setzte er für eine intensive, zum Teil auch eigenwillig-paternalistische Beratungstätigkeit ein. Die täglichen Öffnungszeiten sowie die Zahl der jährlichen Betreuungsfälle, die von 1963 bis 1971 ungefähr rund 2'700 bis über 3'500 ausmachten, verdeutlichen den Umfang dieses freiwilligen Engagements. Das Spektrum

26 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1970, unpaginiert.

27 Bei wechselnder Kommissionsgrösse (11–14 Mitglieder) waren bis 1966 eine Frau, von 1967 bis 1970 zwei Frauen in der Kommission vertreten.

28 BS WWZ/SWA: Regierungsratsbeschluss (wie Anm. 15).

29 Ausländerberatung GGG: M., Bericht Nr. 9, 2. Semester 1964, S. 4.

der Betreuungsarbeit war breit gefächert, wie der Jahresbericht für 1967/68 vermittelt:

> «Differenzen am Arbeitsplatz, die sich oft ganz einfach als Missverständnisse herausstellten, mussten abgeklärt werden; persönliche Schwierigkeiten wurden vorgetragen; Auskünfte aller Art verlangt; Steuererklärungen mussten zu Dutzenden ausgefüllt werden; in Notfällen mussten Stellungen und Wohnungen gesucht werden; Übersetzungen, sei es für Arbeitnehmer oder Arbeitgeber, wurden gemacht.»[30]

Die GGG-Beratungsstelle musste das ganze Repertoire an Angeboten selbst abdecken. So wurden beispielsweise erst im Jahre 1970 spezielle Dolmetscherstunden eingerichtet, wohl auch aufgrund der gestiegenen Nachfrage. Daneben wurden Kurse in häuslicher Kranken- und Säuglingspflege, Nothelferkurse, Verkehrskunde und Aufklärungsabende mit Referaten und Filmen über die Schweiz angeboten. Weitere wichtige Aufgaben bildeten die Beschaffung von Informationen über die verschiedensten Belange der ausländischen Arbeitnehmer und die Kontaktpflege und Koordination mit anderen Institutionen. Ebenfalls engagierte sich die Kommission im so genannten «Schulproblem» und tat sich insbesondere mit der Einrichtung von Aufgaben- und Mittagshorten und mit Sprechstunden für jugendliche Ausländer und Ausländerinnen zur beruflichen Eingliederung hervor. Mit der Einrichtung von Sprechstunden für Eheprobleme anfangs 1969 nahm sich die Beratungsstelle auch migrationspezifischen Spannungen im Eheleben an, welche die Paare in den kirchlich geprägten Selbstorganisationen wohl weniger offen besprechen konnten.[31]

Nachdem in den ersten Betriebsjahren vor allem die Lösung des «Wohnproblems» im Vordergrund stand, wurden Mitte der 1960er Jahre die Betreuungsarbeit und die Sprachkurse immer wichtiger. Besonderes Augenmerk galt den audio-visuellen Deutschkursen, die 1966 im Rahmen der GGG-Abendkurse eingeführt wurden. Ebenfalls realisiert wurde im Jahre 1969 die Errichtung eines Freizeitzentrums, welche euphorisch mit dem Eintreten «in eine neue Phase der Gastarbeiter-Betreuung»[32] betitelt wurde.

Mit dem Staatsbeitrag im Jahre 1965 konnte sich die Kommission den «langgehegten Wunsch nach einem vollamtlichen Ge-

30 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1967/1968, unpaginiert.

31 Eine ausführlichere Betrachtung der Geschlechterbilder in der Ausländerbetreuung ist in meiner eingangs erwähnten Lizentiatsarbeit zu finden.

32 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1969, unpaginiert.

schäftsführer»[33] erfüllen. Er entlastete mit seiner Arbeit auch das Kommissions-Sekretariat, so dass dieses mit dem Austritt von Frau H. und Herrn M. im Jahre 1965 nur noch von einer Person geführt werden konnte, von Frau W.-I.[34] Sie prägte in den folgenden Jahren das Gesicht der Beratungsstelle, welche nach ihrem Amtsantritt «seit der Gründung der Beratungsstellen die höchste Besucherfrequenz»[35] aufwies. Auch formte sie das Erscheinungsbild der Kommission, indem sie den grössten Teil der Jahresberichte verfasste, welche bis anhin allein vom Präsidenten geschrieben worden waren. Die Schaltzentrale und das operative Zentrum in der Ausländerberatung der GGG waren also die Betreuer und Betreuerinnen. Mit ihrer umfassenden freiwilligen Tätigkeit verkörperten sie die beschriebene Wertehaltung der GGG und wurden in den Jahresberichten entsprechend auch als «treue Helfer»[36] verdankt.

Insbesondere in der Sprache der Kommissionsschriften und in den darin enthaltenen Appellen zur ehrenamtlichen Arbeit zeigt sich, dass sich die Adressaten der Ausländerbetreuung nicht nur aus den zu betreuenden ausländischen Arbeitnehmern, sondern auch den potenziellen Betreuern zusammensetzten. Da in der Gründungsphase vorwiegend Einheimische diese Arbeit leisteten, wurde die in der sozialen Tätigkeit per se enthaltene Ungleichheit zwischen Betreuer und Betreutem durch das Gefälle zwischen dem schweizerischen Betreuerteam und der ausländischen Klientel verstärkt. Die darin enthaltenen Eigen- und Fremdbilder sind daher aussagekräftig in Bezug auf die Frage, wie sich der grundsätzlich positive Blick auf das Fremde artikulierte. Wie das Bild des Ausländers sowohl als positives wie auch als negatives Stereotyp konstruiert wurde und wie sich das eigene Selbstverständnis der Kommission als «helfende» Instanz formierte, soll im Folgenden genauer beleuchtet werden.

Eigen- und Fremdbilder in den verschiedenen Tätigkeitsfeldern

Wie bereits erwähnt, fokussierte die Kommission zunächst vor allem das «Wohnproblem», wobei die GGG auf Erfahrungen im Kampf gegen die Basler Wohnmisere Mitte des 19. Jahrhunderts und in der

33 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1965, S. 99.

34 Für die Betreuungsarbeit wurde ihr ab 1967 eine Mitarbeiterin zur Seite gestellt. Leider waren über die Person der Betreuerin keine zusätzlichen Informationen ausfindig zu machen, da heute niemand mehr auf der Beratungsstelle tätig ist, der persönliche Erinnerungen an sie hätte.

35 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1967/1968, unpaginiert.

36 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1964, S. 91.

Wohnungshygiene-Kampagne, in welcher die Arbeiterschaft zu mehr Reinlichkeit und Ordnung erzogen werden sollte, zurückgreifen konnte.[37] In der Tat lassen sich die Arbeits- und Wohnverhältnisse der Gastarbeiter der 1960er Jahre in Bezug auf die sanitären Einrichtungen und die Überfüllung der Wohnungen mit der Situation der städtischen Arbeiterschaft Mitte des 19. Jahrhunderts vergleichen. Die häufig agrarische Herkunft prägte das Wohnverhalten der Arbeitsmigranten: Zum einen spielte sich das südliche Leben – auch aufgrund klimatischer Bedingungen – im Gegensatz zum nördlichen mehr in der Öffentlichkeit ab. Zum anderen war die Haus- und Wohngemeinschaft noch nicht so stark auf die Kernfamilie reduziert, so dass die Überfüllung von Wohnungen eher in Kauf genommen wurde. Vor allem aber wirkte sich die Einstellung, dass der Aufenthalt in der Schweiz nur vorübergehend sei, in dem Sinne auf die Wohngestaltung aus, dass zugunsten billiger Mietpreise schlechte Wohnbedingungen eher akzeptiert wurden.

Untergebracht wurden die Arbeitsmigranten zum grössten Teil in firmeneigenen Wohnungen und in Barackenlagern. Mit der Einquartierung in billigen Wohnungen hatten die Arbeitgeber die Möglichkeit, ihre ausländischen Arbeiternehmer zusätzlich an den Betrieb zu binden. So lebten die Arbeitsmigranten im Vergleich zu den Schweizer Arbeitern anteilsmässig zwar häufiger in billigen Wohnungen, mussten aber einen im Verhältnis zu deren Einrichtung oft höheren Mietpreis bezahlen. Einzelne Firmen und private Hauseigentümer beuteten über ihre Wohnungen die ausländischen Arbeitnehmer regelrecht aus.

Wohnkontakt zu den Ausländern und Ausländerinnen hatte vor allem die schwächere Einkommensgruppe der Schweizer. Sie stand in direkter Konkurrenz um billige Wohnungen mit den Ausländern, so dass gerade hier Probleme der Eingliederung ausländischer Arbeitskräfte mit einer schichtspezifischen sozialen Brisanz aufgeladen waren: Das stereotype Bild der Schweizer über das ausländische Wohnverhalten war vorwiegend negativ: Als typisch italienisch – und damit ausländisch – wurde das laute und lärmige Verhalten kritisiert, während als typisch schweizerisch der Sinn für Ordnung und Sauberkeit verstanden wurde. Die ablehnende, distanzierende Haltung der Schweizer minderte die Chancen der Ausländer auch

37 Zur Tätigkeit der GGG im Bereich der Wohnungsreform vgl. Luca Trevisan: Das Wohnungselend der Basler Arbeiterbevölkerung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Basel 1989 (168. Neujahrsblatt, hrsg. von der Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige), S. 94–116.

auf dem privaten Wohnungsmarkt, zumal sich der Wohnungsmangel durch den Zustrom der ausländischen Arbeitskräfte noch verstärkte und auch zu einer Preissteigerung im Wohnbereich führte. Viele Schweizer, die sich ein Ausweichen in höhere Preislagen nicht leisten konnten und Schwierigkeiten bekundeten, eine billige Wohnung zu finden, waren verbittert und machten die Fremden dafür verantwortlich.[38]

Analog zum Kampf gegen die Wohnmisere im 19. Jahrhundert versuchte die GGG den sozialen Spannungen durch die Errichtung von Wohnraum entgegenzutreten, der auf die Bedürfnisse der Ausländer und Ausländerinnen zugeschnitten war. Im Mai 1963 wurde der Ausschuss für Baufragen mit einem Wohnbauprojekt bei der Regierung vorstellig:

> «Die Unterkunft der Fremdarbeiter ist zum Teil schlecht. Es sollten Zimmer und Wohnungen bereitgestellt werden. Der Staat hätte das notwendige Land im Baurecht abzutreten. Die Finanzierung könnte so erfolgen, dass die Hälfte durch Hypotheken, die andere Hälfte durch Anteilscheine der interessierten Firmen gedeckt würde [...].»[39]

Das Wohnproblem sollte durch die Zusammenarbeit von Staat, Unternehmern und Planungsarbeit der GGG angegangen und eine Finanzierung gesucht werden. Allerdings fühlte sich der Kanton nicht in der Lage, das Bauland zur Verfügung zu stellen, so dass der Ausschuss sich darauf verlegte, «eine Aktion zur Unterbringung von Gastarbeitern ausserhalb von Basel»[40] zu starten. 1964 erklärte sich die Regierung schliesslich bereit, geeignetes Land im Kanton Baselland zur Verfügung zu stellen und auch mit Baselland zu verhandeln, unter der Bedingung, dass die GGG die Finanzierung, Verwaltung und Vermittlung dieser Wohnungen übernehme. Damit befand sich der Ausschuss im Dilemma, dass ihm umfangreiche Aufgabenkompetenzen zwar zugestanden wurden, wenn es dann aber um die Realisierung der Projekte ging, der Kanton versuchte, sich auf einmalige Ausgaben – wie hier auf den Landerwerb – zu beschränken und die laufenden Kosten zu umgehen. Diese zu tragen, war der Vorstand der GGG nicht bereit. Der Ausländerdienst

38 Zur Wohnsituation der Arbeitsmigranten in den 1960er Jahren vgl. Braun und Seiler (wie Anm. 12). Zu den Basler Ausländerquartieren im 20. Jahrhundert vgl. Madeleine Imhof: Ausländerquartiere im 20. Jahrhundert, in: Kreis/von Wartburg (wie Anm. 11), S. 313–317.

39 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1963, S. 104.

40 Ebd.

Baselland hatte Mitte 1966 noch seine Mitwirkung zugesichert und sich bereit erklärt, sich «um die Mitfinanzierung durch basellandschaftliche Firmen zu bemühen.»[41] Aber auch er scheiterte, sogar bei einem seiner engsten Partner, dem Baumeisterverband Baselland, welcher betonte, «die Lösung des Wohnproblemes für ausländische Arbeitskräfte [sei] ausschliesslich Sache der einzelnen Firma.»[42] Damit zeigt sich, dass von Arbeitgeberseite her keine staatliche Lösung angestrebt wurde, wohl auch um die eigenen Kompetenzen und Entscheidungsspielräume nicht zu beschneiden, und weil die Bereitstellung des Wohnraumes im Sinne der betrieblichen Sozialpolitik als Aufgabe des Unternehmers verstanden wurde. Als dann der Ausschuss der GGG auch noch «eine ganz negative Antwort»[43] von der Fremdenpolizei in Liestal erhielt und Regierungsrat Lejeune «eine Cité Italienne [als etwas] absolut Unmögliches»[44] bezeichnete und versicherte, er werde sich mit Händen und Füssen dagegen wehren, war es wohl um die Realisierung des Wohnbauprojektes geschehen, denn die Jahresberichte der GGG-Kommission gingen ab 1965 nicht mehr auf dieses Projekt ein.

Die Errichtung von «Ausländerwohnungen» scheiterte also zum einen wegen Streitigkeiten der verschiedenen Akteure in Bezug auf Kompetenzen, Zuständigkeiten und Finanzierung. In der Aussage Lejeunes zeigt sich jedoch, dass die Verhinderung einer «Ausländermassierung» ebenso ausschlaggebend für das langsame Versanden des Wohnbauprojektes gewesen sein dürfte. Dahinter steckt ein ambivalentes Wahrnehmungsmuster gegenüber Ausländern, das auch in den Reihen der Ausländerberatung der GGG anzutreffen ist. Die Errichtung von Ausländerwohnungen soll den Ausländern «anständiges» Wohnen ermöglichen und zum Abbau von sozialen Spannungen beitragen. Es musste eine Lösung gefunden werden, «aus sozialen, aber auch aus rein sanitarischen Gründen.»[45] Wie bereits 100 Jahre zuvor in der Wohnungshygiene-Kampagne ging es nicht nur um die Verbesserung der sozialen Lage der Betreuten,

41 Ausländerberatung GGG: Brief der GGG-Kommission für die Betreuung der ausländischen Arbeitskräfte an Regierungsrat Dr. E. Wyss, Vorsteher des Departements des Innern, vom 1. Juli 1966, S. 1.

42 Ausländerberatung GGG: Brief des Baumeisterverbandes Baselland und Umgebung an den Ausländerdienst Baselland vom 29. November 1966, S. 1.

43 Ausländerberatung GGG: Auszug aus dem Protokoll der gemeinsamen Sitzung der Regierung der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft vom Donnerstag, dem 5. Januar 1967, S. 1.

44 Ebd.

45 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1963, S. 105f.

sondern auch um eine Anpassung an die eigenen hygienischen Standards. Damit bestätigte sich indirekt das stereotype Bild des unordentlichen Ausländers. Anders als das Vorurteil und das Argumentationsmuster des 19. Jahrhunderts erklärte die Kommission dies allerdings nicht als Folge der typisch ausländischen Lebensart, sondern zog hauptsächlich die Vermieter in die Verantwortung:

> «Von zehn [kontrollierten] Häusern war ein einziges, das zu Beanstandungen nicht Anlass gab; aber auch dieses würde sicher kein Lob verdienen. Von den anderen neun Häusern kann man nur sagen, dass die Verhältnisse ungenügend, schlecht bis miserabel sind. [...] Dass in den besuchten Häusern bestehende Vorschriften des Gesundheitsamtes in gröbster Art verletzt werden, und dass auch Wucherfälle vorkommen, ist sicher. Die festgestellten Verhältnisse sind einer Stadt wie Basel einfach unwürdig.»[46]

Die GGG-Kommission nahm also früh die Missstände in der Unterbringung der ausländischen Arbeitskräfte zur Kenntnis und scheute sich auch nicht, diese stark zu kritisieren. Allerdings deuten die Protokolle der Diskussionen im Ausschuss für Fragen der Unterkunft von Fremdarbeitern darauf hin, dass die Diskriminierung der Ausländer auf dem Wohnungsmarkt nicht wahrgenommen wurde:

> «In der Diskussion kristallisierten sich vor allem folgende Fragen heraus:
> 1. Eine Massierung [von Ausländern] sollte vermieden werden.
> 2. Sind Wohnungen oder Zimmer vordringlicher?
> Es wird Erstaunen geäussert, dass von Seiten der Arbeitgeber nicht mehr Wohnungen verlangt wurden. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, dass der Ausländer, wenn er erst 2–3 Jahre hier gelebt hat, eine Wohnung wie ein Schweizer findet. Die Italiener sind nicht diskriminiert, da sie z. B. in Altwohnungen nicht anspruchsvoll seien. Der Bedarf lässt sich zahlenmässig nicht angeben, ev. könnte der Wohnungsnachweis hierüber Auskunft erteilen. Bei den Einheimischen ist der Widerstand gegen billige Wohnungen für Ausländer sicher gross.»[47]

Diese Wahrnehmung widerspricht den von Seiler auch in Basel und Umgebung dokumentierten Aussagen von Migranten, welche gerade die Schwierigkeiten in der Suche nach einer geeigneten Famili-

46 Ausländerberatung GGG: Bericht der Kommission der GGG zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte an den Vorstand der GGG. Basel, den 6. Mai 1963, S. 4f.

47 Ausländerberatung GGG: Protokoll des Ausschusses für Fragen der Unterkunft von Fremdarbeitern vom 19. Juni 1962, S. 1.

enwohnung beschreiben.[48] Mit dem Hinweis, die Ausländer seien bezüglich der Wohnverhältnisse nicht anspruchsvoll, wurden indirekt die angeprangerten schlechten Wohnverhältnisse wieder bagatellisiert. Ausserdem mutet die Annahme, Ausländer würden bei der Wohnungssuche nicht diskriminiert, doch etwas widersprüchlich an, wenn bereits der nächste Satz einräumt, dass die Einheimischen bestimmt etwas gegen billige Wohnungen für Ausländer hätten.

Die Anmerkung, dass eine «Massierung» der Ausländer vermieden werden sollte, weist darauf hin, dass der Auftritt von Migranten «in Massen» als eine Bedrohung wahrgenommen wurde. In Bezug auf die Frage, ob im erwähnten Wohnbauprojekt eher Baracken oder Massivbauten errichtet werden sollten, wurde als Nachteil der Baracken die Ansammlung mit der Klammerbemerkung «Negerviertel»[49] vermerkt. Um das Negative dieser Entwicklung aufzuzeigen, wurden die fremden Gastarbeiter mit einer noch fremderen ethnischen Gruppe gleichgesetzt. Negativ in den Augen der Kommission war wohl auch die Tendenz zur Gettoisierung von reinen Ausländervierteln, vergleichbar mit den amerikanischen Verhältnissen während der Rassensegregation. Allerdings ging es bei der Vermeidung von «Ausländermassierungen» nicht darum, die Aufstiegschancen und Lebensqualität der Ausländer zu gewährleisten, sondern «durch geeignete Massnahmen die Agglomeration von Fremdkörpern in unserer Gesellschaft in erträglichem Masse zu halten und damit Spannungserscheinungen, wie Fremdenhass, vorzubeugen.»[50] Das Problem des Fremdenhasses wurde also nicht als eines der einheimischen Bevölkerung betrachtet, sondern als das der Ausländer, da sie als Fremdkörper eine Bedrohung für die schweizerische Gesellschaft darstellten. Dabei wurde das «Negerviertel» zum Inbegriff der bedrohlichen Ansammlung von unerwünschten Fremden.

Die Wahrnehmung der Ausländer als Bedrohung ist aber auch in den Jahresberichten der GGG-Kommission ausfindig zu machen: «Neben der Bewältigung der sich stellenden alten und neuen Aufgaben wird es auch in der Zukunft nötig sein, Brandherde frühzeitig zu erkennen und in Zusammenarbeit mit allen bestehenden Institutionen ‹Brandverhütung› zu treiben.»[51] Im Bild des Brandes wurde angedeutet, dass von den Migranten eine Gefahr für die Gesellschaft ausging, welche frühzeitig erkannt und gebannt werden

48 Vgl. dazu Seiler, Die Italiener (wie Anm. 12), S. 234f.
49 Ausländerberatung GGG (wie Anm. 47), S. 2.
50 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1966, S. 1.
51 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1964, S. 93f.

musste. Die betreuende Organisation tat sich – ebenfalls bildlich gesprochen – als Feuerwehr hervor, welche sich der gefährlichen Aufgabe aussetzte und die gesellschaftlichen Brände zu löschen verstand. In dieser Selbststilisierung wurden auf der einen Seite die Ausländer als Bedrohung für die Schweizer Gesellschaft dargestellt, auf der anderen Seite wurde die Arbeit der Kommission aufgewertet, da diese die Gefahr zu erkennen und zu neutralisieren vermochte. Es waren also gewissermassen zwei Ausländerbilder vorhanden, die beide zur Legitimation der eigenen Arbeit beitrugen; zum einen der in Not geratene, in elenden Wohnverhältnissen lebende Ausländer, dem von der Kommission geholfen werden musste, zum anderen der in Massen auftretende Ausländer, dessen Bedrohungspotenzial von den betreuenden Instanzen aufgefangen wurde. Im Übrigen könnte man auch die Bezeichnung der Notunterkunft als «Auffanglager» in diesen Zusammenhang stellen: Die Ströme der Ausländer wurden nicht empfangen, sondern «aufgefangen» und sozusagen verbal interniert. Der Organisation waren wohl die Assoziationen zu dieser Begrifflichkeit bewusst geworden, so dass sie ab dem dritten Jahr der Tätigkeit nur noch von der «Notunterkunft» sprach.

Da an der Betreuung der Ausländer Personen mit unterschiedlichen Vorstellungen über «gute Betreuung» beteiligt waren, konnte es auch zu Konflikten innerhalb der Betreuungsinstanz kommen. Aufgrund der hohen Auslastung der Beratungsstelle war bereits 1964 eine dritte Kraft hier dringend notwendig. Die GGG-Kommission strebte seit ihrer Gründung die Verpflichtung eines vollamtlichen Geschäftsführers an, welcher insbesondere die verschiedenen Tätigkeiten der Beratungsstelle koordinieren und in den Kontakt zu den Behörden und anderen Beratungsstellen treten sollte. Wortreich wandte sich der Betreuer M. gegen die «Idee eines in Nebel verhüllten, mit Dilettantismus und Buchgelehrsamkeit ausstaffierten Theoretikers»[52] und damit indirekt gegen die Verpflichtung eines Geschäftsführers, da er befürchtete, «mangels praktischer Einsatzmöglichkeiten könnte der Koordinator auf den Einfall kommen, die Mitarbeiter auf der Beratungsstelle koordinieren zu wollen.»[53] Damit stilisierte er die Betreuungsarbeit zu derjenigen Instanz hoch, die «es doch fertiggebracht [hatte], Tausenden von Rat- und Hilfesuchenden zu helfen und in unzähligen Fällen als letzter rettender Grashalm einzuspringen»,[54] und grenzte sie gleich-

52 Ausländerberatung GGG: M., Bericht Nr. 9, 2. Semester 1964, S. 6.
53 Ebd.
54 Ebd.

zeitig von den organisatorischen Tätigkeiten ab. Dabei bekundete er eine starke Abneigung gegenüber der Verwissenschaftlichung der Betreuungsarbeit, wohl auch weil er befürchtete, durch diese Entwicklung ausgegrenzt zu werden: Für die Besetzung des Geschäftsführers kam für die Kommission «nur ein äusserst qualifizierter Mann [...], evt. sogar Akademiker in Frage.»[55] Die Betreuer Frau H. und Herr M. wurden als «hervorragende Kräfte, die aber nur für eigentliche Betreuungsaufgaben eingesetzt werden können»,[56] bezeichnet. Mit dem «nur» zeichnete sich eine tendenzielle Geringachtung der praktischen Arbeit und eine Überhöhung der akademischen Ausbildung seitens der Kommissionsmitglieder ab, gegen die sich der Nichtakademiker M. vehement wehrte. Seine Demission zum Zeitpunkt des Amtsantrittes des Geschäftsführers ist wohl im Wesentlichen mit diesen Spannungen zu erklären.

Eine Abgrenzung erfolgte aber nicht nur gegenüber der internen, akademischen Konkurrenz, sondern auch gegenüber der kirchlichen Betreuung, welcher nicht nur Naivität und einseitige Parteinahme, sondern auch sprachliche Defizite vorgeworfen wurden. Dadurch wirkte sie völlig inkompetent, zumal ein entsprechendes Bedürfnis seitens der Arbeitsmigranten bestritten wurde:

> «Der vielgepriesenen geistig-seelischen Betreuung sind ganz enge Grenzen gesteckt. Wohl ist diese Feststellung vom ethischen Standpunkt aus bedauerlich, sie entspricht aber nun einmal den nackten Tatsachen. Die Leute, die von Italien und Spanien zu uns kommen, haben Hunger, nicht nach geistig-moralischen Werten, sondern ganz einfach Hunger nach Arbeit, Lohn, billige[r] Unterkunft, sie wollen sich selbst und ihre Familien erhalten, die intelligenten unter ihnen wollen ihre Kinder bei uns erziehen lassen [...].»[57]

Im Kontrast zur kirchlichen Betreuung wurde so der Eindruck vermittelt, die eigene Arbeit sei völlig neutral und wertfrei, aber vor allem den wahren Bedürfnissen der Migranten entsprechend. Die Erwähnung, dass die «intelligenten» Migranten das höher stehende schweizerische Bildungssystem präferierten, deutet an, dass die Betreuer der GGG-Beratungsstelle von einer überlegenen einheimischen Kultur ausgingen. Diese Haltung äusserte sich insbesondere dann, wenn sie in Konflikt mit Ratsuchenden kamen. So wurden

55 Ausländerberatung GGG: Brief der Kommission für die Betreuung ausländischer Arbeitskräfte an Herrn Dr. H. Schachmann vom 11. Mai 1965, S. 1.

56 Ebd.

57 Ausländerberatung GGG: M., Bericht Nr. 9, 2. Semester 1964, S. 5.

einem jungen Musikstudenten, der sich als Opfer der harten Arbeit in der Schweiz sah, von Frau H. gehörig «die Leviten verlesen»:[58]

> «Ich empfehle dem Jüngling, sein Glück in einem anderen Kanton zu versuchen. Er solle sich schämen, so zu jammern, er sei ja jung und gesund. Er sieht mich gross an und fragt, was er denn davon habe. Ich antworte: ‹Das werden Sie dann in 20 Jahren wissen.› Hätte mir der Jüngling einen besseren Eindruck gemacht, hätte ich eventuell versucht, die Fremdenpolizei zu erweichen, aber hier war es nur allzu klar, wo die Schwierigkeiten lagen.»[59]

Es wird ersichtlich, dass die Betreuerin durchaus unwirsch reagieren konnte, wenn der ratsuchende Migrant sich nicht ins Bild des arbeitswilligen und dankbaren Ausländers fügte. Auch verdeutlicht sich, dass für die Erfüllung der Betreuungsleistung die subjektive Einschätzung der Beraterin ausschlaggebend war. In ihren Augen war es gerade für einen Ausländer besonders verwerflich, Arbeiten mit niedrigem sozialen Prestige auszuschlagen. So hielt sie oben erwähntem Jüngling vor, «es breche ihm sicher kein Zacken aus der Krone, wenn er [...] auch Arbeiten verrichte, die ‹unter seiner Würde› seien»,[60] und stellte die rhetorische Frage, «ob denn der Patron den Boden wischen solle.»[61] Während dem Ausländer die elitäre Haltung gegenüber der Arbeit als Charakterschwäche angekreidet wurde, blieb es für den höher gestellten Schweizer Arbeitgeber ein Unding, eine niedrige Arbeit wie Bodenwischen zu verrichten. Damit zeigt sich, dass von Einheimischen und von Ausländern unterschiedliche Verhaltensnormen erwartet wurden: Der Ausländer hatte sich einer untergeordneten Stellung zu fügen; verhielt er sich nicht nach dieser Norm, verlor er auch die Unterstützung der Betreuungsstelle.

Auf der anderen Seite stand das nachhaltige, auch persönliche Engagement für in Not geratene Migranten: So besuchte M. am 1. November 1962 abends Unterkünfte der Spanischen Mission, deren Schliessung angekündigt worden war, um einen «unschuldigen Augenschein vorzunehmen».[62] In einer längeren Unterhaltung zeigte sich, dass die von der Räumung betroffenen Migranten die Auswei-

58 Ausländerberatung GGG: M., Bericht Nr. 6, 4. Quartal 1963, S. 6.
59 Ebd.
60 Ebd.
61 Ebd.
62 Ausländerberatung GGG: Brief von Herrn M. an Herrn Berger vom 9. November 1962, S. 1.

sung durch die Polizei befürchteten. M. riet ihnen, «das Haus nicht zu verlassen, sich aber im übrigen ruhig zu verhalten»,[63] zwei Spanier nahm er sogar mit auf den Polizeiposten, um sie zu überzeugen, «dass eine Intervention der Polizei mit Sturmgewehr und Überfallwagen wie dies in Spanien vorkommen mag, [...] nicht zu befürchten ist.»[64] Tags darauf wandte sich Herr M. an einen befreundeten Journalisten der «National-Zeitung» (NZ), nachdem vier Spanier, welchen die polizeiliche Räumung aus der Spanischen Mission noch am gleichen Abend angedroht worden war, in der Beratungsstelle vorgesprochen hatten. Obwohl der Artikel nicht veröffentlicht wurde, sah sich Herr M. genötigt zu versichern, dass auf seinen ausdrücklichen Wunsch hin die Beratungsstelle aus dem Spiel gelassen wurde und dass es ihm stets auch um die Vermeidung eines öffentlichen Skandals ging. Dem Vorstand der GGG-Kommission ging das eigenmächtige, engagierte Vorgehen von M. wohl zu weit. In der Rechtfertigung seines Vorgehens kristallisieren sich Leitvorstellungen bezüglich der Betreuungsarbeit heraus:

> «Man kann doch wirklich Menschen, denen die polizeiliche Räumung [...] angedroht war, nicht der Verzweiflung überlassen, sich nach Hause begeben und unter die warme Bettdecke kriechen. [...] Der Zufall wollte es nun, dass Hr. Dr. A. Peter, Redaktor der NZ, mich [...] zum Nachtessen eingeladen hatte. Bekanntlich läuft der Mund demjenigen über, dessen Herz voll ist. [...] Mir wird in die Schuhe geschoben, ich hätte mich am Abend des 1.11. als Autoritätsperson ausgegeben. Dies stimmt ebenfalls nicht, ganz einfach deshalb, weil unter den anwesenden Spaniern (ca. 30) eine ganze Anzahl waren, die mich kannten und wussten, dass ich mit der Autorität nicht verwandt bin. Es ist klar [...]; heute kann die Sache als harmlos dargestellt und die Nützlichkeit meiner privaten Intervention als fragwürdig ausgelegt werden. Wie ich aber meine Pappenheimer, die Schützlinge, kenne, können solche Situationen [...] leicht zu Handlungen führen, die, wenn sie auch nicht gerade in Verzweiflung ausarten müssen, grössere Kreise ziehen. Wäre dies geschehen, so würde mir sicher ein Vorwurf der Indifferenz, des Nichtwissens und der Passivität nicht erspart geblieben sein. Am schlimmsten für mich wäre es aber, mir einen solchen Tadel selbst anbringen zu müssen.»[65]

Von der betreuenden Person wurde im Besonderen persönliche Anteilnahme und auch private Intervention gefordert. Das Prinzip, das

63 Ebd.
64 Ebd.
65 Ebd., S. 1–3.

eigene Handeln moralisch verantworten zu müssen, deutet auf eine säkularisierte christliche Verhaltensnorm, säkularisiert in dem Sinne, dass die Beurteilung der Taten nicht mehr bei einer göttlichen Instanz liegt, sondern dem eigenen Gewissen überantwortet wird. Als Untugenden in der Betreuungsarbeit galten Gleichgültigkeit und vor allem Passivität. Das Bemühen, nicht als Autoritätsperson wahrgenommen zu werden, verdeutlicht, dass das Berufsethos im Beratungsdienst grundsätzlich von einem egalitären Verhältnis zwischen Betreuendem und Betreutem ausgehen sollte. So wurde auch betont: «Betreuung oder Beratung [dürfe] niemals eigennützige Motive haben und soll[e] keinesfalls Bevormundung sein.»[66] Auf eine philanthropische Wertorientierung verweist auch die Betonung der selbstlosen Tätigkeit. Damit die Betreuer in die Rolle des uneigennützigen Helfers schlüpfen und die Betreuten zu «Schützlingen» oder «Pappenheimern» werden konnten, war das Bild des in Not geratenen, verzweifelten Ausländers umso wichtiger. Die Betreuer konnten also nur dann nach den eigenen Wertvorstellungen handeln, wenn sich auch die Ausländer ihrem Bild entsprechend verhielten.

Integrationskonzepte

Das Integrationsverständnis der Beratungsstelle durchlief bereits in den ersten Jahren des Bestehens einen Wandel vom Assimilations- zum Integrationsbegriff.[67] So standen zu Beginn des untersuchten Zeitraumes die Erziehung der Ausländer und ihre Anpassung im Vordergrund: «Aufklärung und Good-will-Kampagne durch Presse bei Schweizer Bevölkerung. Hinweis, dass Ausländer zu Ruhe und Anpassung erzogen werden können, falls höflich aufgeklärt.»[68] Die Anpassungsleistung sollte hauptsächlich auf Seiten der Ausländer erfolgen, welche durch die Ausdehnung der Erzieherrolle auf die gesamte schweizerische Bevölkerung in ein Verhältnis der Unterlegenheit gedrängt wurden. Deutlich äusserte der Betreuer M. auch die Ansicht, dass die erste Generation der Gastarbeiter eigentlich

66 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1970, unpaginiert.

67 Integration («Wiederherstellung eines Ganzen») wird heute als Prozess der Eingliederung, beziehungsweise Angleichung an Wertstrukturen und Verhaltensnormen zwischen verschiedenen Gesellschaften verstanden. Dagegen tendiert die Angleichung einer ethnischen oder sozialen Gruppe im Begriff der Assimilation («Ähnlichmachung», «Angleichung») stärker in Richtung Übernahme der soziokulturellen Werte, Orientierungs- und Verhaltensmuster einer anderen Gesellschaft. Vgl. dazu Karl-Heinz Hillmann: Wörterbuch der Soziologie, 4. Aufl., Stuttgart 1994.

68 Ausländerberatung GGG: M., Bericht Nr. 9, 2. Semester 1964, S. 2.

nicht integrierbar sei. Zwar verstand er «Assimilierung» als einen Prozess von Seiten des Ausländers wie des Einheimischen her, äusserte aber die fatalistische Meinung, dass die Voraussetzungen dafür in der Schweiz nicht gegeben und die Bestrebungen zur Integration der Gastarbeiter deshalb zum Scheitern verurteilt seien. Obwohl auch die ablehnende Haltung der Bevölkerung und die Praxis der Behörden, «das Provisorium zu fördern und die natürliche Assimilierung [...] zu erschweren»,[69] ins Feld geführt wurden, traf dennoch die Hauptschuld an diesem Scheitern die Ausländer:

> «Andererseits trifft die Ausländer am gegenwärtigen Malaise eine mindestens gleiche Schuld. 99,9% aller Fremdarbeiter betrachten unser Land als willkommenen Lückenbüsser, sie wollten und wollen lediglich eine momentane Notlage verbessern, sie sind nur auf den unmittelbaren Vorteil bedacht, sie glauben die Schweiz sei ein Schlaraffenland, und im übrigen kümmern sie sich einen Pfifferling um Land, Leute und Sitten. Es sind mir zahlreiche Fälle aus allernächster Nähe bekannt, so Norditaliener, die 17 Jahre als gutbezahlte Spezialisten bei uns arbeiteten, die Niederlassungsbewilligung mit ihren Vorteilen besassen, mit ihrer ebenfalls berufstätigen Ehefrau in billigen Wohnungen hausten, ihre Kinder in unseren Schulen erziehen liessen und trotz all diesen Erleichterungen die Schweiz von einem auf den anderen Tag verliessen, um mit dem hier gesparten Kapital in ihrem Land eine neue Existenz aufzubauen.»[70]

Das Bestreben, in der Schweiz möglichst viel zu verdienen und dann mit dem erwirtschafteten Kapital wieder nach Hause zurückzukehren, wurde hier als profitgierig und undankbar dargestellt, insbesondere dann, wenn es sich um gut ausgebildete – und damit um «erwünschte» – Arbeitsmigranten handelte. Daraus ergab sich die paradoxe Situation, dass den Ausländern mangelnde Assimilationsbereitschaft vorgeworfen wurde, wenn sie sich eigentlich gemäss dem zwar schon brüchig gewordenen, aber lange Zeit propagierten Rotationsprinzip verhielten.

Insbesondere im Zuge der Auseinandersetzungen mit den beiden Überfremdungsinitiativen wandelte sich in der GGG-Kommission das Verständnis von Assimilation. Fokus der Betreuungsarbeit war nun, die «angestammte Mentalität [des Ausländers] der landesüblichen näher zu bringen, um so die Anpassung an die Verhältnisse in unserem Land zu fördern.»[71] Zwar wurde die Anpas-

69 Ebd., S. 4.
70 Ebd., S. 4f.
71 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1970, unpaginiert.

sungsleistung immer noch ausschliesslich als Aufgabe der Migranten verstanden, denn eine Veränderung oder Anpassung seitens der Schweizer war nicht vorgesehen. Aber das geforderte Ziel war nun nicht mehr, dass Ausländer zu Schweizern wurden, sondern sich der schweizerischen Lebensart annäherten:

> «Es ist sicher, dass der ausländische Arbeiter dazu geführt werden muss, die schweizerische Denk- und Verhaltensweise zu übernehmen, oder zumindest anzuerkennen. Dies kann aber niemals zwangsweise und nach schematisch aufgestellten Richtlinien geschehen. Es scheint uns, dass ein Ausländer, der bei seiner Einreise von seiner gewohnten Umgebung losgelöst wird, in unserem Lande das bleibt, was er bei der Einreise war: ein Fremder. Und dieses Gefühl des Aussenseiters wird ihn daran hindern, sich positiv seiner Umgebung gegenüber einzustellen. In ‹seiner› Gruppe aber fühlt er sich bestätigt und ist eher bereit, Neues aufzunehmen. Der Kontakt mit den ausländischen Organisationen ist wohl eines der wesentlichsten Mittel, das gegenseitige Verständnis zu fördern; vorausgesetzt, dass es nicht Ziel und Zweck dieser Organisation ist, nationale und politische Ziele zu verfolgen.»[72]

Indem die Bedeutung der eigenen sozialen Gruppe für das Gefühl des «Heimischseins» anerkannt wurde, gewannen auch die Selbstorganisationen der Ausländer, sofern sie politisch inaktiv waren, an Gewicht.

Einen Wandel erlebte auch die Bedeutung der Bildung im Integrationskonzept der Beratungsstelle: Zu Beginn des untersuchten Zeitraumes wurden insbesondere von Herrn M. Sprachkurse für Gastarbeiter noch abgelehnt. Er hielt Deutschkurse für überflüssig, da Deutsch für Leute, die meistens über sehr wenig Bildung verfügten und kaum ihre eigene Sprache richtig beherrschten, zu schwierig sei und die meisten Ausländer nicht gewillt seien, das «mühsame Erlernen des Deutschen»[73] während der vermutlich kurzen Aufenthaltszeit in der Schweiz auf sich zu nehmen. Die Schwierigkeiten bezüglich der Sprachkurse wurden also ausschliesslich mit dem Unvermögen der Migranten erklärt. Ein Überdenken und eine allfällige Anpassung der Kursformen fand bei ihm nicht statt. Sinnvoller erschienen ihm berufliche Fortbildungskurse, da die Industrie nicht über genügend Nachwuchs verfüge und gelernte oder auch angelernte Leute mehr benötige als Handlanger. Auch gäbe es unter den Ausländern viele lernwillige und intelligente Leute, «die nicht ihr

72 Ebd.

73 Ausländerberatung GGG: M., Bericht Nr. 1, 3. Quartal 1962, S. 2f.

ganzes Leben als Hilfsarbeiter fristen»[74] wollten. Indem er bezüglich beruflicher Weiterbildung den Lernwillen und die intellektuellen Fähigkeiten der Arbeiter nicht anzweifelte, zeigt sich, dass es ihm vor allem um die Aufwertung der Ausländer als Arbeitskräfte ging. Damit argumentierte der Betreuer aus einer ausgesprochen wirtschaftsbezogenen Perspektive, was sich auch in einer ökonomisch geprägten Sprache äusserte:

> «Besser, praktischer, wirtschaftlicher und vor allem durchführbar wären berufliche Fortbildungskurse, vor allem Schweissen und Lesen von technischen Zeichnungen. [...] Mit diesen Fortbildungskursen würden wir zwei Fliegen auf einen Schlag treffen: Erhöhung des Produktivitätskoeffizienten pro Arbeitskraft zu Gunsten des Unternehmers und Steigerung des Einkommens für den Arbeitnehmer, folglich grössere Arbeitsfreude (Berufsstolz), weniger Abgang und kleinere Rotationsziffer, Vorteile, die sich der Arbeitgeber etwas kosten lassen würde, sofern die Spesen nicht gänzlich durch die Teilnehmer bestritten werden könnten.»[75]

Die berufliche Weiterbildung diente weniger der Integration in die Schweizer Gesellschaft, sondern vielmehr der Produktionssteigerung und der Entwicklung eines industriell geprägten Arbeitsethos unter den Arbeitsmigranten. Implizit stand also hinter der beruflichen Fortbildung die Idee, den Ausländer zu einer guten, das heisst schweizerischen Arbeitskraft zu erziehen. Da den meisten Ausländern die Kompetenz zum Spracherwerb abgesprochen wurde, sollten Sprachkurse für die schweizerische Belegschaft oder Werkmeister durchgeführt werden, um die Verständigung am Arbeitsplatz zu gewährleisten. Die Frage, wie Ausländer ohne Sprachkompetenzen ausserhalb des Arbeitsplatzes in Kontakt mit Schweizern treten sollten, stand zu Beginn des untersuchten Zeitraumes also noch nicht zur Debatte.

Dies änderte sich mit dem Wechsel in der Führung der Betreuungsstelle: Mit der Anstellung von Frau W.-I. wurden im Rahmen der GGG-Abendkurse audio-visuelle Deutschkurse für Italiener, Spanier und Jugoslawen abgehalten. Die Sprachkompetenz wurde nun als zentrales Mittel zur Integration der Ausländer angesehen und bereits im folgenden Jahresbericht stand «bei den Massnahmen zur Integrierung der ausländischen Arbeitnehmer [...] mit an vorderster Stelle die Überwindung der Sprachbarriere.»[76] Anders als noch

74 Ausländerberatung GGG: M., Bericht Nr. 9, 2. Semester 1964, S. 2f.
75 Ausländerberatung GGG: M., Bericht Nr. 1, 3. Quartal 1962, S. 3.
76 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1967/1968, unpaginiert.

in den ersten Jahren wurde auch die Form der Sprachkurse überdacht und eine Arbeitsgruppe gegründet, welche einen «einfachen und zweckmässigen Lehrgang auszuarbeiten»[77] hatte. Für den Sprachunterricht wurde Werbung in den Betrieben gemacht, so dass teilweise einzelne Kurse nach Firmen zusammengestellt werden konnten, «was sich sehr günstig auf die Kursresultate auswirkte.»[78] Um die Schwierigkeiten bezüglich des gering ausgebauten grammatikalischen Verständnisses zu umgehen, wurden vor allem Sprachstrukturen anhand von lokalen Themen wie der Fasnacht eingeübt. Dabei wurde betont, dass nicht die Grammatik, «sondern das Einfühlungsvermögen des Lehrers in die Mentalität und Stimmung der Schüler»[79] wichtig sei. Integrationsarbeit über den Sprachkurs wurde also zum einen über die lokale Thematik geleistet. Zum anderen lebte die Lehrkraft die Integrationsleistung der Gegenseite vor, indem sie sich in die Mentalität und Stimmung ihrer Schüler hineinversetzte. In diesem Sinne waren die Sprachkurse auch Modell für eine Integration, an der beide Seiten beteiligt waren. Die Rollenverteilung verblieb allerdings, gemäss dem Verhältnis zwischen Schülern und Lehrperson, bei den Ausländern als empfangende, lernende und bei den Betreuern als gebende, lehrende Instanz. Mit diesem Verständnis des zwar ungleichen, aber doch gegenseitigen Prozesses ging auch – freilich ohne semantischen Wandel – eine Verschiebung vom Assimilations- zum Integrationsbegriff einher, den man nun eher als «Mittelweg zwischen unseren und ihren Gewohnheiten»[80] verstand.

Die Auseinandersetzung mit den Überfremdungsinitiativen

Mit der Wahrnehmung der Ausländer als Fremdkörper in der Schweizer Gesellschaft übernahm auch die Ausländerberatung der GGG zeittypische Überfremdungsängste. Die Vehemenz und die nur knappe Ablehnung der Schwarzenbach-Initiative schreckte allerdings die GGG-Kommission auf, so dass sie sich trotz politischer Neutralität zu einer Stellungnahme genötigt sah. Das Zustandekommen der Initiative wurde auf Fehler, die «bei Behörden, in Wirtschaftskreisen, beim kleinen Manne, der vom Ausländer profitiert, wie auch beim Ausländer selbst zu suchen»[81] seien, zurückge-

77 Ebd.
78 Ebd.
79 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1969, unpaginiert.
80 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1970, unpaginiert.
81 Ebd.

führt. Als Pendant zur Denkfigur der Integration von beiden Seiten her wurden nun die Fehler bei allen Beteiligten gesucht: Wie die Leistung zur Integration nicht mehr von nur einer Seite her verlangt werden konnte, war auch eine einseitige Schuldzuweisung für die Spannungen nicht denkbar. Die Befürworter der Initiative als «fanatische [...] Anhänger der Stockerschen Anti-Italiener-Partei»[82] abzuwehren, wie es Herr M. im Zusammenhang mit der ersten Initiative noch getan hatte, war nun nicht mehr möglich.

Um «durch objektive Beratung und Aufklärung das Emotionelle, allzu Gefühlsbetonte [in der Überfremdungsdebatte] auf eine sachliche Basis zu bringen»,[83] kam mit dem Soziologen Peter Atteslander zum ersten und einzigen Mal im untersuchten Zeitraum ein Aussenstehender im Jahresbericht zu Wort. Dass die Wahl auf einen Soziologen fiel, verweist zum einen auf ein sich wandelndes und modernisierendes Selbstbild der GGG-Beratungsstelle, die sich mit der Bezugnahme auf die relativ neue Wissenschaft einen aufgeschlossenen, rationalen Anstrich verleihen wollte. Zum anderen verdeutlicht sich in der Wahl des Akademikers die erwähnte Hochschätzung des wissenschaftlichen Zugangs zum «Ausländerproblem».

Unter dem Druck des drohenden Erfolgs der Initiative zeigte sich die GGG-Kommission verunsichert und nahm die Gegenwart allgemein als krisenhaft wahr:

> «Wenn man zu einer guten Lösung kommen will, müssen alle Aspekte unter Berücksichtigung der verschiedensten Interessen gründlich geprüft werden. Wir leben in einer Zeit, in der die heute geltenden Werte morgen schon fragwürdig geworden sind, und wenn unsere Planung heute einseitig gemacht wird, so müssen wir es morgen büssen.»[84]

Als Reaktion auf einen beschleunigten gesellschaftlichen Wandel wurden Werthaltungen und deren Brüchigkeit thematisiert. Jedoch wurde der angenommene Wertewandel nicht als Wertezerfall, als Auflösung der Werte gesehen, sondern als Herausforderung, sich diesem Wandlungsprozess zu stellen. Auch die Anmerkung des Soziologen Atteslander, dass es in der Überfremdungsdiskussion im Grunde nicht um Zahlen, sondern um Werthaltungen gehe, bestä-

82 Ausländerberatung GGG: M., Bericht Nr. 6, 4. Quartal 1963, S. 3. Die 1963 von Albert Stocker gegründete «Schweizerische überparteiliche Bewegung zur Verstärkung der Volksrechte und der direkten Demokratie» wurde im Volksmund aufgrund ihres fremdenfeindlichen, zum Teil rassistischen Vokabulars schlicht «Anti-Italiener-Partei» genannt.

83 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1970, unpaginiert.

84 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1967/1968, unpaginiert.

tigt, dass die Initianten ihren Gegnern, die bis anhin vorwiegend ökonomisch argumentiert hatten, einen wertorientierten Diskurs aufzwangen. Allerdings nahm die Kommission publizistisch nicht deutlicher Stellung zu ihrer eigenen Werthaltung, sondern es blieb bei den oben beschriebenen, eher vage geäusserten Vorstellungen von gegenseitigem Verständnis. Auch legte die Kommission zur Lösung der angeblichen Überfremdungsgefahr keine direkten Vorschläge vor; diese wurden lediglich im Artikel von Peter Atteslander geäussert, welcher zwar auch von der Unmöglichkeit der «Assimilation in einer Generation ausging»,[85] aber ein Erproben «des sozialen Verhaltens durch effektive soziale Kontakte»[86] propagierte. Seine Vorschläge, Einbürgerungskandidaten Militärdienst leisten zu lassen oder Ausländern in Vereinen Aufgaben zu übergeben, «an denen sie ihre zukünftige Staatsbürgerschaft erproben könnten»,[87] hätte die GGG-Kommission wohl auch nicht in dieser Form selbst vorbringen können, ohne sich den Unmut breiter, für die Organisation wichtiger Kreise zuzuziehen.

Die Schwarzenbach-Initiative führte die Betreuungsinstanz in einen Konflikt mit den eigenen Werten: Einerseits verbot die Neutralität der Organisation, in politische Entscheidungen einzugreifen, andererseits bestand die moralische Verpflichtung, gegen die als unmenschlich empfundene Initiative vorzugehen:

> «Beide Ereignisse [die Eröffnung des Freizeitzentrums und die Volksabstimmung vom 7. Juni 1970, AW] haben unsere Arbeit, unsere Überlegungen und Entscheidungen wesentlich beeinflusst. [...] In der Kontroverse um die Überfremdungsinitiative war von Anfang an klar, dass die Kommission keine offizielle Stellung einnehmen konnte in der Frage, die erstens politisch motiviert war; zweitens quantitativ Massstäbe setzte. In unserer Arbeit stand immer der Mensch im Vordergrund und wir hatten uns auch nach diesem Kriterium zu verhalten. Ob mehr oder weniger Ausländer, die Probleme, die sich uns stellten und die wir nur zu einem kleinen Teil bewältigt hatten, würden sich kaum ändern.»

Mit der Maxime, den Menschen in den Vordergrund zu stellen, bediente sich die GGG-Kommission eines ethisch aufgeladenen Begriffes, welcher der Angst vor dem Verlust der heimischen, schweizerischen Eigenart den Wert der Gleichheit und Würde aller Men-

85 Ebd.
86 Ebd.
87 Ebd.

schen entgegenstellte. Da «die vom Humanismus und der Aufklärung getragenen Bekenntnisse zur Menschenwürde [...] letztlich säkularisierte Formen der christlichen Personalitätsidee»[88] sind, zeigt sich, dass die GGG-Beratungsstelle den Initianten im Grunde einen christlich orientierten Wertediskurs entgegensetzte. Den Ausländern wurde dabei ein erstaunliches Verständnis für die «heikle Situation der Schweiz» zugebilligt, und sie erhielten als Träger dieser Werthaltung des gegenseitigen Verstehens eine positive Darstellung:

> «Und nicht zuletzt fiel uns die heikle Aufgabe zu, den Ausländern die vielschichtigen Gründe dieser öffentlichen Auseinandersetzung zu erklären und sie zu beruhigen. Gerade der einfache Arbeiter musste die Stimmung in unserem Land als fremdenfeindlich empfinden. Andererseits waren wir oft erstaunt, wie viel Verständnis z. B. die Spanier für die heikle Situation der Schweiz empfanden.»[89]

Dennoch hielt die GGG-Beratungsstelle mit Kritik an der Schweizer Gesellschaft auch nach der Initiative sehr zurück: Sie beurteilte die Stimmung im Lande nicht direkt als latent fremdenfeindlich, sondern führte diesen Eindruck auf die Wahrnehmung des einfachen ausländischen Arbeiters zurück. Die Situation schien insofern problematisch, als die einheimische und die ausländische Bevölkerung als zwei komplett verschiedene Gruppen aufgefasst und deren Beziehungen untereinander auch als «gestört»[90] verstanden wurden. Unter dieser Prämisse sah sich die Organisation vor allem als Vermittlungsinstanz, die sich einer eindeutigen Stellungnahme zu enthalten hatte. Unter dem Druck der Schwarzenbach-Initiative war sie allerdings gezwungen, Position zu beziehen und die eigene Werthaltung deutlicher als bisher zu erläutern.

Schluss

Die Ausländerberatung der GGG baute sich im Laufe der 1960er Jahre «aus dem Nichts heraus» auf. Für das Überstehen der schwierigen Anfangsphase wurde von den Betreuern sehr viel Engagement, Zeit und Geduld gefordert. Das ethische Handlungsmotiv auf Seiten der Betreuer basierte auf der Wertegrundhaltung der GGG. Die Ausländerbetreuung im Dienst am Nächsten implizierte aber im-

88 Konrad Fuchs/Heribert Raab (Hgg.): dtv Wörterbuch zur Geschichte, Bd. 2, 9. Aufl., München 1993, S. 524.

89 Ausländerberatung GGG: Jahresbericht 1970, unpaginiert.

90 Ebd.

mer auch die Hilfsbedürftigkeit der Betreuten, wodurch die Arbeitsmigranten in ein Verhältnis der Ungleichheit und Abhängigkeit zur Beratungsstelle gerieten. Indem der Schweizer Bevölkerung insgesamt eine Art ideeller Betreuerrolle zugewiesen wurde, verfestigte sich die Vorstellung von den gebildeten, überlegenen Einheimischen, welche die – auch geistig – unterlegenen Fremden zu erziehen hatten. Auf der anderen Seite war gerade das Bild des hilfsbedürftigen Ausländers auch nötig, um die Finanzierung von dessen Betreuung zu legitimieren; ohne «Ausländerproblem» wäre schwerlich eine Unterstützung der Ausländerberatung möglich gewesen.

Das Assimilationsmodell ging also von einem Defizit der Ausländer aus, welches die Beratungsstelle mit ihren Angeboten auszugleichen versuchte. Dies bedeutete aber auch, dass – trotz der Propagierung des gegenseitigen Verständnisses – die Anpassungsleistung vor allem von den Migranten gefordert wurde.

Gerade in der Auseinandersetzung mit den beiden Überfremdungsinitiativen wurde deutlich, dass sich die Beratungsstelle mit Kritik an der einheimischen Bevölkerung sehr zurückhielt: Die Überwindung der Überfremdungsgefahr sah man hauptsächlich in der Anpassung der Ausländer und weniger in einem Umdenken der Schweizer. Hier wird auch ersichtlich, dass die betreuende Instanz nicht ausserhalb des gesellschaftlichen Diskurses agierte, sondern genauso Überfremdungsängste aufweisen konnte wie ein Schweizer Arbeiter, welcher sich durch die ausländische Konkurrenz bedroht fühlte. Indem die Forderungen der Initianten allerdings indirekt die Existenz der Betreuungsstelle hinterfragten, stellten sie eine enorme Herausforderung für die Organisation dar. Gerade weil sie sich legitimieren musste, war die GGG-Beratungsstelle gezwungen, trotz politischer Neutralität klar Position zu beziehen und die Grundpfeiler der eigenen Arbeit neu zu überdenken. Hier stellte insbesondere die Schwarzenbach-Initiative eine Zäsur in der Ausländerbetreuung dar: Waren bis anhin mehrheitlich wirtschaftliche Begründungen für die Aufnahme von ausländischen Arbeitskräften angeführt worden, so ging es nun unter dem Druck der Überfremdungsinitiative auch um die Frage nach einem ethisch richtigen Umgang mit den Fremden.

Indem die Organisation nur wenige Jahre nach der Gründung bereits fundamental in Frage gestellt wurde, musste sie auch eine ausgesprochene Flexibilität und Wandlungsfähigkeit an den Tag legen. So war zu entscheiden, mit welchen Angeboten und Kursen den Ausländern geholfen und deren Integration gefördert werden sollte und welche Unternehmungen bereits wieder obsolet waren.

Da sich die Ausländerbetreuung noch auf keine Erfahrungswerte beziehen konnte, musste die Beratungsstelle bildlich gesprochen ins kalte Wasser der Praxis springen und erst einmal eigene Erkenntnisse sammeln, an die man dann die eigene Arbeit anpassen konnte. Dafür musste sie sich allerdings auch eine selbstkritische Haltung aneignen, ohne die sie den wandelbaren Vorstellungen, was ein Ausländerdienst zu leisten habe, nicht gewachsen gewesen wäre. Mit ihren wechselhaften Ansätzen stellte sie aber auch eine Art Seismograph der Wahrnehmung der Ausländer in der Gesellschaft dar: Im Wechsel der Programminhalte und im Sprachwandel waren auch Änderungen der gesellschaftlichen Vorstellungen darüber, wo die Probleme «mit den Ausländern» lagen, ablesbar. So liess sich beispielsweise verfolgen, wie sich der Spracherwerb der Ausländer vom unnötigen und aussichtslosen Unterfangen innerhalb kürzester Zeit zum Hauptintegrationsfaktor etablierte. Auch zeichnete sich am Ende des untersuchten Zeitraumes das Bestreben ab, vermehrt auch Migranten oder deren Selbstorganisationen strukturell einzubinden, was mit einem, wenn auch nicht sehr deutlichen, Wechsel vom Assimilations- zum Integrationsbegriff einherging. Allerdings blieb die reelle Einbindung der eigentlichen Hauptakteure, der Ausländerinnen und Ausländer, in deren Dienst sich die Organisation stellte, vorerst noch eher bescheiden. Neben der strukturellen Unterbesetzung kamen sie auch in den Vereinsschriften kaum zu Wort. Dies verdeutlicht, dass nicht die Betreuten, sondern die potenziellen Betreuer die Adressaten der Jahresberichte waren. Im Sprechen über die Ausländer liess sich deshalb auch mehr über die Wahrnehmung der Fremden in der betreuenden Instanz aussagen als über die Einstellung und das Empfinden der Ausländer selbst. Die Frage nach dem Wirkungskreis der Ausländerberatung der GGG und deren Akzeptanz unter den Migranten ist deshalb schwierig zu beantworten. Der stetige Anstieg der Beratungen lässt jedoch vermuten, dass die Betreuung von sehr vielen Ausländern akzeptiert und geschätzt wurde.

Der Einblick in die internen Akten der GGG-Beratungsstelle hat aber auch aufgezeigt, dass das Verhältnis zwischen Betreuenden und Betreuten nicht nur harmonisch war, was in den Jahresberichten verständlicherweise nicht zur Sprache kam. Insgesamt ist die Tendenz erkennbar, Ausländer, die nicht ins propagierte Idealbild passten, wie zum Beispiel Kommunisten, auszublenden.

Die Gastarbeiterbetreuung formierte sich zu Beginn der 1960er Jahre ausschliesslich aus dem persönlichen Engagement von Personen aus den verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen; ein

grosser Teil der Arbeit wurde und wird ehrenamtlich verrichtet. Ausländer nur als Arbeitskräfte zu betrachten, die sich bei Bedarf wieder abstossen liessen, widersprach der Wertvorstellung der Betreuer in solchem Masse, dass sie bereit waren, Zeit und Einsatz in die Unterstützung und Eingliederung von Ausländern zu investieren. Damit trugen sie aber auch die Auseinandersetzung um einen ethisch-moralisch richtigen Umgang mit den Fremden in die Migrationsdebatte hinein, welche zu einer grösseren Sensibilisierung gegenüber sprachlicher und sozialer Diskriminierung führte. In diesem Sinne sind die Bemühungen der Betreuer und Betreuerinnen, den sozialen Konflikt zwischen den Einheimischen und Fremden zu entschärfen, bei aller Kritik ihres auch ungleichen Blicks auf «die Ausländer» zu würdigen. Insofern stellt die Arbeit der Ausländerberatung der GGG in den 1960er Jahren einen ersten Schritt zur heutigen weitgehend offenen Einstellung gegenüber der ehemals fremden Generation der Gastarbeiter dar.

Angelika Wenzel
Obwaldnerstrasse 5
4055 Basel