

Über das Bleiben.

Das basel-städtische Migrationsregime (1960-1980)

Dissertationsschrift zur Erlangung der Würde einer Doktorin der Philosophie
vorgelegt der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel.

von
Flavia Grossmann

aus
Zürich (ZH) und Rothenthurm (SZ)

Basel, 2024

Originaldokument gespeichert auf dem Dokumentenserver der Universität Basel
edoc.unibas.ch



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung-Nichtkommerziell 4.0 International Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

Genehmigt von der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel, auf Antrag von Prof. Dr. Martin Lengwiler und Prof. Dr. Barbara Lüthi.

Basel, den 23. Oktober 2019

Der Dekan, Prof. Dr. Ralph Ubl

«Integrarsi non vuol dire entrare sotto una doccia con una personalità e uscirne con un'altra, magari [magari, sic.] di indigeno fatto a misura per il nord delle Alpi.» (Giovanni Maltese an amici, s. d., SozArch, Ar 40.10.5)

«Sich integrieren bedeutet nicht, in die Dusche mit einer Persönlichkeit einzutreten und mit einer anderen Persönlichkeit auszutreten, möglichst als Einheimischer, der in die Gebiete nördlich der Alpen passt.»

Dank

Auf meiner Reise zum Manuskript meiner Dissertation hat sich vieles in meinem Leben verändert. Und noch mehr Menschen haben mich dabei begleitet, ohne die ich nicht so weit gekommen wäre. Ihnen gilt mein grösster Dank.

Als Erstes danke ich den Gesprächspartner*innen für die informativen, zuvorkommenden und eindrücklichen Begegnungen. Sie waren bereit, mit mir ihr Expert*innenwissen zu teilen und damit meine Arbeit auf unvergleichliche Weise zu unterstützen. Mein Dank geht auch an meinen Hauptbetreuer Prof. Dr. Martin Lengwiler, der mit seiner umsichtigen Art mein Forschungsprojekt voranbrachte und mit viel Verständnis auf meine neuen Lebenssituationen reagierte. Dank gebührt auch Prof. Dr. Barbara Lüthi, die sich nicht nur zur Begutachtung meiner Dissertation bereit erklärt hat, sondern auch in Gesprächen mit etlichen Hinweisen meine Forschung weitergebracht hat. Ich bin auch dem Schweizerischen Forschungsfonds sowie dem Forschungsfonds der Universität Basel für ihre finanziellen Unterstützungen zu Dank verpflichtet. Wichtig für die Bereitstellung von Quellen waren zudem Flavio Tiburzi vom Erziehungsdepartement Basel-Stadt und Robert Weller von der GGG Migration. Hermann Wichers unterstützte mich nicht nur beim Zugang zu den Quellen im Staatsarchiv Basel-Stadt, sondern bereicherte meine Forschung auch durch viele Gespräche über die Wirkungsmacht der Akten. Bettina Roncelli half mir bei der Übersetzung italienischer Quellen des Schweizerischen Sozialarchivs. Ihnen allen gebührt mein Dank.

Das Arbeiten an der Dissertation ist zuweilen einsam und beschwerlich. Gerade deswegen möchte ich mich von ganzem Herzen bei meinen Wegbegleiter*innen rund um die Kanonengasse bedanken, insbesondere Céline Angehrn, Carla Cordin, Tanja Hammel, Anna Leyrer, Simona Isler, Mirjam Janett, Maria Tranter, An Lac Truong Dinh und Anina Zahn. Ihr habt mich nicht nur mit euren Anregungen weitergebracht, sondern auch täglich motiviert und zum Lachen gebracht. Darüber hinaus danke ich Anna Wyss, Melanie Würth und Rolf Gutierrez für die Durchsicht einzelner Kapitel und vor allem für ihre Freundschaft. Doris Tranter danke ich für ihre Korrekturen.

Mein innigster Dank geht an Lotta, Linus und Pascal Pfister für die grosse Geduld und ihre Fähigkeit, mich immer wieder mitten ins Leben zu holen, sowie an meinen Bruder, Marco Grossmann und seine Familie, für ihren unnachgiebigen Glauben an mich und meine Forschung. Abschliessend möchte ich meinen Eltern, Walter und Barbara Grossmann-Bisculm, für ihre Unterstützung auf allen Ebenen, für ihre Grosszügigkeit und Hingabe danken. Ich widme ihnen diese Arbeit mit all meiner Dankbarkeit und Zuneigung.

INHALTSVERZEICHNIS

DANK

1. EINLEITUNG: MIGRATION ALS REGEL – ÜBER DAS BLEIBEN SCHREIBEN	- 1 -
1.1 THE LOCAL MATTERS: ERKENNTNISINTERESSE, FRAGESTELLUNGEN, PERSPEKTIVEN	- 3 -
1.2 VON FEHLENDEN AKTEUR*INNEN: FORSCHUNGSSTAND.....	- 9 -
1.3 AGENCY, STRUKTUR UND MIGRATIONSREGIME: THEORETISCHE UND METHODISCHE ÜBERLEGUNGEN.....	- 16 -
1.4 VIELFÄLTIGE AKTEUR*INNEN: HETEROGENER QUELLENKORPUS.....	- 21 -
1.5 AUFBAU DER ARBEIT, BEGRIFFE UND LESEHINWEISE	- 24 -

TEIL I. GEISTIG-SEELISCHE BETREUUNG: DIE SOZIALFÜRSORGERISCHEN BERATUNGSSTELLEN . - 27 -

2. DIE FORMATION DES BETREUUNGSGEDANKENS UND ERSTE INSTITUTIONALISIERUNGSPROZESSE.....- 31 -

2.1 DIE ABKEHR VOM ROTATIONSMODELL UND DAS ABKOMMEN VON 1964.....	- 32 -
2.2 DIE «STUDIENKOMMISSION FÜR DAS PROBLEM DER AUSLÄNDISCHEN ARBEITSKRÄFTE».....	- 35 -
2.2.1 Die Betreuung aus dem Blickwinkel der Studienkommission.....	- 36 -
2.2.2 Vielfältige und ambivalente Aufgaben.....	- 40 -
2.3 WICHTIGER ANSTOSS: DIE TAGUNGEN DER LANDESKONFERENZ FÜR SOZIALE ARBEIT.....	- 42 -
2.3.1 Eine traditionelle Partnerschaft	- 42 -

3. DIE KOMMISSION FÜR AUSLÄNDISCHE ARBEITSKRÄFTE UND IHRE BERATUNGSSTELLE IM KANTON BASEL-STADT

.....- 56 -	
3.1 ORGANISATION, TRÄGERSCHAFT, FINANZIERUNG.....	- 57 -
3.1.1 Kommission.....	- 59 -
3.1.2 Beratungsstelle.....	- 61 -
3.1.3 Finanzierung.....	- 63 -
3.1.4 Kontakte und Konflikte	- 64 -
3.2 ZWISCHEN HILFE IN DER NOT, FRAGEN DER ANGLEICHUNG UND DEM RINGEN UM NEUTRALITÄT – BETREUUNGSDISKURS, ARBEITSWEISE UND TÄTIGKEITSFELDER.....	- 67 -
3.2.1 «Hilfe in der Not» – Die Anfangsjahre 1961-1965.....	- 69 -
3.2.2 Professionalisierung und Angleichungsforderungen – Die Zeit nach dem Abkommen mit Italien (1965-1970)	- 71 -
3.2.3 Die Suche nach einer eigenen Sprache – Die ambivalenten 1970er-Jahre.....	- 73 -
3.2.4 Die neuerliche Frage der Linderung in der Not und die späte Mitbestimmung – Die 1980er- Jahre.....	- 76 -
3.2.5 Spannungsfelder und der Rückzug in die Beratung – Zusammenfassung	- 77 -

EXKURS: DIE UNTERKUNFTSFRAGE

.....- 79 -	
Die unterschiedlichen Unterkunfts- und Wohnformen	- 80 -
«Zu einem grossen Teil sind die Italiener selber schuld an Zuständen, die wir als ungenügend betrachten» –Argumentationsmuster und Widerstände	- 82 -
Argumentative und materielle Interventionsversuche.....	- 86 -
Die GGG meldet sich zu Wort.....	- 89 -
Fortdauernde Diskriminierungen im Zugang zum Wohnungsmarkt	- 93 -
Widerstände und k(l)eine Eingeständnisse: Fazit Exkurs	- 95 -

3.3	ZUSCHREIBUNGSPROZESSE: FRAGMENTE STEREOTYPISCHER UND ÜBERLEGENER REPRÄSENTATIONEN	- 97 -
3.3.1	Zwischen Naturhaftigkeit und Freundschaft	- 99 -
3.3.2	Dankbar oder fordernd	- 100 -
3.4	ZWÄNGE, WIDERSTÄNDE UND EIGENINITIATIVE: HANDLUNGSSPIELRÄUME VON MIGRANT*INNEN	- 104 -
3.4.1	Mitbestimmung	- 105 -
3.4.2	Selbstorganisierte Angebote	- 107 -
4.	BERATUNG ALS ZENTRALES INSTRUMENT DER BETREUUNG: ZWISCHENBILANZ I	- 112 -

TEIL II. FREMDSPRACHIGKEIT: ZUM UMGANG MIT DIFFERENZ IN BILDUNGSPOLITISCHEN ZUSAMMENHÄNGEN - 116 -

5.	DIE SCHULE ALS AUSHANDLUNGSORT DES BLEIBENS: VON NATIONALEN GRUND-SÄTZEN UND KANTONALER UMSETZUNG	- 120 -
6.	MIGRANTISCHE UND BEHÖRDLICHE ANTWORTEN AUF DIFFERENZ – AKTEUR*INNEN, ANGEBOTE UND KRITIK	- 125 -
6.1	MIGRATION ALS RANDTHEMA: SCHULGESETZ UND SCHULORGANISATION IN BASEL-STADT.....	- 125 -
6.2	ANGEBOTE IM VORSCHULISCHEN ALTER	- 128 -
6.2.1	Kindertagesstätten: Von Notwendigkeiten und privaten Verantwortlichkeiten	- 128 -
6.2.2	Kindergarten als Fundament der Chancengleichheit	- 135 -
6.3	ANGEBOTE IM SCHULPFLICHTIGEN ALTER.....	- 153 -
6.3.1	Die italienischen Privatschulen: <i>Scuole di ponte?</i>	- 153 -
6.3.2	Die Rückkehr im Blick: HSK-Kurse.....	- 171 -
6.3.3	Vom Fremden zur Regel: Ausdifferenzierung der Angebote	- 173 -
7.	BILDUNG ALS MÖGLICHKEIT DER PARTIZIPATION: ZWISCHENBILANZ II.....	- 198 -
	Gleichzeitigkeit der Massnahmen und Wandel der Funktionszuschreibung	- 198 -
	Pionierrolle der Migrationsorganisationen und Anstösse aus der Praxis	- 201 -
	Instrumente der Einflussnahme und Orte der Aushandlung	- 202 -
	Fragen von gestern sind Fragen von heute	- 208 -

TEIL III. VERWALTETE MIGRATION: MIGRANTISCHE UND BEHÖRDLICHE PRAKTIKEN IN REKURSVERFAHREN - 210 -

8.	VON GESETZLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN UND KANTONALEN HANDLUNGSSPIELRÄUMEN	- 214 -
9.	RECHTSMITTELVERFAHREN: BEDINGUNGEN, MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN	- 225 -
9.1	DIE REKURSE IN ZAHLEN: QUANTITATIVE ANGABEN UND VERFAHRENSABLÄUFE	- 226 -
9.2	ZUGANGSBARRIEREN	- 233 -
9.3	KRITIK AM VERFAHREN: EINGEHENDERE MATERIELLE UND «ZEITGEMÄSSE» PRÜFUNG.....	- 239 -

9.3.1	Die Petitionskommission als Möglichkeit, um erhöhte Aufmerksamkeit zu erreichen: Der Fall von Giuseppe Catoni*	- 239 -
9.3.2	Der Gang vor das Bundesgericht als Möglichkeit, um Recht zu bekommen: Der Fall von Mario Fontana*	- 242 -
10.	VON WIDERSTÄNDIGEN MIGRANT*INNEN, EINFLUSSREICHEN ARBEITGEBER*INNEN UND EIGENSINNIGEN BEAMT*INNEN.....	- 247 -
10.1	EIN «EINWANDFREIER GESUNDHEITZUSTAND» UND EIN ANGEPASSTER CHARAKTER – PROBLEMATISIERUNGEN UND GEGENDARSTELLUNGEN	- 248 -
10.2	«DIESEM ZEUGNIS KÖNNEN WIR KEINEN GLAUBEN SCHENKEN» – EINFLUSSMÖGLICHKEITEN VON ARBEITGEBER*INNEN UND WIDERSTAND VON MIGRANT*INNEN	- 255 -
10.3	KEIN RECHT AUF ZUSAMMENLEBEN – DER GESCHLECHTSSPEZIFISCHE UMGANG IN FAMILIENFRAGEN UND DIE FESTIGUNG TRADITIONELLER GESCHLECHTERROLLEN	- 257 -
11.	DIE BEWERTUNG DER ARBEITSKRAFT ALS ZENTRALES MERKMAL DER REKURSPRAXIS: ZWISCHENBILANZ III.....	- 261 -
12.	<u>SCHLUSSBETRACHTUNGEN</u>	<u>- 265 -</u>
	Der Mensch oder die Arbeitskraft? – oder: Der Staat ist kein Monolith	- 266 -
	Betreuung, Integration, Assimilation	- 269 -
	Migrantische Agency in spezifischen Herrschaftskontexten	- 270 -
	Widerständigkeit als Chance	- 271 -
	<u>ANHANG.....</u>	<u>- 272 -</u>
13.	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	- 273 -
14.	QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS	- 274 -
14.1	QUELLEN.....	- 274 -
14.1.1	Ungedruckte Quellen.....	- 274 -
14.1.2	Gedruckte Quellen.....	- 276 -
14.1.3	Interviews.....	- 281 -
14.1.4	Emailkorrespondenz	- 282 -
14.2	DARSTELLUNGEN	- 282 -
14.2.2	Filmdokumente	- 304 -
14.2.1	Internet	- 305 -

1. Einleitung: Migration als Regel – über das Bleiben schreiben

Wer sich mit dem Thema Migration in der Schweiz auseinandersetzt, befindet sich mitten in

einem stark politisierten Feld und einer oft emotional geführten Debatte. Migrationspolitische Sachvorlagen führen kontinuierlich zu hitzigen Auseinandersetzungen und einer starken Mobilisierung der Bevölkerung.¹ Rechts-populistische Parteien, allen voran die Schweizerische Volkspartei (SVP), haben Migration zum zentralen Interessenfeld ihrer Aktivitäten erklärt. Sie konstruieren Migration als Sonderfall der Gegenwart und als gesellschaftlichen Konfliktbereich und verknüpfen mit ihr Arbeitslosigkeit, Kriminalität und die Bedrohung des Sozialstaates.² Diese Diskussionen reduzieren Migration auf scheinbar problematische Aspekte und klammern ihre positiven Dimensionen aus.³

Insbesondere auf wissenschaftlicher Ebene werden die aufgeregten Diskussionen seit einiger Zeit auch in der Schweiz mit Hinweisen auf die traditionsreiche Geschichte der Migration kontrastiert. Die neuere Migrationsforschung betont, dass seit jeher Menschen auf der ganzen Welt ihre Lebensräume verlassen. Sie sind auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen oder flüchten vor Kriegen, Natur- und Hungerkatastrophen oder aufgrund von wirtschaftlichen Notlagen. Dabei sind die Gründe für ein Wegziehen in den meisten Fällen multipel.⁴ Die Annahme, dass Sesshaftigkeit die historische Normalität und Migration die Ausnahme darstelle, muss demnach hinterfragt werden. Analog dazu formulierte Klaus Bade bereits 2000 sein unterdessen einschlägiges Credo, dass Migration zur *Conditio humana* gehört, ebenso wie Geburt und Tod.⁵ Migration und die mit

¹ Die höchste Stimmbeteiligung erreichte die «Schwarzenbachinitiative» von 1970 mit 74,7%. Die Abstimmung vom 7. Februar 2014 zur «Masseneinwanderungsinitiative» mit 56,6% ist das aktuellste Beispiel, siehe: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03.html>, zuletzt konsultiert am 12.4.2018.

² Vgl. Skenderovic, Damir; D'Amato, Gianni: Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulistische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren, Zürich 2008, Klappentext.

³ Vgl. zur Kritik an den negativen Aspekten: Purtschert, Patricia; Meyer, Katrin: Migrationsmanagement und die Sicherheit der Bevölkerung, in: Dies. (Hg.): *Gouvernementalität und Sicherheit. Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault*, Bielefeld 2008, S. 149.

⁴ Vgl. zur Übersicht: Harzig, Christiane; Hoerder, Dirk: *What is Migration History?*, Cambridge 2009. So war die Schweiz beispielsweise lange ein klassisches Auswanderungsland, über Jahrhunderte wanderten mehr Menschen aus als ein. Als im Zuge der Industrialisierung im 19. Jahrhundert ganze Bevölkerungsschichten verarmten, motivierten einige kantonale Behörden ihre Bürger*innen gezielt zur Auswanderung. Vgl. Arlettaz, Gérald: *Émigration et colonisation suisses en Amérique 1815-1918*, in: *Études et Sources*, 5, 1979, S. 7-216. Auch lokale Zeitschriften interessieren sich für die Geschichte der Auswanderung, vgl. exemplarisch: Müller, Clara: «Ich wünsche mich nicht mehr zurück...». Die Auswanderung aus Mels nach Nordamerika 1841-1850, in: *Terra plana*, H. 4, 2009, S. 54-58. Medial wurde insbesondere die Auswanderung der Walliser aufgenommen: Siehe Ausstrahlung des Schweizerischen Fernsehen (SF) in der Reihe Dok vom 18. April 2013: <http://www.srf.ch/sendungen/dok/auf-in-die-pampa-auf-den-spuren-von-walliser-auswanderern>, zuletzt konsultiert am 26.6.2019.

⁵ Bade, Klaus J.: *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München 2000, S. 11.

ihr verbundenen Themen wie das Zusammentreffen und Zusammenleben von Menschen verschiedener Herkunft werden aus dieser Perspektive als soziologischer und historischer Normalfall betrachtet.⁶

Indem die vorliegende Arbeit den Blick auf den Alltag des Migrationsregimes vor Ort von 1960 bis 1980 in einem exemplarischen Kanton der Schweiz, dem Kanton Basel-Stadt, richtet, reiht sie sich ein in diese Bemühungen. Das Migrationsregime wird dabei verstanden als konstituiert durch verschiedene Sphären des Aushandelns, in denen verschiedenste, auch nicht-staatliche und ausländische Akteur*innen partizipierten.⁷ Deren Beteiligung an diesen Prozessen und ihre Einflussnahme darauf interessieren besonders. Die Fokussierung auf lokale Begebenheiten ermöglicht es, auf diese bisher kaum beachteten, aber wichtigen Akteur*innen einzugehen und einen historischen Reflexionsbeitrag zu den alltäglichen Auseinandersetzungen rund um Migration zu liefern.

1.1 The local matters: Erkenntnisinteresse, Fragestellungen, Perspektiven

Nach dem Zweiten Weltkrieg boomte die Wirtschaft der Schweiz. Genügend Arbeitskräfte waren jedoch für die Firmen innerhalb der schweizerischen Grenze nicht zu finden, weshalb sie auf ausländische Mitarbeiter*innen angewiesen waren. Bereits kurz nach dem Krieg wurden diese mehrheitlich in Italien angeworben. Rasch wurden die Italiener*innen so zur grössten Migrationsgruppe und zu einer wichtigen Stütze der schweizerischen Wirtschaft.⁸ Trotz der dauerhaften Abhängigkeit von ihnen betrachteten die schweizerischen Behörden sie lange Zeit nur als temporär anwesende Personen. Man berief sich auf ein Modell, das auf einer stetigen Rotation der Arbeitskräfte gründete, und erliess nur temporäre Arbeits- und daran geknüpfte Aufenthaltsbewilligungen. Die Arbeiterschaft sollte sich jährlich neu zusammensetzen, um einerseits eine «Überfremdung» der Bevölkerung zu verhindern, andererseits um im Fall eines Konjunkturerinbruchs, wie man ihn

⁶ Für Basel gilt in diesem Zusammenhang auf die Ausstellung «In der Fremde» hinzuweisen, die 2010/2011 im Historischen Museum Basel gezeigt wurde. Zwar wurde Migration durch die Durchführung einer Sonderausstellung als Spezialthema der Geschichte präsentiert, gleichzeitig fokussierten die Verantwortlichen darauf, die lange Tradition des Phänomens und dessen Wichtigkeit für die Region darzustellen. Siehe: Historisches Museum Basel (Hg.): In der Fremde - Mobilität und Migration seit der Frühen Neuzeit. Katalog zur Ausstellung vom 23. September 2010 bis 27. März 2011 im Historischen Museum Basel, Barfüsserkerche, Basel 2010. Esch und Poutrus plädieren wie viele andere dafür, Migration nicht als Spezialfeld der Zeitgeschichte zu sehen, sondern sie in eine Gesamtdarstellung zu integrieren bzw. von ihr auszugehen. Esch, Michael G.; Poutrus, Patrice G.: Zeitgeschichte und Migrationsforschung: Eine Einführung, in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History, 2, 2005, S. 338-344. Vgl. zu den Tendenzen der Betonung der Alltäglichkeit: Losego, Sarah: Fern von Afrika. Die Geschichte der nordafrikanischen «Gastarbeiter» im französischen Industrieviertel von Longwy (1945-1990), Köln 2009, S. 17-18.

⁷ Vgl. detailliert zur Migrationsregimeperspektive Kapitel 1.3.

⁸ Vgl. Tanner, Jakob: Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, München 2015, S. 292ff. und Piguet, Etienne: Einwanderungsland Schweiz: fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen, Bern 2006, S. 9-22.

seit Kriegsende befürchtete, die Arbeiter*innen problemlos in ihre Heimatländer zurückschicken zu können.⁹ Rechtliche Grundlage hierzu bildete das 1931 erlassene und 1934 in Kraft getretene Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländerinnen und Ausländer (ANAG), das 2005 durch das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) ersetzt wurde.¹⁰ Die es ergänzenden Vollzugsverordnungen erlaubten, temporär abgestufte Bewilligungen zu erteilen, wie beispielsweise eine Saison- oder Jahresbewilligung, und setzte den Berufswechsel unter Bewilligung.¹¹

Mit dem Andauern der wirtschaftlichen Hochkonjunktur wurde das Rotationsmodell jedoch zunehmend infrage gestellt. Die gewachsene Nachfrage nach Arbeitskräften in ganz Europa setzte die Schweiz unter Druck, sich den internationalen sozialen Standards anzupassen, die Migrant*innen mehr Rechte zugestanden. Darüber hinaus forderten die Regierungen der Herkunftsländer, allen voran Italien, sowie Migrationsorganisationen in der Schweiz bessere Bedingungen für ihre Bürger*innen.¹² Im Rahmen der Verhandlungen um ein neues Abkommen zwischen Italien und der Schweiz im Verlauf der 1960er-Jahre (vgl. hierzu Teil I), das schlussendlich insbesondere aufgrund des Drucks Italiens zustande kam, wurden verschiedene Forderungen auf zwischenstaatlicher Ebene diskutiert und der Familiennachzug liberalisiert.¹³ In vielerlei Hinsicht

⁹ Vgl. Staatsarchiv Bern (StAB), V VDK, Protokolle 1945-1952 und D'Amato, Gianni: Historische und soziologische Übersicht über die Migration in der Schweiz, in: Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik, 27 (2), 2008, Migration und Entwicklung: Eine Zweckallianz, S. 177-195 und Haug, Werner: «... und es kamen Menschen». Ausländerpolitik und Fremdarbeit in der Schweiz, 1914-1980, Basel 1980, S. 7ff.

¹⁰ Version 2017 des AuG, siehe: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20020232/index.html>, zuletzt konsultiert 20.5.2017.

¹¹ Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 5. Mai 1933) (Kurzform VVO 1933), Art. 13, in: Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (AS), Bände 47 bis 49, Jahrgänge 1931 bis 1933, Bern 1934, S. 289-304, und Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 1. März 1949), (Kurzform VVO 1949), Art. 3, Absatz 6, in: Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (AS), Band 1949, Teil I, Bern 1949, S. 228-244. Zur Entstehungsgeschichte des ANAG und der Etablierung der Eidgenössischen Fremdenpolizei vgl. Gast, Uriel: Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915-1933, Zürich 1997, S. 197-203; Kury, Patrick: Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz 1900-1945, Zürich 2003 und Ders.: Wer agiert? Der Überfremdungsdiskurs und die schweizerische Flüchtlingspolitik, in: Franz Eder (Hg.): Historische Diskursanalysen. Genealogie, Theorie, Anwendung, Wiesbaden 2006, S. 205-222 und Argast, Regula: Staatsbürgerschaft und Nation. Ausschliessung und Integration in der Schweiz 1848-1933, Göttingen 2007.

¹² Gees, Thomas: Die Schweiz im Europäisierungsprozess: wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzepte am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik 1947-1974, Zürich 2006. Für die Colonie Libere: Ricciardi, Toni: *Associazionismo ed emigrazione. Storia delle Colonie Libere e degli Italiani in Svizzera*, Rom 2013.

¹³ Vgl. Gees 2006 und Hirt, Matthias: Bundesbehörden und Arbeitsmigration. Sozial-, kultur- und staatspolitische Aspekte, 1960 bis 1972, Bern 2008. Viele Aspekte blieben jedoch wie im Abkommen von 1948 geregelt, es kann also nicht von einer grundsätzlichen Verbesserung gesprochen werden: Das Anwerbungssystem blieb gleich und die Dauer bis zu einer Niederlassungsberechtigung, die erst nach zehn Jahren gestattet wurde, wurde nicht verkürzt. Die grössten Änderungen betrafen die Fristen zum Familiennachzug. Jahresaufenthalter*innen durften nach 18 Monaten und nicht erst nach drei Jahren ihre Familien nachziehen, wenn Aufenthalts- und Anstellungsverhältnis als gefestigt betrachtet werden konnte und eine angemessene Wohnung zur Verfügung stand. Diese beiden Zusätze machten eine Einwilligung zum Familiennachzug jedoch unberechenbar und schwer planbar. Vgl. Ausführungen im Exkurs: Unterkunftsfrage und D'Amato, Gianni: Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz, Münster 2001, S. 211ff.

können die Diskussionen rund um das Abkommen als Verdichtungspunkt einer sich modifizierenden Politik gelesen werden, die allmählich die Tatsache anerkennen musste, dass Migrant*innen zu einem integralen Teil der schweizerischen Wirtschaft und Gesellschaft geworden waren, und sich dementsprechend mit Fragen des Bleibens auseinanderzusetzen hatte.¹⁴ Genau hier konnten verschiedene Migrationsvereinigungen ansetzen, die sich nun vermehrt zu diesen Themen äusserten. Mit diesen neuen Auseinandersetzungen rund um Fragen des Bleibens veränderten sich auch die Felder der Auseinandersetzungen. Rufe nach einer menschlichen Migrationspolitik, welche den Menschen hinter der Arbeitskraft sehen sollte, wurden lauter. Zentrale Einrichtungen, die im Zuge dieser Debatten umgesetzt wurden, waren sozialfürsorgerische Beratungsstellen für Migrant*innen (Teil I). Auch Themen wie die Einschulung italienischer Kinder oder Fragen zur Wohnlage von Migrant*innen erhielten einen neuen Stellenwert. Migrationsvereinigungen und kantonale Behörden lancierten neue Massnahmen zur Unterstützung von fremdsprachigen Kindern in den lokalen Schulen, italienische Privatschulen öffneten ihre Tore (Teil II). Dabei stritten die Akteur*innen darüber, welches die angemessene Beschulungsform sei. Gleichzeitig unterstanden Migrant*innen weiterhin der Kontrolle der Fremdenpolizei (Teil III). Als Folge der Mobilisierung der «Überfremdungsaktivist*innen» führte der Bundesrat verschiedene Plafonierungsbeschlüsse ein, welche die Anzahl der Migrant*innen begrenzen sollten. Umzusetzen hatten diese die kantonalen Behörden, allen voran das Arbeitsamt in Zusammenarbeit mit der Fremdenpolizei.

Da in der Betreuung und der sogenannten Integration genauso wie in der Kontrolle des Aufenthalts den Kantonen und Gemeinden in der Ausgestaltung und im Vollzug aufgrund der Kompetenzverteilung eine besondere Rolle zukommt, steht diese Ebene mit der Untersuchung eines exemplarischen Kantons (Basel-Stadt) im Zentrum. Vor Ort stellten sich für Migrant*innen, Behörden und nicht-staatliche Akteur*innen die konkreten Herausforderungen, hier interagierten sie. Diese zentralen lokalen Verhandlungsräume und damit verbundenen Akteurskonstellationen stehen im Mittelpunkt der Arbeit, und ich frage danach, welche Programme und Massnahmen diese Beratungsstellen, die Behörden und die Migrationsvereinigungen zur Durchsetzung ihrer Anliegen lancierten, wie sie über das Bleiben nachdachten und welche Konzepte und Praktiken sie aufgrund dessen etablierten. Weiter interessiert mich, ob und wie sie in Austausch miteinander traten, wie Migrant*innen und insbesondere ihre Vereinigungen auf schweizerische Unterstützungsprogramme reagierten und ob sie sich gegenseitig beeinflussten.

¹⁴ Der Bundesrat formulierte in den anschliessenden Diskussionen laut Piguet zum ersten Mal, dass die Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte kein vorübergehendes Phänomen mehr darstelle und dass man sich deshalb vermehrt darum bemühen müsse, die bewährten Arbeitskräfte zu halten und zu «assimilieren»: «Wir haben die Dinge jahrelang fast ausschliesslich unter ökonomischen Gesichtspunkten betrachtet. Es ist Zeit, dass wir auch den menschlichen Aspekten vermehrte Aufmerksamkeit schenken.» Botschaft des Bundesrates vom 4. November 1964: Bundesblatt, Band 2, Heft 46, S. 1021, zitiert in Piguet 2006, S. 28.

Dabei gehe ich in Bezug auf Integration anders als andere Arbeiten nicht von einem gesetzten Begriffsinhalt aus, sondern verstehe Integration als Prozess, als Aushandlungsfeld verschiedener Akteur*innen. Dadurch schliesse ich nicht an vorgefertigte Begriffsdefinitionen an, die sich in einer Entwicklung von Anpassung, Assimilation über Integration hin zu Akkulturation bewegen.¹⁵ Integration wird vielmehr als Nebenfolge der ergebnisoffenen Auseinandersetzung mit Differenz gesehen.¹⁶ Für die methodische Bearbeitung wird Integration daher als semantisches Feld verstanden, welches mit unterschiedlichen Begriffen umschrieben werden kann. Rekonstruiert werden demzufolge die historisch je spezifischen, praktizierten Semantiken der Quellenbegriffe Assimilation und Integration.¹⁷ Integration steht damit nicht als politisches Programm, sondern als sich entwickelndes Praxisfeld im Zentrum. Ich untersuche die alltäglichen Interaktionszusammenhänge sowie die Beteiligung der Migrant*innen, ihrer Organisationen und nicht-staatlicher Akteur*innen an diesen.¹⁸

Eine entscheidende Phase: Untersuchungszeitraum 1960 bis 1980

Der Ausgangspunkt der Arbeit sind die 1960er-Jahre, Endpunkt bilden die 1980er-Jahre. Die Untersuchung umfasst somit die 1960er- und den Beginn der 1970er-Jahre mit dem Wirtschaftsboom und der migrationspolitischen Wende vom restriktiven Rotationsprinzip zur Liberalisierung der

¹⁵ Damit widersetze ich mich einem teleologischen und chronologischen Verständnis im Sinne einer Weiterentwicklung der Konzepte. In den von mir untersuchten Quellen existieren verschiedene Begriffe und mit ihnen verbundene Konzepte synchron.

¹⁶ Im Gegensatz zur Assimilation wurden anfänglich in der Soziologie eine Wechselseitigkeit des Prozesses mit dem Begriff theoretisiert. Ich bin mir dessen bewusst, dass über Integration sowohl in den Medien, der Wissenschaft als auch der Politik in den letzten Jahren viel geschrieben wurde und dass der Begriff gerade in der Alltagssprache oft widersprüchlich und mit wertbesetzten Konnotationen verwendet wird. Je nach Kontext kann heute die Aufgabe der eigenen kulturellen Identität oder das Erlernen der Sprache in einem neuen Land gemeint sein. Der Begriff deutet darüber hinaus auf eine Dichotomie einer gelungenen vs. missglückten Integration hin und verweist somit auf das Streben nach sozialer Kohäsion einer nationalen Gesellschaft. D'Amato, Gianni; Fibbi, Rosita: Bürgerschaftspolitik statt Neopatriotismus. Zur Debatte über Integration, in: Widerspruch, 51, 2006, S. 75-84. Der Begriff wird aufgrund seiner schwammigen Bedeutung und den oft implizit fordernden Inhalten an Migrant*innen von eben diesen oft abgelehnt, vgl. verschiedene Aussagen an der letzten Kritnet-Tagung in der Schweiz, 26.-29.3.2015: <http://kritnet.ch/11-kritnet-tagung/programm/>, zuletzt konsultiert 26.5.2017. Von diesen Definitionen distanzieren sich mich. Als Leitbegriff prägte er jedoch die Migrationspolitik und ist deshalb historisch relevant.

¹⁷ Eine historische Perspektive auf diese Vorgänge fehlt bisher weitgehend. Im Mittelpunkt der Studie von Niederberger, welche wichtige Anhaltspunkte für die Entwicklung auf Bundesebene liefert, steht die Integration im rechtlichen Sinne und nicht das faktische Integrationsgeschehen, wie er in seiner Einleitung beschreibt. Niederberger, Josef Martin: Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren: Die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik, Zürich 2004, S. 7. Zu Integration im Rahmen einer Gouvernamentalitätsforschung mit Schwerpunkt ab den 1990er-Jahre siehe auch: Piñeiro, Esteban: Integration und Abwehr. Genealogie der schweizerischen Ausländerintegration. Zürich 2015.

¹⁸ Alltag wird nach Belinda Davis verstanden als eine Perspektive, die «den Blick richtet auf jene vielfältige Praxis, in der die Menschen ihre Situation wahrnehmen und sich aneignen». Davis, Belinda; Udenberger, Thomas; Wildt, Michael: Einleitung, in: Dies. (Hg.): Alltag, Erfahrung, Eigensinn. Historisch-anthropologische Erkundungen, Frankfurt am Main 2008, S. 15. Der genaue Blick in die Aneignungsweisen ermöglicht zu zeigen, wie Herrschaftsformen gegen andere hingenommen oder aktiv mitproduziert oder verändert wurden. «Quer zur konventionellen Einteilung in Politik-, Wirtschafts-, Sozial- und Kulturgeschichte bezeichnet Alltag heute eher eine Chiffre für eine komplexe Perspektive, die sich nicht in der Dimension von «unten» erschöpft.» Ebd., S. 17.

Familiennachzugsbestimmungen genauso wie die von Schweizer Seite ab den 1970er-Jahre lancierten solidarischen Initiativen für die Besserstellung von Migrant*innen. Das *Mitenand-Komitee* traf sich seit 1974, das Saisonierstatut wurde seit den späten 1960er-Jahren vermehrt kritisiert und dessen Abschaffung verlangt. Im selben Zeitraum erweiterten die Migrationsvereinigungen ihr aktives Interessen- und Tätigkeitsfeld und bemühten sich um einen vermehrten Zusammenschluss: 1970 findet der erste Kongress der italienischen Migrationsorganisationen statt. Austauschprozesse und Anknüpfungspunkte zwischen der Migrations- und der Schweizer Bevölkerung häuften sich. So wurden einzelne Migrant*innen zu Diskussionsrunden eingeladen, eine Gruppe von Nationalrät*innen empfing 1969 eine Delegation der *Colonie Libere*¹⁹ und die Vereinigungen richteten ihre Anliegen nicht mehr ausschliesslich an die italienischen, sondern vermehrt direkt an die schweizerischen Behörden.²⁰

Behandelt wird auch die Phase des verstärkten «Überfremdungsdiskurses», die von den späten 1960er- und frühen 1970er-Jahren (Schwarzenbach-Initiativen) ausgeht. Aber auch die Zeit der Erdölkrise und der damit verbundene Arbeitsplatzverlust vieler Ausländer*innen sowie das Scheitern der Solidaritätsbewegungen von Schweizer Seite (1981 Mitenand-Initiative vom Volk abgelehnt) werden berücksichtigt. Den Endpunkt meiner Untersuchung bildet der Anfang der 1980er-Jahre, als sich verschiedene Bildungsangebote von Migrant*innen für Migrant*innen etabliert hatten und ein neuerlicher Anstieg der Konjunktur zu einem nochmaligen Boom der Anwerbung und zu einer Diversifizierung der Rekrutierungsländer führte.²¹

Der lokale Ausgangspunkt: Der Kanton Basel-Stadt

Ein lokalhistorischer Zugang ist einerseits der Kompetenzverteilung innerhalb des politischen Systems der Schweiz geschuldet. Die Kombination der Tatsachen, dass viele Bereiche der Politik, die einen Beitrag zur Integration leisten, in kantonaler Kompetenz liegen, sowie dass der Vollzugsföderalismus einen Grundpfeiler des schweizerischen politischen Systems ist, führt zur besonderen Bedeutung der Kantone. Andererseits eignet sich ein solcher Ansatz zu einer dichten und präzisen historiographischen Beschreibung. Einseitige Erklärungsmodelle können vermieden, konkrete sich wandelnde Handlungsspielräume und Strategien von Akteur*innen rekonstruiert und an soziale

¹⁹ Schaub, Björn: *La Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera. Migrantenorganisationen der italienischen Einwanderung am Beispiel der FCLIS 1960–1970*, Basel 2004, S. 82 (unveröffentlichte Lizentiatsarbeit).

²⁰ Vgl. Schweizerisches Sozialarchiv (SozArch), *Federazione Colonie Libere Italiane in Svizzera FCLIS*, Ar 40 und der *Mitenand-Initiative*, Ar 62 sowie Ricciardi 2013. Weiter werden die Diskussionen um Ausländerforen, -kommissionen, -parlamente und das Ausländerstimmrecht in den 1970er-Jahren in verschiedenen Städten immer ausgeprägter geführt, siehe verschiedenste Zeitungsartikel in: SozArch, ZA 22.5, 1970-1980. Beispielsweise wurde die Einführung eines konsultativen Ausländerparlaments in Zürich seit Ende der 1970er-Jahre diskutiert, 1984 schliesslich aber durch eine Abstimmung verhindert.

²¹ Eigenmann, Philipp: *Migration macht Schule. Bildung und Berufsqualifikation seitens Italienerinnen und Italiener in Zürich, 1960-1980*, Zürich 2017, S. 18 und Piguet 2006, S. 49-50. An einzelnen Stellen werde ich auch Aussagen darüber hinaus machen, da der Logik der einzelnen Handlungsfelder und den Akteur*innen gefolgt werden soll.

Gruppen oder Institutionen angeschlossen werden.²² Die lokale Perspektive ermöglicht zudem, einen Blick auf bisher wenig beachtete, aber zentrale Akteur*innen zu werfen und das aktive Netzwerk der Migrationsvereinigungen durch ihre Handlungen zu erschliessen sowie ihre migrationspolitische Bedeutung innerhalb lokaler Netzwerke zu untersuchen.²³ Neuere Studien bestätigen zudem die Annahme, dass die Kantone zentrale Akteurinnen bei der Ausgestaltung der Migrationspolitik sind.²⁴

Die Eingrenzung auf den *Kanton Basel-Stadt* wurde dabei aufgrund verschiedener qualitativer Auswahlkriterien vorgenommen. Die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit der Stadtgemeinde Basel werden beide durch den Kanton Basel-Stadt wahrgenommen, Gemeinde- und Kantonsbehörde fallen hier zusammen, was einen übergreifenden Zugang zu beiden Ebenen ermöglicht.²⁵ Zudem wird den Städten im Integrations-Diskurs eine herausragende Rolle attestiert.²⁶ Der Kanton Basel-Stadt eignet sich darüber hinaus als Fallstudie aufgrund seiner Grenzlage und des Sitzes des italienischen Konsulats, das für verschiedene Kantone zuständig war (BS, BL, SO). Der Einbezug paralleler Diskussionen innerhalb verschiedener Direktorenkonferenzen, allen voran der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) und der Nordwestschweizerischen EDK (NW EDK) erlaubt es, die kantonale Fallstudie in eine übergeordnete eidgenössische Betrachtung einzubetten.²⁷

*Die Vorreiterrolle: Italienische Migrant*innen im Fokus*

Migration ist und war nie nur ein binationales Phänomen. Bewegungen von Menschen fanden immer schon über verschiedene Grenzen, religiöse, kantonale und andere statt und betrafen unterschiedliche nationalstaatliche Kontexte. Dennoch stehen italienische Migrant*innen wegen

²² Vgl. Losego 2009, S. 34-35.

²³ So haben denn auch Diskussionen rund um den viel beschworenen Abschied vom methodischen Nationalismus dazu geführt, dass man sich der Frage zuwendete, wo Geschichte stattfindet. Damit einhergehend werden neue Fragen, Probleme und Akteur*innen in den Blick genommen. Nicht nur globale Untersuchungen, sondern auch politische und soziale Praktiken im Lokalen werden wichtig. Alternative räumliche Begrenzungen des Untersuchungsraumes sowie die Mobilität zwischen Räumen und Grenzen gewannen an Bedeutung. Arndt, Agnes; Häberlen, Joachim C.; Reinecke, Christiane: Europäische Geschichtsschreibung zwischen Theorie und Praxis, in: Dies. (Hg.): Vergleichen, verflechten, verwirren? Europäische Geschichtsschreibung zwischen Theorie und Praxis, Göttingen 2011, S. 11-32.

²⁴ Senn, Tobias: Hochkonjunktur, «Überfremdung» und Föderalismus. Kantonalisierte Schweizer Arbeitsmigrationspolitik am Beispiel Basel-Landschaft 1945-1975, Zürich 2017 sowie Studie der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen, 2011, einsehbar unter: http://www.alexandria.admin.ch/mat_foederalismus_d.pdf, S. 11, zuletzt konsultiert am 26.6.2019.

²⁵ Müller, Hanspeter; Schneider Willi: Bildungspostulate ohne Resonanz? Demokratische Wege und Schwierigkeiten, das Bestehende zu ändern, Basel 1979, S. 2.

²⁶ Vgl.: D' Amato, Gianni; Gerber, Brigitta (Hg.): Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa, Zürich 2005, S. 23ff.

²⁷ Staatsarchiv Aargau (StAAG), ZWA 2010.0042/0001-0007, NW EDK, Plenarversammlung Protokolle 1965-1982. Für den Einfluss auf die EDK: Staatsarchiv Luzern (StALU), A 1271/109.1/175-210, Protokolle der Konferenz der Erziehungsdirektoren und weiterer Sitzungen. Der Kanton Basel-Stadt interessierte sich zusammen mit anderen in der NW EDK vertretenen Kantonen früh für die Thematik der «fremdsprachigen Kinder». Die von der NW EDK gefassten Empfehlungen wurden in die Diskussionen innerhalb der EDK aufgenommen.

mehrerer Gründe an einigen Stellen dieser Arbeit im Vordergrund. Zum einen waren Italiener*innen aufgrund ihrer grossen Anzahl während des Untersuchungszeitraums die bedeutendste Migrationsgruppe in der Schweiz. Zum anderen entwickelten sie bereits früh eine rege Vereinstätigkeit und übernahmen in verschiedensten Bereichen eine Vorreiterrolle, von der Migrant*innen anderer Nationalitäten insbesondere im Bereich der Bildung profitieren konnten.²⁸ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die italienische Bevölkerung, die in die Schweiz auswanderte, genauso wenig wie ihre Organisationen, die sich in der Schweiz etablierten, eine homogene Gruppe darstellten. Migrant*innen unterschieden sich aufgrund ihrer rechtlichen Stellung (verschiedene Aufenthaltsstatus), ihrer sozioökonomischen Lage und anderer Faktoren. Die nach dem Zweiten Weltkrieg in die Schweiz einreisenden Personen waren nicht die ersten Migrant*innen aus Italien, sondern trafen hier auf Strukturen früher Vereine, die sehr vielfältig waren. Diese wurden aus antifaschistischem, gewerkschaftsnahem oder religiösem, vor allem katholischem, Antrieb gegründet.²⁹ Die einzelnen Initiativen der verschiedenen Akteur*innen sollen sodann auch unter dem Aspekt der Diversität reflektiert werden und der/die Leser*in auf allfällige Streitpunkte und Konflikte untereinander aufmerksam gemacht werden.

1.2 Von fehlenden Akteur*innen: Forschungsstand

Die Arbeit schliesst mit ihrer dargelegten Ausrichtung an mehrere Forschungsdesiderate an: Erstens wird mit der Hinwendung auf die kantonale Praxis eine bisher unterbeleuchtete aber bedeutende Ebene in den Blick genommen, die eine neue Sicht auf die administrative Praxis erlaubt. Mit dem Interesse für die Aktivitäten der Migrant*innen nimmt die Arbeit zweitens die Forderung auf, Migrant*innen als Akteur*innen zu analysieren. Die Bearbeitung der Frage nach den Berührungspunkten zwischen den schweizerischen Behörden und den migrantischen Akteur*innen und somit nach den Aushandlungsprozessen ermöglicht drittens, einen Beitrag zur Analyse der *agency* von Migrant*innen in konkreten Herrschaftskontexten zu leisten. Die Arbeit

²⁸ Siehe die Entwicklung rund um die Etablierung der Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK-Kurse) und die Vorreiterrolle in den Schulen: Allemann-Ghionda, Cristina: Schule, Bildung und Pluralität. Sechs Fallstudien im europäischen Vergleich, Bern 1999, S. 278. Wurde auch zeitgenössisch so wahrgenommen: Kurmann, Walter: Schule in der Emigration – Emigration in der Schule. Die Verhandlungen der italienisch-schweizerischen ad hoc-Kommission für Schulfragen 1972-1980, in: Informationsbulletin der EDK, Nr. 40, Bern 1983, S. 4. Aus der langen historischen Erfahrung als Emigrationsland, das die Auswanderung als zentrales Mittel der Stabilisation des eigenen Landes sah, entwickelte sich beispielsweise ein ausgebautes Konsularsystem mit umfassenden Leistungen (D’Amato 2001, S. 68-76).

²⁹ Meyer Sabino, Giovanna: Die Stärke des Verbandswesens, in: Halter, Ernst (Hg.): Das Jahrhundert der Italiener in der Schweiz, Zürich 2003, S. 109-126. Für Basel gilt darüber hinaus auf das Engagement der Waldenser Kirche (Chiesa evangelica di lingua italiana) aufmerksam zu machen (Interview mit Dora Gysin, geführt am 17.9.2012).

knüpft damit auch an verschiedene aktuelle Debatten innerhalb der internationalen Migrationsforschung sowie der neueren schweizerischen Migrationsgeschichte an.

Internationale Migrationsforschung

Der Ausgangspunkt der Migrationsforschung kann in den frühen Erhebungen im Zuge der Urbanisierungsprozesse des 18. Jahrhunderts gesehen werden.³⁰ Erste Typologisierungen Migrierter und Systematisierungen der Reichweite sowie ihrer Motive gehen auf Wissenschaftler des 19. Jahrhunderts zurück.³¹ Als Grundlage einer Bevölkerungspolitik entstanden im ausgehenden 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts vielfältige Datenerhebungen.³² Über Jahrzehnte hinweg formten in der Folge ökonomisch geprägte Theorien die Forschung, die von einer dominierenden *pull*- und *push*-Wirkung ökonomischer Unterschiede der Herkunfts- in Bezug auf die Ankunftsgesellschaften ausgingen. In verschiedenen kritischen Anmerkungen wurde diese Beschränkung als unzulässig beurteilt, was zu einer Ausdifferenzierung der Ansätze im Laufe der 1970er-Jahre auch im ökonomischen Bereich der Migrationsforschung führte.³³ Im Zuge der Transnationalismus-Debatten der 1990er-Jahre formierten sich Forderungen nach der Einbeziehung der Migrant*innen als Akteur*innen.³⁴ Auch aus der Perspektive der Alltagsgeschichte und den mit den *postcolonial studies* verbundenen *subaltern studies*, die dazu aufforderten, Praktiken der nationalstaatlichen oder imperialen Herrschaft aus der Perspektive derer zu betrachten, die ihnen unterworfen waren, kann an dieses Postulat angeknüpft werden.³⁵

Politikhistorische Zugänge, die sich vorwiegend auf der Ebene nationaler Gesetze und Verordnungen bewegten, konzeptualisierten Migrant*innen zuvor vielfach als passive, Assimilationstheorien

³⁰ Harzig, Hoerder 2009, S. 53-62 und Han, Petrus: Theorien zur internationalen Migration. Ausgewählte interdisziplinäre Migrationstheorien und deren zentralen Aussagen, Stuttgart 2006, S. 1.

³¹ Hahn, Sylvia: Historische Migrationsforschung, Frankfurt am Main 2012, S. 27; erste Erklärungseinteilungen siehe Ravenstein, E.G.: The Laws of Migration, in: Journal of the Statistical Society, 52 (2), 1889, S. 241-305.

³² Siehe Überblickshaft: Hoerder, Dirk: Research on migration: an overview, in: Ness, Immanuel (Hg.): The encyclopedia of global human migration, Oxford 2013. Online Version vom 4.2.2013, <https://doi.org/10.1002/9781444351071.wbeghm450>, zuletzt konsultiert am 18.6.2019 und Hahn 2012, S. 43-44.

³³ Ein Hauptargument dieser Kritik war, dass nicht die Ärmsten migrieren. Die Schule der New economics of migration bspw. stellte in Abgrenzung zu neoklassischen Theorien die These der Lohndifferenz als einzig ausschlaggebenden Motor für eine Migrationsentscheidung infrage und betonte die Wichtigkeit der Risikominimierung einer ganzen Familie als Motiv. Sehr guter Überblick hierzu bietet: Massey, Douglas S.; Arango, Joaquin et al.: Theories of International Migration. A Review and Appraisal, in: Population and Development Review, Nr. 3, 1993, S. 431-466.

³⁴ Siehe exemplarisch Lüthi, Barbara: Transnationale Migration - Eine vielversprechende Perspektive?, in: H-Soz-u-Kult, 13.04.2005. Online: <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/forum/2005-04-003>, zuletzt konsultiert am 12.6.2019. Klassiker der Transnationalismusforschung: Glick Schiller, Nina; Basch, Linda G; Blanc-Szanton, Cristina: Towards a transnational perspective on migration: race, class, ethnicity, and nationalism reconsidered, New York 1992, S. 1-24. Ihre Arbeiten stellen ein wichtiges Korrektiv zum Container-Gedanken dar, der Gesellschaft als einen räumlichen, mit dem Nationalstaat deckungsgleichen Behälter verstand, in dem alle sozialen Beziehungen und Handlungen stattfinden.

³⁵ Spivak, Gayatri Chakravorty: Can the Subaltern Speak? Postkolonialität und subalterne Artikulation, übers. von Joskowicz, Alexander; Nowotny, Hito, Wien 2008 und Do Mar Castro Varela, María; Dhawan, Nikita: Postkoloniale Theorien. Eine kritische Einführung, Bielefeld 2005, vor allem S. 55-82.

als entwurzelte Subjekte.³⁶ Verschiedene akteurszentrierte und biographische Studien nahmen im Anschluss die Perspektive der Migrant*innen, ihre Handlungen sowie ihre Organisationen in den Blick. Gerade die Ergebnisse der *community studies* setzten sich jedoch der Kritik aus, das Narrativ einer isolierten Opfergeschichte und somit die Migrierenden wiederum als den administrativen Handlungen hilflos ausgelieferte Objekte zu konstruieren.³⁷ Es blieb vielfach unklar, inwieweit die Handlungsfähigkeit der Migrant*innen in bestimmten Herrschaftskontexten tatsächlich zum Tragen kam. Neuere Studien versuchen an dieser Schnittstelle anzusetzen, die administrative Praxis zu beleuchten und aufzuzeigen, wie Migrant*innen soziale Regeln und bestehende Handlungsspielräume nutzten oder neue erschlossen und dadurch nicht nur ihr Leben, sondern auch dasjenige der Gesellschaften veränderten.³⁸ An diese ersten Ansätze der Analyse der administrativen Ebene und des Aufeinandertreffens schliesst meine Arbeit an.

Historische Migrationsforschung in der Schweiz

Die Entwicklung der schweizerischen Migrationspolitik ist vor allem für das ausgehende 19. und die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts auf nationaler Ebene gut untersucht.³⁹ Für die Zeit nach 1945, die bis in die 1970er-Jahre von einem konjunkturbedingten Migrationsboom geprägt ist, liegt eine Reihe von Studien vor, die sich auf die Ebene der Bundesgesetzgebung konzentrieren und diese im Rahmen der binnenstaatlichen politischen Auseinandersetzung situieren. Sie betonen die wachsende arbeitsmarkt- und konjunkturpolitische Bedeutung der Migrationspolitik sowie die Inkonsistenzen und mangelhafte Koordination der sozialstaatlichen Schutzmechanismen zwischen Herkunfts- und Auswanderungsland, die bis in die 1970er-Jahre zu kontinuierlichen Klagen Anlass

³⁶ Für Assimilationstheorien zentral Chicagoer Schule, allen voran Park, vgl. Harzig, Hoerder 2009, S. 57-58. Wesentliche Erweiterungen des Modells durch Milton M. Gordon (vgl. Aumüller, Jutta: Assimilation. Kontroversen um ein migrationspolitisches Konzept, Bielefeld 2009, S. 58).

³⁷ Esch, Michael G.: Parallele Gesellschaften und soziale Räume. Osteuropäische Einwanderer in Paris 1880-1940, Frankfurt am Main 2012, S. 7-10. Siehe auch Dahinden, Janine: Der Anfang vom Ende eines neuen Konzepts? Transnationalismus am Beispiel der sozialen Netzwerke von albanischen Migrantinnen aus dem ehemaligen Jugoslawien, in: *traverse*, 12 (1), 2005, S. 93-109: Sie problematisiert die Vorannahme einer per se existenten Solidarität zwischen Personen gleicher Ethnie. Darüber hinaus wurde von anderen Wissenschaftler*innen kritisiert, dass die Handlungsstrategien der Migrant*innen immer noch zu wenig ernst genommen würden, bspw.: Sciortino, Giuseppe: Between Phantoms and Necessary Evils. Some Critical Points in the Study of Irregular Migrations to Western Europe, in: *IMIS-Beiträge*, Heft 24, 2004, S. 17-43, insbesondere ab S. 22: Scheitern der Immigrationskontrollen ist Hinweis auf vielfältige, unberücksichtigte Handlungsstrategien.

³⁸ Bspw. Losego 2009; Esch 2012 und Reinecke, Christiane: Grenzen der Freizügigkeit: Migrationskontrolle in Grossbritannien und Deutschland, 1880-1930, München 2010.

³⁹ Bspw.: Argast 2007; Kury 2004; Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: La Suisse et les étrangers. Immigration et la formation nationale (1848-1933), Lausanne 2004; Vuilleumier, Marc: Flüchtlinge und Immigranten in der Schweiz. Ein historischer Überblick, Zürich 1992; Ders.: Les ouvriers italiens en Suisse avant 1914: les difficultés d'une integration, in: Bechelloni, Antonio et al. (Hg.): *L'intégration italienne en France*, Brüssel 1995; Für die Zeit des Zweiten Weltkriegs: Boschetti, Pietro: Les Suisses et les nazis. Le rapport Bergier pour tous, Genf 2004; Unabhängige Expertenkommission Schweiz Zweiter Weltkrieg (Hg.): *Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus*, Zürich 2001; für einen Überblick über die europäische Migrationsgeschichte: Bade, Klaus J. (Hg.): *Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Zürich 2007.

gaben, und bieten damit einen vielseitigen politikhistorischen Überblick.⁴⁰ Wichtige Anhaltspunkt für meine Arbeit lieferte die Dissertation von Matthias Hirt, der die Bundespolitik in Bezug auf die Arbeitsmigration von 1960 bis 1972 mit Blick auf transnationale Einflüsse detailliert untersuchte⁴¹ und die bereits 1970 erschienene Monumentalstudie von Rudolf Braun, die sich der «sozio-kulturellen Probleme der Eingliederung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz» annahm und sich dabei zu den Lebensumständen und der Wahrnehmung auch von italienischen Migrant*innen äusserte.⁴²

Trotz der allgemeinen Zunahme der Forschungsliteratur zur Immigrationsgeschichte der Schweiz seit den 1990er-Jahren bleiben einige Aspekte weiterhin unterbeleuchtet.⁴³ Damir Skenderovic bringt in seiner Übersichtsdarstellung verschiedene Desiderate auf den Punkt:⁴⁴ Der Schwerpunkt der bisherigen Forschungen lag auf dem Wandel staatlicher Reaktionen. Schliessungsmechanismen, allen voran die «Überfremdungsthese», welche als «fremdenfeindliches Abwehrsyndrom» bis heute die Abwehrstrategien gegen Migrant*innen rechtfertigt, standen im Zentrum, halbprivate Initiativen wie die Beratungsstellen fanden kaum Eingang.⁴⁵ So wird das Thema Migration in den neusten Überblickswerken zur Schweizer Geschichte nach wie vor meist in ein Narrativ eines zahlenmässigen Konfliktpotenzials eingebettet. Handlungen von Migrant*innen werden dabei kaum berücksichtigt.⁴⁶

Im Laufe der 2000er-Jahre nahm die schweizerische Zeitgeschichtsforschung jedoch allmählich die internationale Forderung nach der Einbeziehung von Migrant*innen als Akteur*innen auf. Es entstanden biographische Studien, welche die Lebensumstände von Migrant*innen in den Blick nehmen, sowie Darstellungen von Migrationsvereinigungen, die ihre Organisationsformen und

⁴⁰ Mahnig, Hans; Cattacin, Sandro (Hg.): *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'integration en Suisse depuis 1948*, Zürich 2005; Piguet 2006; Mahnig, Hans; Piguet, Etienne: *Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998: Entwicklungen und Auswirkungen*, in: Wicker, Hans-Rudolf et al. (Hg.): *Migration und die Schweiz*, Zürich 2003, S. 65-108; Skenderovic, D'Amato 2008.

⁴¹ Hirt 2008.

⁴² Braun, Rudolf: *Sozio-kulturelle Probleme der Eingliederung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz*, Erlenbach-Zürich 1970.

⁴³ Siehe Arlettaz, Silvia: *Immigration et présence étrangère en Suisse. Un champ historique en développement*, in: *traverse* 18 (1), 2011, S. 193-216.

⁴⁴ Skenderovic, Damir: *Vom Gegenstand zum Akteur: Perspektivenwechsel in der Migrationsgeschichte der Schweiz*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 65, 2015a, S. 1-14.

⁴⁵ Lucassen hielt bereits in seinem Report von 2003 fest, dass solche vermittelnden Instanzen vermehrtes Interesse geschenkt werden sollte: Lucassen, Leo: *Report of the IMIS-Workshop «Paths of Integration: Similarities and Differences in the Settlement Process of Immigrants in Europe, 1880–2000»*, in: *IMIS-Beiträge*, 22, 2003, S. 125. Dort spricht er auf davon, dass Migrant*innen als individuelle Akteure in lokalen Opportunitätsstrukturen untersucht werden sollten.

⁴⁶ Skenderovic 2015a, S. 14.

Leistungen zeigen.⁴⁷ Dabei fanden insbesondere italienische Vereinigungen Eingang in die Forschung, deren Netzwerk Ernst Halter zu einem der beststrukturiertesten Europas zählt.⁴⁸ Bereits in den 1980er-Jahren untersuchte Rosita Fibbi diese und konstatierte, dass sie sich im Verlauf der 1970er-Jahre von ihrer politischen auch in eine kulturelle Ausrichtung bewegten und vielerlei Dienstleistungen anboten.⁴⁹ Die vielfältigen Interaktionen zwischen behördlichen Instanzen und Migrant*innen und damit die Frage nach ihrer Beteiligung an Aushandlungsprozessen und dem Wirken der *agency* in konkreten Herrschaftskontexten innerhalb verschiedener Sphären des Migrationsregimes bildeten aber selten einen Fokus. Diese lassen sich im lokalen Kontext untersuchen.⁵⁰ Grenzüberschreitende Einflüsse und ihre Bedeutung für die schweizerische Migrationspolitik sind vorwiegend auf internationaler Ebene in Form von zwischenstaatlichen Abkommen, Konventionen des Europarats oder Beschlüssen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (OEEC, ab 1961 OECD) punktuell untersucht worden. Die Erkenntnisse zu diesen Politiktransfers relativieren den vorherrschenden binnenstaatlichen Deutungsrahmen. So wies Thomas Gees darauf hin, dass die Abkehr des Bundes vom Rotationsmodell Ende der 1950er-Jahre und die Aushandlung des Abkommens zwischen Italien und der Schweiz von 1964 in engem Zusammenhang mit parallelen Diskussionen innerhalb der OECD und direkten Interventionen Italiens standen.⁵¹

Grenzüberschreitende Politiktransfers finden sich jedoch nicht nur auf nationaler, sondern auch auf lokaler und kantonaler Ebene. Neuere Studien konnten ansatzweise zeigen, dass ausländische

⁴⁷ Vgl. bspw.: Aeschlimann, Andrea: Daheim in Italien, zu Hause in der Schweiz. Lebensgeschichten italienischer Migrantinnen und Migranten. *Il prete nel letto: biografie di italiani residenti a Berna*, Bern 2007; Zosso, François; Marsico, Giovanni Emilio; Spoletini, Giovanni: *Le retour des bâtisseurs: des Italiens et des Neuchâtelois racontent la dernière grande immigration italienne à La Chaux-de-Fonds et au Locle entre 1945 et 1985*, Le Locle 2007; Spanische Migration: Calvo Salgado, Luís Manuel: *Las relaciones del IEE con Suiza*, in: Calvo Salgado, Luís Manuel et al. (Hg.): *Historia del Instituto Español de Emigración. La política migratoria exterior de España y el IEE del franquismo a la transición*, Madrid 2009, S. 189-210; Frigerio, Martina; Merhar, Susanne: «... und es kamen Menschen». Die Schweiz der Italiener, Zürich 2004. Althaus, Andrea: *Vom Glück in der Schweiz? Weibliche Arbeitsmigration aus Deutschland und Österreich (1920-1965)*, Frankfurt 2017. Darstellungen von Migrationsorganisationen: Ricciardi 2013; Schaub 2004; Baumann, Sarah: ... und es kamen auch Frauen. Engagement italienischer Migrantinnen in Politik und Gesellschaft der Nachkriegsschweiz, Zürich 2014; Rüschi, Ernst Matthias: «Conversation über das Eine, was not tut». Evangelisch-reformierte Italienerseelsorge im Kanton Zürich im 19. und 20. Jahrhundert, Zürich 2010.

⁴⁸ Halter, Ernst: Vorwort, in: Ders.: *Das Jahrhundert der Italiener in der Schweiz*, Zürich 2003, S. 7-10, hier S. 8. Einige von ihnen bemühten sich um einen gleichberechtigten Einschluss in die Institutionen der Schweiz für andere blieben die Beziehungen zu Italien zentral. Siehe differenziert D'Amato 2001, S. 73-76. Eigenmann 2017, S. 27 sieht in Bezug auf D'Amato vor allem die FCLI als um Eingliederung bemüht, die MCI als stark im Herkunftsland verhaftet.

⁴⁹ Fibbi, Rosita: *Les associations italiennes en Suisse, en phase de transition*, in: *Revue européenne de migration internationales*, 1 (1), 1985, S. 37-47 und Bardet-Bloch, Anne et al.: *Les associations d'immigrés. Repli ou participation sociale? L'exemple de Genève*, Genf 1988.

⁵⁰ Im Sammelband von La Barba, Morena; Stohr, Christian; Oris, Michel et al.: *La migration italienne dans la Suisse d'après-guerre*, Lausanne 2013, v.a. S. 165-194, werden bspw. Austausch aufgezeigt.

⁵¹ Gees 2006, S. 98-123, 382f; analog: Mahnig, Cattacin 2005, S. 405-415; auf europäischer Ebene: Rass, Christoph: *Bilaterale Wanderungsverträge und die Entwicklung eines internationalen Arbeitsmarktes in Europa 1919-1974*, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 35, 2009, S. 98-134.

Konsulate und Botschaften in sozial-, schul- und bildungspolitischen Fragen bei kantonalen Behörden intervenierten und dass Migrationsvereinigungen wie die *Colonie Libere* und kirchliche Organisationen wie die *Missione Cattolica* (MCI) vergleichbare politische Aktivitäten entfalteten.⁵² Es fehlen jedoch systematische Studien zur Ausgestaltung kantonaler Migrationspolitiken und zur Einflussnahme migrantischer Akteur*innen im lokalen Raum. Gerade solche Studien zu lokalen Verhältnissen werden international gefordert, um ein tiefergehendes Verständnis von Migrationsregimen zu erlangen.⁵³

Die einzelnen im Untersuchungszeitraum zentralen Teilbereiche, die Beratungsstellen, das Bildungswesen und die Fremdenpolizei, sind unterschiedlich gut, meist auf der Grundlage einer anderen als der hier zugrunde gelegten Perspektive untersucht. Während die Beratungsstellen insbesondere in ein paar wenigen Abschlussarbeiten an Universitäten Eingang fanden,⁵⁴ nahmen im Rahmen des Themenbereichs Bildung und Migration die Forschungstätigkeiten in den letzten Jahren zu.⁵⁵ Ältere Darstellungen, die wichtige Anhaltspunkte für meine Arbeit geben, haben sich aus einer erziehungswissenschaftlichen Sicht mit Fragen der Migration auseinandergesetzt. Sie verglichen verschiedene nationale Bildungskontexte, konzentrierten sich auf die Herausforderungen der Identitätsentwicklung von fremdsprachigen Kindern und umfassten erste theoretisierende Einordnungen von kantonalen Schulsystemen im Umgang mit fremdsprachigen Kindern.⁵⁶ Die Autor*innen dieser Arbeiten waren dabei oft selbst Akteur*innen im von mir untersuchten Zeitraum. In jüngster Zeit bemüht sich auch die historische Bildungsforschung, an deren Schnittstelle

⁵² Frigerio, Merhar 2004, S. 169-173; Meyer Sabino 2003, S. 109-126; *Colonie Libere*: Schaub 2004.

⁵³ Vgl. Tagung «Migrationsregime vor Ort – lokale Migrationsregime» des IMIS und der Gesellschaft für Historische Migrationsforschung in Osnabrück vom 1. und 2. Oktober 2013.

⁵⁴ Umfassende Studien, welche die lokale Perspektive mit der Entwicklung auf nationaler Ebene verbinden, fehlen vollständig. In ihrer Abschlussarbeit und einem Aufsatz untersucht Angelika Wenzel zwei Betreuungsstellen in den 1960er-Jahre: Wenzel, Angelika: 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, in: Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde, 106, 2006, S. 79-111 und Wenzel, Angelika: «Der Ausländer» als karitatives Tätigkeitsfeld? Migrationsdiskurs in Ausländerbetreuungen der 1960er-Jahre, Basel 2003 (unveröffentlichte Lizentiatsarbeit). Ihre Arbeiten lieferten wichtige Ersthinweise für mich. Für die Entwicklung auf nationaler Ebene vgl.: Bieri, Reto: Gastarbeiterbetreuung. Die Rolle der Schweizerischen Landeskonferenz für soziale Arbeit als Koordinatorin der Betreuung ausländischer Arbeitnehmer in den 1960er Jahren, Bern 2005 (unveröffentlichte Lizentiatsarbeit). Für die Zeit nach meinem Untersuchungszeitraum sei auf Isabelle Chaudet verwiesen. Sie befasst sich zusammen ihren Kolleg*innen in einem Aufsatz mit dem Beratungsdienst des protestantischen Sozialzentrums in Lausanne (CSP) für die Zeit ab 1986 und nimmt in ihre Ausführungen auch Bezug auf die Sozialdienste italienischer, spanischer und portugiesischer Organisationen. Chaudet, Isabelle et al.: Lösungsansätze für den Umgang mit sozialen Problemen von Ausländern und Ausländerinnen in der Schweiz, in: Wicker, Hans-Rudolf; Fibbi, Rosita; Haug, Werner (Hg.): Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen», Zürich 2003, S. 371-389. Vgl. für Frankreich auch: Losego 2009, Kapitel 2.

⁵⁵ In Bezug auf Basel ist auf eine Abschlussarbeit am Departement Geschichte der Universität Basel zu verweisen, die jedoch auf die Perspektive des Erziehungsdepartements fokussiert und die verschiedenen Akteur*innen des Departements zu wenig detailliert betrachtet, wodurch sich Verkürzungen und Fehler einschleichen: Kradolfer, Samuel: Migration & Bildung. Migrantenkinder im Basler Schulsystem der 1960er und 1970er Jahr: ein institutioneller Zugang, Basel 2011 (unveröffentlichte Lizentiatsarbeit).

⁵⁶ Bspw.: Allemann-Ghionda 1999; Allemann-Ghionda, Cristina; Lusso-Cesari, Vittoria: Schulische Probleme von Fremdarbeiterkindern. Ursachen, Probleme, Perspektiven, Aarau 1986; Lusso-Cesari, Vittoria: Quando la sfida viene chiamata integrazione. Percorsi di socializzazione e di personalizzazione di giovani «figli di emigrati», Roma 1997.

sich meine Arbeit zwar bewegt, sich aber auf die Migrationsgeschichte fokussiert, vermehrt für das Thema.⁵⁷ Dennoch bleiben gerade Untersuchungen, welche Bildungsbestrebungen von Migrant*innen einschliessen, eine Seltenheit, auch im Weiterbildungsbereich. Grosse Ausnahme bilden die Dissertation des Erziehungswissenschaftlers Philipp Eigenmann und die Arbeiten des Historikers Paolo Barcella, der über Egodokumente italienischer Migrant*innen sich mit der Bildung eben dieser auseinandersetzt und die vielschichtigen Verbindungen zu Italien rekonstruiert hat.⁵⁸ Eigenmann wiederum stellt die *Ente Confederale Addestramento Professionale* (ECAP) im Weiterbildungs- und die *Colonie Libere* im Schulbereich ins Zentrum seiner Untersuchung in Zürich und strebt somit eine «Untersuchung von unten» an.⁵⁹

Bezüglich der Praxis der Fremdenpolizei war für meine Arbeit als Anhaltspunkt, um die Fallstudie interkantonal einzuordnen und mit kantonsübergreifenden Entwicklungen, Institutionen und Strukturen im Bereich der Fremdenpolizei und des Arbeitsamtes zu vergleichen, die Dissertation von Tobias Senn wichtig. Er untersucht die Schweizer Arbeitsmarktpolitik am Beispiel des Kantons Basel-Landschaft von 1945 bis 1975 und zieht zu diesem Zwecke verschiedene Direktoren- und Fachbeamtenkonferenzen, so die Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirekten (VDK) und Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs, in seine Analyse mit ein. Er legt überzeugend dar, wie zentral die Kantone in der Ausgestaltung der Arbeitsmigrationspolitik waren.⁶⁰ Darüber hinaus war die Auseinandersetzung mit den Arbeiten von Irma Gadiant wichtig, die zwar einen anderen Untersuchungszeitraum umfassen, mir jedoch als Inspirationsquelle für methodische Überlegungen dienten, da sie sich unter anderem mit den Handlungsspielräumen Migrierter innerhalb von Ausweisungsverfahren auseinandersetzen. Ihre Studien zeigen zudem, dass das verbreitete Bild, dass die Schweizer Migrationspolitik vor 1914 durchwegs liberal war, relativiert werden muss.⁶¹ Ausserdem waren ethnologische und soziologische Studien, die sich mit Kontrollansprüchen des Staates in Bezug auf Migrant*innen und damit verbunden mit einer

⁵⁷ Bspw. Bippes, Anemone: «Gastarbeiterkinder» an den Schulen des Landes Hessen von 1961 bis 1980, Hamburg 2011, siehe weiterführend hierzu Eigenmann 2017, S. 20-21.

⁵⁸ Barcella, Paolo: «Venuti qui per cercare lavoro». Gli emigrati italiani nella Svizzera del secondo dopoguerra, Bellinzona 2012. Barcella, Paolo. Migranti in classe. Gli italiani in Svizzera tra scuola e formazione professionale, Verona 2014a; Barcella, Paolo: Scritture e documenti scolastici, in: Pelli, Mattia (Hg.): Archivi migranti. Tracce per la storia delle migrazioni italiane in Svizzera nel secondo dopoguerra, Trento 2014b.

⁵⁹ Eigenmann 2017. An der Universität Zürich entstand darüber hinaus vor Eigenmanns Dissertation eine Masterarbeit von Sibilia, die einige interessante Aspekte der Versuche von Einflussnahme in Zürich aufzeigen kann: Sibilia, Miriam: «Ein Ringen um Gleichheit und Gleichberechtigung». Die Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera (FCLIS) und ihre Rolle als bildungspolitische Interessenvertreterin im Kanton Zürich zwischen 1970 und 1985, Zürich 2013 (unveröffentlichte Masterarbeit).

⁶⁰ Senn 2017.

⁶¹ Gadiant, Irma: Ausgrenzungen entgegen. Handlungsstrategien von Migrantinnen und Migranten in Ausweisungsprozessen im Kanton Genf um 1900, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 65, 2015, S. 15-32 und Ebd.: Continuité et césures des contrôles de la police des étrangers, in: Terra Cognita. Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration, 32, 2018.

Migrationsregimeperspektive auseinandersetzen, von entscheidender Wichtigkeit für meine theoretischen Anknüpfungspunkte, wie im Folgenden dargelegt wird.

1.3 Agency, Struktur und Migrationsregime: Theoretische und methodische Überlegungen

Eine Arbeit, die den Anspruch hat, verschiedene Akteur*innen, darunter auch Migrant*innen, in ihrer Aushandlung zu untersuchen, muss eine Perspektive wählen, die einen möglichst symmetrischen Zugang gewährleistet und Praktiken als im Wandel begreift, ohne jedoch ausser Acht zu lassen, dass ein Teil der Akteur*innen, nämlich die Migrant*innen, oft verschiedenen Ausschlussmechanismen unterlagen. Denn nach migrantischen Strategien und Taktiken⁶² der Einflussnahme und der Beteiligung an politischen Aushandlungsprozessen in der Schweiz der 1960er- bis 1980er-Jahre zu fragen, erscheint in mehrfacher Hinsicht gewagt. Migrant*innen in der Schweiz verfügten aufgrund ihres Aufenthaltsstatus meist nicht über das Wahl- und Stimmrecht, was sie aus konventionellen Formen der direkten politischen Teilnahme ausschloss. Darüber hinaus war der Zugang zu klassischen Einflussphären, worunter ich das Parlament, die Parteien, die Medien sowie vermehrt auch die administrative Ebene verstehe, nur unter erschwerten Bedingungen möglich.⁶³ Durch die Vertretung der Anliegen der Migrationsbevölkerung konnte sich lange kein*e Politiker*in profilieren. Die Devisen des Bundes an die kantonalen Verwaltungen zum Umgang mit der Migrationsbevölkerung standen in den 1960er- und 1970er-Jahren unter dem starken Eindruck der «Überfremdungsgefahr», wie dies im Bericht der «Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte» zum Ausdruck kommt (vgl. Teil I).⁶⁴

Diese Umstände machen es für die Historikerin notwendig, nach alternativen Wegen der Beteiligung zu fragen und der Arbeit ein breites, prozesshaftes Verständnis politischer Abläufe zugrunde zu legen. Angelehnt an das *policy-cycle* Modell verstehe ich Politik als einen mehrstufigen Prozess, von der Problemwahrnehmung und dem Agenda Setting über die Politikformulierung und Entscheidungsfindung hin zur Politikimplementierung und Evaluierung, wobei diese Phasen idealtypisch als Folgephasen konstruiert werden, jedoch in der Empirie ineinander übergehen.⁶⁵

⁶² Zur Unterscheidung der beiden Begrifflichkeiten vgl. Certeau, Michel de: *The Practice of Everyday Life*. Translated by Steven F. Rendall, Berkeley 2002³.

⁶³ Vgl. Nohlen, Dieter: *Lobbyismus*, in: *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorie, Methoden, Begriffe*, Bd. 1: A–M, München 2010⁴, S. 553-554.

⁶⁴ Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (Hg.): *Bericht der Studienkommission zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte*, Bern 1964 (Studienkommission).

⁶⁵ Siehe dazu Blum, Sonja; Schubert, Klaus: *Politikfeldanalyse*, Wiesbaden 2011². Aus verschiedenen idealtypischen Politikprozessen wie der Politikformulierung blieben Migrant*innen und ihre Vereinigungen dennoch aufgrund der

Gerade in der Problemwahrnehmungsphase, in der versucht wurde, die Öffentlichkeit aber auch die Verwaltung auf bestimmte soziale Probleme aufmerksam zu machen, bestanden Anknüpfungspunkte für Migrant*innen und ihre Organisationen, wie gezeigt werden kann. Zudem gehe ich anschliessend an neuere Theorien der *Governance* davon aus, dass der Staat, die Regierung oder die Verwaltung ihre Ziele nicht streng hierarchisch und mühelos gegen die gesellschaftlichen Rezipient*innen ihrer Entscheidung durchsetzen konnten, wie dies ältere Regierungslehren noch implizit annahmen. Vielmehr sollen verschiedenste Akteurskonstellationen untersucht werden, in denen zivilgesellschaftliche Organisationen eingeschlossen sind, um gesellschaftliche Steuerungs- und Selbststeuerungsmechanismen zu analysieren.⁶⁶ Durch dieses breite Verständnis von Politik können wichtige Aushandlungsprozesse gezeigt werden, welche Migrant*innen anstiesen oder an denen sie beteiligt waren. Mit verschiedenen Instrumenten, wie der Durchführung von öffentlichen Anlässen, brachten sie an unterschiedlichen Orten, wie beispielsweise in formellen Kommissionen oder bei informellen Gesprächen, ihre Anliegen ein. Dabei nutzten sie transnationale Räume und die Strukturierung in Organisationen, um auf ihre Anliegen aufmerksam zu machen und sie durchzusetzen.

Aus mikrohistorischer Sicht interessieren mich zudem weniger die politischen Prozesse, wie sie beispielsweise in Parlamenten vonstatten gehen, sondern die Analyse der Umsetzung, der administrativen Praxis. Die neue Politik der Eingliederung musste im lokalen Kontext ausgestaltet und vollzogen werden und konnte unter bestimmten Bedingungen parlamentarisch-politische Prozesse anstossen. Die Verwaltung reagierte dabei mit eigenen Mitteln und Ansprüchen und teilweise unter Einbeziehung der Migrant*innen oder zivilgesellschaftlicher Organisationen. Die Studie von D'Amato und Wichmann von 2010, die sich mit den Entwicklungen im Bereich der Migration im Kanton Basel-Stadt auseinandersetzt, zeigte, dass die Praxis der Verwaltung jenseits von politischen und wissenschaftlichen Diskursen auf konkrete Problemlösungen fokussiert ist und dabei pragmatisch reagiert und eigenen Kriterien von Professionalität folgen muss.⁶⁷ Ihre Reaktionen müssen deshalb auch in historischer Perspektive analysiert werden.

Was diese beiden Ansätze bereits antönen, findet sich in Bezug auf das Thema Migration vereint in der Perspektive des Migrationsregimes. Diese Perspektive versteht Migrant*innen, staatliche und nicht-staatliche (zivilgesellschaftliche etc.) Akteur*innen als sich gegenseitig beeinflussende Kräfte und als ko-konstitutiv für die Steuerung von Migration, die jedoch mit sehr ungleichen Ressourcen

Rechtslage formal ausgeschlossen. Spezifisch zu Migrationsorganisationen: Leinberger, Katharina: Migrantenselbstorganisationen und ihre Rolle als politische Interessenvertreter. Am Beispiel zweier Dachverbände in der Region Berlin-Brandenburg, Berlin 2006.

⁶⁶ Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe et. al: Einleitung, in: Dies. (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007, S. 9-25.

⁶⁷ D'Amato, Gianni; Wichmann, Nicole: Migration und Integration in Basel-Stadt. Ein «Pionierkanton» unter der Lupe, Basel 2010. Und: D'Amato, Gianni: Der Kampf um Integration. Vom Integrationsdiskurs zur Praxis, in: Widerspruch, 59, 2010, S. 15-22.

ausgestattet sind.⁶⁸ Die Verhandlungsprozesse zwischen diesen Akteur*innen rücken somit in den Vordergrund.⁶⁹ Dadurch wird ermöglicht, das Entstehen des Regimes zu erfassen, das durchaus auch von Widersprüchen geprägt ist und von Diskursen, Politiken, Praktiken sowie geltenden Normen und Werten beeinflusst wird.⁷⁰ Dieses «dynamische Wechselverhältnis», wie Reinecke es benennt, wird im Folgenden als Migrationsregime bezeichnet.⁷¹

Dazu gehört, dass Begegnungen und Verhandlungen mit anderen Akteur*innen beleuchtet werden, ohne eine einfache Dichotomie zwischen Staat und Migrant*innen anzunehmen.⁷² Vielmehr ist auf die komplexen und widersprüchlichen Beziehungen zwischen Migrant*innen, staatlichen Behörden, Migrant*innen-Unterstützungsnetzwerken, nichtstaatlichen Akteur*innen, aber auch auf die rechtlichen Rahmenbedingungen und die diskursive Kraft in Politik und Gesellschaft hinzuweisen. Meine Herangehensweise an das Migrationsregime beruht daher auf der Überzeugung, dass Praktiken einer Vielzahl von Akteur*innen für die Bildung des Migrationsregimes von Bedeutung sind und beides haben können, stabilisierende und destabilisierende Wirkungen.

Ich wende den Begriff Migrationsregime aber nicht nur auf Kontrollpraktiken der Fremdenpolizei oder ähnlicher Institutionen an, wie dies klassischerweise in wissenschaftlichen Studien gemacht wird, sondern mache diese Perspektive auch für andere Handlungsfelder wie die Betreuung und die Bildung fruchtbar, die in ihrem gemeinsamen Ensemble erst ein Gesamtbild des Migrationsregimes liefern. Denn mit den Diskussionen um das Bleiben in meinem Untersuchungszeitraum waren, wenn über Migration gesprochen wurde, nicht nur Zulassungsbedingungen und Abwanderung gemeint, sondern Themen der Assimilation oder Integration wurden immer mitgedacht. Das Migrationsregime ist somit auch ein Integrationsregime.⁷³

⁶⁸ Vgl. Wyss, Anna: *Interrupted Journeys – Disrupted Control. Male Migrants with Precarious Legal Status and the European Migration Regime*, Zürich 2019 (unveröffentlichte Dissertation), S. 12 und Eule, Tobias; Borrelli, Lisa Marie; Lindberg, Annika et al.: *Migrants before the law. Contested migration control in Europe*, Cham 2019.

⁶⁹ Pott, Andreas; Rass, Christoph; Wolff, Frank: Was ist ein Migrationsregime? Eine Einleitung, in: Dies. (Hg.): *Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?* Wiesbaden 2018, S. 1-16. Dabei wurde der Regimebegriff und das -konzept vor mehr als 30 Jahren eingeführt und in verschiedenen Strömungen nicht nur in der Migrationsforschung verwendet (bspw. Wohlfahrtsregime). Vgl. ausführlich: Horvath, Kenneth; Amelina, Anna; Peters, Karin: *Re-Thinking the Politics of Migration. On the Uses and Challenges of Regime Perspectives for Migration Research*, in: *Migration Studies*, 5 (3), 2017, S. 301-314.

⁷⁰ Horvath et al. 2017 und Rass, Christoph; Wolff, Frank: *What Is in a Migration Regime? Genealogical Approach and Methodological Proposal*, in: Pott, Andreas; Rass, Christoph; Wolff, Frank: *Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?* Wiesbaden 2018, S. 19-64.

⁷¹ Reinecke, Christiane: *Grenzen der Freizügigkeit: Migrationskontrolle in Grossbritannien und Deutschland, 1880-1930*, München 2010, S. 17.

⁷² Kalir, Barak; Wissink, Lieke: *The Deportation Continuum: Convergences between State Agents and NGO Workers in the Dutch Deportation Field*, in: *Citizenship Studies*, 20, 2016, S. 34-49.

⁷³ Den Begriff Integrationsregime verwendet bspw.: Castro Varela, María do Mar: «Was heisst hier Integration?»: *Integrationsdiskurse und Integrationsregime*, in: *Landeshauptstadt München Sozialreferat Stelle für interkulturelle Arbeit* (Hg.): *Fachtagung: Alle anders – alle gleich? Was heisst hier Identität? Was heisst hier Integration?*, München 2008, S. 77-88.

Letztendlich befasst sich die Arbeit folglich auch mit der alten Frage nach dem Verhältnis von Struktur und *agency*,⁷⁴ von Lüdtkke auch als Eigen-Sinn bezeichnet,⁷⁵ wobei nicht ausser Acht gelassen werden darf, dass Migrant*innen nur begrenzte Machtressourcen zur Verfügung hatten.⁷⁶ Für viele italienische Migrant*innen war ihre Situation wegen ihres rechtlichen Status auch nach dem Abkommen von 1964 geprägt von Unsicherheit. Neben den bestehenden Barrieren, wie der mangelnden Vertrautheit mit der hiesigen Bürokratie, existierten auch nach dem Abkommen von 1964 Diskriminierungen in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen, wie im Zugang zu Arbeitsplätzen und zum Wohnraum, welche durch das Abkommen hätten behoben werden sollen.⁷⁷ Die rechtliche Rahmensetzung, der politische Kontext und die asymmetrische Machtverteilung zwischen den Aushandlungspartner*innen müssen mitreflektiert werden. Diese Tatsache bedeutet aber nicht, dass die Migrant*innen den administrativen Kontrollen, den verschiedenen Massnahmen und Intervenierungsversuchen nur passiv gegenüberstanden. Die Historikerin Sara Losego beschäftigt sich hauptsächlich mit der nordafrikanischen Migration ins französische Industrieviertel von Longwy und formuliert in diesem Zusammenhang treffend, dass Migrant*innen viel eher soziale Regeln und bestehende Handlungsspielräume nutzten oder neue erschlossen. Sie «veränderten über Austausch, Aneignung, Untergrabung, Verweigerung und Aushandlung nicht nur das eigene Leben und das ihrer Angehörigen, sondern auch die Verfassung jener Gesellschaften, die sie über ihre Migration und den Transfer von Wissen, Geld und Waren miteinander verbanden und langfristig ineinander verflochten.»⁷⁸

In diesem Sinne verstehe ich *agency* von Migrant*innen nicht als das Zufällige und Struktur nicht als stabil. Wie Thomas Welskopp aus seiner Kritik am klassischen Strukturbegriff der Sozialgeschichte ableitet, fasse ich Struktur als etwas, das in konkreten Interaktionen zwischen Akteur*innen entsteht und sogleich reproduziert und modifiziert wird, also als ein Konzept, «das in wesentlichen Teilen in die handelnden Subjekte zurückverlegt wird».⁷⁹ Struktur und Handlung

⁷⁴ Siehe exemplarisch bspw. Giddens, Anthony: Central Problems in Social Theory. Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis, Berkeley 1979.

⁷⁵ «Bei Lüdtkke [...] ist Eigensinn ein offener Begriff, der keineswegs vornehmlich auf Emanzipation verweist, vielmehr jegliche bipolare Ordnung des Entweder-Oder, eben auch zwischen Herrschaft und Widerstand unterläuft. [...] Weit mehr zielt Eigensinn auf temporäre, flüchtige wie fragile Praktiken und Verhaltensweisen mit keineswegs konsistenten, ja oft widersprüchlichen Motiven und Folgen, die gleichwohl nur von konkreten, unverwechselbaren Akteurinnen und Akteuren betrieben werden können.» Davis et al. 2008, S. 18.

⁷⁶ Ich knüpfe hierbei an die mehrdimensionale Betrachtung der Kapitalformen von Bourdieu an, die den Menschen als Ressourcen für die Durchsetzung ihrer Ziele zur Verfügung stehen. Siehe z. B. Bourdieu, Pierre: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Kreckel, Reinhard (Hg.): Soziale Ungleichheiten, Göttingen 1983, S. 183-198.

⁷⁷ Vergleiche hierzu Teil I, Exkurs: Unterkunftsfrage.

⁷⁸ Losego 2009, S. 23.

⁷⁹ Welskopp, Thomas: Die Sozialgeschichte der Väter. Grenzen und Perspektiven der Historischen Sozialwissenschaft, in: Geschichte und Gesellschaft, 24 (2), 1998, S. 173-198, hier S. 180.

sind somit aufeinander bezogene Kategorien.⁸⁰ So wird migrantisches Handeln beeinflusst durch die in der Gesellschaft existierenden Vorstellungen von Integration, aber auch durch Regeln, Gesetze und behördliche Praktiken – welche wiederum durch migrantisches Handeln modifiziert werden können. *Agency* bezeichnet dementsprechend den Handlungsspielraum, der in spezifischen Herrschaftskontexten, beispielsweise in der Begegnung mit behördlicher Macht, zum Tragen kommt.

Es geht mir folglich um die Analyse von administrativen Praktiken und darum, über Interaktionszusammenhänge nachzudenken, an denen Migrant*innen und Beamt*innen beteiligt waren, und zu untersuchen, welche Handlungsspielräume dabei bestanden. Darüber hinaus möchte ich die Veränderungen durch das Handeln der Migrant*innen analysieren sowie auf die Etablierung eigener Angebote hinweisen, die durchaus als Erweiterung des Handlungsspielraums gelesen werden können.

Die Stimmen von Migrant*innen und diejenigen ihrer Unterstützer*innen interessieren folglich besonders. Ihren (Re-)Aktionen auf Programme, ihren Strategien zur Hinterfragung gängiger Strukturen und Vorstellungen zur Etablierung eigener, neuer Initiativen und zur Mitarbeit an Konzepten gilt es nachzugehen. Wie machten sie auf ihre Anliegen aufmerksam? Welche Instrumente benutzten sie hierzu und an welchen Orten brachten sie sich ein? Dabei stellt sich in einer transnationalen Forschungsperspektive zudem die Frage, auf welche Art und Weise Zusammenhänge mehrerer Staaten miteingeschlossen wurden und der transnationale Raum als Ort der Einflussnahme genutzt werden konnte (vgl. Teil II). Bezogen auf den Bereich Bildung kann hierzu für Basel gezeigt werden, dass verschiedene Personen durch ihr transnationales Netzwerk und die Nutzung der gleichzeitigen Entwicklungen in Italien und der Schweiz Programme im Bereich der Schulbildung etablieren konnten. Diese Vernetzung sowie die Nutzung des eigenen sozialen Kapitals stellten wichtige Handlungsressourcen dar.

Um die Stimmen der Migrant*innen zu erfassen, waren für mich die Erkenntnisse aus den *post colonial studies* von grosser Wichtigkeit. Sie öffneten den Blick auf verschiedene Formen von widerständigem Handeln, das sie sehr weit fassen und nicht auf organisatorische Protestaktionen beschränken. Zudem stellen sie wichtige methodische Analyseinstrumente zur Verfügung.⁸¹ Darüber hinaus lenkten sie meinen Blick auf bisher wenig beachtete Argumentationen zivilisatorischer

⁸⁰ Vgl. hierzu auch Cerutti, Simona: *Microhistory: Social relations versus cultural models?*, in: Castrén, Anna-Maija; Lonkila, Markku; Peltonen, Matti (Hg.): *Between sociology and history. Essays on Microhistory, collective action, and nation-building*, Helsinki 2004, S. 17-40.

⁸¹ Siehe hierzu Kapitel 1.4. Aus ethnologischen Forschungen beispielhaft: Scott, James C.: *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven 1985.

Missionen gegenüber Migrant*innen innerhalb der Schweiz.⁸² So kann ich zeigen, wie die «Überfremdungsvertreter» die Betreuung ausländischer Arbeitskräfte mit der Idee ihrer «Hebung» verbanden.

1.4 Vielfältige Akteur*innen: Heterogener Quellenkorpus

Wer die verschiedenen Stimmen der Akteur*innen, die das Migrationsregime produzierten, aus historischer Sicht greifbar machen möchte, ist in Bezug auf die Quellen vor unterschiedliche Herausforderungen gestellt. Die *erste* ist grundlegender Art: Nicht immer erlaubt es die Quellenlage, die Perspektive der Migrant*innen hinreichend zu erfassen. Das Bewusstsein, Bestände beispielsweise einzelner Migrationsvereine zu archivieren, ist erst im Entstehen.⁸³ Dass bei der Untersuchung deshalb an gewissen Stellen die Hegemonie des Behördenblicks vorherrscht, bin ich mir bei meinen Überlegungen bewusst. An diesen Stellen schenke ich Zeugnissen von Migrant*innen wie Antwortschreiben, Anfragen oder Beschwerdeschriften besondere Aufmerksamkeit und versuche, Spuren von Migrant*innen sowie dem «Schweigen» nachzugehen.⁸⁴ Zudem entschied ich mich bezüglich der Migrationskontrolle Rekurse von Migrant*innen zu analysieren, weil sie hier direkten Widerspruch gegen behördliche Entscheidungen einlegten und die beteiligten Akteur*innen dadurch ihre Argumentation offenlegen mussten. Eine solche Herangehensweise eignet sich, um mögliche Formen von Widerstand zu untersuchen.

Überdies führte ich 13 leitfadengestützte Expert*innen-Interviews mit Zeitzeug*innen, einerseits mit solchen, die sich in Migrationsvereinigungen engagierten, andererseits mit Beamt*innen.⁸⁵

⁸² Purtschert, Patricia; Lüthi, Barbara; Falk, Francesca: Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien, Bielefeld 2012a.

⁸³ Grosse Ausnahme: Umfangreicher Bestand der *Federazione Colonie Libere Italiane in Svizzera FCLIS*: SozArch, Ar 40.

⁸⁴ Spivak 2008. Vgl. auch Günzel, Stephan: Raum. Ein interdisziplinäres Handbuch. Stuttgart 2010, S. 183-184. Siehe auch Unterschied von Aussagen Spivak zu migrantischen Akteur*innen in der vorliegenden Arbeit: Castro Varela, María do Mar; Dhawan, Nikita: Postkolonialer Feminismus und die Kunst der Selbstkritik, in: Steyerl, Hito; Gutiérrez Rodríguez, Encarnación (Hg.): Spricht die Subalterne deutsch? Migration und postkoloniale Kritik, Münster 2003, S. 270-290, hier 273-275. Für die Wichtigkeit des Zuhörens in einer solchen Analyse vergleiche auch S. 278-280. Eine kritische Praxis muss demnach das «Nichtgedachte der dominanten Diskurse zu denken» versuchen. Räume müssen geschaffen werden, in denen «die Anderen gehört werden, und andere bisher unbeachtete gebliebene Perspektiven freizulegen» S. 279.

⁸⁵ Meuser, Michael; Nagel, Ulrike: ExpertInneninterview: Zur Rekonstruktion spezialisierten Sonderwissens, in: Becker, Ruth; Kortendiek, Beate (Hg.): Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorien, Methoden, Empirie, Wiesbaden 2010³, S. 376-385. Die Interviewpartner*innen wurden in erster Linie in ihren Funktionen befragt. Um einen Einstieg ins Thema zu finden, wurden zu Beginn des Gesprächs einige Fragen zur eigenen Person und dem Werdegang abgefragt. Den Personen, die selbst aus Italien in die Schweiz migrierten, stellte ich zusätzlich Fragen zu ihrer Migrationserfahrung. Im zweiten Block ging es vorwiegend um die ausgeübte Tätigkeit (Fragen zu Abläufen, Bereichen und Konzepten). Weiter interessierte in diesem Themenblock auch Informationen zu Kooperationen.

Diese Interviews transkribierte ich im Anschluss.⁸⁶ Die Interviews mit Vertreter*innen der Migrationsorganisationen waren auch deshalb von enormer Wichtigkeit, um alternative Zugänge zu Entscheidungsträger*innen und die Ausgestaltung von Aushandlungsprozessen in einer Mikroperspektive analysieren zu können. Auf Anliegen und Interventionen dieser Expert*innen zu fokussieren, bedeutet, ihre «kritischen Kompetenzen»⁸⁷ ernst zu nehmen und damit «das Spektrum der historischen Realitäten und Sichtweisen zu verfeinern».⁸⁸ Es geht mir folglich nicht um eine Festschreibung einer ethnischen Handlungsmotivation einer Gruppe. Migrant*innen werden nicht als homogene Gruppe wahrgenommen, sondern es wird untersucht, welche Ansprüche in konkreten Situationen geäußert wurden und äusserbar waren.

Klassische Quellen, in denen Aushandlungsprozesse dargestellt werden und die sich für die Beantwortung der Fragestellungen eignen, sind Protokolle und Berichte der migrationsspezifischen Organisationen und der zuständigen politischen Departemente, insbesondere ihrer gemeinsamen Zusammenkünfte. Auf behördlicher Seite stehen die Akten des Erziehungsdepartements sowie des Justiz- und Sicherheitsdepartements (der Fremdenpolizei und des späteren Migrationsamts) des Kantons Basel-Stadt im Vordergrund.⁸⁹ Darüber hinaus bearbeitete ich die Aktenbestände der *Federazione Colonie Libere Italiane in Svizzera* im Schweizerischen Sozialarchiv in Zürich.⁹⁰

Die zweite Herausforderung betrifft die Breite der zentralen Themenfelder, was die Zusammenstellung eines heterogenen Quellenkorpus und je nach Textsorte eine je spezifische Quellenkritik mit sich bringt. So sind für die Diskussionen rund um die Institutionalisierung von Beratungsstellen die Überlieferungen der Landeskongferenz für Soziale Arbeit in der Schweizerischen Zeitschrift für Gemeinnützigkeit (SZfG) wichtig.⁹¹ Für die Umsetzung in die Praxis wiederum dienten die Akten der Kommission zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte und der ihr angeschlossenen Beratungsstelle in Basel. Es handelt sich hierbei um öffentliche Jahresberichte, unsystematisch

⁸⁶ Cristina Allemann-Ghionda vom 4.4.2014 (siehe ausführlich Kapitel 7), Mara Hermann-Aita, geführt am 3.4.2014, Angela Remondini Ottogalli, geführt am 19.11.2013, Nella Sempio, geführt am 3.3.2014, Simona Cerletti, geführt am 26.3.2014, Armando Bee, geführt am 7.6.2012, Barbara Vogt-Mohler, geführt am 16.4.2013, Alice Bielser, geführt am 8.6.2012, Regula Berger, geführt am 21.8.2012, Esther Ladener, geführt am 15.04.2013, Willi Schneider, geführt am 8.3.2014, Peter Stein, geführt am 26.5.2017, Dora Gysin, geführt am 17.9.2012. Das Interview mit Alice Bielser habe ich auf ihren persönlichen Wunsch hin nicht aufgezeichnet.

Zudem schriftlicher Austausch mit Sibilla Schuh und den Schwestern der Kongregation der *Maestre Pie Filippini*.

⁸⁷ Boltanski, Luc; Thévenot, Laurent: Die Soziologie der kritischen Kompetenzen, in: Diaz-Bone, Rainer (Hg.): Soziologie der Konventionen. Grundlagen einer pragmatischen Anthropologie, Frankfurt a.M. 2011, S. 43-68.

⁸⁸ Angehrn, Céline: Arbeit am Beruf. Feminismus und Berufsberatung im 20. Jahrhundert, Basel 2019, S. 39.

⁸⁹ Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt (StABS), Erziehungsdepartement ED-REG, beispielsweise: ED-REG 1c 330-12 (2), Kurse für fremdsprachige Kinder, 1964-1972 und ED-REG 25c 11-2 (1), Fürsorge für Ausländerkinder: Konzeption, Berichte, Korrespondenz, Finanzen, 1971-1978. Fremdenpolizei: StABS, PD-REG, bspw. PD-REG 3a Personen- und Sachdossiers.

⁹⁰ SozArch, Ar 40, Federazione Colonie Libere Italiane in Svizzera FCLIS.

⁹¹ Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit (SZfG), 100. Jahrgang, Heft 1, Januar 1961 und 102. Jahrgang, 1963 und 106. Jahrgang, 1967, vgl. ausführlich Teil I.

gesammelte Zeitungsartikel, Protokolle der Kommission, Berichte vor allem der ersten Be- treuer*innen, interne Besprechungsnotizen und -protokolle sowie Korrespondenzen, welche die Beratungsstelle selbst archivierte.⁹²

Für das Handlungsfeld der Bildung konnte auf einen grossen Bestand im Staatsarchiv Basel-Stadt zurückgegriffen werden, der unterschiedlichste Korrespondenzen und Berichte über die Einfüh- rung neuer Programme und Massnahmen sowie die Reaktionen darauf beinhaltet.⁹³ Zudem produzierte die *Colonie Libere* einen umfangreichen Aktenbestand zu ihren Positionen und publi- zierte etliche Schriften zum Thema.⁹⁴

Wenden wir uns den Kontroll- und Rekurspraktiken zu, bedarf es eines weiteren Schritts innerhalb des Staatsarchivs Basel-Stadt. Für diesen Teil spielen zum einen die Rekursdossiers eine zentrale Rolle. Diese wurden angelegt, wenn sich ein*e Migrant*in gegen den Beschluss der Fremdenpolizei oder des Arbeitsnachweises wehrte. Sie umfassen den Antrag der Beschwerdeführerin oder des Beschwerdeführers oder einer sie vertretende Person, die Stellungnahme des Departements des Innern oder des Polizeidepartements zum Fall sowie der entscheidungsfassende Regierungsratsbe- schluss.⁹⁵ Andere Dossiers beinhalten zusätzliche Unterlagen wie Briefe oder Stellungnahmen von Quartiersschreibern. Die im Bestand der Staatskanzlei SK-REG 10-3-1 überlieferten Rekursdos- siers im Zeitraum von 1961 bis 1973 habe ich integral untersucht, in eine Datenbank mit verschiedenen Parametern, wie der soziographischen Daten und der für die Rekurse relevanten Thematiken, übertragen und die Analyse mit exemplarischen Personendossiers der Fremdenpolizei ergänzt. Die Personendossiers erstellte die Fremdenpolizei Basel-Stadt in Abstützung auf das Bun- desgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländerinnen und Ausländer (ANAG) von 1931 und die entsprechenden Vollziehungsverordnungen von 1933 und 1949. In den Dossiers sind jedoch nicht nur Dokumente zum Bewilligungsablauf oder Polizeirapporte enthalten, sondern es finden sich auch Briefe und Eingaben der betroffenen Personen. Diese Vielfältigkeit an Dokumen- tentypen – von Briefen, Fotos, Urkunden, Berichten, Notizen und Weiterem – erlaubt einerseits einen Einblick in die Praxis des Behördenhandelns, bietet andererseits aber auch einen Einblick in die zeitgenössischen Arbeitsbedingungen und Anliegen von Migrant*innen und die Tätigkeit der sie unterstützenden Organisationen.⁹⁶

⁹² Da die Akten keine offizielle Archivbezeichnung haben, benenne ich sie nach folgendem Schema: Akten GGG: Bezeichnung und Datum des Dokuments.

⁹³ Vgl. Teil II.

⁹⁴ SozArch, Ar 40, insbesondere: Ar 40.50.

⁹⁵ In einigen Fällen ist nur der Entwurf des Regierungsratsbeschlusses vorhanden, der jedoch mit einer signierten Notiz versehen ist, die bestätigt, dass der Regierungsrat mit dem Entwurf überein geht und diesen bewilligt. StABS, SK-REG 10-3-1.

⁹⁶ So erhält man Informationen über die Lohnstruktur von «Dienstmädchen» in Basel-Stadt nach dem Zweiten Welt- krieg und deren Lebensbedingungen – um nur ein Beispiel herauszugreifen. Die Fallbeispiele stehen somit auch exemplarisch dafür, welcher Fundus an Informationen für weiterführende Forschungen aus den Personendossiers

Um die Fallstudie in einen schweizweiten Kontext einzuordnen, wurden die Akten der Direktorenkonferenzen, insbesondere der EDK, die im Staatsarchiv Luzern archiviert sind, sowie diejenigen der NW EDK, die im Staatsarchiv Aargau zu finden sind, berücksichtigt.⁹⁷

1.5 Aufbau der Arbeit, Begriffe und Lesehinweise

Der Aufbau dieser Monografie ist thematisch in drei Teile des Migrationsregimes gegliedert, die sowohl aus der Perspektive der Migrant*innen als auch aus Sicht der Behörden von 1960 bis 1980 von zentraler Bedeutung waren: Dies sind die sozialfürsorgerischen Beratungsstellen, die Bildung sowie die fremdenpolizeiliche Erfassung.

Im Zentrum des *ersten Teils* stehen die *Beratungsstellen für ausländische Arbeitskräfte*, welche im sozialfürsorgerischen Bereich tätig waren und gegenüber Migrant*innen soziale Integrationsarbeit praktizierten. Sie stellen ein typisches Phänomen der 1960er-Jahre dar, als in verschiedenen schweizerischen Gemeinden solche Organisationen gegründet wurden.⁹⁸ In Basel eröffnete 1962 die Beratungsstelle für ausländische Arbeitskräfte, die im Fokus dieses Kapitels steht und die in den ersten Jahren pro Jahr rund 3000 Personen beriet. Entscheidend für den Anstoss dieser Entwicklung war die erste Informationstagung der Schweizerischen Landeskonferenz für soziale Arbeit 1961 über die geistig-seelische Betreuung der ausländischen Arbeitskräfte.⁹⁹ Die Analyse dieser Tagung sowie weitere entscheidende Faktoren und Momente für die Institutionalisierung der Betreuung der ausländischen Arbeitskräfte bilden den ersten Teil dieses Kapitels. Die Arbeit der Beratungsstelle war in die Entwicklung und Struktur des schweizerischen Sozialstaatssystems und

der Fremdenpolizei Basel-Stadt gewonnen werden kann. Der Bestand der Fremdenpolizeidossiers ist sehr umfangreich, auf mehrere Bestände aufgeteilt, die nur teilweise erschlossen sind, und umfasst rund einen Laufkilometer. Der integrale Bestand StABS PD-REG 3a beispielsweise umfasst Personendossiers, die bis 1981 geschlossen wurden. Darin sind alle Bewilligungskategorien enthalten. Grundsätzlich ist die Vergabe der Dossiernummern fortlaufend chronologisch (nach Eröffnung des Dossiers), wobei einzelne Sprünge und Lücken existieren (beispielsweise existieren ab der Nummer 200'000 vermehrt Dossiers, die ihren Anfang in den 1930er- und 1940er-Jahren haben, verschiedene Dossiers der 1930er-Jahre fehlen hingegen). Ab der Nummer 220'000 finden sich wieder mehrheitlich Dossiers aus den 1960er-Jahren. Vgl. auch Informationen zum Bestand unter: <https://query.staatsarchiv.bs.ch/query/detail.aspx?ID=79940>.

Diese Dossiers der Fremdenpolizei waren jüngst Gegenstand einer umfangreichen Ausstellung von Magnet Basel, die 2017 an verschiedenen Orten in und um Basel gezeigt wurde. «Magnet Basel – Migration im Dreiländereck» war ein Ausstellungsprojekt des teamstratenwerth in Zusammenarbeit mit dem Staatsarchiv Basel-Stadt, dem Historischen Museum Basel, dem Dreiländermuseum Lörrach, dem Museum.BL und dem Theater Basel. Daraus hervor ging auch folgendes Buch: Heim, Gabriel: *Diesseits der Grenze. Lebensgeschichten aus den Akten der Fremdenpolizei*, Basel 2019.

⁹⁷ StALU, A 1271/215-222, StAAG, ZwA 2010.004/001.

⁹⁸ So wurde beispielsweise 1967 in Zürich die *Zürcher Kontaktstelle für Ausländer und Schweizer* als Verein gegründet, der sich mit Problemstellungen ausländischer und schweizerischer Familien auseinandersetzte, die durch die Einwanderung hervorgerufen wurden. *SozArch*, Ar 48.

⁹⁹ Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 100 (1), 1961, S. 71ff.

den Umgang mit der schweizerischen Arbeiterschaft eingebunden. Den (Re-)Aktionen der Migrant*innen auf diese Programme schenke ich dabei genauso Aufmerksamkeit wie ihren alternativen, selbstorganisierten Angeboten.

Im *zweiten Teil* fokussiere ich auf die *Schulbildung*. Im Zentrum steht dabei die Auseinandersetzung mit der Frage, inwiefern die italienische Migrationsbevölkerung Einfluss auf bildungspolitische Prozesse ausüben konnte, wie sie diese mitgestaltete und welche Konzepte sie erarbeitete. So lässt sich am Beispiel des Bildungswesens zeigen, wie die Arbeitsmigration kantonale Behörden vor konkrete Problemstellungen stellte und wie ein Netzwerk von behördlichen und migrantischen Akteur*innen darauf reagierte. Zwar entwickelte die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) Empfehlungen zur Integration ausländischer Kinder. Doch waren die Kantone daran nicht gebunden und wurden auch unabhängig von solchen Empfehlungen aktiv. Noch vor den ersten Verlautbarungen der EDK betreffend der «Schulung von Gastarbeiterkindern» von 1972 richtete etwa Basel-Stadt in den 1960er-Jahren spezifische Klassen und Kurse für fremdsprachige Kinder ein. Vertreter*innen der italienischen Schulen und Vereine traten in einen engen Kontakt mit den städtischen Diensten (Sozialpsychologie, Schulpsychologie), die sich ebenfalls mit dem Thema auseinandersetzten. Die italienischen Migrationsorganisationen ihrerseits übernahmen durch die Errichtung von Tagesstrukturen und eigenen Schulen zudem wichtige soziale Leistungen und beeinflussten die Diskussionen rund um die Frage der Chancengleichheit für fremdsprachige Kinder.

Migrantische und behördliche Praktiken in Rekursverfahren stehen im letzten, *dritten Teil* der Arbeit im Mittelpunkt. Migrant*innen wehrten sich mittels Rekursen beispielsweise gegen eine drohende Wegweisung oder die Verweigerung eines Stellenwechsels. Die quantitativen Auswertungen zeigen, wie wichtig die Unterstützung des Anliegens durch Dritte und wie zentral die Arbeitsfähigkeit als Merkmal für eine Verlängerung der Bewilligung waren, trotz des Aufrufes in anderen Bereichen, den menschlichen Aspekten jenseits der Arbeitskraft mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

Alle drei Teile schliessen mit einem Zwischenfazit, welches die wichtigsten Erkenntnisse zusammenfassend darstellt. Da jeder Teil auch mit einordnenden Ausführungen beginnt, die den jeweiligen historischen Kontext der drei auf den ersten Blick sehr unterschiedlichen Felder abstecken und je spezifische Fragen formulieren, können sie einzeln konsultiert werden. Erst in der Summe ergeben sie aber ein umfassendes Bild des Migrationsregimes. So wäre die Forderung aus dem ersten Teil nach mehr Menschlichkeit ohne die Darstellung der Kontrollpraktiken des letzten Teils nur unvollständig einzuordnen.

Schliesslich noch einige Hinweise zur Lektüre und den Begrifflichkeiten. Eine Wahl für die allgemeine Bezeichnung von Menschen zu fällen, die sich über Grenzen bewegten, die nicht belastet ist, ist schwierig. Grundsätzlich wird durch die spezifische Bezeichnung immer eine Distanz zum

Rest der Gesellschaft geschaffen, und die Begrifflichkeiten sind zudem vereinfachend. So ist ein Migrant nicht immer ein Ausländer, im Sinne seines rechtlichen Status.¹⁰⁰ Der Begriff «Person mit Migrationshintergrund» versucht dies aufzufangen, ist aber mit Problemen behaftet.¹⁰¹ Des Weiteren arbeitet eine historische Studie immer auch mit Quellenbegriffen, die wiederum vorbelastet und diskriminierend sein können. So sind die Bezeichnungen Fremd-, Gast- oder Saisonarbeiter*in entweder mit dem Nationalsozialismus semantisch verbunden, zynisch in Anbetracht der historischen Bedingungen, auf welche die migrierten Menschen stiessen, oder sie umfassen nur einen Ausschnitt des Phänomens.¹⁰² In den Quellen werden die Begriffe meist unreflektiert verwendet, wie beispielsweise der gängige Terminus «Fremdarbeiter» in der Schweiz als Äquivalent zu «Gastarbeiter» in der BRD. Ich schreibe in der Analyse entweder von Migrant*innen seltener von italienischen Arbeiter*innen, wenn direkt auf die Verbindung mit Italien aufmerksam gemacht werden soll. Obwohl ich vorwiegend auf Phänomene der Arbeitsmigration fokussiere, verwende ich bewusst nicht den Begriff «Arbeitsmigrant*in», da dies implizieren würde, dass ich den Grund für den Wegzug kenne. Ist es von zentraler Wichtigkeit für die Analyse und das Verständnis auf die Abwesenheit der Bürgerrechte aufmerksam zu machen, so verwende ich «Person mit ausländischem Pass» oder greife auf «Ausländer*in» zurück, und weiss darum, dass ich damit nicht alle Probleme gelöst habe. Grundsätzlich möchte ich zudem eine quellennahe Sprache wählen, um mich auf die Logik des historischen Materials einzulassen, ohne dabei jedoch die nötige Distanz für eine kritische historische Analyse zu verlieren.¹⁰³ Deshalb spreche ich an verschiedenen Stellen auch von «ausländischen Arbeitskräften» und verwende in Teil II vorwiegend die Quellenbegriffe «fremdsprachige Kinder» und «Fremdsprachenklassen», da sowohl migrantische Aktivist*innen als auch die Beamt*innen in Basel mit diesen Begrifflichkeiten operierten. Aus demselben Grund schreibe ich einzelne immer wiederkehrende Begriffe wie Integration und Assimilation nur bei ihrer Erstnennung in Anführungszeichen.¹⁰⁴ Indem ich nahe an die einzelnen Akteur*innen herantrete, erhoffe ich mir, ein differenziertes Bild dessen, wie Integrationsarbeit praktiziert wurde, zu erhalten. Dies bedeutet, die obersten Stufen der Verwaltung herabzusteigen und den Stimmen unterschiedlicher Akteur*innen zuzuhören.

¹⁰⁰ Siehe weiterführend D'Amato 2001, S. 2.

¹⁰¹ Anne-Kathrin Will ist eine von vielen Wissenschaftler*innen, die den Begriff kritisiert, weil er unter anderem einem ethisch-konnotierten Verständnis bspw. von Deutschsein Vorschub leistet. Will, Anne-Kathrin: Migrationshintergrund im Mikrozensus. Wie werden Zuwanderer und ihre Nachkommen in der Statistik erfasst? Mediendienst Integration, Berlin 2018, insbesondere S. 11-13. Online: https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Informationspapier_Mediendienst_Integration_Migrationshintergrund_im_Mikrozensus_Aktualisierung_2018.pdf, zuletzt konsultiert am 12.6.2019.

¹⁰² Hirt 2008, S. 17.

¹⁰³ Ich danke Céline Angehrn für die Auseinandersetzung um die allgemeine Verwendung von Quellenbegriffen, siehe auch: Angehrn 2019, S. 41, mit Bezug auf Arni, Caroline: Der historische Sinn. Ein Plädoyer, in: Avenue, Magazin für Wissenskultur, Basel 2015.

¹⁰⁴ Die grosse Ausnahme bildet der Begriff «Überfremdung», der konsequent in Anführungs- und Schlusszeichen gesetzt wird, um den Konstruktionsaspekt zu unterstreichen.

**Teil I. Geistig-seelische Betreuung: Die sozialfürsorgerischen
Beratungsstellen**

«**D**ie Betreuung der Ausländer, die Sorge um und für sie, ist eine Pflicht. Sie ergibt sich dar-

aus, daß wir, das Schweizervolk, die Fremdarbeiter rufen oder gerufen haben, um dem Arbeitsvolumen bei uns gerecht werden zu können. Daß die Ausländer dann kommen, sogar gerne kommen, weil sie in der Schweiz gut verdienen, ist wahr, aber primär ist, daß wir sie kommen lassen. Darum müssen wir uns um sie bekümmern.»¹⁰⁵

(Hans Meyer, 1962)

Im ersten Jahresbericht der Kommission für die Betreuung ausländischer Arbeitskräfte im Kanton Basel-Stadt von 1962 formulierte deren Präsident Hans Meyer, was drei Jahre später durch den Ausspruch von Max Frisch als geflügeltes Wort in das kollektive Gedächtnis eingehen sollte: Wir haben Arbeitskräfte gerufen und es sind Menschen gekommen.¹⁰⁶ Doch was bedeutete die Appellation an ein Verantwortungsgefühl im zitierten Ausschnitt? Was war mit der Betreuung und der Sorge um und für die Ausländer*innen gemeint – und woraus speiste sich diese? Waren mildtätige Ideale die Antriebsfeder? Im folgenden Kapitel soll diesen Fragen nachgegangen und die Betreuungsarbeit als Teil der Integrationspolitik beleuchtet werden. Dieser Aspekt fand bisher in der Geschichtsschreibung kaum Beachtung, obwohl solche spezialisierten Fürsorgeinstitutionen eine wichtige Integrationsfunktion besaßen und mit Konzepten der Normalisierung und Assimilierung arbeiteten und lange die einzigen zumindest teilweise vom Staat subventionierten Institutionen waren, die sich mit Fragen der Betreuung auseinandersetzten.¹⁰⁷

Im Laufe der 1960er-Jahre beschäftigte die Diskussion rund um die Verantwortung gegenüber dem ausländischen «Menschen hinter der Arbeitskraft», der aufgrund der Abkehr vom strikten Verfolgen des Rotationsprinzips als dauernd anwesende Person betrachtet werden musste, immer breitere Kreise aus unterschiedlichen Motivlagen. Italienische Forderungen danach, die Lebensverhältnisse genauer unter die Lupe zu nehmen und sie an internationale soziale Standards anzupassen, sowie

¹⁰⁵ StABS, PA 929a Q4, Präsident Hans Meyer Jahresbericht 1962.

¹⁰⁶ Das erste Mal erschien dieser Ausspruch öffentlich im Vorwort des Buches zum Film *Siamo Italiani* (Seiler, Alexander J.: *Die Italiener – Siamo italiani. Gespräche mit italienischen Arbeitern in der Schweiz. Mit einem Vorwort von Max Frisch*, Zürich 1965, S. 7). Die Aussage wurde wiederholt zitiert, auch von Frisch selbst, beispielsweise anlässlich seiner Rede an der Konferenz der Vorsteher der kantonalen Fremdenpolizeibehörden in Luzern im Jahre 1966.

¹⁰⁷ Vgl. Einleitung, Kapitel 1.2.

die grösser werdende europäische Konkurrenz auf einem sich liberalisierenden Arbeitsmarkt übten Druck auf Bundesbern aus. Ausserdem wiesen Medienberichte im In- und Ausland auf die prekären und «unmodernen» Unterkunftsverhältnisse inmitten einer sich als modern verstehenden Gesellschaft hin, die Diskussionen um die allgemeine Menschenwürde auslösten.¹⁰⁸

Die Entstehung lokaler, halbprivater Beratungsstellen für ausländische Arbeitskräfte und ihnen übergeordneter Kommissionen zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte, wie diejenigen im Kanton Basel-Stadt, waren eng verbunden mit diesen Debatten. Bereits zu einem früheren Zeitpunkt hatten kirchliche Einrichtungen soziale Dienste lanciert, die über die seelsorgerische Betreuung hinausgingen. Ebenso hatten sich einzelne gemeinnützige Organisationen insbesondere Migrant*innenorganisationen und Arbeitgeber*innen disparat mit Fragen der Unterkunft, der Freizeitgestaltung und weiteren Aspekten auseinandergesetzt, die unter dem Label der Betreuung diskutiert wurden. Im Laufe der 1960er-Jahre entstand das Bedürfnis, diese Tätigkeiten zu koordinieren und zumindest teilweise durch staatlich gewährte Subventionen zu unterstützen. Wichtig für diesen Koordinationsschub war das gewachsene Interesse des Bundes an der Thematik. Mit dem Eingestehen eines längerfristigen Aufenthalts der ausländischen Arbeitskräfte bei gleichzeitiger Abhängigkeit von ihnen sollte die Politik neu ausgerichtet werden. Die Informationstagungen der Schweizerischen Landeskonferenz für soziale Arbeit¹⁰⁹ (LAKO) über die «geistig-seelische Betreuung der ausländischen Arbeitskräfte» verkörpern dabei einen Kristallisationspunkt der Koordinationsbestrebungen und waren Ausgangspunkt für die Etablierung lokaler Kommissionen. An ihren Tagungen trafen diverse Akteur*innen mit vielschichtigen Interessen und Deutungshorizonten aufeinander – humanitäre, christliche Vorstellungen stiessen auf staatspolitische Überlegungen der «Überfremdung».

Ausgehend von der Darstellung wirtschaftspolitischer Prozesse und internationaler Verflechtungen sowie dieser innenpolitischen Bestrebungen beschreibe ich im vorliegenden Kapitel die Formation des Betreuungsgedankens und frage nach seiner Bedeutung. Die Vorstellung von Betreuung wird folglich als historisch kontingent und interpretationsbedürftig begriffen, sie bezeichnet keine vorgegebenen Tätigkeiten oder Inhalte. Dementsprechend interessiere ich mich dafür, welche Themen aufgegriffen wurden und welche ausgeklammert blieben, auf welche Weise dies geschah und was die Gründe dafür waren. Wichtigster Bestandteil zur Beantwortung dieser Fragen sind die Bemühungen der Landeskonferenz. Die ausführliche Analyse der ersten Informationstagung von 1961 ermöglicht mir, die Bestrebungen in eine grössere diskursive Anordnung einzubetten und die verschiedenen Deutungshorizonte und Ansprüche der anwesenden Akteur*innen zu analysieren. Anhand der Untersuchung der einzelnen Referate zeige ich auf, dass die

¹⁰⁸ Vgl. hierzu verschiedene Zeitungsartikel von 1960: SozArch, 75.8C ZA.

¹⁰⁹ Im Folgenden ist für eine bessere Lesbarkeit nur noch von der Landeskonferenz die Rede.

Überlegungen auf staatspolitischer Ebene von Anfang an in überfremdungspolitische Konzepte und wirtschaftliche Abwägungen eingebunden waren und ihre Grundlage nicht in moralischer Verantwortung zu sehen sind. Darüber hinaus kann ich darlegen, dass die Appellation an ein christliches Verantwortungsgefühl (Nächstenliebe) dem Bund gleichzeitig erlaubte, in schweizerischer Tradition die Bemühungen an lokale und private Träger abzugeben. Wie zu zeigen ist, stellte die Landeskonferenz als Dachorganisation der privaten Wohlfahrtsorganisationen dabei nicht nur eine ideale Partnerin des Bundes für die Koordinationsaufgaben dar, sondern sie stimmten auch in ihrer weltanschaulichen Ausrichtung überein.

Die praktische Umsetzung des Betreuungsgedankens untersuche ich exemplarisch anhand der Beratungsstelle und der Kommission zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte im Kanton Basel-Stadt, die 1961 unter dem Patronat der Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige (GGG) ins Leben gerufen wurde. Dabei interessiere ich mich dafür, welche Angebote und Massnahmen die Berater*innen unter dem Ansatz der Betreuung konkret lancierten und welche Prinzipien sie ihrer Arbeit zugrunde legten, um zu klären, was sie unter Betreuung verstanden. Anhand eines spezifischen Themenbereiches, der Unterkunftssituation der ausländischen Arbeitskräfte, können schliesslich einzelne Interventionsversuche der Migrant*innen und ihrer Verbündeten aufgezeigt werden und es kann analysiert werden, wie insbesondere das italienische Konsulat versuchte, die sich wiederholenden Argumentationsmuster zu durchbrechen. Widerstände lassen sich auch gegen die Konstruktionsprozesse des «idealen Ausländers», wie er in den Darstellungen der Beratungsstelle und der Kommission produziert wird, herausarbeiten. Den Repräsentationen der Fremden schenke ich ausführliche Beachtung, weil das Fremd-Bild, das die Berater*innen von den beratenen Personen sprachlich zeichneten, wesentlich für ihre Arbeitsweise war. Mit diesem Bild wurden soziale Verhältnisse (re)produziert, die sich wiederum auf die Verhältnisse zwischen den untersuchten Akteur*innen auswirkten.¹¹⁰

¹¹⁰ Hahn, Alois: Die soziale Konstruktion des Fremden, in: Sprondel, Walter M. (Hg.): Die Objektivität der Ordnungen und ihre kommunikative Konstruktion, Frankfurt a.M. 1994, S. 140-163.

2. Die Formation des Betreuungsgedankens und erste Institutionalierungsprozesse

Um aufzuzeigen, wie der Betreuungsgedanke Eingang in die öffentliche Verwaltung fand und Betreuungskonzepte auf breiter Basis diskutiert wurden, waren drei Ereignisse zu Beginn der 1960er-Jahre und mit ihnen verbundene Entwicklungen für die Anfänge der Institutionalisierung der Betreuung von zentraler Bedeutung: das Abkommen zwischen Italien und der Schweiz von 1964, die Veröffentlichung des Berichts der «Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte» im selben Jahr sowie die erste Informationstagung der Landeskonferenz für Soziale Arbeit zur «geistig-seelischen Betreuung der ausländischen Arbeitskräfte» von 1961.

Die ersten beiden Ereignisse sind als Kristallisationspunkte eines längeren Prozesses zu verstehen. Das Abkommen repräsentiert einen Wendepunkt in der schleichenden Abkehr vom Rotationsprinzip. Damit wurde die Grundlage für eine Neuausrichtung der Migrationspolitik gelegt. Gleichzeitig war der Abschluss des Abkommens aber auch ein Katalysator für das Aufbrechen von fremdenfeindlichen Äusserungen sowohl in der Öffentlichkeit als auch der Politik, deren Inhalte ebenfalls dargestellt werden, um die Situation dieser Jahre zu beleuchten. Der Bericht der Studienkommission, die bereits 1961 eingesetzt wurde, nahm die Betreuung direkt auf und verankerte sie als Bestandteil der neuen Ausrichtung der Migrationspolitik. Zugleich wirkte der Bericht enttabuisierend für das Sprechen über die «Überfremdungsgefahr», da diese darin von offizieller Stelle als vorhanden attestiert wurde. Die Publikation ordnete sich ein in eine Reihe von Veröffentlichungen und Vorträgen zum «Problem der ausländischen Arbeitskräfte».¹¹¹ Die Ausländer*innen wurden aufgrund ihrer längeren Anwesenheit unter einem neuen Blickwinkel nicht nur der Behörden, sondern auch verschiedener gemeinnütziger Organisationen betrachtet. Die Texte gleichen sich insofern, als dass sie dieselben Themen aufgreifen (beispielsweise den Familiennachzug oder die Unterkunftsfindung) diese im Hinblick auf die Migrationsbevölkerung problematisieren und teilweise die Gefahr einer «Überfremdung» diskutieren. Damit reproduzierten sie aus unterschiedlichen Perspektiven (behördlich, wissenschaftlich etc.) die Frage des Fremden als Problem für das Eigene. Der Bericht der Studienkommission wird an dieser Stelle exemplarisch herausgegriffen, weil er verschiedene Sichtweisen verbindet, darin die damals bestehenden Betreuungsangebote zusammengetragen werden und er für die behördliche Arbeit als sehr wirkungsmächtig gilt.¹¹²

¹¹¹ Bspw. verschiedene Artikel in: Zeitschrift für Präventivmedizin, 8, 1963 oder der Vortrag von Alfred Nydegger: Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte im Rahmen der schweizerischen Konjunkturpolitik, gehalten an der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft am 25. Mai 1963 in Lausanne, online: <http://www.sjes.ch/papers/1963-III-4.pdf>, zuletzt konsultiert am 28.6.2019.

¹¹² Siehe Hirt 2008, S. 70.

Die Landeskonferenz für Soziale Arbeit wiederum war für die Studienkommission die richtige Koordinationsplattform für Betreuungsfragen. Ihre erste Informationstagung, die in Absprache mit dem BIGA durchgeführt wurde, als dritte Komponente dieses Kapitels, war Ausgangspunkt für die Lancierung neuer privater Betreuungsbestrebungen im lokalen Kontext mit Beteiligung von staatlicher Seite. Im Anschluss an dieses Treffen wurden in Basel sowohl der Aufbau einer Kommission als auch einer Beratungsstelle in Angriff genommen.

2.1 Die Abkehr vom Rotationsmodell und das Abkommen von 1964

Der Anteil ausländischer Arbeitskräfte in der Schweiz stieg seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges stetig an. Gefördert wurde die Einwanderung durch eine liberale Zulassungspolitik, welche dem Wirtschaftswachstum Rechnung trug und gleichzeitig darauf bedacht war, den Charakter der Migration provisorisch zu halten, eine Niederlassung war nicht angedacht.¹¹³ Anfang der 1960er-Jahre begann dieses System jedoch aufgrund verschiedener Faktoren zu bröckeln. Der Mehrheit der zeitgenössischen Wirtschaftsvertreter sowie politischer und behördlicher Kreise war klar, dass der befürchtete Konjunkturunbruch nicht eintreten würde und die Arbeitskraft der Migrant*innen zu einem wichtigen Bestandteil der Wirtschaft geworden war.¹¹⁴ Die Arbeitgeber*innen ihrerseits zeigten ein grosses Interesse daran, angelernte Arbeiter*innen nicht kontinuierlich durch neue ersetzen zu müssen, denn diese waren auf einem sich liberalisierenden Arbeitsmarkt immer schwerer zu finden. Die westeuropäischen Arbeitsmärkte bewegten sich zunehmend in Richtung Personenfreizügigkeit.¹¹⁵

Neben diesen wirtschaftspolitischen Entwicklungen hatten viele Migrant*innen das Bedürfnis, länger in der Schweiz zu bleiben, sollte die Möglichkeit hierzu bestehen. Für die Aussicht auf einen längeren Aufenthalt sowie dessen verbesserte Bedingungen in der Schweiz setzte sich Italien mit grossem Nachdruck ein. Seit 1961 versuchten italienische Vertreter mit der Schweiz ein neues Abkommen auszuhandeln, die Gespräche wurden aber aufgrund der unterschiedlichen Positionen immer wieder abgebrochen.¹¹⁶ Italien hielt den Druck über internationale Gremien jedoch aufrecht,

¹¹³ Vgl. Vuilleumier, Marc: Schweiz, in: Bade, Klaus J. et al. (Hg.): Enzyklopädie. Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn 2010, S. 189-204. Durch die Vollzugsverordnung von 1933 zum Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung, das ich ausführlich im dritten Teil dieser Arbeit bespreche, wurden die verschiedenen Aufenthaltstitel in Artikel 13 festgehalten: a) Saison, b) Aufenthalt, c) Niederlassung, d) Toleranz, VVO 1933, Artikel 13.

¹¹⁴ Staatsarchiv des Kantons Bern (StAB), V VDK, Protokolle 1945-1965.

¹¹⁵ Vgl. Buomberger, Thomas: Kampf gegen unerwünschte Fremde. Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher, Zürich 2004, S. 18-20.

¹¹⁶ Hirt 2008, S. 181ff.

um die Anpassung an die Standards der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zu erwirken.¹¹⁷ Gleichzeitig intensivierten die Migrationsvereinigungen in der Schweiz ihre Aktivitäten und verbanden ihren Einsatz für die Arbeitsmigrant*innen vermehrt mit direkten Forderungen an die schweizerischen Behörden.¹¹⁸ Zwei der wichtigsten Anliegen der italienischen Seite bestanden darin, die Fristen für den Familiennachzug sowie den Übergang von der einen Aufenthaltskategorie in eine andere zu erleichtern.¹¹⁹ Diese Forderungen fanden schliesslich in abgeschwächter Form Eingang in das Abkommen zwischen Italien und der Schweiz, das 1964 unterzeichnet und 1965 ratifiziert wurde.¹²⁰

Das Abkommen erregte nach dem Abschluss vorwiegend wegen des erleichterten Familiennachzugs grosse öffentliche Aufmerksamkeit.¹²¹ Insbesondere den Repräsentant*innen der «Überfremdungsbewegung» erschien mit dessen Verabschiedung die Ernsthaftigkeit der seit Anfang der 1960er-Jahre geförderten Bemühungen des Bundes, durch Plafonierungsmassnahmen die Anzahl ausländischer Arbeitskräfte zu verringern oder zumindest zu stabilisieren, in Frage gestellt. In den folgenden Jahren lancierten sie verschiedene Initiativen zur Herabsenkung des Anteils ausländischer Arbeitskräfte und radikalisierten sich zunehmend. Sie knüpften dabei an das Konzept der «Überfremdung» an, welches als Konstrukt auf die Anfänge des 20. Jahrhunderts zurückgeht und als «fremdenfeindliches Abwehrsyndrom» (Skenderovic) bis heute Abwehrstrategien gegen Migrant*innen rechtfertigt. Zentrales Element der «Überfremdungsthese» war die Annahme einer Bedrohung der «schweizerischen Eigenart» durch das «andersartige und massenhafte Fremde».¹²² Der Begriff «Überfremdung» selbst blieb dabei in all den Jahren unscharf umrissen. Genau in dieser

¹¹⁷ Vgl. Gees 2006, S. 121ff und Hirt 2008, S. 13.

¹¹⁸ Schaub 2004, S. 82: Eine Delegation der FCLI wird von Nationalrät*innen empfangen. Für ein erstarktes Erwachen und Formulieren eigener Forderungen an Italien und die Schweiz vgl. Maiolino, Angelo: Als die Italiener noch Tschinggen waren. Der Widerstand gegen die Schwarzenbach-Initiative, Zürich 2011, S. 31-32 und Ricciardi 2013.

¹¹⁹ Die wichtigsten Forderungen der italienischen Behörden nach Gees 2006, S. 122: Freie Niederlassung nach einem ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren, Verkürzung der Frist zum Nachzug von Familienangehörigen, Obligatorische Krankenversicherung für die Arbeitnehmer, Einbezug der in Italien zurückgebliebenen Familienangehörigen, Ausschüttung von Familien- und Kinderzulagen für die Arbeitnehmer, auch wenn die Kinder in Italien wohnhaft waren und Einbezug der italienischen Aufenthalt*innen in die Arbeitslosenversicherung.

¹²⁰ Vgl. Abkommen zwischen Italien und der Schweiz 1964, Artikel 12 und 13 unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19640159/196504220000/0.142.114.548.pdf>, zuletzt konsultiert am 12.6.2019. Saisoniers, die während fünf Jahren mindestens 45 Monate in der Schweiz gearbeitet hatten, erhielten das Recht auf eine Jahresbewilligung. Arbeitnehmer*innen, die seit fünf Jahren in der Schweiz waren, erhielten zwar nicht das Recht auf eine Niederlassungsbewilligung, so doch die Möglichkeit ihre Stelle zu wechseln sowie gewisse Aufenthaltsgarantien. Des Weiteren wurde die Frist des Familiennachzugs von 36 auf 18 Monate für Jahresaufenthalter herabgesetzt, jedoch nur unter gewissen Bedingungen gestattet: Es musste eine angemessene Wohnung vorhanden sein und der Aufenthalt als genügend gefestigt gelten (Artikel 13). Diese Zusätze machten eine Einwilligung zum Familiennachzug unberechenbar und schwer planbar. Ansonsten blieben die Änderungen beispielsweise bezüglich des Rekrutierungsvorgangs im Vergleich mit 1948 marginal.

¹²¹ Bundesrat Schaffner nahm die ablehnende Haltung der schweizerischen Presse zum «Italienerabkommen» im August 1964 in einem Brief an BIGA-Direktor Holzer auf, siehe Diplomatische Dokumente der Schweiz, dodis.ch/30798, zuletzt konsultiert am 29.6.2019: Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements, H. Schaffner an den Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, M. Holzer, 13.08.1964.

¹²² Skenderovic 2015a, S. 6.

begrifflichen Unbestimmtheit sieht Patrick Kury das Erfolgsrezept des Konzepts, welches so über politische Lager und soziale Schichten hinweg verbindend wirkte.¹²³

Der bekannteste Vertreter der «Überfremdungsbewegung» war zweifelsohne James Schwarzenbach, der als Repräsentant der Partei «Nationale Aktion gegen die Überfremdung der Schweiz» (NA)¹²⁴ 1969 die zweite «Überfremdungsinitiative» einreichte und 1970 fast die Hälfte der Wähler für sein Anliegen gewinnen konnte.¹²⁵ In Basel lag der Anteil der Befürworter mit 46,7% sogar 0,7% über dem schweizerischen Durchschnitt.¹²⁶ Ziele der fremdenfeindlichen Initiative waren die Festsetzung des Ausländerbestandes in jedem Kanton auf ein Maximum von 10 Prozent sowie das Entlassungsverbot von Schweizer*innen, solange ein*e Ausländer*in im selben Beruf in demselben Betrieb angestellt war.¹²⁷ Offene fremdenfeindliche Äusserungen auch in der Öffentlichkeit hatten sich bereits im Laufe der 1960er-Jahre gemehrt. Eine der extremsten Stimmen unter ihnen war Alfred Stocker, der 1963 die «Schweizerische überparteiliche Bewegung zur Verstärkung der Volksrechte und der direkten Demokratie» – im Volksmund bereits damals «Anti-Italiener Partei» genannt – ins Leben rief und sich offen eines rassistischen und nationalsozialistischen Vokabulars bediente.¹²⁸ Aber auch Schwarzenbach operierte mit biologistischem Gedankengut, indem er die «höhere Fertilität» der Italienerinnen thematisierte und im Hinblick auf eine Verdrängung der «schweizerischen Eigenart» problematisierte.¹²⁹

Die «Überfremdungsthese» erfuhr ab den 1950er-Jahren jedoch nicht nur in diesen Kreisen, sondern auch bei den Behörden und in weiten Teilen der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften eine Revitalisierung. Letztere hatten als Erste bereits in den 1950er-Jahren vor einer drohenden

¹²³ Kury 2006, S. 205-222. Für eine Genealogie des Begriffes bis zum Zweiten Weltkrieg siehe: Kury 2003. Roland Misteli und Andreas Gisler zeigen in ihrer Analyse der Presseberichterstattung der 1960er- und 1970er-Jahre, dass das Aufgreifen der «Überfremdungsthese» sich in sozialen Umbruchphasen manifestierte, was auch für die späten 1950er- beziehungsweise die 1960er-Jahre gilt (Schlagwörter: Aufschwung, grosse Bautätigkeit, soziale Veränderungen). Misteli, Roland; Gisler, Andreas: Überfremdung. Karriere und Diffusion eines fremdenfeindlichen Deutungsmusters, in: Imhof, Kurt; Kleger, Heinz; Romano, Gaetano (Hg.): Vom kalten Krieg zur Kulturrevolution. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der 50er und 60er Jahre, Zürich 1999, S. 95-120.

¹²⁴ Er vertritt sich 1970 mit der Partei und gründete daraufhin die Republikanische Bewegung, die jedoch nur sehr kurzlebig war (Peter-Kubli, Susanne: James Schwarzenbach, in: HLS, Version vom 24.10.2012. Online: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6678.php>, zuletzt konsultiert am 12.06.2019).

¹²⁵ Die Demokratischen Partei des Kantons Zürich reichte die erste Überfremdungsinitiative 1965 ein, zog sie jedoch zurück. In den kommenden Jahren folgten verschiedene weitere Überfremdungsinitiativen (Hirt 2008, Chronologie S. 522ff.).

¹²⁶ Kreis, Georg: Goldene Jahre mit irritierenden Erfahrungen, in: Kreis, Georg; von Wartburg, Beat (Hg.): Basel. Geschichte einer städtischen Gesellschaft, Basel 2000, S. 291.

¹²⁷ Mahnig, Piguet 2003, S. 77.

¹²⁸ Interview mit Alfred Stocker in der Sendung Antenne vom 19.08.1963, in dem er sich rassistisch äussert: <https://www.srf.ch/sendungen/myschool/die-ueberfremdungsdebatte-der-1970er-jahre>, zuletzt konsultiert am 12.6.2019.

¹²⁹ Das Argument der höheren Fruchtbarkeit und Gebärfähigkeit ist ein Muster, das in unterschiedlichen zeitlichen und geographischen Kontexten in rassistischen Auseinandersetzungen mit Fremden artikuliert wurde. Verwiesen werden kann dabei auf das deutsche Kaiserreich, wo die Polinnen mit solchen Aussagen konfrontiert und aufgrund des Einheiratens zur gefährlichsten Gegnerin für das Deutsche Reich konstruiert wurden. Diese Befürchtungen wurden parallel zur Sorge über eine Hybridisierung in den afrikanischen, kolonialisierten Gebieten geäussert. Conrad, Sebastian: Globalisierung und Nation im Deutschen Kaiserreich, München 2006, S.146.

Gefahr gewarnt. Aus gewerkschaftlicher Sicht bewirkte der Zuzug von Migrant*innen eine Verhinderung von Investitionen, und die Arbeitgeber*innen wurden verdächtigt, über die Anstellung von ausländischen Arbeitskräften Lohndumping zu betreiben. Noch bis Mitte der 1950er-Jahre galt der Zuzug zwar auch als positives Zeichen einer florierenden Wirtschaft; wenig später änderte sich jedoch das Klima. Bedrohungs- und Unmutsgefühle der schweizerischen Belegschaft bewegten die Gewerkschaften dazu, sich für die Beschränkung des Ausländeranteils durch Plafonierungsmassnahmen stark zu machen.¹³⁰ Wirtschaftliche Argumente, wie die Überhitzung der Konjunktur, wurden in den 1960er-Jahren in ausländerpolitischen Debatten zugunsten von kulturellen Begründungen in den Hintergrund gedrängt.¹³¹ Das Sprechen über den Verlust der «schweizerischen Eigenart» akzentuierte sich, bei gleichzeitiger Abkehr von einer strikten Rotation und den Diskussionen um das Bleiben, bei dem die Betreuung eine wichtige Rolle einnehmen sollte.

2.2 Die «Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte»

Die Abkehr vom strikten Verfolgen des Rotationsprinzips erforderte inmitten dieser aufgeladenen Stimmung eine Neuausrichtung der Migrationspolitik. Durch den Bericht einer Studienkommission sollte vorgegeben werden, wie diese zukünftige Richtung aussehen sollte. Die Arbeit von Hirt (2008) zur Entstehung dieses Berichts zeigt, dass Max Holzer, der Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA), die Standortbestimmung persönlich vorantrieb und in der Durchsetzung und in der Ausrichtung des Berichts federführend war. Holzer setzte ohne direkte Aufforderung durch politische Repräsentanten 1961 die «Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte» ein und dominierte die Auswahl der Kommissionsmitglieder. Er wollte sich dabei auf ein breites, wissenschaftlich legitimes Gremium abstützen. Neben dem Schriftsteller und ehemaligen Herausgeber des Schweizer Spiegels, Adolf Guggenbühl, bestand die Kommission hauptsächlich aus Professoren Deutschschweizer Universitäten und Angehörigen der

¹³⁰ Vgl. Misteli, Gisler 1999 und zu den unterschiedlichen Haltungen in den Gewerkschaften siehe: Riedo, René: Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Gewerkschaftspolitik von 1945–1970, Bern 1976; Steinauer, Jean: Weg mit den Baracken! Die Immigranten in den schweizerischen Gewerkschaften 1945–2000, Lausanne 2000. Für Basel: Zürcher, Daniel: Die Haltung der Basler Gewerkschaften zur Arbeitsimmigration an den Beispielen Gewerkschaftskartell, SMUV und GTPC (1960-1981), in: Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde, 115, 2015, S. 207-234. Siehe auch zeitgenössischer Text von: Leuenberger, Hermann: Gewerkschaft und ausländische Arbeitskräfte: Vortrag an der Oeffentlichen Vortragstagung der Vereinigung schweizerische Kurse für Unternehmungsführung «Zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz», 15. März 1961, Eidgenössische Technische Hochschule. Abgedruckt in: Gewerkschaftliche Rundschau: Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, 53 (7), 1961.

¹³¹ Gerber, Brigitta: Die antirassistische Bewegung in der Schweiz. Organisation, Netzwerke und Aktionen, Zürich 2003, S. 93ff und Skenderovic, Damir: Fremdenfeindlichkeit, in: HLS, Version vom 05.05.2015b. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016529/2015-05-05/>, zuletzt konsultiert am 12.06.2019.

Bundesverwaltung. Die so eingebundene Expertise sollte der Arbeitsgruppe schlagende Durchsetzungskraft ermöglichen.¹³²

Während rund vier Jahren trafen sich die einzelnen Mitglieder in verschiedenen Kommissionen, 1964 wurde der Bericht der Studienkommission veröffentlicht. Die «Überfremdungsgefahr» war ein zentrales Thema für Holzer. Neben dieser setzte der Bericht Schwerpunkte in makroökonomischen Entwicklungen, in der optimalen Verteilung und Begrenzung der ausländischen Arbeitskräfte und der Anpassung «gewünschter Ausländer» sowie in der Sensibilisierung der einheimischen Bevölkerung.¹³³

2.2.1 Die Betreuung aus dem Blickwinkel der Studienkommission

Richtet man den Blick innerhalb des Berichts darauf, wie die Betreuung dargestellt und interpretiert wird, eröffnet sich ein ambivalentes Bild. Die Studienkommission behandelt sie auf insgesamt rund neun Seiten. Einerseits wird das Thema im ersten Teil «Rückblick und gegenwärtiger Stand» unter dem Titel «Rechtsstellung und soziale Lage der ausländischen Arbeitnehmer» behandelt, andererseits in den Schlussfolgerungen und Empfehlungen als eigenes Kapitel «Betreuung und Eingliederung der Ausländer».¹³⁴

Notwendig wurde die Betreuung aus Sicht der Studienkommission in erster Linie, weil sich die Zusammensetzung der Einwander*innen und die Art ihrer Unterbringung verändert hätten. In den ersten Nachkriegsjahren aus dem umliegenden Ausland, aus Norditalien, Deutschland und Österreich kommend, hätten Migrant*innen an alte Wanderungstraditionen anknüpfen und sich ohne besondere Hilfe «in unseren Verhältnissen» zurechtfinden können, weshalb eine zusätzliche Unterstützung für diese Personen nicht nötig gewesen sei. Darüber hinaus hätten viele von ihnen in Hausgemeinschaften mit ihren Arbeitgebern gelebt, wo persönlich für sie gesorgt worden sei. Auch wurde der Aufenthalt von allen Beteiligten laut der Studienkommission als Provisorium aufgefasst:

¹³² Gemäss der Studie von Hirt waren das BIGA und mit ihm dessen Direktor neben der eidgenössischen Fremdenpolizei die zentralen Akteure der eidgenössischen Migrationspolitik – sowohl auf nationalem als auch internationalem Parkett. Die Chefbeamten, die oft lange in der Bundesverwaltung angestellt waren und teilweise ihre vorgesetzten Bundesräte im Amt überdauerten, hatten eine grosse Gestaltungsmacht. So auch Max Holzer. Er war von 1957 bis 1967 im Amt, sein Kollege Elmar Mäder stand fast 20 Jahre der Fremdenpolizei vor. In den Akten finden sich laut Hirt keine Belege, dass Holzer von seinem Vorgesetzten, Bundesrat Schaffner, gelenkt wurde. Umgekehrt liessen sich aber viele Berichte und Anträge ausmachen, in welchen Holzer seine Sicht der Dinge kundtat. Laut Hirt wurden diese anschliessend oft zur offiziellen Haltung der Schweiz. Darüber hinaus war Holzer mit seinem Titel eines ausserordentlichen Professors für Wirtschaftsgeschichte und als erster Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie mit Renommee in der Verwaltung und in der Wissenschaft ausgestattet. Schaffner und er gingen wohl aber auch oft in ihren Meinungen überein. Vgl. Hirt 2008, S. 40-41. Zu den Experten gehörten auch Professor Max Weber, Professor für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik an der Universität Bern, SP-Nationalrat und alt Bundesrat. Direktor Mäder von der Fremdenpolizei war als Stellvertreter des Vorsitzenden Holzer vorgesehen. Vgl. zur Geschichte und Wertung der Studienkommission auch Cerutti, Mauro: *La politique migratoire de la Suisse 1945-1970*, in: Mahnig, Hans (H.g): *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zürich 2005, S. 99-105; Niederberger 2004, S. 53-67; Gees 2006, S. 117-121.

¹³³ Studienkommission 1964, S. 175-196.

¹³⁴ Studienkommission 1964, S. 64-68 und S. 188-194.

«An ihre Eingliederung und die Erleichterung einer Annäherung an die einheimische Bevölkerung dachte man unter diesen Umständen kaum.»¹³⁵ Der Anteil ausländischer Arbeitskräfte würde nun aber (i) rasch anwachsen, sie würden (ii) dauerbeschäftigt und (iii) kämen aus entfernteren Gegenden, deren Lebens- und Arbeitsgewohnheiten stark von schweizerischen abweichen würden. Deshalb würden die menschlichen und sozialen Probleme der ausländischen Arbeitskräfte in den Vordergrund treten, beispielsweise in der Verständigung und der Unterkunftsfindung.¹³⁶ Sowohl die konstruierte bisherige kulturelle als auch menschliche Nähe zur Hausgemeinschaft wurden von der Studienkommission folglich durch eine neue Distanz und damit verbundene Differenz ersetzt. Das Ergebnis dieser Differenzziehung war eine Problematisierung der anderen Lebensgewohnheiten.

Aus Sicht der Kommission würde das Auftreten dieser neuen Schwierigkeiten die Pflege neuer menschlicher Beziehungen notwendig machen, womit die Betreuung in den Fokus geriet.¹³⁷ Sie erscheint in diesem Bild zuerst einmal als Unterstützungsform in der Not und als Dienst am Menschen. Eine Überbrückung der Differenz durch Anpassung wird an dieser Stelle noch nicht direkt angesprochen. Viel eher wird die humanistisch-christliche Notwendigkeit der Betreuung betont, um ein Zurechtfinden der «Neuankömmlinge» zu erleichtern. Eine solche Art der Hilfe verharrt zwar in einer klassischen Opfer-Helfer-Beziehung und verfolgt kaum einen emanzipatorischen Ansatz, ist aber gleichzeitig wenig an eine Anpassung der Migrant*innen an die schweizerischen Verhältnisse gebunden.¹³⁸

Die Pflicht, Verantwortung zu übernehmen, erfolgt in dieser Überlegung aufgrund des Gebots der Nächstenliebe zur Hilfe in der Not, an welche die Studienkommission appellierte. Drei Akteursgruppen wurden von der Studienkommission mit dieser Verantwortung betraut: Die *Behörden* müssten private Bemühungen aktiv, auch finanziell unterstützen, sich um die Koordination der Aktivitäten sowie die Aus- und Weiterbildung von besonderen Sozialarbeiter*innen bemühen und die Bevölkerung aufklären. Die *Arbeitgeber* würden eine grosse Verantwortung in der Sorge um die Unterkunft, eine freundliche Aufnahme und das persönliche Wohlergehen tragen. Das Angebot der dritten Gruppe, der *sozialen Organisationen und kirchlichen Kreise*, sollte weiter ausgebaut werden

¹³⁵ Studienkommission 1964, S. 64.

¹³⁶ Studienkommission 1964, S. 64.

¹³⁷ Studienkommission 1964, S. 64.

¹³⁸ Im Sinne der Hilfe in der Not und der Unterstützung des Menschen lassen sich auch die bisherigen von der Studienkommission aufgeführten Bestrebungen der verschiedenen involvierten Akteur*innen lesen: Die Abgabe von Wegweisern und Merkblättern durch das BIGA, um sich in der Schweiz zurecht zu finden und zu erfahren, wohin man sich bei Fragen wenden kann, die Unterkunftsbesorgung durch Arbeitgeber*innen und vieles mehr. Auch die Erwähnung ausländischer Organisationen, welche zur Betreuung beitragen, wurde nicht ausgelassen, wobei man sich auf kirchliche Institutionen konzentrierte und andere Vereinigungen wie die *Colonie Libere* nicht erwähnte. Studienkommission 1964, S. 65-66.

und Beratungstätigkeiten in allen Fragen umfassen sowie nötigenfalls finanzielle Fürsorgeleistungen beinhalten. Eine örtliche Koordination und die Schaffung eigentlicher Betreuungszentren durch diese Organisationen wären wünschenswert.¹³⁹

In den Schlussfolgerungen wird diese unterstützende Funktion der Betreuung mit einer zweiten ergänzt: Thematisiert wird die Betreuung nun als Mittel zur erleichterten Anpassung der Ausländer*innen, im Sinne der «Überfremdungsabwehr» von Holzer. So steht im Bericht: «Den Ausländern muß die Anpassung an unsere Verhältnisse erleichtert werden, ohne Rücksicht darauf, ob sie kürzere oder längere Zeit in unserem Lande bleiben. Die Art des Einlebens kann eine allfällige spätere Assimilation einleiten.»¹⁴⁰

Mit zwei Herangehensweisen sollte diese erleichterte Anpassung erfolgen: erstens durch eine Sensibilisierung der Bevölkerung gegenüber den Migrant*innen. Die einheimische Bevölkerung sei an die menschlichen Pflichten zu erinnern, und die Bedeutung der Migrant*innen für die Wirtschaft sei verstärkt hervorzuheben, um so eine positive Grundeinstellung der einheimischen Bevölkerung zu erwirken. In diesem Zusammenhang ist von der Idee einer besseren Verständigung und von einer gegenseitigen Anpassung die Rede, die verbreitet werden sollen.¹⁴¹ Zweitens waren vier Massnahmen vorgesehen, die neben den «materiellen Verbesserungen der sozialen Lage» die «Vorkehrungen ideeller Art zur Erleichterung des Einlebens und der Anpassung an die schweizerische Lebens- und Denkweise» beinhalteten. Die erste dieser Massnahmen war die Betreuung, die Migrant*innen zugutekommen solle, solange sie Hilfe benötigen: «Ob und wie lange eine Betreuung notwendig ist, hängt ab vom Charakter und Bildungsniveau des Ausländers sowie von den Umständen, unter denen er in der Schweiz lebt und arbeitet.»¹⁴² In einem ersten Schritt thematisierte die Studienkommission folglich nicht, dass eine ungleiche Behandlung beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt zu verschiedenen Diskriminierungen und somit zu Problemsituationen führen konnte. Die Schwierigkeiten wurden viel eher individualisiert und vom Bildungsniveau jedes einzelnen abhängig gemacht. Durch die Verbindung des Charakters und des Bildungsniveaus mit der Fähigkeit, sich von der Betreuung zu lösen, die in diesem Kontext immer auch Anpassung an die schweizerische Lebensart bedeutete, wird ein Überlegenheitsgedanke der schweizerischen Kultur produziert. Impliziert wird eine «Hebung» der Migrant*innen durch die Angleichung an die schweizerische Kultur, nur die gut ausgebildeten können sich ihr rasch anschliessen.¹⁴³ In einem zweiten

¹³⁹ Studienkommission 1964, S. 68.

¹⁴⁰ Studienkommission 1964, S. 189.

¹⁴¹ Studienkommission 1964, S. 189.

¹⁴² Studienkommission 1964, S. 190.

¹⁴³ Eine «Hebung» durch Erziehung zur schweizerischen Eigenart wird auch an späterer Stelle angesprochen, als die Studienkommission formuliert: «Gleichzeitig ist aber auch eine Erziehung vieler Ausländer zur besseren Anpassung an die hiesigen Sitten notwendig. Die Ausländer wären wohl im allgemeinen empfänglich für taktvoll erteilte Ratschläge, wie sie sich verhalten sollen, damit sie in der öffentlichen Meinung die gleiche soziale Achtung genießen wie ihre schweizerische Umgebung.» Studienkommission 1964, S. 194. Die Diskussionen rund um den Ausbildungsstand einer Person und ihrer «Anpassungsfähigkeit» weisen starke Parallelen zu späteren Modellen der 1990er-Jahren mit

Schritt ging die Studienkommission darauf ein, dass die Umstände, unter denen Migrant*innen lebten und arbeiteten, ebenfalls einen Faktor für die Abhängigkeitsdauer von der Betreuung darstellen können.¹⁴⁴

Die zweite Massnahme zur Erleichterung der Anpassung war die Unterkunftbeschaffung und -überwachung. In diesem Bereich sah die Studienkommission wenig Handlungsbedarf. Diese Tatsache erstaunt insbesondere aufgrund der Negativpresse in den 1960er-Jahren (vgl. Exkurs Unterkunftsfrage). Der Zuzug der Familien als dritte Massnahme wurde zwar als wichtiger Faktor für eine erleichterte Anpassung gesehen, er dürfe jedoch nur langsam gewährt werden. Zur Wichtigkeit des Familiennachzugs meinte die Studienkommission:

«Die Zulassung der Familien im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten entspricht nicht nur einer humanitären Forderung; sie liegt ebenso sehr im Interesse der Schweiz. Die Eingliederung geht rascher und harmonischer vor sich, wenn der Ausländer sich im Kreise seiner Familie geborgen fühlt und wenn das Schwergewicht seiner Interessen neben der Arbeit bei der Familie liegt. Die Sorge für die Angehörigen ist der Stabilität des Arbeitsverhältnisses förderlich und hebt die Leistungsfähigkeit in der Berufsarbeit.» Und weiter: «Die Zusammenführung der Familie ist daher auch zur Vorbeugung gegen die Verbreitung extremer politischer Anschauungen von großer Bedeutung.»¹⁴⁵

Obwohl humanitäre Überlegungen für die Bewilligung des Familiennachzugs genannt werden, stehen sie keineswegs im Zentrum der Argumentation.¹⁴⁶ Primär ging es um die erleichterte Anpassung sowie die Sorge darum, dass die Ausländer*innen ohne ihre Familien zu einer unruhigen Masse werden könnten, die sich extremen Ideen anschliessen könnte – womit in den 1960er-Jahren, in Zeiten einer antikommunistischen Haltung, kommunistische Ideen gemeint waren.¹⁴⁷

dem Monitoring der Zuwanderung bspw. unter dem Aspekt des Drei-Kreismodells auf. Aufgefordert in die Schweiz zu kommen, werden Menschen mit ausreichend sozialem, kulturellen, ökonomischen und symbolischen Kapital. Für diese Menschen stellt sich die Integrationsfrage nicht in gleicher Weise, siehe Wicker, Hans Rudolf: Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung, in: Wicker, Hans-Rudolf, Fibbi, Rosita; Haug, Werner (Hg.): Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen», Zürich 2003, S. 33.

¹⁴⁴ Weitere Bereiche, die unter der Betreuung gefasst wurden, waren der Empfang insbesondere am Bahnhof, die persönliche Beratung in der ersten Zeit, die Förderung der sprachlichen Verständigung und die Organisation der Freizeit und von Radiosendungen. Kantone und Gemeinden sollte die Bestrebungen koordinieren und durch Beiträge unterstützen, der Bund sollte darum bemüht sein, die «verdienstvollen Bemühungen» der Landeskonferenz weiterhin zu fördern. Anders als heute die Integrationsvereinbarungen in einigen Kantonen für Personen aus Drittstaaten sollte die Betreuung aber nur denjenigen gereicht werden, die diese auch freiwillig in Anspruch nehmen wollten. Studienkommission 1964, S. 191-192.

¹⁴⁵ Studienkommission 1964, S. 193.

¹⁴⁶ Und damit etwas anders als Niederberger, vgl. Niederberger 2004, S. 65.

¹⁴⁷ Zum Kontext Kalter Krieg vgl. Imhof, Kurt: Entstabilisierungen. Zukunftsverlust und Komplexitätsreduktion in der öffentlichen politischen Kommunikation, in: Ders.; Kleger, Heinz; Romano, Gaetano (Hg.): Vom kalten Krieg zur Kulturrevolution. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der 50er und 60er Jahre, Zürich 1999, S. 39-40. In diesem Zusammenhang ist auf die Ausweisung von kommunistischen Italienerinnen hinzuweisen, siehe Hirt 2008, S. 407ff. Gleichzeitig wurde die Binnenintegration der Sozialdemokratie durch die Semantik des Kalten Krieges nach

Darüber hinaus steht die Förderung der Arbeitskraft explizit im Vordergrund. Daraus schöpft sich die Legitimation der Billigung des Nachzugs.

2.2.2 Vielfältige und ambivalente Aufgaben

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Formulierungen und vorgeschlagenen Massnahmen zur Betreuung sehr breit ausfielen. Die Hilfe bei der Ankunft und das Verteilen von Informationsblättern zählten genauso dazu wie die Suche nach einer geeigneten Unterkunft und die Gestaltung der Freizeit. Von einem Abbau struktureller Diskriminierung war nicht die Rede. Beauftragt mit diesen verschiedenen Aufgaben wurden in erster Linie die gemeinnützigen Organisationen und die Arbeitgeber*innen.

Innerhalb der zu fördernden Betreuungsarbeit ist ein grundsätzliches Spannungsverhältnis ersichtlich. Einerseits wurde an das christliche Konzept der Nächstenliebe appelliert und zur Hilfe in der Not aufgerufen. Die Verantwortung hierfür wurde aufgrund der Prämisse, dass diese nur von Mensch zu Mensch geleistet werden könne, an lokale und private Träger abgegeben. Andererseits betonte die Studienkommission die Wichtigkeit der Betreuungsarbeit als Mittel zur einseitigen Anpassung der Ausländer*innen an die schweizerischen Verhältnisse. Diese Anpassung sollte über verschiedene Massnahmen wie beispielsweise die Förderung der sprachlichen Verständigung oder die Unterstützung bei der Freizeitgestaltung herbeigeführt werden. Durch den erwähnten Impetus der Erziehung und der Hebung kommt dabei eine Überlegenheitsformulierung der schweizerischen Kultur zum Vorschein.

Gegen aussen ermöglichten die Überlegungen zur Nächstenliebe der Studienkommission zu symbolisieren, dass der Wille, die Verhältnisse zu verbessern und in der Not zu helfen, aus humanitärer Überzeugung vorangetrieben wurde, um so der international immer lauter werdenden Kritik entgegenzuwirken. Durch die Appellation an ein christliches Mitgefühl war gleichzeitig eine Mobilisierung gegen innen möglich, bei simultaner Einbettung der Betreuung in ein assimilationspolitisches Kalkül. Das Spannungsverhältnis dieser zwei Argumentationslinien ist folglich nicht so sehr als Widerspruch als vielmehr als konstitutives Verhältnis zu deuten. Die Argumentation zum Familiennachzug zeigt aber, dass Abwehrgedanken (von politisch kommunistischen Ideen und der «Überfremdung») sowie die Steigerung der Arbeitsleistung und nicht humanitäre Gründe im Zentrum der Überlegungen standen. Eine aktive «Eingliederungspolitik» wird von der

dem Zweiten Weltkrieg vorangetrieben, vgl. Romano, Gaetano: Vom Sonderfall zur Überfremdung. Zur Erfolgsgeschichte gemeinschaftsideologischen Denkens im öffentlichen politischen Diskurs der späten fünfziger und der sechziger Jahre, in: Imhof, Kurt; Kleger, Heinz; Romano, Gaetano (Hg.): Vom kalten Krieg zur Kulturrevolution. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der 50er und 60er Jahre, Zürich 1999, S. 61.

Studienkommission explizit aus staatspolitischen und wirtschaftlichen, nicht aber aus humanitären Gründen gefordert.¹⁴⁸

Setzt man die Textstellen zur Betreuung in den Gesamtkontext des Berichts, tritt deren zweite Funktion umso stärker in den Vordergrund. Die praktisch identischen Massnahmen wurden auch zur «Erleichterung der Anpassung» in den Schlussfolgerungen aufgeführt. Dort sprach die Studienkommission zwar von einer gegenseitigen Wechselwirkung der Assimilation, diese spielte jedoch nur soweit eine Rolle, als dass die eigenständige Kultur der Schweiz massgebend blieb.¹⁴⁹ Die Studienkommission verharrte damit im vorherrschenden Denken der 1960er-Jahre.¹⁵⁰ Niederberger stellt den Imperativ der «Überfremdung» dementsprechend in den Mittelpunkt seiner Analyseergebnisse des Studienberichts. Die Gefahr sollte durch klassische Mittel wie die Eindämmung des Zustroms, die Förderung der Assimilation und der Einbürgerungen «bewährter» Migrant*innen gebannt werden.¹⁵¹

Die Leitlinien der Studienkommission waren gemäss Hirt für die Ausrichtung der Arbeitsmigrationspolitik der Bundesbehörden für die kommenden Jahrzehnte handlungsleitend. Im Bereich der Betreuungsarbeit wurden die Aufgaben in erster Instanz aber an die Landeskonferenz für Soziale Arbeit abgetreten. Die 1932 entstandene Organisation der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft (SGG) sollte als Koordinationsplattform den Austausch der lokalen Akteur*innen fördern. Die Schaffung einer neuen Bundesstelle war nicht angedacht. In Bezug auf die Betreuung kann demnach der These von Sandro Cattacin gefolgt werden, gemäss welcher der Bund lange Zeit nur eine geringe und eher symbolische Rolle im Bereich der Integration spielte, indem er dezentralisierte Aktionen unterstützte.¹⁵² Die Betreuung der Ausländer*innen lag in den Händen von privaten Organisationen und Plattformen wie der Landeskonferenz, die Thema des nächsten Kapitels ist.

¹⁴⁸ Studienkommission 1964, S. 188.

¹⁴⁹ Die Vertreter sahen darin keine Verletzung der Menschenwürde. Eine Unterkommission setzte sich mit Leitlinien der UNESCO-Kommission auseinander, die betonte, dass «Ausländer» ihre «Eigenart» behalten sollten. Die restriktive Haltung Holzers setzte sich jedoch schlussendlich durch. Vgl. Hirt 2008, S. 81. Hirt präsentiert auf der anderen Seite Ergebnisse, die zeigen, dass Holzer und Mäder bei den Hürden zur Einbürgerung offener als bisher angenommen waren. Hirt 2008, S. 88ff.

¹⁵⁰ Dass auch alternative Konzepte zur Analyse des Zusammenlebens gab, zeigt die Studie von Braun «Sozio-kulturelle Probleme der Eingliederung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz», die 1970 publiziert wurde. Eingliederungsprozesse waren seiner Meinung nach wechselseitige Prozesse (Braun 1970, S. 14-15). Diese Ideen fanden bei den Behörden jedoch kein Gehör, das Buch fiel auf einen Boden, der nicht fruchtbar war für seine Verbreitung, obwohl, wie Hirt ausführt, Braun mit Holzer in Kontakt stand. Dieser schien jedoch wenig beeinflusst von seinen Ansätzen. Ebd., S. 89ff.

¹⁵¹ Niederberger 2004, S. 53-67. Vgl. auch Haug 1980, S. 57ff.

¹⁵² Cattacin, Sandro; Efonayi-Mäder, Denise; Wanner, Philipe: Der schweizerische Sozialstaat und die Migration, in: Caritas Schweiz (Hg.): Sozialpolitik in der Weltgesellschaft, Luzern 2001, S. 135-152.

2.3 Wichtiger Anstoss: Die Tagungen der Landeskonferenz für Soziale Arbeit

Die Tagungen der Landeskonferenz, insbesondere diejenige von 1961, hatten bereits erste Früchte getragen, als der Bericht der Studienkommission 1964 veröffentlicht wurde. Die Studienkommission nahm entsprechend einige zentrale Aspekte dieser ersten Tagung in ihrem Bericht auf und sprach in demselben mehrfach die Arbeit der privaten Träger im sozialen Bereich an. Sie sollten neben den Arbeitgeber*innen eine zentrale Rolle in der Betreuung spielen und zu den wichtigsten Träger*innen dieser Aufgabe werden. Aus diesem Grund gehe ich im folgenden Kapitel der Darstellung der Landeskonferenz und insbesondere der ersten Informationstagung nach, welche zentraler Motor für die Betreuungsbestrebungen auf lokaler Ebene war. Die ausführliche Beleuchtung der ersten Tagung ermöglicht mir darüber hinaus, die diskursive Breite der Argumente verschiedenster Akteur*innen in Bezug auf die Betreuung zu diskutieren.

2.3.1 Eine traditionelle Partnerschaft

Die Abstützung des Bundes auf einen Verband im Allgemeinen und auf die SGG und damit die Landeskonferenz im Speziellen ist nicht zufällig. Verbände, ursprünglich vorwiegend Wirtschaftsverbände, hatten in der Schweiz lange eine gewichtige Rolle gespielt. Der Staat subventionierte Sekretariatsstellen mit, wodurch er auf Expert*innenwissen zurückgreifen konnte, ohne neue Behördenstellen einrichten zu müssen. Die Verbände ihrerseits vermochten sich durch eine gebündelte Interessenvertretung ein besseres Gehör beim Bund zu verschaffen.¹⁵³ Dank der Zusammenarbeit mit der Landeskonferenz sah der Bund sich auch im Bereich der «Betreuung ausländischer Arbeitskräfte» nicht dazu verpflichtet, eine spezialisierte Stelle innerhalb der Bundesbehörde zu schaffen. Die enge Kooperation zwischen der Landeskonferenz und dem BIGA garantierte einen regen Informationsfluss und Letzterem eine gewisse Einflussmöglichkeit.¹⁵⁴

Darüber hinaus gab es verschiedene spezifische Gründe, um der SGG beziehungsweise der Landeskonferenz die Koordination in diesem Bereich zu übertragen. Die SGG war lange Zeit eine bedeutende sozialpolitische Gesellschaft, rief verschiedene private Wohlfahrtswerke ins Leben und war während des 19. Jahrhunderts wichtiges Diskussionsforum für die politischen, wirtschaftlichen und geistigen Eliten, um sozialpolitische Themen zu behandeln. Im Laufe des 20. Jahrhunderts geriet sie unter den Veränderungen des Sozialwesens und wegen der Übernahme von traditionellen Tätigkeitsfeldern durch den Staat vermehrt unter Druck. Nach neuen Einfluss- und Tätigkeitsfeldern suchend, eröffnete sich ihr mit der Übernahme der nationalen Familienschutzkommission die

¹⁵³ Degen, Bernard: Verbände, in: HLS, Version vom 23.03.2016. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016417/2016-03-23/>, zuletzt konsultiert am 12.06.2019.

¹⁵⁴ Vgl. Hirt 2008, S. 477ff.

Möglichkeit, sich als Koordinationsplattform zu positionieren und zwischen verschiedenen Akteursgruppen zu moderieren. Mit diesem neuen Selbstverständnis interpretierte die SGG ihre Rolle und die Vorteile der privaten Wohltätigkeit als Ergänzung zu den Leistungen des Staates. Die Möglichkeit, flexibler zu reagieren und zu experimentieren, sowie die Nähe zum Menschen in der Arbeit der privaten Wohltätigkeit wurden in identitätsstiftender Abgrenzung zum kalten Sozialstaat entworfen.¹⁵⁵

Die SGG ihrerseits war Teil des Establishments und stark im liberalen, bürgerlichen Umfeld verankert. Ihre konservative Grundhaltung war Konsens.¹⁵⁶ Der Historikerin Beatrice Schumacher zufolge war die SGG in den 1960er- bis 1990er-Jahren blockiert, und der reformfreudige, gesellschaftliche Aufbruch der 1960er-Jahre versetzte sie kaum in Bewegung.¹⁵⁷ Die SGG zeigte sich in der Hochkonjunktur viel eher kulturkritisch und war der Meinung, dass der wachsende Wohlstand zu einer gefährlichen Vereinsamung der Menschen führen würde. Dem sollte in der Arbeit der privaten Wohltätigkeit durch die Nächstenliebe eines Helfers oder einer Helferin entgegengewirkt werden.¹⁵⁸

In diesem Sinne passte die Anknüpfung der Studienkommission an die SGG und mit ihr an die Landeskonzferenz im Bereich der Ausländerbetreuung. Den Forderungen der neuen sozialen Bewegungen, welche in der Deutung der Behörden oft als «gefährlich kommunistisch» galten,¹⁵⁹ gegenüber kritisch eingestellt, waren die nicht emanzipatorischen, sondern auf Überlegungen der Nächstenliebe beruhenden Ideen der SGG anschlussfähiger. Die Argumentation der Hilfe von Mensch zu Mensch wurde von der Studienkommission übernommen. In gleicher Manier sollte die

¹⁵⁵ Schumacher, Beatrice: Braucht es uns? Selbstbilder, Arbeitsweisen und organisatorische Strukturen der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft, 1810-1970, in: Dies. (Hg.): *Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800*, Zürich 2010a, S. 39-69.

¹⁵⁶ Vgl. hierzu auch Bewertung durch Rickenbach, Walter selbst, in: *Die Sozialarbeit der Schweiz. Eine Einführung*, Zürich 1963, S. 32. Zwar bemühe man sich um Neutralität aber das protestantische, bürgerliche Element sei vorherrschend. Schumacher führt in ihrer Einleitung aus, dass in den 1960er-Jahren durchaus auch eine ambivalente Haltung zu konstatieren war, in Bezug auf Fragen der Migration sich die Haltung jedoch wenig veränderte.

¹⁵⁷ Schumacher, Beatrice: Blockierte Erneuerung. Zwischen Geldvergabestelle und Agentur der Mitmenschlichkeit, 1968-1989, in: Dies. (Hg.): *Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800*, Zürich 2010b, S. 349-368.

¹⁵⁸ Steiner, Simon: Zwei Seelen in der gemeinnützigen Brust. Psychische Gesundheit zwischen Nächstenliebe und Sozialpsychiatrie, in: Schumacher, Beatrice (Hg.): *Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800*, Zürich 2010, S. 372. In dieser Neuentdeckung des Helfens wurde eine Anknüpfung an Gemeinschaftsgedanken evoziert. Die Asylproblematik unter dem Gesichtspunkt der Humanität und der Bekämpfung von Fremdenhass wurden in den 1980er-Jahren jedoch nicht angesprochen, die Leitung der SGG hatte zu grosse politische Bedenken (Schumacher 2010b, S. 350). Obwohl also Schumacher in ihrer Einleitung mit der Anlehnung an Steiner die «zwei Seelen in einer Brust», die emanzipatorische und die lenkende Kraft, innerhalb der SGG vertreten sieht, ist in Bezug auf das Thema Migration eine grosse Zurückhaltung zu sehen (Schumacher, Beatrice: Einleitung, in: Dies. (Hg.): *Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800*, Zürich 2010c, S. 10-26, hier S. 21-24.

¹⁵⁹ Schär, Bernhard C.: «1968» als wiederbelebte bürgerliche Revolution. Einleitung, in: Ders.; Ammann, Ruth; Bittner, Stefan et al.: *Bern 68. Lokalgeschichte eines globalen Aufbruchs - Ereignisse und Erinnerungen*, Baden 2008, S. 6-13, hier S. 9-10.

Betreuung der Ausländer*innen angegangen werden; aus christlicher Nächstenliebe und von privater Seite getragen.

Das Modell der Koordination setzte die SGG 1932 mit der Gründung der Landeskonferenz der Sozialen Arbeit erfolgreich fort. Die Landeskonferenz umfasste die gesamtschweizerischen privaten Sozialwerke, die privaten Spitzen- und Fachverbände sowie die eidgenössischen Ämter und Zusammenschlüsse kantonaler Amtsstellen, die sich mit Sozialaufgaben beschäftigten.¹⁶⁰ Walter Rickenbach war in seiner Doppelfunktion als Zentralsekretär der SGG und der Landeskonferenz bedeutend für die Organisation und die Nachbearbeitung der Informationstagungen auch bezüglich der «Betreuung ausländischer Arbeitskräfte». Das Zentralsekretariat war Dreh- und Angelpunkt aller Aktivitäten. Bis zu seiner Pensionierung 1969 blieb Rickenbach in diesem Amt. Durch seine Rolle stand er in direktem Kontakt mit verschiedenen Amtsstellen und Organisationen und motivierte diese, Beratungsstellen für die Ausländer*innen zu lancieren.¹⁶¹ Dabei waren die Repräsentanten der Landeskirchen wichtige Partner der Landeskonferenz.

Es mögen die Dringlichkeit und Aktualität der Unterbringungsschwierigkeiten der ausländischen Arbeitskräfte gewesen sein, weshalb sich die Landeskonferenz – ihrem eigenen Auftrag folgend, aktuelle Themen aufzugreifen – der Betreuung ausländischer Arbeitskräfte annahm. Bilder und Beschreibungen von menschenunwürdigen Behausungen in den Printmedien erregten Ende der 1950er- und Anfang der 1960er-Jahre die Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit, die zu einer Auseinandersetzung um die Menschenwürde und die fehlende Menschlichkeit in der Migrationspolitik führten.¹⁶² Der Druck auf die Schweiz nahm zu. 1961 wurden der Koordinationsausschuss für die seelisch-geistige Betreuung ausländischer Arbeitskräfte ins Leben gerufen und im Anschluss daran die erste Informationstagung abgehalten. Ihr folgten zwei weitere Tagungen und die Publikation von Merkblättern und Empfehlungen.¹⁶³ Wesentliches Publikationsorgan der Ergebnisse der Informationstagungen zur «Betreuung ausländischer Arbeitskräfte» war die Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit (SZfG), in der die Referate und Empfehlungen abgedruckt wurden.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Die Landeskonferenz stieg schliesslich im Laufe des 20. Jahrhunderts zur wichtigsten Organisation für die SGG auf. 1981 wurde sie in eine Stiftung umgewandelt, mit dem Ziel das Fehlen eines Sozialministeriums auf Bundesebene zu kompensieren, was in dieser Form scheiterte. Ausführlich siehe Schumacher 2010c.

¹⁶¹ Vgl. Bieri 2005, S. 7 und S. 55-58: Beispiel Zürich. Vgl. zur Landeskonferenz im Allgemeinen: Rickenbach, Walter: 35 Jahre Schweizerische Landeskonferenz für Soziale Arbeit, 1932-1967, Zürich 1967.

¹⁶² Vgl. Seiler, Alexander J.; Gnant, Rob; Kovach, June: Siamo italiani. Die Italiener. Filmcoopi, Zürich, 2006 [1964] und Exkurs Unterkunftsfrage.

¹⁶³ 1966 wurde die letzte Informationstagung zur Betreuungsfrage ausländischer Arbeitskräfte durchgeführt. Bieri 2005, S. 61-65: Zwar wurden die Merkblätter 1962 in relativ grosser Stückzahl produziert, einige Wirtschaftszweige kritisierten sie jedoch stark. Ausgehend vom Beispiel Basel-Stadt ist zu sehen, dass die einzelnen behördlichen und privaten Stellen eigene Merkblätter entwarfen. Zum Kontakt zu anderen Institutionen und einem internationalen Austausch, dessen Wirkung im Bereich der Betreuung ausländischer Arbeitskräfte marginal blieb vgl. Bieri 2005, S. 65-75.

¹⁶⁴ Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit (SZfG), 100 (1) 1961; 102, 1963 und 106, 1967.

2.3.2 Zwischen «Überfremdungsangst» und christlicher Nächstenliebe: Die erste Informationstagung 1961

Die erste Informationstagung zur «geistig-seelischen Betreuung der ausländischen Arbeitskräfte» der Landeskonferenz fand 1961 in Zürich statt. Die verschiedenen Redebeiträge bieten eine exemplarische Möglichkeit, die Frage nach der Betreuung in eine grössere diskursive Anordnung einzufügen, weshalb ich an dieser Stelle ausführlich auf sie eingehe. Durch die vielschichtige Zusammensetzung der Akteur*innen stehen die Äusserungen programmatisch für den Rahmen des Sagbaren zu dieser Zeit und in diesem Bereich. Die Wortmeldungen, die im Protokoll erfasst wurden, enthalten keine ablehnenden Aussagen gegenüber den in den Referaten ausgeführten Sachverhalten und Formulierungen.¹⁶⁵

Vertreten waren neben den ordentlichen Mitgliedern, die sich aus Vertreter*innen der Behörden, Arbeitgeberkreisen sowie Berufsverbänden und zivilgesellschaftlichen Vereinigungen zusammensetzten, auch verschiedene Gäste. Unter ihnen war mit Karl Stricker das kantonale Arbeitsamt von Basel-Stadt, die deutsche Botschaft sowie die *Missione Cattolica Italiana* (MCI) Zürich. Trotz der Wichtigkeit der Erfahrungen der Landeskirchen für die Landeskonferenz fehlte ein Referat eines geistlichen Vertreters, was der Repräsentant der MCI in der Diskussion auch bemängelte.¹⁶⁶

Die Referatsbeiträge lassen sich grob in zwei Kategorien unterteilen: Die Voten der Staatsangestellten sowie des Journalisten des Schweizer Spiegels und Mitglieds der Studienkommission, Adolf Guggenbühl,¹⁶⁷ bewegten sich im Wesentlichen auf einer Metaebene des staatspolitischen Zusammenhangs zwischen dem Zuzug ausländischer Arbeitskräfte und der «Überfremdung». Der Umgang mit sozialen Problemen, mit denen sich Migrant*innen konfrontiert sahen, erscheint trotz der geforderten Fokussierung darauf sekundär. Diese Beiträge fanden ihren Platz zu Beginn der Tagung. Diejenigen Personen hingegen, die direkt mit den ausländischen Arbeitskräften entweder am Arbeitsplatz oder in einer sozialen Einrichtung zu tun hatten, gingen differenzierter auf die Herausforderungen und mögliche praktische Lösungsvorschläge ein. Ihre Redebeiträge folgten nach den Ausführungen der Staatsangestellten. Offizielle Redebeiträge ausländischer Personen fehlten vollständig.

¹⁶⁵ StABS, DI-REG 7a 1-1 (4): Wohnungsmiete durch Ausländer: Protokoll der ersten Informationstagung der Landeskonferenz vom 20.2.1961, Protokoll vom 7.3.1961.

¹⁶⁶ Neben verschiedenen Vertreter der kantonalen Arbeitsämter und der Fremdenpolizei war auch das italienische Generalkonsulat aus Zürich und das *Ufficio Italiano d'Assistenza Sociale* des Konsulats anwesend. StABS, DI-REG 7a 1-1 (4), Wohnungsmiete durch Ausländer: Protokoll der ersten Informationstagung der Landeskonferenz vom 20.2.1961, Protokoll vom 7.3.1961.

¹⁶⁷ Adolf Guggenbühl gründete 1925 mit seiner Frau und seinem Schwager in Zürich die Zeitschrift und den Verlag «Schweizer Spiegel». Er gilt als wichtiger Verfechter der «kulturellen und politischen Eigenständigkeit der Schweiz». Marti-Weissenbach, Karin: Guggenbühl, Adolf, in: HLS, Version vom 12.12.2013. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/011846/2013-12-12/>, zuletzt konsultiert am 12.06.2019. Er gab verschiedene Mundartgedichte heraus und publizierte Bücher zur schweizerischen Eigenart. Zudem war er Mitglied der Studienkommission (Vgl. Hirt 2008, S. 71).

Die Betreuung als Universalmittel

Göri Pedotti, Chef der Unterabteilung für Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA, eröffnete die Tagung. Obwohl er selbst darauf aufmerksam machte, dass es bei der Zusammenkunft nicht um «die Masseneinwanderung», sondern um das «Wohlergehen von Tausenden von Mitarbeitern und Mitmenschen» gehen solle, konzentrierte er sich in seinem Beitrag auf die staatspolitischen Herausforderungen und die drohende «Überfremdung», bei gleichzeitiger Betonung der Vielschichtigkeit des Problems.¹⁶⁸ Der Zusatz, dass Migrant*innen nicht mehr nur wie bisher unter wirtschaftlichen Aspekten betrachtet werden könnten, sondern gefragt werden muss, ob ihre Arbeits- und Lebensverhältnisse befriedigend seien, erfolgte hauptsächlich mit Verweis auf die grösser werdende Konkurrenz um qualifizierte Arbeitskräfte auf einem sich liberalisierenden Arbeitsmarkt in Europa:

«Tüchtige qualifizierte Arbeitskräfte sind heute in allen Industriestaaten Westeuropas sehr gesucht. Berufsarbeiter, die vor allem aus unseren Nachbarländern stammen, finden nun in der Heimat befriedigende Arbeit. Sie sind nicht mehr, wie noch vor wenigen Jahren, auf Verdienst in der Schweiz angewiesen. Wir werden sie aber in Zukunft noch vermehrt benötigen, wenn wir unsere wirtschaftliche Produktionsleistung erhalten und erhöhen, die Exportmöglichkeiten ausnützen und neue Absatzmärkte im Ausland gewinnen wollen. Angesichts der Möglichkeiten im benachbarten Ausland haben qualifizierte Arbeitskräfte nur dann ein Interesse an der Arbeitsannahme oder am Verbleiben in unserem Lande, wenn ihnen eine dauernde Existenz geboten wird.»¹⁶⁹

In diesem Votum Pedottis kommt zum Ausdruck, dass die Sicherung respektive das weitere Vorkommen der Wirtschaftsleistung in der Schweiz im Vordergrund stand. Um dies zu garantieren, müsse der Konkurrenzsituation auf dem europäischen Arbeitsmarkt Rechnung getragen und den ausländischen Arbeitskräften in Anpassung an internationale Standards ermöglicht werden, sich auf Dauer in der Schweiz einzurichten.

Mit der auf Beständigkeit ausgerichteten Anwesenheit trat für Pedotti die Frage der «Überfremdung» der Schweiz ins Zentrum. Die bisherige Meinung des Bundes, dass die ausländischen Arbeitskräfte aufgrund ihrer kurzen Aufenthaltsdauer kaum «die schweizerischen Lebensverhältnisse und Anschauungen [...] ernstlich berührten», müsse neu bewertet werden. Die Verflechtungen würden enger, Ausländer*innen wären nicht mehr «nur Aushilfen sondern Hausgenossen», und verbunden mit ihrer grossen Anzahl drohe die «Eigenart unseres Landes» verloren zu gehen.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Pedotti, G., Chef der Unterabteilung für Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA: Vom Ausländer als Arbeitskraft, in: SZfG, 100, 1961, S. 77.

¹⁶⁹ Pedotti 1961, S. 74.

¹⁷⁰ Pedotti 1961, S. 73.

Damit knüpfte er an ein traditionelles Argumentations- und Konstruktionsmuster der «Überfremdungsbewegung» an: Die Kausalität zwischen einer hohen Anzahl an Ausländer*innen und der Gefährdung der Schweiz.¹⁷¹

In diesem Zusammenhang fällt zum ersten Mal das Wort Betreuung. Die Absicht war, durch die Betreuung den Personen insbesondere aus «entfernteren» Ländern, worunter Pedotti Spanien und Griechenland aber auch Süditalien zählte, die schweizerischen Lebensgewohnheiten verständlich zu machen und das Einleben nach Möglichkeit zu erleichtern. Die Betreuung kann also, obwohl an dieser Stelle noch nicht explizit ausformuliert, als notwendiges Mittel zur Anpassung gesehen werden. Sie erlaubt ein besseres Kennenlernen, die Erfassung «ihrer Eigenarten» bei gleichzeitig wohlwollender Heranführung an die schweizerischen Verhältnisse. Diese Aufgabe rechnete Pedotti den sozialen Institutionen, den Sozialarbeiter*innen und in der Unterkunftsfrage auch den Arbeitgeber*innen zu. Die Rolle des Staates sah er in der Sicherung der materiellen Sorgen, womit er die Regelung der Rekrutierung, den Schutz bei der Arbeit sowie die schrittweise Gleichstellung in den Sozialversicherungen meinte.¹⁷²

Mit der langen Anwesenheitsdauer erreiche «der Ausländer», nach Meinung Pedottis, das Recht, vollwertiges Mitglied der «menschlichen Gemeinschaft» zu werden. Um vollständig aufgenommen zu werden, müsse er sich jedoch den Sitten und Gebräuchen der Schweizer*innen anpassen.¹⁷³ Was diese beinhalteten, darauf ging Pedotti nicht genauer ein. Guggenbühl als zweiter Redner präziserte dagegen die «schweizerische Eigenart». Nicht das «Jodeln und Fahنشwingen» seien dafür kennzeichnend, sondern tieferliegende Schichten des Bewusstseins, die wiederum wichtig für das Funktionieren der Verfassung seien. Diese Schichten des Bewusstseins beschrieb er folgendermassen:

«Die schweizerische Eidgenossenschaft beruht nicht nur auf Blut und Boden, sondern auf Blut, Boden und Geist. Sie ist langsam organisch gewachsen. Die Schweizer sind bestimmt weder intelligenter, noch moralischer, noch opferfreudiger als andere Nationen, aber sie zeichnen sich aus durch ein enges Verhältnis zum Staat. Es braucht viele Generationen, um diese Beziehung zu erwerben.»¹⁷⁴

¹⁷¹ Misteli und Gisler dekonstruieren in ihrem Aufsatz die Überschneidung dieser zwei Aspekte: Die Diskussionen auch in der Öffentlichkeit rund um den Verlust der schweizerischen Eigenart nahmen genau zu dem Zeitpunkt zu, als der Ausländerteil von 14,7% im Jahr 1910 auf 8,7% im Jahr 1930 sank (Misteli, Gisler 1999).

¹⁷² Pedotti 1961, S. 74ff., auf S. 75 fällt das erste Mal das Wort Betreuung. Im Bereich der Sozialversicherungen sei noch keine durchgehende Gleichstellung erreicht, wichtig sei hierbei aber immer auch die Frage nach dem Gegenrecht für Schweizer*innen im Ausland.

¹⁷³ Pedotti 1961, S. 75.

¹⁷⁴ Guggenbühl, Adolf: Schaffung menschlicher Beziehungen im allgemeinen, in: SZfG, 100, 1961, S. 78-79.

Guggenbühl knüpfte in diesem Zitat an die dem Mythos der Geistigen Landesverteidigung¹⁷⁵ verankerte Vorstellung der Entstehung des schweizerischen Staates an, wonach dieser dem kerngesunden Geist des Gotthardgranits entstammte. Das «Abstammungsprinzip» wurde in der Schweiz anders als beispielsweise durch das nationalsozialistische Regime in Deutschland nicht per se auf «Rasse» begründet. Guggenbühl reaktivierte die Vorstellung der 1930er-Jahre der Verwurzelung des schweizerischen Geistes im Gotthardgranit in Bezug auf eine drohende «Überfremdung» in den 1960er-Jahre und verband sie schliesslich mit Fragen der Betreuung, wie die Analyse zum Schluss zeigen wird.¹⁷⁶

In Guggenbühls Differenzkonstruktion stehen demnach nicht nur biologistische Argumente im Zentrum, sondern das spezifisch Schweizerische ist vielmehr eine unveränderliche, im Boden und Geist des Gotthards verwurzelte Abstraktion. Da sich die Beziehung zwischen «Blut, Boden und Geist», wenn überhaupt, nur über Generationen entwickeln kann, wird eine vorgeblich unüberbrückbare Schranke aufgebaut, die selbst durch Assimilation und Integration kaum überwindbar scheint. Der Rückbezug auf den Blutsunterschied als biologistische Argumentation sowie die Verwurzelung im Gotthard naturalisieren die Differenz, ein gängiges Muster in rassistischen und kolonialen Diskursen.¹⁷⁷ Gerade der argumentative Bezug auf den Blutsunterschied in einem offiziellen Beitrag erscheint nach den Erfahrungen mit dem nationalsozialistischen Regime der/m heutigen Leser*in erstaunlich. In der Schweiz blieb der Code der «Überfremdung» aber resistent gegen Wandel. Die Geistige Landesverteidigung ihrerseits überdauerte trotz der Kritik der Jungen Linken Ende der 1960er-Jahre als gesellschaftliches Disziplinierungsmittel in der Verknüpfung mit der «Überfremdungsthese».¹⁷⁸

Diese im Boden verankerte «schweizerische Eigenart» sah Guggenbühl durch die grosse Anzahl, die «Masse» an Ausländer*innen bedroht. Eine «Überfremdung» der Schweiz, auf die er in seinem Referat explizit fokussierte, stehe bevor:

«Man kann dem Problem der Eingliederung der ausländischen Arbeitskräfte nicht gerecht werden, wenn man es nur vom sozialpolitischen oder menschlichen Standpunkt aus betrachtet. Es muß in einen

¹⁷⁵ Für eine allgemeine Orientierung vgl. Jorio, Marco: Geistige Landesverteidigung, in: HLS, Version vom 23.11.2006. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/017426/2006-11-23/>, zuletzt konsultiert 12.06.2019.

¹⁷⁶ Tanner, Jakob: Nationalmythos und Überfremdungsängste. Wie und warum die Immigration zum Problem wird, dargestellt am Beispiel der Schweizer Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, in: Rauchfleisch, Udo (Hg.): Fremd im Paradies. Migration und Rassismus, Basel 1994, S. 11-25, hier insbesondere S. 21ff.

¹⁷⁷ Conrad 2006, S. 152, insbesondere den Bezug, den er auf dieser Seite zu Ann Laura Stoler herstellt. Indem Guggenbühl meinte, diese naturalisierte Differenz nicht zu werten, sondern ihr eben eine natürlich unschuldige Note zu verpassen, versucht er den Vorwurf der Fremdenfeindlichkeit zu umgehen.

¹⁷⁸ Skenderovic 2015b.

größeren nationalen Zusammenhang gestellt werden, nämlich in den der Überfremdung. Die Überfremdungsfahr ist zur Zeit wahrscheinlich unser größtes und schwierigstes Problem. Von seiner richtigen Lösung kann die Existenz unseres Staates abhängen.»¹⁷⁹

Wie in den vorherigen Kapiteln aufgezeigt, war Guggenbühl mit seiner Warnung vor einer drohenden «Überfremdung» in bester Gesellschaft. Er sah jedoch nicht nur in den dauernd anwesenden Ausländer*innen, sondern auch in den Tourist*innen und Grenzgänger*innen, also in der grundsätzlich hohen Anzahl von «Nicht-Schweizer*innen», den Kern des «Überfremdungsproblems». Das Bedrohungsszenario durch die «Masse» wird in seinem Artikel mehrfach heraufbeschworen. Die Verdrängungsthese in einer kulturellen Aufladung kommt hier zum Tragen.¹⁸⁰ Guggenbühl ging zwar davon aus, dass eine Gesellschaft sich periodisch selbst erneuern müsse, relativierte diese Aussage jedoch, indem er betonte, dass jede Gemeinschaft nicht mehr Mitglieder aufnehmen darf, «als sie assimilieren kann, sonst löst sie sich auf».¹⁸¹ Eine Erneuerung findet in seinem Verständnis also nicht durch Veränderung im Hinblick auf eine Erweiterung der Gemeinschaft statt; der Assimilationsprozess beruht in seinen Augen nie auf Gegenseitigkeit, das Bewahren steht im Vordergrund. Diese Vorzugsbehandlung des Bewahrens kommt auch in seiner ambivalenten Haltung gegenüber Festen im Ausdruck. Ihnen spricht er eine besondere Eingliederungskraft zu, wobei durch die Teilnahme von Migrant*innen gleichzeitig die Traditionen verloren gehen würden, was nicht erstrebenswert sei.¹⁸²

In einer solchen Darstellung scheint selbst die einseitige Assimilation problematisch, denn durch die bloße Teilnahme und das Kennenlernen der Traditionen werden diese auf den Prüfstand gestellt. Diese Ambivalenz durchzieht Guggenbühls gesamten Beitrag. Doch weshalb sollten Migrant*innen dieser Interpretation folgend überhaupt betreut werden, wenn selbst die einseitige Anpassung schwierig erscheint? Wie wurde die Reaktivierung des Gotthardgedankens mit der Betreuung verknüpft? Für Guggenbühl musste allen ausländischen Personen aus einer christlichen Werthaltung und aus der Tatsache heraus, dass sich eine schlechte Behandlung spätestens in der zweiten Generation rächen würde, wohlwollend begegnet werden. Deshalb plädierte er für mehr Verständnis der einheimischen Bevölkerung ihnen gegenüber. Herabsetzende Bezeichnungen müssten gebrandmarkt werden, und eine schlechtere Behandlung der italienischen Arbeitskräfte sei nicht angebracht.¹⁸³

¹⁷⁹ Guggenbühl 1961, S. 77.

¹⁸⁰ Zur Verdrängungsthese vgl. Conrad 2006, S. 133.

¹⁸¹ Guggenbühl 1961, S. 78.

¹⁸² Guggenbühl 1961, S. 83.

¹⁸³ Guggenbühl fügt in diesem Zusammenhang das Beispiel Chicagos an, wo unterdessen so viele «Gangster» italienische Nachnamen tragen würden – nicht, weil Italiener grundsätzlich krimineller seien, sondern weil sie schlecht behandelt würden. Er argumentiert in diesem Zusammenhang sozialkritisch.

«Was soll man tun? Gerade weil man nicht weiß, wer dauernd hierbleibt und wer nicht, soll man alle gut behandeln. Das liegt nicht nur in unserem nationalen Interesse, es ist aber auch selbstverständliche Christenpflicht. Man tut einem Menschen ein großes Unrecht, wenn man in ihm nicht den Menschen, sondern nur eine Arbeitskraft sieht. Das aber geschieht jetzt häufig.»¹⁸⁴

Diese paradoxe Haltung – einerseits konsequente Differenzziehung und Ausschluss, andererseits Annäherung – erscheint nur auf einen ersten Blick unvereinbar. Ganz ähnlich wie bei den Ausführungen über die Studienkommission festgehalten, mobilisiert Guggenbühl durch die Appellation an ein christliches Mitgefühl nach innen in Richtung schweizerischer Bevölkerung, bei simultaner Einbettung der Betreuung in ein assimilationspolitisches Kalkül. Das Spannungsverhältnis dieser zwei Argumentationslinien ist folglich nicht so sehr als Widerspruch als vielmehr als konstitutives Verhältnis zu deuten. Die Spannung und Parallelität zwischen Strategien der Differenz und der Annäherung interpretiert Sebastian Conrad mit Bezug auf die politische Praxis der inneren Kolonialisierung der polnischen Arbeiter*innen im deutschen Kaiserreich eindrücklich. Die Spannbreite unterschiedlicher Assimilationsverhältnisse ist dabei bestimmend für unterschiedliche Formen kolonialer Politik: «So stand die Unterscheidung zwischen Kolonialherren und Kolonialisierten, die zumeist in Begriffen des Rassediskurses formuliert wurde, in einer prinzipiellen Spannung zu der kulturmissionarischen Ideologie der ‘Hebung’, die dem kolonialen Projekt seine Dynamik verlieh.»¹⁸⁵

Ähnliches gilt für die Schweiz in den 1960er-Jahren. In einer Phase der erhöhten Revitalisierung des Konstrukts der «Überfremdung» und damit in einer Phase der massiven kulturellen Differenzziehung befassten sich Behörden gleichzeitig mit Fragen der Betreuung und damit auch mit einer möglichen Annäherung der Anderen an das Eigene. Diese beiden Komponenten können analog zu den Ausführungen von Conrad als bestimmend füreinander interpretiert werden. Die Betreuung gewährleistete eine Anpassung an die «schweizerische Eigenart» und somit eine mögliche Überwindung der drohenden Gefahr. Eine Anpassungsleistung war gleichzeitig auch eine «Hebung» in Richtung der überlegenen schweizerischen Kultur. Diese Suprematie und damit verbundene einseitige Anpassung treten an verschiedenen Stellen bei Guggenbühl hervor, beispielsweise in der Analyse seiner Ausführungen betreffend «fremder Einflüsse». Er externalisiert alle für ihn negativen Einflüsse der Jahrzehnte vom Ersten bis nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie gelangten durch «Fremde» von aussen in die Schweiz und brachten das schweizerische Gleichgewicht ins Wanken. So hätten die Deutschschweizer mit den Deutschen und die Welschschweizer mit den Franzosen

¹⁸⁴ Studienkommission 1964, S. 81.

¹⁸⁵ Conrad 2006, S. 145.

nicht aufgrund ihrer eigenen Überzeugungen sympathisiert, sondern weil der Einfluss der Ausländer und «Nichtassimilierten» so gross gewesen sei. Gleiches gilt für den Nationalsozialismus. Nur «eingebürgerte Ausländer» und Schweizer mit «nichtassimilierten ausländischen Müttern» wären Mitläufer dieser Ideologie gewesen. Auch die schweizerische Arbeiterbewegung war seiner Meinung nach, solange sie national organisiert war, nicht extrem. Der Einfluss deutscher Genossen hätte jedoch zu einer Radikalisierung geführt. Eine ähnliche Entwicklung drohe neuerdings durch die italienischen Arbeiter*innen. «Daß in den letzten Jahrzehnten die schweizerische Arbeiterbewegung wieder ein positives Verhältnis zu unserem Staat fand, ist weitgehend der Verschweizerung zuzuschreiben.»¹⁸⁶ Mit dieser Externalisierung homogenisiert er die nationalen Eigenschaften der Schweizer*innen und stellt sie durch ihre besondere Wehrhaftigkeit gegen das «Böse» als überlegen dar.

Wie die einseitige Assimilation erreicht werden könnte, hierzu fügte Guggenbühl einen Massnahmenkatalog an. Neben sprachlichen und staatsbürgerlichen Kursen sowie Broschüren und Zeitungen in der Sprache der Ausländer*innen, legte er ein Augenmerk auf die Wohngemeinde. Dort müsse angesetzt, *Sight-seeing*-Touren organisiert werden und die Frauen in den Gemeinden sollten das Gespräch mit den ankommenden Frauen suchen, um ihnen mit Rat zur Seite zu stehen. Migrant*innen ihrerseits würden eine solche Hilfestellung nie vergessen und sich in ewiger Dankbarkeit, so wird suggeriert, gerne anpassen. Dabei dürften die Schweizer*innen nicht zu viel Einfühlungsvermögen zeigen, denn dieses steht der einseitigen Assimilation nach Guggenbühl wiederum im Wege:

«Dank unserer föderalistischen Tradition und auch deshalb, weil wir als kleine, schwache Nation jahrhundertlang im Kampf mit mächtigen Nachbarn standen, haben die Schweizer ein überdurchschnittliches Einfühlungsvermögen entwickelt. Wir vermögen uns besser in andere Nationen einzufühlen als etwa die Franzosen, die Engländer oder die Amerikaner. Aber gerade dieser Umstand erschwert die Assimilation.»¹⁸⁷

Pedotti und Guggenbühl gehen in ihren Aussagen insofern überein, als dass sie aus einer christlichen Haltung heraus die wohlwollende Betreuung verlangen. Dabei ist nicht die Rede von der Stärkung der Rechte der Ausländer*innen, weder der Bürger- noch der Menschenrechte, und somit auch nicht von der Aufnahme als vollwertige Mitglieder in eine Gesellschaft, sondern lediglich vom Zutritt zur «menschlichen Gemeinschaft». Dass die Betreuung gleichzeitig ein Instrument der Anpassung an die überlegenen schweizerischen Verhältnisse sein soll, daran bestand kein Zweifel. Der

¹⁸⁶ Guggenbühl 1961, S. 79.

¹⁸⁷ Guggenbühl 1961, S. 80.

letzte Kantonsvertreter fügte diesen Ausführungen nur wenig Neues hinzu und hielt sich sehr kurz. Er war in erster Linie darauf bedacht, die Rolle des Staates lediglich in der materiellen Angleichung (bspw. den Schutz bei der Arbeit) zu sehen.¹⁸⁸

Konkrete Vorschläge und Verständnisversuche

Die folgenden Redner*innen, die die Sicht derjenigen vertraten, an welche die Behörden direkt den Auftrag der Betreuung adressierten (Arbeitgeber*innen, Vertreter*innen sozialer Organisationen sowie der Gewerkschaften), berichteten in ihren Referaten von ihren täglichen Erfahrungen. Sie explizierten dabei nicht, was sie unter Betreuung genau verstanden, sondern legten den Fokus auf Lösungsvorschläge, die sie in ihrer Arbeit bereits umgesetzt hatten oder die wünschenswert wären. Damit brachten sie zum Ausdruck, welche Bereiche sie als Teil der nicht materiellen Betreuung sahen: Darunter fielen die Freizeitgestaltung, die Hilfe bei der Ankunft und der Unterkunftsfindung sowie die Förderung der sprachlichen Verständigung. Alles Punkte, die die Studienkommission schliesslich als Bestandteile der Betreuung aufnahm. So äusserte sich R. Huber-Rübel, Direktor der Maschinenfabrik Oerlikon, detailliert darüber, welche umfassenden Hilfestellungen die Arbeitgeber*innen übernehmen sollten: Orientierungen über die Verhältnisse in der Schweiz, die Wertschätzung der Arbeit, die Sicherstellung einer zumindest vorläufigen Unterkunft sowie die Gleichstellung bei den Arbeitsbedingungen und -leistungen. Die Aufklärungsarbeit war für Huber-Rübel zentraler Bestandteil der Betreuung.¹⁸⁹

Aus gewerkschaftlicher Sicht befand man sich laut Ernst Bircher, Zentralpräsident des Verbandes der Bekleidungs- und Lederarbeiter in Bern, in einer Zwickmühle, womit er die gängige Sichtweise der Gewerkschaften der 1960er-Jahre aufnahm. Die schweizerischen Arbeitnehmer*innen brächten den Ausländer*innen gegenüber ein gewisses Misstrauen entgegen und kritisierten sowohl den zu entgegenkommenden Umgang als auch die zu leichtfertige Zulassung. Die italienischen Mitglieder ihrerseits würden umfassende Dienste erwarten, zu denen sie auch die Auseinandersetzung mit privaten Sorgen zählten, was für Bircher über die klassische gewerkschaftliche Arbeit hinausging. Er betonte jedoch die Dringlichkeit, dass sich die ausländischen Arbeitnehmer*innen in der Fremde wohl und glücklich fühlten, weshalb die grossen Gewerkschaften versuchten, italienisch sprechende Funktionäre einzustellen, die kleineren zumindest italienische Vertrauensleute zu gewinnen. Als übergeordnete Arbeit sah er die Erziehungsarbeit auf beiden Seiten, die vermitteln solle, dass alle Menschen seien: «Im Vordergrund muss dabei die Achtung des Menschen stehen –

¹⁸⁸ Acker, A.: Was können die öffentlichen Körperschaften tun?, in: SZfG, 100, 1961, S. 85-88.

¹⁸⁹ Huber-Rübel, R. (Direktor Maschinenfabrik Oerlikon): Was können die Arbeitgeber tun?, in: SZfG, 100, 1961, S. 88-91. Auch für ihn stand die Aufnahme in die Gemeinschaft als Mitmenschen im Zentrum. Er objektivierte die Migrant*innen, indem er ausführte, dass sich einige «wertvolle Elemente» unter ihnen befinden würden, die sich durchaus zur «Assimilation» eignen würden.

etwas, was übrigens nicht nur für die bei uns arbeitenden Ausländer gilt»,¹⁹⁰ womit er auf das Anliegen anspielte, die einheimischen Arbeiter*innen nicht zu vergessen.

Auch die Vertreter*innen der beiden gemeinnützigen Organisationen¹⁹¹ berichteten aus ihrer Praxis. Dabei unterstrichen sie die Zweiseitigkeit des Verstehensprozesses. Der Austausch von Informationen sei zentral für ihre Arbeit. Erst dadurch könne ein gegenseitiges Verständnis geschaffen werden, «sonst sind [...] die Italiener den Zürchern zu laut, die Zürcher andererseits den Südländern zu langweilig usw.».¹⁹² Dementsprechend sollten die Bedürfnisse der einzelnen Personen in den alltäglichen Handlungen ernst genommen werden. Adelheid Fischer, Sekretärin der Schweizerischen Stiftung für Gemeindestuben, sprach sich beispielsweise bei der Menüzusammenstellung für eine angepasste Wahl aus, «für die Italiener bei einem Menu Teigwaren, für die Deutschen Kartoffelstock, für die Franzosen eine Auswahl an Gemüsen». Die «fremden Gäste» würden ihr Entgegenkommen sehr schätzen und sich dadurch wohl fühlen.¹⁹³ Ihre Aussage mutet auf den ersten Blick ihrer eigenen Zeit vorausgehend an und scheint anschlussfähig an multikulturalistische Vorstellungen der 1990er-Jahre, die die Wahrung der eigenen kulturellen Identität forderten.¹⁹⁴ Dieses Entgegenkommen war für sie aber keine Betreuung im engeren Sinne, sondern Ausdruck der bisherigen Richtlinien, nach denen die Ausländer*innen gerade nicht hätten assimiliert werden sollen, sondern bleiben, wer sie sind, «damit sie nachher gerne wieder in ihre Heimat zurückkehren».¹⁹⁵ Betreuungsmassnahmen waren im Verständnis von Fischer damit immer auch Anpassungsmassnahmen. So sollte für die Deutschen, die gerne weltpolitische Fragen diskutieren würden, ein erfahrener Politiker angestellt werden, der schweizerisches demokratisches Denken vermitteln könne, damit sie nicht alleine diskutieren würden. In ihrem Schlusswort führt Fischer aus, dass den Ausländer*innen grundsätzlich etwas vom «Schweizertum» gegeben, gleichzeitig aber auch ihre Wesensart geachtet werden solle.¹⁹⁶

¹⁹⁰ Bircher, Ernst: Was können die Arbeitnehmervverbände tun?, in: SZfG, 100, 1961, S. 92-95, hier S. 95. Bircher war unter anderem von 1935-1939 Mitarbeiter des BIGA und von 1946-1978 SP-Grossrat, sowie 1967-1975 Nationalrat. Im HLS wird er als «Gewerkschafter der alten Schule» betitelt und zum rechten Flügel der SP gezählt. Die Erhaltung des Arbeitsfriedens war ein wichtiges Anliegen von ihm. Stettler, Peter: Bircher, Ernst, in: HLS, Version vom 03.08.2004, Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/006186/2004-08-03/>, zuletzt konsultiert am 12.06.2019.

¹⁹¹ Stiftung für Gemeindestuben und die Pro Juventute.

¹⁹² Mugglin, Gustav (Leiter des Pro Juventute-Freizeitdienstes in Zürich): Freizeitfragen, in: SZfG, 100, 1961, S. 98-100, hier S. 100.

¹⁹³ Fischer, Adelheid (Sekretärin der Schweizerischen Stiftung für Gemeindestuben Zürich): Speise für Leib und Seele, in: SZfG, 100, 1961, S. 95-98.

¹⁹⁴ Zur Kritik des Konzepts des Multikulturalismus siehe Einleitung in Hall, Stuart: Rassismus und kulturelle Identität, Ausgewählte Schriften 2, Hamburg 1994. Die Konzeption einer multikulturellen Gesellschaft, so die Kritik, lenke einerseits von ökonomischen und institutionellen Aspekten des Rassismus ab und verfestige andererseits eine Differenzmarkierung entlang ethnischer Unterscheidungen, die zu einer Verschärfung von Gruppenkonflikten führen können. Das Recht auf Differenz verleite zum Zwang einer Bewahrung einer kulturellen Essenz, Hybridität wird damit undenkbar.

¹⁹⁵ Fischer 1961, S. 96.

¹⁹⁶ Fischer 1961, S. 98. Weitere Punkte, die für sie unter Betreuung fielen, waren: Das Bereiten von kleinen Freuden und die Organisation von gemeinsamen Festen, das Offenhalten der Gemeindestube auch sonntags und abends, damit sich Migrant*innen ohne Konsumationszwang treffen können.

Offene Ausgangslage?

Die verschiedenen Voten und die darin vorgetragenen Argumente zeigen insbesondere eines: Die grosse Spannbreite der Ansichten und die Unklarheit darüber, was getan werden sollte. In diese Richtung lassen sich auch die zehn Entschlüsse am Ende der Tagung lesen, mit denen sich alle anwesenden Personen einverstanden erklärten: Darunter waren so unterschiedliche Punkte wie die Stärkung des «menschlichen Standpunkts», aber auch konkrete soziale Massnahmen, wie die Unterstützung bei der Suche nach einer geeigneten Unterkunft. Auch die Gegenseitigkeit in der Erziehungsarbeit und im Verständnis wurden angesprochen. Obwohl die Trennung der Familie als besonderes Problem hervorgehoben wurde, gingen die Entschliessungen nicht über eine Empfehlung von regelmässigen Urlauben hinaus.¹⁹⁷ Als weiteren Punkt problematisierten die Anwesenden das Ausmass der Einwanderung und betonten, dass diejenigen, die zu bleiben gedenken, zu assimilieren seien. Dazu müssten zwar alle mitarbeiten, auf die Gefühle der schweizerischen Bevölkerung sei jedoch besondere Rücksicht zu nehmen.¹⁹⁸

Auch die Referate der verschiedenen Redner*innen hinterlassen ein vielschichtiges Bild. Gerade der zuletzt genannte Beitrag von Adelheid Fischer zeigt eine gewisse Orientierungslosigkeit: Sie interpretierte das bisherige Entgegenkommen gerade nicht als Betreuung in der Schweiz, auch nicht im Sinne einer Annäherung an eine «schweizerische Lebensweise», sondern als Praxis, um die Ausländer*innen «so zu lassen, wie sie sind». Die weiteren Vertreter*innen der Organisationen, die direkt mit Ausländer*innen in Kontakt standen, nahmen ihre eigene Arbeit als Ausgangspunkt für das Angebot, welches die Betreuung bieten sollte. In diesen Darstellungen wird die Betreuung als Mittel des Zurechtfindens und als Hilfeleistung beschrieben und weniger in Bezug auf eine Anpassung an schweizerische Gewohnheiten gesehen.

Die Ausführungen der Redebeiträge der Staatsangestellten und Guggenbühls lassen sich wiederum in zwei Hauptargumente zusammenfassen, die deutlich machen, weshalb für sie die Betreuung ausländischer Arbeitskräfte notwendig wurde: (i) Die längere Anwesenheitsdauer kombiniert mit der steigenden Anzahl («Masse») an ausländischen Arbeitskräften führte ihrer Meinung nach zu einer erhöhten «Überfremdungsgefahr». Die Betreuung als Aufklärung und Heranführung an die schweizerischen Verhältnisse diene als Mittel zur Anpassung, um die «Überfremdung» zu bannen. (ii) Der steigende Konkurrenzdruck auf dem europäischen Arbeitsmarkt und der Druck durch internationale Standards sind weitere Motive für die Auseinandersetzung mit Betreuungsfragen. Denn würden die ausländischen Arbeitskräfte sich auf längere Sicht nicht wohl fühlen und keine geeignete Wohnung finden, würden sie früher oder später nicht mehr in die Schweiz reisen, um

¹⁹⁷ Damit positionierten sie sich anders als die Landeskirchen, die immer wieder eine Familienzusammenführung forderten.

¹⁹⁸ Landolt, Emil: Entschliessung der Landeskonferenz, in: SZfG, 100, 1961, S. 101-102.

hier ihre Arbeit zu verrichten. Deshalb sollten Betreuungsdienste aufgebaut werden, die das Einleben erleichtern. Für diese Arbeit verantwortlich zeichneten die Behördenvertreter soziale, lokale Organisationen unter Mithilfe der Arbeitgeber*innen.

Es lässt sich folglich eine Verknüpfung von ökonomischen mit nationalpolitischen Vorstellungen erkennen, die sich in der Betreuungsarbeit vermischten. Die Betreuung voranzutreiben hiess, die Attraktivität des Arbeitsstandorts Schweiz zu wahren, bei gleichzeitiger Möglichkeit, die «Überfremdung» abzuwenden. Überfremdungspolitische Bestrebungen und christliche Ansprüche an die Nächstenliebe sind somit nicht Widersprüche, sondern bedingen sich gegenseitig. Aus christlicher Überzeugung muss man sich der ausländischen Arbeitskräfte annehmen. Aufgrund dieses Ausgangspunktes kann die Arbeit analog zu den Leitlinien der SGG nur im lokalen Umfeld und von privaten Organisationen, von Mensch zu Mensch, geschehen. Dem Staat fiel lediglich die Sicherung der materiellen Bedürfnisse zu. Dabei ging es in erster Linie nicht um die Aufnahme in die schweizerische Gesellschaft als Bürger*innen, sondern um die Aufnahme in die menschliche Gemeinschaft. Nicht die Stärkung der Rechte der Ausländer*innen und der Abbau von Diskriminierungen standen folglich im Vordergrund, sondern die minimale Wahrung der Menschenwürde – ohne zu definieren, was damit genau gemeint war.

Einige dieser Aspekte nahm die Studienkommission auf. Insbesondere in der Zuteilung der Aufgaben folgte sie den Ausführungen der Behördenvertreter bei der ersten Tagung der Landeskonferenz. Auch die ideologische Verankerung und die Ambivalenz zwischen christlicher Nächstenliebe und assimilationspolitischem Kalkül widerspiegelt sich im Bericht. Zu tun hatten diese Parallelen auch mit den institutionellen und persönlichen Überschneidungen. So war beispielsweise Guggenbühl Redner an der ersten Tagung als auch Mitglied der Studienkommission. Das BIGA spielte ebenfalls bei beiden Ereignissen eine tragende Rolle.

Was Betreuung folglich alles beinhalten konnte und von welchen Idealen sie geleitet wurde, war aufgrund der Ergebnisse und Diskussionen der ersten Informationstagung relativ offen. Mögliche Themenfelder waren die Freizeitgestaltung, die Organisation von Informationsanlässen oder aber auch Bestrebungen zur Angleichung an die schweizerische Gesellschaft. Die Grundlage reichte von der Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten bis hin zur Beeinflussung und Anpassung. Im Bereich des Sagbaren waren so unterschiedliche Dinge wie «Blut und Boden», aber auch das Andenken einer gewissen Anpassung an die Bedürfnisse der Migrant*innen – dies eröffnete einen grossen Handlungsspielraum in der lokalen Umsetzung. Die Fragen, die sich nun stellen, sind, wie die lokalen Instanzen mit dieser Breite an Interpretationen umgingen, wie sie sie eventuell umdeuteten, an sie anknüpften oder sie ablehnten. Diese sollen exemplarisch anhand der Beratungsstelle im Kanton Basel-Stadt geklärt werden.

3. Die Kommission für ausländische Arbeitskräfte und ihre Beratungsstelle im Kanton Basel-Stadt



Abbildung 1: Beratungssituation in den 1960er-Jahre. Quelle: <https://www.ggg-migration.ch/jubilaeum-2012.html>, zuletzt konsultiert am 29.6.2019.

Fragend und erwartungsvoll abwartend blickt das vermeintliche Paar zur ihnen gegenüberstehenden Person. Diese scheint im Moment der Aufnahme am Sprechen gewesen zu sein, die Augen sind leicht aufgerissen. Durch diese Darstellung wird sie als aktiver Part identifizierbar. Die Betrachterin kann die Fotografie rasch als beliebige Beratungssituation erkennen. Das Bild aus den 1960er-Jahren stammt aber nicht aus einer Werbung für Versicherungen oder Ähnlichem, sondern befindet sich auf der Internetseite der damaligen Ausländerberatung der Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige (GGG).¹⁹⁹ Es wechselt sich dort in einem fließenden Übergang mit einer aktuellen Fotografie ab, welche eine beinahe identische Situation zeigt. Die Analogien zwischen den beiden Darstellungen transportieren den Eindruck einer unablässigen Kontinuität der Arbeit, auch in der Arbeitsweise. Doch wie sah die Arbeit konkret aus, welche Themen griffen die Berater*innen auf und nach welchen Handlungslogiken agierten sie? Wer waren die beteiligten Akteur*innen, welche Kooperationen gingen sie ein und welches Netzwerk entstand dabei? An welche Interpretationen der Landeskonferenz wurde angeknüpft, welche wurden umgedeutet?

Die folgenden Ausführungen nehmen die Tätigkeiten und die Arbeitsweise der Beratungsstelle und der Kommission für ausländische Arbeitskräfte im Kanton Basel-Stadt unter dem Patronat der GGG als Ausgangspunkt, um darüber zu reflektieren, wie die praktizierte Betreuungsarbeit aussah. Dabei beschäftigen mich auch die (Re-)Aktionen der betreuten Migrant*innen auf die Programme und die Frage, wie die Betreuer*innen ihnen im Umgang mit gängigen Stereotypen begegneten.

¹⁹⁹ Das Bild stammt aus den CIBA-Blättern von 1968 und ist ebenfalls im Jahresbericht der Beratungsstelle von 2011 abgedruckt. Dürst, Rolf: Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel, in: Sonderdruck aus den «CIBA-Blättern», Nr. 213, 1968, S. 1-32.

Sowohl die Kommission als auch die Beratungsstelle waren in ihrer Art eine der ersten in der Schweiz. Durch die ausführliche Untersuchung einer solchen Betreuungsinstitution können Konflikte und Spannungsverhältnisse ersichtlich gemacht werden, in denen sich die Organisation und ihre Angestellten bewegten.

3.1 Organisation, Trägerschaft, Finanzierung

Karl Stricker, Leiter des Arbeitsamtes im Kanton Basel-Stadt, war als Gast an der ersten Informationstagung der Landeskonferenz zur «seelisch-geistigen Betreuung der ausländischen Arbeitskräfte» anwesend. Im Anschluss daran lud er verschiedene Träger privater und öffentlicher Organisationen der Stadt Basel zu einer Besprechung ein, darunter auch einen Vertreter der *Missione Cattolica Italiana* (MCI). Stricker wollte klären, ob Lücken in der Betreuung der ausländischen Arbeitskräfte bestanden und ob das Bedürfnis nach einer koordinierenden Kommission sowie der Errichtung einer Beratungsstelle in Basel existierte. Er stellte gleich zu Beginn klar, dass die Schaffung einer staatlichen Stelle nicht vorgesehen sei, «es erscheine vielmehr zweckmässig, diese Aufgabe einer privaten Organisation zu überlassen», genauso wie es sowohl das BIGA als auch die Landeskonferenz empfahlen.²⁰⁰ Alle Anwesenden stimmten zum Schluss der Sitzung für die Schaffung einer Kommission und einer Beratungsstelle unter privater Führung, die «den Ausländern in jeder Weise beratend helfen [...]» sollte.²⁰¹

In der GGG wurde die ideale Partnerin für diese Aufgabe gesehen. Die GGG engagierte sich seit 1777 für sozialpolitische und ökonomische Reformanliegen und gehörte zu den bedeutendsten bürgerlich-aufklärerischen Assoziationen in Basel. Aufgeteilt in verschiedene sachbezogene Kommissionen interessierte sie sich ab 1840 vermehrt für die negativen gesellschaftlichen Folgen der Industrialisierung und damit für die soziale Frage. Die Arbeiterschicht und mit ihr der Bau von gemeinnützigen Arbeitersiedlungen sowie die Ausdehnung von Bildungsangeboten gerieten in den Fokus ihrer Aktivitäten.²⁰² In den folgenden Jahrzehnten blieben der soziale Wohnungsbau und die Bildungsexpansion wichtige Themen für die Tätigkeiten der GGG.²⁰³

²⁰⁰ StABS, PA 929a Q 4, Protokoll vom 12.4.1961, Karl Stricker, S. 2.

²⁰¹ Vgl. StABS, PA 929a Q 4, Protokoll vom 12.4.1961, S. 6.

²⁰² Lengwiler, Martin: Wissenschaft und Sozialpolitik: Der Einfluss von Gelehrtengesellschaften und Experten auf die Sozialpolitik im 19. Jahrhundert, in: Mooser, Josef; Wenger, Simon (Hg.): Armut und Fürsorge in Basel: Armutspolitik vom 13. Jahrhundert bis heute, Basel 2011, S. 111-122.

²⁰³ Ehram, Peter: 200 Jahre GGG: Begründerin des Gemeinwohls. In: Basler Staatskalender 1977, S. 9-13, hier S. 11. Neben verschiedenen Schulausbildungen wurde auch die Unterstützung von Betagten und Menschen mit einer Behinderung wichtig (Blindenheim). Ausführlich zur GGG siehe: Staehelin, Walter: Der Zeit voraus. Dem Staat voraus. Zur Zweihundertjahrfeier der Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel, Basel 1977 und Braunschweig, Sabine: Die GGG im 20. Jahrhundert. Die Bedeutung der «Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige» im kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Basel, Basel 2016.

Im Zuge der Etablierung des Sozialstaates musste sich jedoch auch die GGG die Frage nach der Legitimität der privaten Wohltätigkeit stellen. Diese Auseinandersetzung tritt einem in verschiedenen Texten über die Assoziation der 1960er- und 1970er-Jahre sowie im Rahmen einer Tagung anlässlich ihres 200-jährigen Jubiläums entgegen.²⁰⁴ Sowohl die Stimmen der Tagung als auch die Befunde der Texte erinnern an die zwei von der SGG beanspruchten Bereiche und Vorteile der privaten gemeinnützigen Arbeit: Die Nähe zum Menschen als Qualitätsmerkmal und Abgrenzung zum «kalten Sozialstaat» sowie die Möglichkeit, Lücken zu füllen und dabei erst noch «schneller, besser und wirksamer helfen» zu können. Der Staat könne sich nicht mit jedem einzelnen Fall rechtzeitig auseinandersetzen, und vielfach «fehlt ihm die Wärme des menschlichen Kontakts, die Notbedrängten so wesentlich ist», so beispielhaft Rolf Dürst in seinem Text 1968 über die GGG.²⁰⁵ Ihre ursprünglich kompensatorische Rolle gegenüber dem Staat, welche besonders ausgeprägt in den Anfangsjahrzehnten der Assoziation vorherrschte und die nach Lengwiler typisch für ein liberales Wohlfahrtsmodell mit eher bescheidenen Fürsorgeleistungen ist,²⁰⁶ konnte so in neuer Form weiterbestehen. Aus ihrer Perspektive füllte die private Wohlfahrt nach wie vor bestehende Lücken und tat dies mit einer dem Staat fehlenden Wärme.

Dass die GGG also für die Übernahme des Patronats der Kommission und der Beratungsstelle angefragt wurde, kam nicht von ungefähr. Entscheidend waren verschiedene Gründe: Erstens sind sie im übergeordneten, im ersten Kapitel ausgeführten Kontext zu finden. Die Übernahme von solchen Leistungen durch Private war typisch für die schrittweise Entstehung im Bereich der sozialstaatlichen Einrichtungen. Der Bund unterstützte föderalistische und kooperativistische Akteure, im Sinne eines sozialpolitischen Subsidiaritätsprinzips.²⁰⁷ Im Falle der Kommission und der Beratungsstelle für ausländische Arbeitskräfte konnte so eine Aufgabe, die man durchaus als erforderlich erachtete, externalisiert werden, ohne die Kontrolle ganz abgeben zu müssen, da verschiedene Behördenmitglieder Teil der Kommission waren. Die Anfrage bei einer bürgerlich-aufklärerischen Assoziation auf kantonaler Ebene entsprach wiederum dem Vorbild der Landeskonferenz und der SGG. Auf der einen Seite konnte so dem Anspruch menschlicher Nähe in der

²⁰⁴ Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige: Private gemeinnützige Tätigkeit im modernen Sozialstaat: Bericht über die Jubiläumstagung der GGG vom 3./4. Juni 1977 in Basel. Basel 1978 (im Folgenden GGG 1978). An die Tagung waren Vertreter*innen privater und staatlicher sozialer Institutionen aus Basel, der restlichen Schweiz und dem nahen Ausland eingeladen worden, um unter anderem über den Freiraum der gemeinnützigen Tätigkeit von privater Seite zu diskutieren.

²⁰⁵ Dürst 1968, S. 13; Ehrsam 1977, S. 9-13.

²⁰⁶ Lengwiler 2011, S. 114. Dass in den Führungsgremien der GGG gleichzeitig städtische Repräsentanten vertreten waren, sieht Lengwiler nicht als Widerspruch, sondern als Ausdruck des Konsenses innerhalb der städtischen Bürgerschaft, dass die Fürsorgepolitik restriktiven Grundsätzen folgen sollte und die Zurückhaltung der Stadt sich nicht zuletzt durch die Leistungen der GGG und anderer Organisationen legitimierte.

²⁰⁷ Lengwiler, Martin: Die bürgerlichen Wurzeln des Sozialstaats, in: Schweizer Monatshefte, 88 (962), 2008, S. 28-30. Die direktdemokratischen Instrumente der Volksinitiative und des Gesetzesreferendums brachten es mit sich, dass bei verschiedenen sozialpolitischen Vorlagen aufgrund fiskalischer Angst Mehrheiten für eine Opposition gefunden wurden. Diese Niederlagen zwangen den Bund dazu, die Sozialstaatsentwicklung von unten voran zu treiben.

Hilfe gerecht werden, auf der anderen Seite korrespondierte die bürgerliche Ausrichtung der GGG mit derjenigen der SGG. Spezifisch auf die GGG bezogen, eignete sie sich zweitens wegen ihres Status als politisch und konfessionell neutrale Organisation und weil sie zu einer bedeutenden sozialpolitischen Assoziation mit hervorragender Vernetzung im Basler Bürgertum geworden war, mit wertvollen Erfahrungen im Bereich der Organisation. Die GGG selbst konnte so ihr Profil erweitern.

3.1.1 Kommission

Als erster Präsident der Kommission wurde der Architekt Paul Berger ernannt, damaliger Vorsteher der GGG. Sein Amt übernahm aber bereits 1962 der Ingenieur Hans Meyer. Im August desselben Jahres wurde an der St. Alban-Vorstadt 24 die Beratungsstelle in Betrieb genommen. Die Regierung stellte den Raum unentgeltlich zur Verfügung.²⁰⁸ Da die Beratungsstelle bis 1965 keinen Geschäftsführer hatte, trat gegen aussen zu Beginn vorwiegend die Kommission in Erscheinung. Diese setzte sich in der Tradition der GGG zusammen aus Behördenvertretern, Arbeitgebern, Vertreter*innen gemeinnütziger und kirchlicher Organisationen und der Gewerkschaften sowie einzelner Personen aufgrund ihrer Berufszugehörigkeit.²⁰⁹

Insgesamt umfasste die Kommission zwischen 11 und 19 Mitglieder, wobei über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg ein Übergewicht der Arbeitgeber*innenkreise vorzufinden ist (ehemalige und noch tätige Direktoren einer Firma, verschiedene Geschäftsinhaber, etc.). Die Arbeitnehmer*innenkreise hingegen waren untervertreten. Mit dem Tod von Oreste Fabbri-Schwarzenbach, Mitglied des Gewerkschaftskartells Basel-Stadt, endete 1966 die Vertretung durch eine nicht christliche Gewerkschaft, danach war nur noch das christliche Gewerkschaftskartell bis 1970 und ab dann der Christliche Bau- und Holzarbeiterverband Teil des Gremiums. Wenzel sieht dies als Zeichen der frühen Öffnung des christlich-nationalen Gewerkschaftsbundes für Fragen der Migrant*innen.²¹⁰ Zu ergänzen ist diesbezüglich, dass die Zusammensetzung der Kommission auch eine allgemeinere Aussage über die Ausrichtung zulässt: Als bürgerliche Assoziation ist die Nähe zu den Arbeitgeber*innenkreisen sehr viel stärker ausgeprägt als zu den gewerkschaftlichen.²¹¹

Während des Untersuchungszeitraums waren insgesamt sechs Präsidenten im Amt, wobei die ersten beiden, Paul Berger und Hans Meyer, nur sehr kurz Teil des Gremiums waren. Abgelöst wurden

²⁰⁸ Akten GGG: Jahresbericht 1962.

²⁰⁹ So war ab 1980 Frau Y. Spampinato-Meier aufgrund ihrer Expertise als Lehrerin Teil der Kommission.

²¹⁰ Wenzel 2006, S. 87; vgl. auch Riedo 1976 und Steinauer 2000.

²¹¹ 1977 führte die überproportionale Vertretung der Arbeitgeberseite indirekt zu Diskussionen. Um zu vermeiden, noch stärker als Arbeitgeberorganisation gesehen zu werden, wurde im Anschluss keine zusätzliche Person des Arbeitgeberverbandes in die Kommission aufgenommen. Akten GGG: Aktennotiz über Besprechung einzelner Mitglieder des Ausschusses für Geschäftsführung und Finanzen vom 5.10.1977.

sie 1964 bis 1970 von Manfred Nadolny, Inhaber eines Personalbüros, der der Kommission auch danach als Mitglied erhalten blieb. Auf ihn folgten Robert Feer (1971-1977), Chemiker und Inhaber einer Textilfabrik, Fritz Maier (1977-1984), ehemaliger Direktor der Elastic AG, und Hans Dressler ab 1984, früherer Präsident des Appellationsgerichts.²¹²

Selbstorganisationen von Migrant*innen finden sich nicht unter den Mitgliedern der Kommission, auch nicht die *Missione Cattolica*, welche noch an die Gründungsbesprechung eingeladen war. Als erster «Ausländervertreter» wurde Franco Pertoldi, Vertreter des Christlichen Bau- und Holzarbeiterverbandes, 1970 hervorgehoben. Er blieb bis über den Untersuchungszeitraum hinaus Teil der Kommission.²¹³ Eine breite Diskussion um eine migrantische Teilhabe und damit eine Erweiterung der Kommission wurde aber erst ab 1984 geführt (vgl. Kapitel 3.4.1). Die Kommissionsmitglieder und die Berater*innen diskutierten folglich über praktisch den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg institutionell über die Ausländer*innen und nicht mit ihnen.

Ähnlich untervertreten waren weibliche Personen. Bis 1966 zählte eine Frau zur Kommission und zwar die Präsidentin des Katholischen Frauenbundes, der bis 1978 mit wechselnder Vertretung Teil des Gremiums blieb. 1966 trat zudem Frau Cafader-Schneble vom Basler Frauenverein aufgrund ihrer Expertise in der Betreuung von ausländischen Kleinkindern (Casa Nanetti, vgl. Teil II) bis 1970 bei, so dass für insgesamt vier Jahre zwei Frauen in der Kommission vertreten waren. Diese Frauen waren gleichzeitig die einzigen direkten Vertreterinnen von gemeinnützigen Organisationen, die nicht der GGG angeschlossen waren.²¹⁴ Erst 1980 erweiterte sich durch die Mitarbeit von Frau Spampinato-Meier, ihres Zeichens Lehrerin, der Anteil der Frauen in der Kommission wieder auf zwei Personen. Im Zuge der Öffnung der Kommission für Migrant*innen wurde 1984 schliesslich eine weitere Frau gewählt: Frau U. Kelic-Sakovic, die als Lehrerin für Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK) tätig war.²¹⁵

Überdurchschnittlich gut vertreten waren hingegen neben den Arbeitgeberkreisen die Behörden durch einen Repräsentanten des Arbeitsamtes und der Fremdenpolizei sowie ab 1973 des Erziehungsdepartements. Ab 1969 findet sich zudem mit Pfarrer Kühner durchgehend eine Vertretung der evangelisch-reformierten Kirche, er wurde 1976 durch Diakon Walter Schär abgelöst. Von 1970 bis 1986 zählte mit Herrn Enderle auch ein Delegierter der Schweizerischen Katholischen Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen (SKAF) dazu. Weitere Religionsvertreter*innen fehlten.

²¹² Akten GGG: Jahresberichte 1964-1986.

²¹³ Akten GGG: Jahresberichte 1970 und 1986.

²¹⁴ Daneben gab es zwar einzelne Vertreter anderer GGG Organisationen bzw. des Vorstandes der GGG. Diese Personen vertraten aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit meist Arbeitgeberpositionen.

²¹⁵ Akten GGG: Jahresberichte 1961-1986, Berufsbezeichnungen durch Akten ergänzt.

Die Verteilung der Kommission hielt sich über den gesamten Untersuchungszeitraum relativ konstant. Eine grössere Veränderung der Zusammensetzung fand lediglich 1984 durch die Aufnahme von direkten Migrant*innen statt, worauf ich im Kapitel 3.4.1 noch genauer eingehen werde. 1970 blieb zwar die Zusammensetzung eine ähnliche, die Kommission erneuerte sich aber personell relativ stark; neun neue Mitglieder wurden gewählt. Grund für die Erneuerung scheint eine Stagnation der Betätigung der einzelnen Mitglieder gewesen zu sein.²¹⁶

Die Kommission übernahm ähnliche Funktionen wie der Vorstand eines Vereins. Die Hauptaufgaben beinhalteten die Diskussion der Finanzen, die Anstellung von Berater*innen, Vorschläge für neue Kommissionsmitglieder und strategische Überlegungen. Die Zusammensetzung und das Kräfteverhältnis der Kommission widerspiegeln dabei einerseits die Tradition der GGG als bürgerliche Assoziation. Andererseits legte die Kommission grossen Wert darauf, gegen aussen als neutrale Vertreterin wahrgenommen zu werden. Neutralität war bestimmend für ihr Selbstbild. Die Analyse des Kräfteverhältnisses zeigt aber, dass gewisse Gruppen überproportional vertreten waren und andere gar nicht. Diese Ausrichtung übte Einfluss auf die Praxis aus, beispielsweise auf die Wahl der Betätigungsfelder oder die Konzeptualisierung von Kursen. So führte der fehlende institutionelle Einbezug von Migrant*innen offensichtlich dazu, dass die Kurse vorbei an ihren Interessen entworfen und geplant wurden, und die Wahl der ersten beiden Präsidenten korrespondierte mit dem thematischen Schwerpunkt (Wohnverhältnisse) der ersten Jahre: Paul Berger war Architekt und Vorsteher der GGG, Hans Meyer Ingenieur.

3.1.2 Beratungsstelle

Neben den Kommissionsmitgliedern, deren Belastung mit der Anstellung eines Geschäftsführers 1965 abnahm, waren insbesondere die Angestellten der Beratungsstelle wichtige Akteur*innen. 1962 nahmen sie ihre Arbeit auf und standen in direktem Kontakt mit Migrant*innen. Zu Beginn mit zwei Teilzeitstellen besetzt, wurde der Dienst aufgrund der vielen Anfragen kontinuierlich erweitert. 1986 waren acht Beraterinnen angestellt. Des Weiteren wurden ab 1972 die Dolmetscher*innen in die Jahresberichte aufgenommen, ihre Anzahl belief sich auf zwischen zwei bis vier Personen. Die Beteiligung von Migrant*innen als Angestellte der Beratungsstelle hielt sich in bescheidenem Masse. Neben einem spanischen Ehepaar, das zur Betreuung der Notschlafstelle angestellt wurde, finden sich nur wenige.²¹⁷

Die Beraterinnen, nach der Kündigung des ersten Beraters waren in dieser Funktion anders als in der Kommission alles Frauen, blieben allesamt sehr lange und teilweise über die Pensionierung

²¹⁶ Vgl. beispielsweise Akten GGG: Protokoll Gesamtkommissionssitzung vom 30.10.1969.

²¹⁷ Einzelne Dolmetscherdienste wurden beispielsweise von Migrant*innen übernommen.

hinaus dem Beratungsdienst erhalten. Ihr beruflicher Hintergrund lässt sich nur schwer bis gar nicht erschliessen. Aus den einzelnen überlieferten Bewerbungsunterlagen ist herauszulesen, dass insbesondere die sprachlichen Fähigkeiten sowie Erfahrungen im Ausland den Ausschlag für eine Anstellung gaben.²¹⁸ Die Suche nach geeigneten Kräften gestaltete sich jedoch wiederholt als schwierig. 1970 meldete sich über einen längeren Zeitraum niemand Passendes für den Dienst.²¹⁹ Verschiedene Hinweise in den Protokollen lassen den Schluss zu, dass die Belastung und der Einsatz der Berater*innen konstant sehr hoch waren. Viele Aufgaben wurden unbezahlt erledigt oder die Korrespondenz, im Falle des ersten Beraters, in der Nacht erledigt. Die Notsituationen der Beratenen führten zeitweise zu belastenden Überforderungssituationen.²²⁰ Insbesondere in den Anfangsjahren war der Aufgabenbereich sehr breit. Übersetzungen, Rechtsauskünfte, Wohnungsvermittlung, aber auch die Beratung bei persönlichen Anliegen waren Aspekte ihrer Arbeit. Das Anforderungsprofil einer Generalistin war gefordert. Aber auch in den folgenden Jahren war die Auslastung hoch.²²¹

Der erste Geschäftsführer wurde 1965 eingestellt. Zu seinen Aufgaben zählten unter anderem, das Kurswesen aufzubauen und die Abläufe zu professionalisieren. Seine Einsetzung löste jedoch nicht nur Euphorie aus. In ihrem neunten internen Bericht von 1964 äusserten sich die beiden ersten Betreuer*innen kritisch zum Vorhaben, einen «Theoretiker», der zu wenig an der Front stehen würde und deshalb auf die Idee kommen könnte, «die Mitarbeiter auf der Beratungsstelle koordinieren zu wollen», einzustellen. Die Kommission sah dennoch einen Akademiker für diese Position vor.²²² Seine Erfahrungen «vor Ort», sprich in Italien, waren wichtig für seine Einstellung. Nach nur rund zwei Jahren im Amt wurde der Leiter 1967 jedoch aufgrund verschiedener Unstimmigkeiten vom Dienst suspendiert.²²³ Die neue Leiterin war zu diesem Zeitpunkt bereits seit einem Jahr als Beraterin eingestellt und blieb in leitender Position bis 1971.²²⁴ Mit ihr stieg die Beratungsfrequenz auf einen bisher ungekannten Höhepunkt an, sie trieb die Verankerung der

²¹⁸ Der erste Betreuer sprach italienisch, spanisch und serbokroatisch und hatte eine betreuende Funktion in einer grossen Firma inne (Akten GGG: Jahresbericht 1965). Es konnte kein Hinweis auf die Anstellung einer ausgebildeten Sozialarbeiterin gefunden werden.

²¹⁹ Akten GGG: Protokoll der Gesamtkommissionssitzung vom 26.10.1970.

²²⁰ Bspw. Akten GGG: Protokoll der Kommissionssitzung vom 11.5.1970: Kündigung durch eine Beraterin wegen zu hoher Belastung und Akten GGG: Protokolle 1984-1997, wo die grosse Belastung ebenfalls immer wieder Thema war. Das Beispiel der Wohnungsvermittlungsstelle zeigt, dass sie ein hohes Mass an Flexibilität mitbringen mussten: Abend- und Mittagsdienste waren an der Tagesordnung, da viele ausgeschriebene Wohnungen nur dann zu besichtigen waren.

²²¹ Vgl. Akten GGG: Jahresberichte ab 1983.

²²² Akten GGG: Interner Bericht 9, 2. Semester 1964, S. 5. Aufgrund der Einstellung des neuen Leiters demissionierte der männliche Betreuer 1966 schliesslich, ein Jahr später folgte ihm die Betreuerin.

²²³ Akten GGG: Protokolle der Gesamtkommissionssitzung vom 25.5.1967 und vom 25.4.1968.

²²⁴ Akten GGG: Jahresbericht 1971, Rücktritt.

Beratungsstelle auch im politischen Umfeld voran und zeichnete sich verantwortlich für die Jahresberichte, die zuvor der Präsident verfasst hatte.²²⁵ Die grosse Belastung veranlasste sie schliesslich dazu, die Stelle zu verlassen. Die Passivität der Kommission war mit ein Grund für die grosse Inanspruchnahme.²²⁶ Nach ihrem Ausscheiden übernahm nach nur einem Jahr in der Leitung ein ehemaliger Shell Direktor, der zu Beginn wenig Erfahrung im Bereich der Ausländer*innenbetreuung vorzuweisen hatte.²²⁷ Er führte die eingeleitete Konsolidierung und Professionalisierung bis 1984 weiter.

3.1.3 Finanzierung

Die Finanzlage der Beratungsstelle war vor allem in den ersten Jahren von grosser Unsicherheit geprägt. Die Praxis der Beteiligung der Wirtschaft durch eine Kopf-Steuer für jede*n beschäftigte*n Ausländer*in, wie sie im Baselland eingeführt wurde, existierte in Basel-Stadt nicht.²²⁸ Deshalb war die Beratungsstelle viel stärker auf freiwillige Spenden und die Unterstützung der Behörden angewiesen. Der Kanton sprang zu Beginn durch einzelne Sachspenden sowie die unentgeltliche Zurverfügungstellung des Raumes ein. Die GGG selbst griff der Beratungsstelle finanziell 1964 mit 5000 Franken und 1970 mit 14'000 Franken unter die Arme. Die Sorge um die Beschaffung der notwendigen Mittel veranlasste die Kommission dazu, mit einem Mahnschreiben an die Wirtschaft zu gelangen. Die enthaltene Drohung, Zahlungen würden im Arbeitsamt, das für die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte mitverantwortlich war, registriert werden, stiess den Arbeitgeber*innen sauer auf.²²⁹ Die Regierung pochte jedoch auf die breite Beteiligung der Wirtschaft. Die einzelnen Mitglieder der Kommission waren sich allerdings einig, dass der Staat mindestens ebenso verpflichtet sei, die Beratungsstelle zu tragen.

Diese Inpflichtnahme des Staates war 1965 schliesslich erfolgreich. Die Geschäftsstelle zur Betreuung der Kommission und der Leitung der Beratungsstelle konnte durch eine Erhöhung des Staatsbeitrages auf 60'000 Franken eingerichtet werden.²³⁰ Der Kanton wurde damit bis 1972 zum Hauptfinanzierer der Stelle und sicherte den Betrieb langfristig. Zur Einnahmenseite hinzu kamen in den 1970er-Jahren Eigenleistungen wie Gebühren für das Ausfüllen von Steuererklärungen und Übersetzungsdienste – diese Beiträge bewegten sich aber bis in die 1980er-Jahre in bescheidenem Rahmen. Nach 1972 erhöhten sich die Spenden und Beiträge, die ab diesem Zeitpunkt mehr als

²²⁵ Die Bemühungen resultierten in einem Anzug der Grossrätin Hernandez, der in Kapitel 3.4.1 genauer behandelt wird.

²²⁶ Akten GGG: Protokoll der Gesamtkommissionssitzung vom 30.10.1969.

²²⁷ Akten GGG: Protokoll der Gesamtkommissionssitzung vom 10.12.1970.

²²⁸ Wenzel 2003, S. 73.

²²⁹ Vgl. Akten GGG: Unterlagen zur Presseorientierung vom 29.6.65 und Artikel im Beobachter «Und bist du nicht willig» vom 31.1.1965.

²³⁰ Kurzzeitig wurde der Betrag gekürzt auf 50'000 Franken.

die Hälfte der Ausgaben deckten. Woher diese Gelder genau stammten, ist aus den Akten nicht ersichtlich. Da in den früheren Jahren einzelne Spender-Firmen in den Jahresberichten aufgeführt wurden, ist aber anzunehmen, dass es sich dabei um verschiedene Arbeitgeber*innen handelte. 1969 beliefen sich die Ausgaben auf rund 68'000 Franken, 1972 betrug sie rund 120'000 Franken und 1985 rund 213'000 Franken.²³¹

3.1.4 Kontakte und Konflikte

Während des Untersuchungszeitraums trat die Beratungsstelle und vor allem zu Beginn auch die Kommission in direkten Kontakt mit unterschiedlichen Akteur*innen. So wurden beispielsweise im Austausch mit anderen Beratungsstellen die eigenen Tätigkeitsfelder und Probleme erörtert.²³² Als eine der ersten Organisationen auf dem Feld der Betreuung stand man anderen Stellen bei der Neugründung mit Informationen zur Seite.²³³ Immer wieder waren auch ausländische Gäste zu Besuch, die sich für die Aktivitäten der Beratungsstellen interessierten.²³⁴ Der direkte Kontakt zur Landeskongress scheint nach den Anfangsjahren hingegen eher von marginaler Bedeutung gewesen zu sein. Zwar nahmen die Berater*innen an den weiteren zwei Kongressen teil und der Leiter hielt 1966 auch ein Referat, bei dem er die Anfänge der Stelle beschrieb und den besonderen Umstand aufnahm, dass verhältnismässig nur wenige Italiener*innen den Dienst besuchten, ansonsten blieb der Austausch aber in bescheidenem Rahmen.²³⁵ Aus der Korrespondenz, die insbesondere für die 1970er-Jahre gut dokumentiert ist, lässt sich dafür ein Überschlag an Kontakten zu den Landeskirchen und an Teilnahmen an ihren Zusammenkünften ersehen. Anfragen aus einem linken Milieu wurden hingegen kritisch aufgenommen. 1964 antwortete der damalige Präsident auf die Frage einer Firma nach den Statuten und der Zusammensetzung der Kommission zur Betreuung der ausländischen Arbeitskräfte folgendermassen:

«Im übrigen haben wir keine Statuten oder einen festumrissenen Zweck unserer Tätigkeit. Der einzige gemeinsame Nenner ist die Hilfe am Ausländer, wobei wir im Unterschied zu kirchlichen oder gewerkschaftlichen Institutionen konfessionell und politisch vollkommen unabhängig und neutral sind. Mit einer der Gründe für die Bildung unserer Kommission und Beratungsstelle war unter anderem, den Bemühungen von kommunistischer Seite wirksam entgegenzutreten.»²³⁶

²³¹ Akten GGG: Jahresberichte 1965-1986.

²³² Insbesondere mit der Beratungsstelle im Kanton Basel-Landschaft stand man in regem Austausch.

²³³ Akten GGG: Korrespondenzen, Anfrage des Polizeidepartements Solothurn vom 11.7.1973 und Anfrage des Kanton Juras 1979.

²³⁴ Bspw. besuchten ein Schulinspektor aus Schweden und Behördenmitglieder aus Lyon die Beratungsstelle.

²³⁵ 1968 wurde die Landeskongress für die Übernahme der Kosten für audiovisuelle Kurse und Säuglingskurse (4000 und 1000 CHF), gebeten. Akten GGG: Alphabetischer Ordner mit Korrespondenzen: Korrespondenz mit Landeskongress 1968.

²³⁶ Akten GGG: Ordner Unterlagen Kommission 1961-1965, Anfrage Th. B. AG vom 8.9.1964 und Antwortschreiben des Präsidenten vom 12.9.1964.

Neben der Betonung der Neutralität der eigenen Arbeit spricht der Präsident direkt die Abwehr gegen den Kommunismus an – unter Erfüllung dieses Gedankens sei die Beratungsstelle gegründet worden. Damit bedient er sich der Rhetorik des Kalten Krieges. 1965 versuchte Peter Stein, zu diesem Zeitpunkt Grossrat der parteilosen Sozialisten,²³⁷ Kontakt mit der Beratungsstelle aufzunehmen, um eine mögliche Zusammenarbeit zu prüfen (vgl. zu seiner Arbeit auch Teil III). Er setzte sich im Rahmen des *Istituto Nazionale Confederale di Assistenza* (INCA), als Teil der italienischen Gewerkschaft *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL), die sich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges der Kommunistischen Partei Italiens annäherte, für die Beratung insbesondere von italienischen Arbeiter*innen ein (vgl. auch Kapitel 3.4.2). In ihrem Antwortschreiben liess die Kommission die Frage zuerst unbeantwortet und stellte eine definitive Rückmeldung in Aussicht. An der folgenden Kommissionssitzung beschlossen sie jedoch, stillschweigend nicht mehr darauf einzugehen.²³⁸ Bereits 1963 erhielt die Kommission einen Brief vom Basler Volkswirtschaftsbund, der auf die Beratungen von Stein hinwies. Da es sich nach den Abklärungen des Volkswirtschaftsbundes bei der INCA um eine Organisation handelte, die mit «stark links stehender Gewerkschaft» verbunden sei, müsse den Firmen nahe gelegt werden, die Öffnungszeiten der Beratungsstelle nicht auszuschreiben.²³⁹

Damit folgten die Kommission und die Arbeitgeber*innen den Richtlinien der Bundesbehörden, welche der Arbeit von INCA sehr ablehnend gegenüberstanden, sie eigentlich zu verbieten versuchten und sie zu diesem Zweck durch die Bundesanwaltschaft überwachen liessen.²⁴⁰ So erstaunt es auch nicht, dass zur Person Peter Stein eine umfangreiche Fiche angelegt wurde.²⁴¹

Obwohl nicht von einer dezidiert antikommunistischen oder antilinken Haltung der Kommission in den 1960er-Jahren gesprochen werden kann, so zeigen diese ablehnenden Aussagen doch eine klare Positionierung gegen und eine Angst vor einer kommunistischen Agitation. Darin spiegelt sich der gesellschaftlich weit verbreitete Antikommunismus dieser Jahre.²⁴² Aber auch Ende der 1970er-Jahre lässt sich im Hinblick auf eine Auseinandersetzung innerhalb des schweizweiten Zusammenschlusses der Beratungsstellen eine kritische Haltung in Basel-Stadt gegenüber politisch linken Anliegen finden, womit die Kommission auf einer Linie mit der SGG war. 1978 spitzte sich

²³⁷ Schweizerisches Wirtschaftsarchiv (SWA): Biogr. Stein, Peter (1922...).

²³⁸ Akten GGG: Kiste Diverse alte Akten (Konflikte, Politisches etc.); Kommissionsprotokolle 1961-1981; Protokoll Gesamtkommissionssitzung vom 17.2.1965, Traktandum 4.

²³⁹ Akten GGG: Ordner Allgemeine Unterlagen Kommission 1962-1964. Brief Basler Volkswirtschaftsbund an unsere Sektion vom 29.3.1963.

²⁴⁰ Hirt 2008, S. 388-393. Grundsätzlich waren die Arbeitgeberkreise sehr kritisch, sie stiessen Untersuchungen der Bundespolizei sogar an (S. 392-393).

²⁴¹ Interview mit Peter Stein, geführt am 26.5.2017.

²⁴² Vgl. hierzu ausführlich auch Wenzel 2006, S. 88-89.

ein Konflikt zwischen den verschiedenen Beratungsstellen zu, die sich 1976 als Interessensgemeinschaft der Schweizer und Ausländer (IGSA) lose zusammengeschlossen hatten, um einen regelmässigen Austausch zu gewährleisten und koordinierte Aufgaben übernehmen zu können, wie die Herausgabe von Orientierungsschriften für Ausländer in verschiedenen Sprachen. Zu diesem Zeitpunkt war die Landeskongress schon einige Jahre nicht mehr koordinativ aktiv im Bereich der Betreuung. 1978 deutete sich eine Spaltung in zwei Lager innerhalb der IGSA an. Die Kommission der GGG hielt in ihrem Protokoll vom 20. November 1978 fest, dass sie aufgrund des Bildes gegen aussen und um eventuell Gegensteuer geben zu können, Teil des Vereines bleiben werde, jedoch mit «der Marschrichtung» nicht einverstanden sei.²⁴³ 1981 kam schliesslich zum Ausdruck, was damit gemeint war: Weite Teile der Beratungsstellen bekundeten ihre Sympathien für die Anliegen der Mitenand-Initiative. Eine Initiative, die ihre Solidarität mit den Ausländer*innen ausdrückte und im Kern eine Gleichstellung von Schweizer*innen und Ausländer*innen und die Aufhebung des Saisonierstatuts anstrebte.²⁴⁴ Eine Minderheit, darunter auch die Beratungsstelle in Basel-Stadt, äusserte ihren Unmut über diese Sympathiebekundungen. Begründet wurde diese Ablehnung mit der eigenen Neutralität, der man verpflichtet sei. Die IGSA entschloss sich entgegen der Meinung von Basel-Stadt dafür, «einen redaktionellen Artikel für diese Initiative an die Presse zu verteilen» und 1000 Franken zur Unterstützung zu sprechen. «Es besteht in der IGSA, vertraulich gesagt, ein gewisser Linksdrall (Sozialarbeiter!)», so der damalige Präsident, mit dem man in dieser Form nicht einverstanden sei.²⁴⁵ Diese Auseinandersetzung verweist auch auf einen Generationenkonflikt zwischen der Kommission als Laien im Bereich der Sozialarbeit und jungen zunehmend professionell agierenden Sozialarbeiter*innen (vgl. zu den Veränderungen in der Sozialarbeit Kapitel 3.2.3).

Ihrer Ansicht nach verbot neben dem Gebot der Neutralität, das ein zentrales Element in ihrer Arbeit war und das ihre Daseinsberechtigung erstens legitimierte und sie in ihrer Eigenwahrnehmung zweitens von anderen Anbietern abhob, auch die Vermittlungshaltung der Kommission eine politische Positionierung. Ihr erklärtes Ziel war es, Ansprechperson nicht nur für Migrant*innen zu sein, sondern auch für die Arbeitgeber*innen, die Vermieter*innen und andere. Dadurch war es ihnen immer wieder unmöglich, wie die folgenden Kapitel zeigen werden, grundsätzliche Kritik an den bestehenden Verhältnissen zu üben. Dieser Anspruch widerspiegelt sich auch in der Zusammensetzung der Kommission, in der neben Behördenmitglieder auch Arbeitgeber*innen

²⁴³ Akten GGG: Kiste Diverse alte Akten (Konflikte, Politisches etc.); Protokoll der Gesamtkommissionssitzung vom 22.11.1978.

²⁴⁴ SozArch, Ar 62 und zusammenfassend zu Mitenand: Gerber 2003, S. 102-119.

²⁴⁵ Akten GGG: Kiste Diverse alte Akten (Konflikte, Politisches etc.); Protokoll Ausschuss für Geschäftsführung und Finanzen vom 15.6.1981. Auf der Seite von Basel-Stadt standen Baselland und Thun.

(über)vertreten waren, die zusammen gleichzeitig die Hauptfinanzierer darstellten. Eine Doppelfunktion, die neben arbeitserleichternden Effekten – so zum Beispiel die Möglichkeit, Fragen direkt zu klären – auch Konfliktpotential barg. So intervenierte der Arbeitgeberverband bei einem Mitglied der Kommission 1973 aufgrund der angeblichen Rechtsberatung einer Angestellten. Diese drohte, so die Kritik, zwei Arbeitgebern mit einer Klage vor dem Gewerbegericht. Der Verband betonte in seinem Brief, dass er von einer von seiner Seite mitfinanzierten Stelle eine solche Vorgehensweise nicht akzeptiere, und forderte Konsequenzen, zudem stellte er die Qualifikationen der Beraterin in Frage.²⁴⁶

3.2 Zwischen Hilfe in der Not, Fragen der Angleichung und dem Ringen um Neutralität – Betreuungsdiskurs, Arbeitsweise und Tätigkeitsfelder

Die zitierte Antwort des Präsidenten von 1963 auf die Anfrage einer Firma nach den Statuten der Kommission und der Beratungsstelle zeigt, dass ein offizielles Leitbild nicht vorhanden war, mit dem sich die Kommission oder die Beratungsstelle in den Migrationsdiskurs eingeordnet hätte.²⁴⁷ Einen Anhaltspunkt, um die Fragen nach der eigenen Verortung im Betreuungsdiskurs zu klären, vermutet man in der Bestandesaufnahme zu finden, welche die Kommission zu Beginn beim pensionierten Direktor der Allgemeinen Gewerbeschule Dr. Fritz Bossart in Auftrag gab. Der Bericht besteht aber grösstenteils aus der Zusammenfassung verschiedener Gespräche mit Personen gemeinnütziger und öffentlicher Organisationen sowie Arbeitgeber*innen; Migrant*innen wurden nicht befragt, einzig die Meinung der MCI wurde eingeholt. Andere Migrationsvereinigungen, wie die Sektion Basel der *Colonie Libere* oder das italienische Konsulat, wurden hingegen nicht berücksichtigt. Der Bericht resümierte, dass in Basel bereits viel für die ausländischen Arbeitskräfte getan werden würde. Gerade die Antworten der Gewerkschaftsvertreter zeigten verschiedene Angebote, die in ihrer Beschreibung sehr umfangreich waren und von der Ausgestaltung her dem angestrebten Angebot der GGG glichen. Trotz dieser umfassenden Darstellung der bestehenden Angebote urteilte Bossart, dass eine Koordinationsstelle und eine zentrale Beratungsstelle von Vorteil wären, und verordnete die grössten Probleme in der Unterkunftsfindung und der fehlenden «neutralen

²⁴⁶ Akten GGG: Brief mit Beilagen von W. K. an R. F. vom 4.1.1973. Von Seiten des Staates sind keine Intervention dieser Art dokumentiert.

²⁴⁷ Akten GGG: Ordner Unterlagen Kommission 1961-1965, Anfrage Th. B. AG vom 8.9.1964 und Antwortschreiben des Präsidenten vom 12.9.1964.

sozialen Beratung».²⁴⁸ Damit nahm Bosshard einen wesentlichen Punkt der zeitgenössischen Debatten bezüglich des Aufenthalts ausländischer Arbeitskräfte auf, wie ich in Kapitel 2 gezeigt habe. Eine weitergehende theoretische und methodische Auseinandersetzung fehlte hingegen.

Nach diesem 20 Seiten umfassenden Bericht sind für den Untersuchungszeitraum keine ähnlich umfangreichen Erhebungen mehr in den Akten zu finden. Eigene statistische Erfassungen oder Untersuchungen erfolgten lediglich über die Beratungsfrequenz, welche unterteilt nach Nationalitäten für den gesamten Untersuchungszeitraum durchgeführt wurden. Daraus lässt sich ersehen, dass die Nachfrage über die ganzen Jahre konstant hoch blieb und stetig anstieg (1964: 3150, 1978: 5111, 1986: 6570).²⁴⁹ Die quantitativen Angaben stellten ein wichtiges Instrument zur Legitimation des Dienstes gegen aussen dar. Indem auch die Beratungen von Schweizer*innen erfasst wurden, unterstrichen sie ihr Selbstbild, ein Dienst für alle zu sein.²⁵⁰ Damit schuf die Statistik die Möglichkeit, den Anspruch zu objektivieren und das Bedürfnis nach Beratung zu verfestigen.

Eine theoretische oder methodische Reflexion der eigenen Arbeit und eine Anknüpfung des institutionellen Diskurses an einzelne Positionen sucht man jedoch in den Protokollen der Gesamtkommission, welcher die Aufgabe der strategischen Ausrichtung zukam, und in den öffentlichen Dokumentationen wie den Jahresberichten vergebens. Letztere sind geprägt von der Darstellung des Tagesgeschäftes. Ab 1972 werden sie eingeleitet mit einem Vorwort, das meist eine externe Person aus der Politik verfasste.²⁵¹ Diese einleitenden Ausführungen sind aber mehr als externer Input denn als Aussage zur eigenen Ausrichtung zu lesen. Die Gründe für das Fehlen scheinen mannigfaltig und können nicht abschliessend geklärt werden. Sicherlich bestand aufgrund der grossen Beanspruchung durch die Beratungen wenig Spielraum für diese Reflexionen. Die Überlieferungssituation kann ein weiterer Grund sein. Darüber hinaus haben die Leiter*innen und Berater*innen ihre Funktion über weite Strecken als ausführende interpretiert, mit der sie voll ausgelastet waren. Über die Erschliessung der Praxis und der Untersuchung der Tätigkeitsfelder soll

²⁴⁸ Akten GGG: Ordner Bericht Bosshard.

²⁴⁹ Akten GGG: Jahresberichte 1964-1986. Nach einem Rückgang im Jahre 1975 von rund 900 Konsultationen pro Jahr im Vergleich zum Spitzenjahr 1974, infolge der wirtschaftlichen Krisenjahre und der Nichtverlängerung von Aufenthaltsbewilligungen vieler Ausländer*innen, stiegen die Anfragen wieder konstant an, bis sie schliesslich 1984 einen neuen Höchststand erreichten. Der Anstieg Mitte der 1980er-Jahre ist in Bezug zu setzen mit den Fluchtbewegungen aus der Türkei im Zusammenhang mit der Zunahme der Gewalt in der Auseinandersetzung zwischen türkischen und kurdischen Bevölkerungsgruppen.

²⁵⁰ Akten GGG: Presseorientierung vom 22. Juni 1965.

²⁵¹ Darin kommen aktuelle Bundesräte, Nationalräte und andere zu Wort. In einzelnen Fällen schreibt der Präsident selbst das Vorwort oder ein Beamter wurde darum gebeten. Nur 1967/68 übernahm ein Wissenschaftler (Prof. Dr. Atteslander, Soziologe) diese Aufgabe. Darüber hinaus sind nur einzelne Hinweise auf konsultierte Berichte vorwiegend zu Fragen der fremdsprachigen Kinder in der Schule und vereinzelte Teilnahmen an Tagungen, die von den Landeskirchen organisiert wurden, zu finden. Wissenschaftliche Berichte: Koch, Herbert: Gastarbeiterkinder in deutschen Schulen. Königswinter a. Rhein 1970 und Hurst, Margret: Zur Ich- und Identitätsentwicklung des Fremdarbeiterkindes. Eine Untersuchung an 32 italienischen Kindern im Alter von acht bis zehn Jahren mit dem Zulliger-Tafeln-Test, Zürich 1970 (Diplomarbeit).

deshalb eine solche Einordnung ersichtlich gemacht werden. Anhand dieser Analyse lassen sich vier Perioden ausmachen, in denen sich das Verständnis der Betreuung veränderte.

3.2.1 «Hilfe in der Not» – Die Anfangsjahre 1961-1965

Die Anfangsjahre waren geprägt von der Suche nach geeigneten Räumlichkeiten, der Finanzierung des Dienstes und dessen Ausrichtung. Bis zur Anstellung des ersten Geschäftsführers blieben aber übergeordnete Projekte zweitrangig. Die beiden Teilzeit-Angestellten waren mit der tagtäglichen Beratungstätigkeit mehr als ausgelastet. Der Akzent lag darauf, Personen in prekären Situationen zu unterstützen, beispielsweise durch die Vermittlung von Arbeitsstellen oder Unterkünften sowie bei der sprachlichen Unterstützung vor Gericht. In diesem Verständnis der eigenen Arbeit errichtete die Kommission 1963 denn auch eine Notunterkunft. Für den Betrieb wurde ein spanisches Ehepaar angestellt. Die Notunterkunft war beständig gut ausgelastet und wies eine ausgeglichene Rechnung mit teilweise Gewinn aus.²⁵² 1967 musste sie jedoch wegen Überalterung renoviert und 1970 schliesslich geschlossen werden, da sie sich zu einer Art Dauerpension entwickelte, die den sanitärischen Bedingungen für eine solche Nutzung nicht standhielt.²⁵³

Neben den alltäglichen Beratungen war die Unterkuftsfrage das bestimmende Thema der ersten Jahre (vgl. ausführlich Exkurs Unterkuftsfrage) – ein traditioneller Schwerpunkt der GGG in ihrer Auseinandersetzung mit der Arbeiterschaft (vgl. Kapitel 3.1).²⁵⁴ Im 19. Jahrhundert bemühte sich die Assoziation darum, die schlechten Wohnverhältnisse der Basler Arbeiterschaft zu verbessern. Nicht nur günstige und freundliche, sondern auch gesunde Wohnstätten sollten geschaffen werden. Im Falle der angestrebten Neubauten für die ausländischen Arbeitskräfte strebte die Kommission ebenfalls eine Lösung sowohl aus sozialen als auch sanitärischen Gründen an. Die Anpassung an die eigenen hygienischen Wertmassstäbe spielte dabei eine wichtige Rolle,²⁵⁵ damit Migrant*innen nicht zur hygienischen «Gefahr» werden würden. Bei der Begutachtung der Wohnverhältnisse durch verschiedene Kommissionsmitglieder hielt deren Präsident fest: «Es gibt aber auch direkte Gründe, die uns veranlassen müssen, den Wohnverhältnissen der Ausländer unsere Aufmerksamkeit zu schenken. Wir alle kommen in Kontakt mit ihnen, und da ist es aus primitiven Schutzgründen nicht gleichgültig, wie die andern leben.»²⁵⁶ Es ging folglich nicht nur um die Linderung der Unterkuftsnot, sondern auch um den Schutz der eigenen Bevölkerung.

²⁵² Vgl. Akten GGG: Jahresberichte 1963-1970, Jahresrechnungen.

²⁵³ Akten GGG: Jahresbericht 1970.

²⁵⁴ Dem Themenbereich Unterkunft wird aufgrund seiner Wichtigkeit nicht nur für die GGG anschliessend an das Kapitel 3.2 ein eigener Exkurs gewidmet.

²⁵⁵ Vgl. hierzu auch Wenzel 2006, S. 94-95.

²⁵⁶ Akten GGG: Bericht des Präsidenten der Kommission an den Vorstand der GGG, vom 6.5.63, S. 4.

Abgeleitet aus den Tätigkeitsfeldern und der Schwerpunktsetzung kann festgehalten werden, dass das, was in den Anfangsjahren unter Betreuung von der Kommission und der Beratungsstelle verstanden wurde, in der Linderung der unmittelbaren Not bestand. So versuchten sie beispielsweise, wenn die Fremdenpolizei einen für eine Familie schwerwiegenden Entscheid traf, diesen rückgängig zu machen, oder bei plötzlicher Obdachlosigkeit eine neue Bleibe zu finden. Wie das folgende Zitat des Präsidenten von 1962 aufnimmt, standen Fragen der Heranführung an die schweizerische Lebensweise noch nicht im Zentrum:

«Das Problem der Fremdarbeiter wird uns auch in Zukunft stark beschäftigen. Viele von ihnen werden unsere vollen Mitbürger werden. Es ist daher wichtig, dass diese mit unseren Einrichtungen und unserer Lebensweise bekannt werden. Vorläufig besteht aber unser dringlichstes Anliegen darin, dafür Sorge zu tragen, dass diese Mitarbeiter, die wir ja gerufen haben, anständig leben können. Bei der grossen Wohnungsnot, die für uns alle besteht, ist das eine schwierige Aufgabe.»²⁵⁷

Eine solche Sichtweise der Linderung der dringlichsten Not lässt sich auch in den internen Berichten der Berater*innen an die Kommission finden. Insbesondere der erste und einzige männliche Berater betonte in diesen, dass es keinen Sinn machen würde, Kurse für Migrant*innen zu etablieren, da sie so oder so nur vorübergehend in der Schweiz sein würden. Assimilation anzustreben, was folglich offenbar Ziel dieser Kurse war, sei unnötig. Vielmehr setzten die Berater*innen sich bei Streitigkeiten am Arbeitsplatz mit Vehemenz für Migrant*innen ein und forderten eine rechtlich korrekte Behandlung oder beanstandeten miserable Wohnungsverhältnisse. Dabei betonten sie die Wichtigkeit, immer beide Seiten anzuhören und Migrant*innen nicht einfach zu glauben – nicht weil diese lügen würden, sondern weil oft ein sprachliches Missverständnis hinter dem Konflikt stünde.²⁵⁸

Die bevorstehende Anstellung eines Geschäftsführers bewegte die Mitarbeiter*innen der Beratungsstelle schliesslich 1965 zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit den Erwartungen an ihren Dienst und den Grenzen ihrer Möglichkeiten. Dem Ausbau des Dienstes in Richtung einer seelisch-geistigen Betreuung, worunter sie offensichtlich die Organisation von Freizeitangeboten und Kurse sahen, standen sie kritisch gegenüber, gerade weil sie ein spezifisches Bild der Assimilation hatten. Aus ihrer Sicht war es nicht möglich, die «Südländer» zu assimilieren. Weder die Schweizer*innen noch die «Südländer*innen» würden das wollen, sie stünden sich viel eher ablehnend gegenüber – eine Bereitschaft zur Angleichung sei aber Grundvoraussetzung für die Assimilation. «Die Leute, die von Italien und Spanien zu uns kommen haben Hunger nach Arbeit,

²⁵⁷ Akten GGG: Jahresbericht 1962, S. 3.

²⁵⁸ Akten GGG: Interner Bericht 1, 1962.

Lohn, billiger Unterkunft, sie wollen sich selbst und ihre Familien erhalten, die intelligenten unter ihnen wollen ihre Kinder bei uns erziehen lassen [...]».²⁵⁹ Ihr Anliegen sei es, diese Bedürfnisse zu stillen und unmittelbare Hilfe dabei zu erhalten. Aktivitäten, welche darüber hinaus reichten, seien zwar gut gemeint, aber eine Teilhabe in einem Gesangschor oder Ähnlichem könne nicht das Ziel der Beratung sein. Damit stellte sich für die beiden Berater*innen die Frage, wieso es überhaupt einen Geschäftsführer brauche, der «aus einem geschlossenen Büro heraus» koordinieren solle. Viel eher sei eine zusätzliche Person an der Basis notwendig.²⁶⁰

3.2.2 Professionalisierung und Angleichungsforderungen – Die Zeit nach dem Abkommen mit Italien (1965-1970)

1965 wurde aber nichtsdestotrotz ein Geschäftsführer angestellt. Mit seiner Einstellung, welche zusammenfiel mit der Ratifizierung des Abkommens mit Italien, veränderte sich auch die Ausrichtung der Beratungsstelle und der Kommission.²⁶¹ Übergeordnete Anliegen fanden nun ihren Platz, wobei insbesondere die allgemeine Kurstätigkeit ausgebaut wurde. So wurden Säuglings- und Mutter-Kind-Kurse in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) für Migrantinnen in ihrer Sprache angeboten. Dadurch sollten die Spitäler entlastet und den Frauen die «neuzeitlichen Methoden der Säuglings- und Krankenpflege» beigebracht werden.²⁶²

Daneben organisierte die Beratungsstelle Informationsabende, die angelehnt an die Forderungen der Landeskonferenz ins Programm aufgenommen wurden und welche die Bedingungen in der Schweiz mit Farbdias erläutern sollten. Ergänzt wurden sie durch Referate zu Fragen der Fahrprüfung und des Strassenverkehrs sowie zu Steuerfragen, zu den Sozialversicherungen und zur Krankenkasse. Wurde im Jahresbericht von 1968 zwar noch die Anzahl durchgeführter Kurse aufgenommen und festgehalten, dass sie gut besucht gewesen seien, ist bereits weiter unten im selben Jahresbericht zu lesen, dass keine neuen Kurse angedacht werden würden, weil für gewisse Kurse die Leute regelrecht «herbeigeht werden mussten» und ohne persönliche und überredende Werbung keine Anmeldungen eingegangen seien.²⁶³ 1974 folgte eine ähnliche Ernüchterung. Die Orientierungsabende fanden keinen Anklang – trotz einer thematischen Auswahl, die an den Bedürfnissen von Migrant*innen ausgerichtet gewesen sei, so die Meinung der Beratungsstelle.²⁶⁴

²⁵⁹ Akten GGG: Interner Bericht 9, 1964, S. 5. Vgl. bzgl. der wertenden Implikationen Kap. 3.3.

²⁶⁰ Akten GGG: Interner Bericht 9, 1964.

²⁶¹ Die Kommission schenkte folglich den Bedenken der Berater*innen nur wenig Beachtung. Nach der Anstellung verliess der männliche Berater 1966 seine Stelle. Doch auch dem Geschäftsführer war keine lange Amtsdauer beschieden. Nach Konflikten mit der Kommission musste er bereits 1967 seine Stelle wieder aufgeben.

²⁶² Akten GGG: Jahresbericht 1965, S. 3, Jahresbericht 1967/68 und Protokoll der Gesamtkommissionssitzung vom 26.1.1967.

²⁶³ Akten GGG: Jahresbericht 1968.

²⁶⁴ Akten GGG: Jahresbericht 1970.

Durch den mit dem Abkommen von 1964 gelockerten Familiennachzug rückten zudem die Familien als Ganzes in den Aktionsradius der Beratungsstelle. Die Zusammenarbeit mit dem Erziehungsdepartement (ED) wurde intensiviert und verschiedene ausserschulische Angebote, wie Aufgabenhilfen, Bastel- und Mittagshorte wurden etabliert. Letztere wurden jedoch nach zwei Jahren wieder aufgehoben (1967-1969), die Aufgabenhilfen übernahm das ED (vgl. Teil II).²⁶⁵ Kinder und Jugendlichen blieben dennoch ein Themenschwerpunkt in den folgenden Jahren. Die Kommission unterstützte Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK-Kurse) für Spanier*innen und Griech*innen und organisierte Sprechstunden zur Berufseingliederung für Jugendliche zwischen 14 und 17 Jahren.²⁶⁶

Intensiviert wurden im Zusammenhang mit dem Abkommen auch die Diskussionen um eine sinnvolle Freizeitbeschäftigung. Migrant*innen sollten ihre freie Zeit nicht auf den Strassen verbringen, so das Anliegen. 1964 bemühte sich die Beratungsstelle deshalb um die Miete von Sportplätzen im St. Jakob, wo jedoch nur unter Aufsicht der MCI Sport betrieben werden durfte.²⁶⁷

Mit den rund um das Abkommen mit Italien intensivierten Diskussionen um eine «Überfremdung» der Schweiz musste sich auch die GGG auseinandersetzen. Ihr Verständnis der eigenen Betreuungsarbeit und die Sprache, mit der über diese gesprochen wurde, veränderten sich im Vergleich zu den Anfangsjahren deutlich, wie das folgende Zitat aus dem Jahresbericht von 1966 zeigt:

«Gerade infolge Familiennachzugs und länger werdender Aufenthaltsdauer in der Schweiz wird, wie die schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit und das BIGA feststellt, die Frage der Assimilation von Ausländern immer wichtiger. Es gilt, durch geeignete Massnahmen die Agglomeration von Fremdkörpern in unserer Gesellschaft in erträglichem Masse zu halten und damit Spannungserscheinungen, wie Fremdenhass, vorzubeugen.»²⁶⁸

Die Angst vor einer drohenden «Überfremdung» schwingt in diesen Formulierungen mit. Das «Fremde» als «Fremdkörper» sollte durch geeignete Massnahmen weniger «fremd» gemacht werden. Assimilation in diesem Verständnis bedeutete folglich Angleichung und Anpassung. Gleichzeitig impliziert die Formulierung «in erträglichem Masse zu halten», dass sie auch quantitative Beschränkungen befürworteten. Der «Fremdenhass» der ansässigen Bevölkerung erscheint geradezu als natürliche Folge, wenn nicht massgehalten wird. Damit wird die Bevölkerung von Verantwortlichkeit frei gesprochen.

²⁶⁵ Akten GGG: Kistchen Diverse alte Akten (Konflikte, Politisches); Protokoll der Gesamtkommissionssitzung, vom 25.4.1968.

²⁶⁶ Akten GGG: Jahresbericht 1967/68.

²⁶⁷ Akten GGG: Jahresbericht 1964, siehe auch Jahresbericht der GGG 1964, S. 92.

²⁶⁸ Akten GGG: Jahresbericht 1966, S. 1 lose.

Als eine zentrale Massnahme zur Anpassung erachtete die GGG den Abbau der Sprachbarrieren. Sie hofften, dass damit das «bis heute beinahe unüberwindbare Hindernis zur Assimilation der Ausländer beseitigt werden kann».²⁶⁹ Dabei war die GGG durchaus bereit, mit audiovisuellen Sprachkursen innovative Wege zu beschreiten. 1969 war von einem «verblüffenden Erfolg» der Kurse die Rede. Nicht nur konnten zehn Sprachkurse angeboten werden, die Teilnehmenden seien zum Schluss fähig gewesen, sich gut zu unterhalten. Das didaktische Konzept der Kurse baute nicht auf einem Buch auf, sondern konzentrierte sich auf Dialoge aus dem täglichen Leben, deren Inhalte nicht vorgegeben waren.²⁷⁰ Die Abschrift der einzelnen Dialoge führte zu einem eigenen Buch pro Kurs. Es war der GGG jedoch nicht möglich, den aus der Praxis erschaffenen Kursplan und die Methode weiterzugeben. Es fanden sich zu wenig Lehrkräfte, welche gewillt waren, auf diese Art und Weise zu unterrichten. Ihnen kam der Kommission zufolge aber ein besonderer Stellenwert zu: «Das Problem der Deutschkurse für ausländische Arbeitskräfte ist nämlich nicht nur ein Problem des Lehrbuches; sondern weit mehr ein pädagogisches und psychologisches Problem. Nicht die Grammatik ist wichtig, sondern das Einfühlungsvermögen des Lehrers in die Mentalität und Stimmung der Schüler.»²⁷¹

Mit der Einstellung des Geschäftsführers und der Ratifizierung des Abkommens zwischen der Schweiz und Italien veränderte sich folglich der Diskurs innerhalb der Institution sowie die Praxis. Die Tätigkeiten wurden ausgebaut und der Fokus neu auf Kurse unterschiedlicher Art gelegt, die auch zu einer besseren Anpassung an die schweizerischen Verhältnisse beitragen sollten. Offenbar zielten diese aber teilweise an den Bedürfnissen von Migrant*innen vorbei.

3.2.3 Die Suche nach einer eigenen Sprache – Die ambivalenten 1970er-Jahre

1970 dominierte ein Thema die Debatten rund um das Phänomen Migration: Die zweite «Überfremdungsinitiative», bekannt als Schwarzenbachinitiative, gelangte in diesem Jahr zur Abstimmung. Im Jahresbericht der Beratungsstelle von 1970 wird dieses Ereignis denn auch als «Markstein» für die eigene Institution gesehen. Es fällt auf, dass der Jahresbericht vor dem Hintergrund der zeitgenössischen politischen Auseinandersetzungen eine eigene Sprache zu entwickeln versucht, ohne sich einem bestimmten politischen Lager zuordnen zu lassen. Einzelne Begriffe wurden explizit zu vermeiden versucht (namentlich Integration und Assimilation).²⁷²

²⁶⁹ Akten GGG: Jahresbericht 1965, S. 2 lose.

²⁷⁰ In jüngerer Zeit fordern verschiedene Aktivist*innen Sprachkurse, die in eine ähnliche Richtung gehen, nämlich nicht schon Inhalte vorwegnehmen, die eine Interpretation dessen, was gelernt werden soll, darstellen, vgl. Arbeiten von Rubia Salgado.

²⁷¹ Akten GGG: Jahresbericht 1969, S. 4.

²⁷² Akten GGG: Jahresbericht 1970.

Die Schwarzenbachinitiative setzte die Beratungsstelle mehrfach unter Druck. Erstens stellte sich die Frage, ob ein solcher Dienst überhaupt gesellschaftlich abgestützt war. Eine Annahme hätte zweitens zudem zur Ausweisung von tausenden von Migrant*innen geführt, das Beratungsklientel hätte sich folglich verkleinert. Drittens führten die durch die Initiative in den Medien besprochenen «Ängste der Bevölkerung» ein Defizit des Dienstes vor Augen, das dieser in den 1970er-Jahren vermehrt zu beheben versuchte: Der Informationsaustausch und die damit erhoffte Förderung des gegenseitigen Verständnisses.²⁷³ Der Regierungsrat des Departements des Innern fasste diese Punkte in seinem Vorwort im Jahresbericht von 1972 zusammen:

«Neben der Assimilierung der bei uns tätigen Ausländer und ihrer Familien wird vermehrt Oeffentlichkeitsarbeit betrieben werden müssen mit dem Ziele, einerseits bei unserer einheimischen Bevölkerung vorhandene Vorurteile gegenüber den Ausländern abzubauen, andererseits bei den Ausländern das Verständnis für unsere Eigenart zu fördern, damit schliesslich zum Wohle von Schweizern und Ausländern die angestrebte Integration erreicht werden kann.»²⁷⁴

In seinen Ausführungen ist die Assimilierung und das gegenseitige Aufeinanderzukommen durch einen besseren Informationsfluss Voraussetzung für eine Integration. Mit der Eröffnung des Freizeitentrums, womit ein langgehegter Traum der Beratungsstelle in Erfüllung ging, kommt diese Haltung konkret zum Ausdruck: Die Durchführung eigener kultureller Veranstaltungen und Treffen untereinander würden Migrant*innen ermöglichen anzukommen: «Die Erfahrung zeigt, dass sich der Ausländer nicht mehr als Aussenseiter fühlen muss. Er ist so eher bereit, sich positiv mit der schweizerischen Denk- und Verhaltensweise auseinanderzusetzen.»²⁷⁵ Nicht die Aufgabe der eigenen Identität, sondern das Leben dergleichen sollte Migrant*innen die Auseinandersetzung mit den schweizerischen Begebenheiten ermöglichen. In den kommenden Jahren sinnierte man zwar an einzelnen Stellen darüber, dass eine getrennte Freizeit entschieden vermieden werden sollte, da dadurch eine Anpassung erschwert würde,²⁷⁶ dennoch blieb das Freizeitzentrum in gleichem Rahmen bestehen. Die Verwurzelung in der eigenen Kultur, wie sie schliesslich in theoretischen Ausführungen zum Multikulturalismus festgeschrieben wurde, galt als Voraussetzung für ein erfolgreiches Einleben und Anpassen.²⁷⁷ Die hohe Belegungsauslastung zeigt darüber hinaus, dass

²⁷³ Vgl. beispielsweise Akten GGG: Jahresbericht 1976: Vereinbarung zur Ausländerfrage für die Region Basel.

²⁷⁴ Akten GGG: Jahresbericht 1972, Vorwort von Edmund Wyss, Regierungsrat Departement des Innern, S. 2.

²⁷⁵ Akten GGG: Jahresbericht 1971, S. 2.

²⁷⁶ Akten GGG: Jahresbericht 1977, Bundesrat Furgler: «Das Ausländerproblem ist durch Begrenzungsmaßnahmen allein nicht zu lösen. Vielmehr sind auch Vorkehren nötig, um den Ausländern unsere Lebensgewohnheiten näher zu bringen und das gegenseitige Verständnis zwischen Schweizern und Ausländern zu fördern. Was immer die bei uns lebenden Ausländer zwingen könnte, sich abzusondern, ist zu unterlassen» S. 2.

²⁷⁷ Im Freizeitzentrum wurden unterschiedliche Aktivitäten durchgeführt: Andachts- und Gebetsstunden, Sitzungen, Deutschkurse und vieles mehr veranstalteten die einzelnen Organisationen in Selbstregie.

die Möglichkeit, Räume für eigene Aktivitäten zu mieten, sehr geschätzt wurde, denn für ausländische Gruppierungen war es schwierig, geeignete Lokale zu finden.²⁷⁸

Der Kern der Arbeit, die Beratung, auf die man sich immer mehr zurückgezogen hatte, wurde mit der Eröffnung der Wohnungsvermittlungsstelle 1972 weiter ausgebaut.²⁷⁹ Dieses Instrument ermöglichte die eigene Arbeit immer wieder in die Debatten zwischen der staatlichen und der privaten Wohlfahrt einzuordnen und half dabei, strukturelle Schwierigkeiten nicht kritisieren zu müssen. Die Hilfe von Mensch zu Mensch, die von der SGG als unschätzbare Vorteil der privaten Träger gesehen wurde, konnte so hervorgehoben werden.

1977 bei der Tagung zum 200-jährigen Bestehen der GGG wurde genau dieser Aspekt unterstrichen, jedoch auch eine Reflexion der Hilfsbeziehung gefordert. Ein partnerschaftliches Miteinander sollte angestrebt werden.²⁸⁰ An dieser Stelle ist auf den Einfluss des allgemeinen Aufschwungs neuer Ideen in der Sozialarbeit aufmerksam zu machen. In der Auseinandersetzung mit dem *Social Casework* aus Amerika der 1950er-Jahren wurde die Beratung innerhalb der Landeskonferenz vermehrt unter Aspekten der Partnerschaftlichkeit diskutiert.²⁸¹ Nach Schumacher waren diese Stimmen in Basel prominent.²⁸² Unhinterfragte Gewissheiten der Verankerung der gemeinnützigen Arbeit in bürgerlichen Werten und im christlichen Glauben standen folglich auf dem Prüfstand. Doch solange die Hilfe auf Gemeinschaftsvorstellungen beruhte, «die auf Ein- und Ausschluss und verbindlichen Normen und Werthaltungen basier[t]en», war eine Anpassung der Ausrichtung schwierig. So schlugen sich diese Diskussionen um demokratische Prinzipien in der Beratung und in Ausrichtung an den Menschenrechten in den Akten nur wenig nieder, auch wenn die Verantwortlichen in den Jahresberichten sprachlich nach einer Neuausrichtung suchten. So hiess es 1970:

«In jedem Fall aber musste versucht werden, durch Betreuungsmassnahmen die Ausländer nicht noch mehr von ihrer Umgebung abzusondern, sondern sie dazubringen, ihre eigene angestammte Mentalität der landesüblichen näher zu bringen um so die Anpassung an die Verhältnisse in unserem Land zu fördern. Betreuung oder Beratung darf niemals eigennützige Motive haben und soll keinesfalls Bevormundung sein.»²⁸³

²⁷⁸ Zu den Schwierigkeiten geeignete Lokale zu finden, vgl. auch Ergebnisse von Tomislava A. Kopic, in Referat Agency und Gefühlsarbeit jugoslawischer Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten in der Schweiz 1960-1980, gehalten in Munchenwiler im Rahmen des Doktoratsprogramms der Universität Fribourg: Migration and Postcoloniality meet Switzerland.

²⁷⁹ Akten GGG: Jahresbericht 1972.

²⁸⁰ Vgl. GGG 1978, Protokolle der Arbeitsgruppen.

²⁸¹ Schnegg, Brigitte; Matter, Sonja: Partnerschaftlichkeit statt Paternalismus? Die Integration des «Social Casework» in die Schweizer Sozialarbeit der Nachkriegszeit, in: Conrad, Christoph; von Mandach, Laura (Hg.): Auf der Kippe. Integration und Ausschluss in Sozialhilfe und Sozialpolitik, Zürich 2008, S. 25-35.

²⁸² Schumacher 2010b, S. 362-363.

²⁸³ Akten GGG: Jahresbericht 1970, S. 1.

In diesem Zitat wird zwar explizit die Forderung aufgenommen, keine bevormundende Hilfestellung zu leisten, doch die Annäherung an als einheitlich konstruierte schweizerische Lebensverhältnisse und damit an implizite Normen wird dennoch gefordert.

1974 bemerkten die Berater*innen zudem einen Stimmungsumschwung. Im Herbst machte sich eine «lähmende Stille» bemerkbar, «die Leute kamen nicht mehr, als wollten sie sagen, «es hat ja doch alles keinen Wert»». ²⁸⁴ Zwar wurde die dritte «Überfremdungsinitiative» abgelehnt, aber die Verschlechterung der Wirtschaftslage wurde spürbar. Die Konsultationen gingen im folgenden Jahr deshalb zwar zurück, die Beratungsstelle sah sich aber mit viel Arbeit konfrontiert: Fragen der Sozialversicherung im Falle einer Ausreise, Arbeitslosenentschädigung und vieles mehr beanspruchten den Dienst.

Die 1970er-Jahre sind demnach geprägt von der Suche nach der eigenen Position. Sie stellen in vielerlei Hinsicht einen Wendepunkt dar. Die Anpassung an die schweizerischen Verhältnisse wurde zwar indirekt weiterhin von Migrant*innen gefordert, doch diese sollte vermittelt über die Aufrechterhaltung der eigenen Kultur erreicht werden. In diesem Sinne war das Freizeitzentrum ein unentbehrliches Standbein für die Beratungsstelle geworden. Eine Reflexion der seit den späten 1960er-Jahren angestossenen Überlegungen zu mehr Partnerschaftlichkeit oder der Stärkung der Rechte von Migrant*innen, wie sie von der Mitenand-Initiative gefordert wurde, findet jedoch nur am Rande statt. Vielmehr zeigen die Ausführungen in Kapitel 3.1.4, dass man diesen Überlegungen kritisch gegenüberstand und in einer paternalistischen Bekümmernis verhaftet blieb. Der Streit gegen Ende der 1970er-Jahre verweist auch auf einen Konflikt zwischen Mitgliedern einer privaten Wohlfahrtsorganisation und neuen Akteur*innen, wie den zunehmend professionell agierenden Sozialarbeiter*innen.

3.2.4 Die neuerliche Frage der Linderung in der Not und die späte Mitbestimmung – Die 1980er-Jahre

Ab den 1980er-Jahren zeichnete sich ab, dass immer mehr Asylbewerber*innen den Beratungsdienst in Anspruch nahmen. Insbesondere Menschen aus der Türkei suchten Schutz in der Schweiz und Hilfe bei der Beratungsstelle. Die Unterstützung dieser Menschen wies viele Parallelen zu den Anfangsjahren der Organisation auf. Der Akzent lag darauf, ihnen in prekären Notsituationen zur Seite zu stehen, beispielsweise durch die Vermittlung von Arbeitsstellen und Unterkünften. Die Beratungsstelle der GGG war jedoch nicht die einzige, die sich um die Anliegen der Flüchtlinge

²⁸⁴ Akten GGG: Jahresbericht 1974, S. 8.

bemühten. Verschiedene Organisationen waren in diesem Bereich tätig und riefen zu einem koordinierten Vorgehen auf. Unter der Leitung des Hilfswerks der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) etablierte sich ein Arbeitskreis, der 1984 eine Informationsstelle eröffnete. Die Beratungsstelle der GGG beteiligte sich unter anderem mit der Entsendung einer Mitarbeiterin für einen Nachmittag pro Woche.²⁸⁵

1986 zog sich die GGG aber bereits wieder schrittweise von diesem Engagement zurück. Sie begründete ihren Rückzug damit, dass die Flüchtlinge nicht zu ihrer Hauptzielgruppe gehörten und die Caritas und die HEKS zu sehr auf Konfrontation mit dem Staat gehen würden.²⁸⁶ Das Augenmerk der Beratungsstelle der GGG lag vermehrt in der «Integrationsförderung», ein Ausdruck, der Einzug in ihren Sprachgebrauch hielt. Die Beratungsstelle führt zu diesem Zwecke Integrationsseminare durch, in denen Migrat*innen und Basler*innen über Probleme diskutierten. Durch den Austausch erhofften sie sich wiederum ein besseres Verständnis untereinander.²⁸⁷

3.2.5 Spannungsfelder und der Rückzug in die Beratung – Zusammenfassung

Der institutionelle Diskurs wurde hauptsächlich von den Tagesgeschäften geprägt. Die Themen, welche dabei von der Kommission und ab 1965 verstärkt von der Beratungsstelle bearbeitet wurden, können grundsätzlich in zwei Kategorien eingeteilt werden. Es gab diejenigen Fragen, die aus der Beratung heraus aufgegriffen wurden und dringlich erschienen. Eine Lösung versuchten die Berater*innen direkt in der Beratungssituation zu finden, entweder durch Gespräche, in der Hilfestellung beim Verfassen von Briefen oder dem Tätigen von Telefonanrufen. In den Jahresberichten erhielten diese Themen durch die Erfahrungsberichte der Berater*innen viel Platz. Dabei handelte es sich meist um Fragen zur Arbeitsstelle (Probleme mit dem Arbeitgeber, Lohnstreitigkeiten, Bezug von Ferien), zu den Sozialversicherungen, den fremdenpolizeilichen Bestimmungen, Steuerfragen und um Übersetzungsprobleme von Weisungen. In den Anfangsjahren war zudem die Stellenvermittlung ein zentraler Aspekt der Arbeit.²⁸⁸

Die Legitimierung der Massnahmen wurde im Laufe der Jahre vermehrt an die Förderung der Angleichung an eine «schweizerische Lebensart» geknüpft. Waren die Diskussionen um die Wohnlage der Ausländer noch stark daran orientiert, dass sie ein menschenwürdiges Zuhause haben müssten, ging man mit der Förderung von Sprachkursen und mit der Beratungstätigkeit vermehrt dazu über, sie an die Lebensverhältnisse in der Schweiz heranführen zu wollen, um schliesslich mit

²⁸⁵ Akten GGG: Kistchen Zusammenstellung der «Asylantenberatung» undatiert, wohl 1984.

²⁸⁶ Akten GGG: Einzelne Mappe der Kommissionssitzungen vom 17.11.1986.

²⁸⁷ Nach einigen Jahren verschwanden diese Seminare aber wieder. Wichtiges weiteres Thema Mitte der 1980er-Jahre war die Öffnung der Kommission für Migrant*innen (vgl. 2.4.1 Mitbestimmung).

²⁸⁸ Akten GGG: Jahresbericht 1968 und 1971.

der Unterstützung von Flüchtlingen für kurze Zeit wieder die Hilfe in Notsituationen in den Vordergrund zu stellen. Der gesellschaftliche Aufbruch Ende der 1960er-Jahre sowie die Veränderungen innerhalb der Sozialen Arbeit erfasste die GGG Kommission nur am Rande. Der Konflikt innerhalb der IGSA bringt zum Ausdruck, dass die Kommission diesen Ideen kritisch gegenüberstand und sich stark an den Werten, wie sie die SGG vertrat, orientierte.

Der Kern der «Ausländerbetreuung der GGG», wie der Dienst ab 1985 genannt wurde, blieb die Beratung selbst. Dabei glichen sich die aufgebrachten Themen über all die Jahre: Die Schlichtung bei Differenzen am Arbeitsplatz, Fragen bei der Steuererklärung und den Sozialversicherungen, Wohnungs- und Stellensuche, Hilfe bei Schulproblemen und dem Familiennachzug. Insbesondere nach dem Scheitern eines grossangelegten Wohnprojekts zog man sich vermehrt auf die Beratungstätigkeit zurück (vgl. Exkurs: Unterkunftsfrage). Strukturen zu kritisieren oder gar ändern zu wollen, sahen die Kommission und die Berater*innen nicht als ihren Auftrag an. Die Beratung als Instrument ermöglichte ihnen auf eine scheinbar neutrale Art und Weise vorzugehen und die Not für das einzelne Individuum zu lindern. Damit fokussierten sie auf das Individuum und dessen konstruierte Problemhaftigkeit, die man mit individuellen Hilfestellungen zu beheben versuchte. In den Hintergrund rückte damit die Tatsache, dass ein solches Sondersetting aufgrund des rechtlichen Sonderstatus der Ausländer*innen zustande kam.

Um den Versuch des Vermeidens grundsätzlicher Kritik durch den Fokus auf eine rein neutrale Beratungstätigkeit hervorzuheben, widme ich der Unterkunftsfrage einen Exkurs. Die Auseinandersetzung mit möglichen Wohnformen für Migrant*innen war gleichzeitig auch ein zentraler Anstoss für die verschiedenen Akteur*innen, sich mit Betreuungsfragen zu beschäftigen. Das Thema ermöglicht mir darüber hinaus, verschiedene Interventionsversuche von italienischer Seite zu dokumentieren.

Exkurs: Die Unterkunftsfrage

Die Frage der Unterkunftsverhältnisse von Migrant*innen, allen voran der Italiener*innen, beschäftigte die Kommission und die Beratungsstelle von Beginn weg. In den Anfangsjahren das prägende Thema begleitete die Wohnungsvermittlung die Berater*innen bis ans Ende des Untersuchungszeitraumes. Die Unterkunftsverhältnisse bewegten aber nicht nur sie, sondern auch Migrant*innen und ihre Organisationen sowie die kantonalen Ämter. Die Aushandlungen zwischen diesen Akteur*innen steht im Folgenden im Zentrum, um so Argumentationsmuster und diskriminierende Mechanismen genauso wie die Versuche von italienischer Seite, die sich wiederholenden Argumentationsmuster zu durchbrechen, aufzeigen zu können.

Mit Bildern überfüllter Unterkünfte für ausländische Arbeitskräfte und ungenügender hygienischer Bedingungen erschreckte der 1964 ausgestrahlte Dokumentarfilm «Siamo italiani» von Alexander Seiler, June Kovach und Rob Gnant das Publikum.²⁸⁹ Er reihte sich damit ein in eine Serie von Berichten, welche bereits seit Ende der 1950er-Jahre die wohnlichen Lebensbedingungen von Migrant*innen in der Schweiz thematisierten und die Aufmerksamkeit einer breiteren Öffentlichkeit erregten. In verschiedenen Kantonen wurden über die teils prekären Verhältnisse berichtet, so auch in Basel und Umgebung, wie in diesem Zeitungsartikel über Binningen:

«Noch Schlimmeres haben wir allerdings in einem Mehrfamilienwohnhaus am Schweissbergweg in Binningen angetroffen. Während die Wohnräume im Parterre und im 2. Stock (ausgebaute Mansarde) passabel sind – in jedem Zimmer schlafen drei bis vier Arbeiter, ohne eingeeengt zu sein –, sind die «Wohnverhältnisse» auf dem Estrich schlechterdings unhaltbar. Dass überhaupt auf diesem Estrich in drei Lattenverschlagen sechs Betten aufgestellt werden konnten, spottet schon jeder Beschreibung. Um sich einigermaßen zu schützen, haben die Arbeiter das Dach mit Papier und Karton verkleidet.»²⁹⁰

Auf Bundesebene fühlte man sich durch diese Schreckensberichte und den italienischen Druck dazu veranlasst, Abklärungen zu tätigen.²⁹¹ Die 1960 durchgeführte eidgenössische Umfrage bei den Kantonen brachte zwar nach Meinung des Bundes keine wesentlichen Mängel hervor, die

²⁸⁹ Seiler, Alexander J.; Gnant, Rob; Kovach, June: Siamo italiani. Die Italiener. Filmcoopi, Zürich, 2006 [1964]. Der Film wurde hauptsächlich im Kanton Basel-Land gedreht. Seiler beschäftigte sich auch nach der Realisierung des Films mit dem Thema, woraus 2002 eine Neuauflage des Filmes entstand, in dem dieselben Personen 40 Jahre nach dem Entstehen des ersten Filmes porträtiert wurden (Septemberwind, 2002). Der Film siamo italiani ist unterdessen auch auf youtube einsehbar: <https://www.youtube.com/watch?v=CILWzuNsu3Y>, zuletzt eingesehen am 25.6.2017.

²⁹⁰ StABS, PD-REG 3a 215000, o.A.: Unterkunft für ausländische Arbeitskräfte, in: National-Zeitung, 1.11.1960, Nr. 508. Im selben Artikel wird darauf hingewiesen, dass ähnliche Verhältnisse auch in der Stadt anzutreffen seien. Gleichzeitig sei die Situation in Basel aber insgesamt besser.

²⁹¹ Insbesondere der Besuch des italienischen Arbeitsministers Fiorentino Sullo im November 1961 zeigt den grösser werdenden Druck. Zum Ende seines Besuches übergab er dem Bundesrat ein Memorandum, in dem er unter anderem die Unterkunftsverhältnisse kritisch beurteilte (er besuchte einige Massenunterkünfte während seines Besuches in der Schweiz), vgl. Hirt 2008, S. 274ff.

Überwachung und Überprüfung der Wohnverhältnisse sollte dennoch in den einzelnen Kantonen verbessert werden.²⁹²

Der Blick nach Basel zeigt, dass die Unterkunftsfrage auch nach dieser Untersuchung ein zentraler Diskussionspunkt und ein wichtiges Anliegen von Migrant*innen blieb. Das italienische Konsulat erhob eigene Daten zum Zustand von Unterkünften von Firmen und intervenierte daraufhin beim Kanton.²⁹³ Einzelne Personen, wie Liberio Naso, Waldenser Pfarrer in Basel, beklagte zusammen mit der Vereinigung AGAPE die Verhältnisse ebenfalls.²⁹⁴ Die Kommission für ausländische Arbeitskräfte der GGG definierte kurz nach ihrer Entstehung die Unterkunftsfrage als vordringlichstes Thema ihrer Arbeit, und im Grossen Rat wurden verschiedene Interpellationen eingereicht. Die Massnahmen und Reaktionen der Behörden sind im Lichte dieser Forderungen zu sehen. Das folgende Kapitel zeigt, dass der Blick in einen lokalen Kontext verschiedene Formen der Diskriminierungen zutage fördert, und dies selbst nach dem Abkommen von 1964, das eine grundsätzliche Gleichbehandlung aller auf dem Wohnungsmarkt festschrieb. Die Wohnumgebung spielt zudem eine zentrale Rolle im alltäglichen Leben. Gerade in den 1960er-Jahren veränderten sich die Bedürfnisse. Insbesondere das Zusammenleben in Zeiten akuter Wohnungsnot war seit längerem ein sensibler Punkt.²⁹⁵

Die unterschiedlichen Unterkunfts- und Wohnformen

Aus der Literatur und den Quellen lässt sich erschliessen, dass viele ausländische Arbeitskräfte zumindest in der ersten Phase ihres Aufenthaltes in Massenunterkünften untergebracht waren. Neben den klassischen Wohnbaracken, die vorwiegend zur Unterbringung von Saisonarbeiter im Baugewerbe dienten, gab es weitere Formen der (Massen-)Unterkünfte, die ausschliesslich an Migrant*innen vermietet wurden. Die gängigste Art war die Belegung eines Bettes in einem Mehrbettzimmer in einer firmeneigenen Liegenschaft. Daneben existierten auch «Gastarbeiter-siedlungen» und «-wohnheime», die sich meist am Rande einer Stadt oder einer Gemeinde befanden. Neben diesen Mehrbettbelegungen wohnten die ausländischen Arbeitskräfte auch in Einzelzimmern. So beispielsweise in Mansarden bei privaten Vermieter*innen, beim Arbeitgeber

²⁹² StABS, SD-REG 5a 7.25.0 (1), Bericht des BIGA «Unterkunftsverhältnisse der ausländischen Arbeitskräfte» und die «Rechtsgrundlagen für Massnahmen zur Verbesserung der Unterkunftsverhältnisse der ausländischen Arbeitskräfte», November 1960.

²⁹³ StABS, PD-REG 3a 215000, Unterkunft für ausländische Arbeitskräfte, Memorandum des italienischen Konsulats, November 1970.

²⁹⁴ Interview mit Dora Gysin, geführt am 17.9.2012. Seit 1961 hat die Gemeinde in Basel einen festen Pfarrer, Liberio Naso, Vater von Dora Gysin. Von 1979 bis 2009 war Christian Gysin Pfarrer der Waldenser Gemeinde Basel. Siehe: inforel.ch, Chiesa evangelica di lingua italiana di Basilea: <http://www.inforel.ch/1545.html>, zuletzt konsultiert am 13.06.2019. Zur AGAPE siehe folgende Seiten.

²⁹⁵ Vgl. Hirt 2008, S. 256. Schon bei den «Italienerkrawallen» des 19. Jahrhunderts wurde die Wohnungsnot als ein zentraler Auslöser gesehen wurde, vgl. Maiolino 2011, S. 41-58.

im Falle von kleineren Unternehmen und Gastronomiebetrieben oder bei Verwandten. Selten fanden Personen, die bereits über Kontakte in der Schweiz verfügten, eine eigene Wohnung, die auf dem Wohnungsmarkt angeboten wurde.²⁹⁶

Dabei hatte die Regelung des Aufenthaltsstatus durch das ANAG von 1931 direkte Auswirkungen auf die Wohnverhältnisse von Migrant*innen. Das damit etablierte Rotationsmodell führte dazu, dass eine grosse Anzahl Personen nur während einer kurzen Zeit in der Schweiz arbeiten und wohnen durfte. Diese Bestimmungen zum Aufenthaltsstatus hatten direkte Auswirkungen auf die Wohnmöglichkeiten. Der Status als Saisonnier verunmöglichte das Mieten einer Wohnung, Jahresaufenthalter*innen waren auf dem Wohnungsmarkt kaum attraktive Mieter*innen, weil die Vermieter*innen nicht wussten, wie lange sie bleiben würden. Damit waren die Saisonniers in besonderem Masse abhängig von der Unterbringung durch ihre Arbeitgeber*innen, was zu einer doppelten Abhängigkeit führte. Verlor der Arbeiter seine Stelle, verlor er auch seine Unterkunft.²⁹⁷ Migrant*innen selbst konnten sich nicht zuletzt aufgrund des häufigen Status als Saisonniers keine genauen Vorstellungen über die Dauer ihres Aufenthaltes machen oder betrachteten diesen als zeitlich beschränkt. Das Verfolgen des Rotationsprinzips in der Praxis formte somit das Profil der Zuwanderungsgruppe. Jung, alleine (oder gar ledig) und arbeitskräftig mussten die Personen sein. Insbesondere schwangere Frauen waren bis in die 1960er-Jahre hinein nicht willkommen.²⁹⁸ Auch auf die Wohnverhältnisse hatte diese Praxis demnach konkrete Folgen. Es bestand nicht einfach eine direkte Korrespondenz zwischen dem Ledigenstatus und der Logierform, wie Niederberger es formuliert, sondern das Rotationsmodell und seine Umsetzung verunmöglichten geradezu, anders zu wohnen.²⁹⁹

Der enormen Nachfrage der Wirtschaft nach ausländischen Arbeitskräften stand in der ganzen Schweiz ein ausgetrockneter Wohnungsmarkt gegenüber. Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde die Bautätigkeit von Wohnraum vernachlässigt. Gleichzeitig veränderten sich die Familienstrukturen hin zur Kleinfamilie mit einem gesteigerten Anspruch an individuellen Wohnraum.³⁰⁰

²⁹⁶ Vgl. Braun 1970, S. 159ff: Er listet die einzelnen Wohnformen von Italiener*innen und Schweizer*innen auf, wodurch zum Ausdruck kommt, dass erstere vor allem in firmeneigenen Wohnungen oder als Untermieter*innen beim Arbeitgeber wohnten. Vgl. auch StABS, SD-REG 5a 7.25.0 (1), Bericht des BIGA «Die Unterkunftsverhältnisse der ausländischen Arbeitskräfte», November 1960.

²⁹⁷ Siehe auch Akten GGG: Jahresbericht 1974.

²⁹⁸ Vgl. Grossmann, Flavia: Kontrolle und Widerstand. Handlungsweisen von Migrantinnen und Migranten und die Praxis der Fremdenpolizei Basel-Stadt nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1970, in: Basler Zeitschrift für Geschichte, 117, 2017, S. 35-62. Das Rotationsmodell formte den idealen Status der Einwanderin als ledige, junge Person. Die Praxis manifestierte dieses Bild, in dem sie verheirateten Frauen beispielweise im Gastgewerbe bis Ende der 1950er-Jahre die Einreise verweigerte (StABS, PD-REG 3a 12125: Ausländische Hotelangestellte; Ausländische Saisonarbeiter im Gastwirtschaftsgewerbe; Ausländische Serviertöchter; Ausländische Kellner), oder ihnen, wie im Dossier einer Migrantin festgehalten, bei einem Nachzug von Familienangehörigen androhte, «sofort ausreisen [zu] müssen». Ebd., PD-REG 3a 87684: Antrag kantonales Arbeitsamt an kantonale Fremdenpolizei, 23. Januar 1947.

²⁹⁹ So waren der Wohnungswechsel und das Mieten einer Wohnung unter strenger Beobachtung der Fremdenpolizei. Zur Praxis der Fremdenpolizei vgl. Teil III und Niederberger 2003, S. 94.

³⁰⁰ Studienkommission 1964, S. 61.

Viele Gebäude wie Garagen, Hühnerställe oder Schöpfe wurden deshalb zu provisorischen Unterkünften für Migrant*innen umfunktioniert.³⁰¹ In Basel war die Abbruchfähigkeit darüber hinaus überdurchschnittlich hoch, der vor allem preisgünstige Unterkünfte in älteren Häusern zum Opfer fielen.³⁰² Neuentstehende Wohnungen in Basel waren oft unvollständig: Sie bestanden aus Einzelzimmern oder es handelte sich um Immobilien ohne fest installierte Küche.³⁰³

Auch für Basel lassen sich die unterschiedlichen Wohnformen für ausländische Arbeitskräfte festhalten.³⁰⁴ Aufgrund des begrenzten Platzes im Kantonsgebiet waren viele Migrant*innen auch in den Agglomerationen der angrenzenden Kantone untergebracht, so vor allem im Kanton Basel-Landschaft. Das Leben in Baracken oder in einem Zimmer mit Mehrbettenbelegung bedeutete ein Leben ohne Privatsphäre und wenig Komfort. Weite Verbreitung fand auch die Vermietung von Zimmern beziehungsweise einzelnen Betten in Häusern, die in Basel-Stadt unter die Verordnung der Schlafgängererei zählten. Diese Art der Unterkunft wurde in Basel immer wieder kritisiert, wobei die Behörden mit immer ähnlichen Argumenten reagierten. Diese Auseinandersetzungen und Argumente stehen im Folgenden im Zentrum.

*«Zu einem grossen Teil sind die Italiener selber schuld an Zuständen, die wir als ungenügend betrachten»³⁰⁵ –
Argumentationsmuster und Widerstände*

Erste Aufschlüsse zu den Verhältnissen in den Kantonen und deren umfassende Beurteilung durch den Bund und die Kantone gab die aufgrund der vielfältigen Medienberichte über die prekären Unterkünfte von Migrant*innen angestossene Bundesumfrage von 1960. Darin werden allgemeingültige Argumentationsmuster sichtbar, die über den Kanton Basel-Stadt hinausreichten und die für den gesamten Untersuchungszeitraum symptomatisch waren. Der Tenor der Untersuchungsergebnisse war, dass die Berichterstattungen zu Übertreibungen neigten, die Lage nicht derart prekär sei, wie sie in den Medienberichten dargestellt würde. Einzelne Missstände fielen in den Städten und den ihnen direkt angrenzenden Agglomerationen auf, wobei es sich nach Meinung der Autor*innen des Bundesberichtes um ein spezifisch «italienisches Problem» handle: «Aus sämtlichen Berichten geht hervor, dass Schwierigkeiten in der Unterbringung nur bei den italienischen

³⁰¹ Niederberger 2003, S. 94.

³⁰² Wunderle, Karl: Der Basler Wohnungsbau im Jahre 1969, in: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt (Hg.): Wirtschaft und Verwaltung, Basel 1969, Heft 4, S. 117-125, insbesondere S. 123. Und Verwaltungsbericht des Regierungsrates und Bericht des Appellations-Gerichts an den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt, Basel 1961, Departement des Innern, VIII. Amtlicher Wohnungsnachweis, S. 79-80 (Kurzform: Verwaltungsbericht Basel-Stadt).

³⁰³ Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt (Hg.): Wirtschaft und Verwaltung, Basel 1963, 1. Heft, S. 1-5. 1969 wurde wieder eine Tendenz zu kleineren und unvollständigen Wohnungen ausgemacht, Wunderle 1969, S. 120.

³⁰⁴ Baracken bestanden beispielsweise in der Dornacherstrasse oder der Blotzheimerstrasse, vgl. StABS, PD-REG 3a 87684.

³⁰⁵ StABS, SD-REG 5a 7.25.0 (1), Bericht des BIGA «Unterkunftsverhältnisse der ausländischen Arbeitskräfte», November 1960, S. 2.

Arbeitskräften bestehen. Auch gelegentliche Misstände stehen jeweils im Zusammenhang mit den Italienern.»³⁰⁶

Eine Reflexion über die Verhältnismässigkeit (Anzahl der Fälle zur Anzahl der italienischen Arbeitskräfte) fehlte, die Gründe wurden grossmehrheitlich bei den «kulturellen Eigenarten» und dem Fehlverhalten der italienischen Einwander*innen gesucht: Ihr Reinlichkeits- und Ordnungssinn liesse zu wünschen übrig, weshalb sie bei der Zimmersuche auf Schwierigkeiten stiessen, und die Aufnahme von Verwandten oder Freunden im eigenen Zimmer würde zu einer Überbelegung der Unterkunft führen.³⁰⁷

Ein weiteres Argumentationsmuster, das häufig rezitiert wurde und auch in diesem Dokument vorzufinden ist, war, dass Italiener*innen nur ein Minimum ausgeben wollten, weshalb ihnen alles recht sei. Eine Auseinandersetzung mit der Lohnhöhe und den damit verbundenen beschränkten Möglichkeiten fehlte.³⁰⁸ Die Unsicherheit der Aufenthaltsdauer aufgrund ihres Aufenthaltsstatus und die daraus resultierenden Konsequenzen wurden nicht mitbedacht. Einzig eine Randbemerkung, dass sich die Zimmervermieter*innen teilweise weigerten, Italiener*innen aufzunehmen, weist auf die Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche für ausländische Personen und allgemeine Ressentiments der Bevölkerung ihnen gegenüber hin.³⁰⁹

Interessanterweise wird in der Zusammenstellung der Ergebnisse auf eine Untersuchung in der Stadt Neuenburg hingewiesen, bei der 500 der rund 2000 ausländischen Arbeitskräfte zu ihrer Zufriedenheit bezüglich ihrer Unterkunft befragt wurden.³¹⁰ Rund 90 Prozent erklärten dabei gut untergebracht zu sein, rund ein Prozent war nicht ganz zufrieden und rund neun Prozent «behaaupteten», nicht gut untergebracht zu sein. Die Aussagen der neun Prozent direkt betroffenen Personen, welche ihre Situation als ungenügend einstufen, wurden im Gegensatz zu den restlichen 91 Prozent als unwahr klassifiziert, sie *behaaupteten* nach Meinung der Autor*innen der Bundesumfrage lediglich, schlecht untergebracht zu sein, denn: «Es wurde [...] nicht abgeklärt, in wieweit die Klagen gerechtfertigt sind. Die Vermutung liegt nahe, dass einerseits übertrieben wurde, und andererseits die Ausländer ihre als unbefriedigend bezeichneten Unterkünfte selbst gewählt haben.»³¹¹

³⁰⁶ StABS, SD-REG 5a 7.25.0 (1), Bericht des BIGA «Unterkunftsverhältnisse der ausländischen Arbeitskräfte», November 1960, S. 1.

³⁰⁷ StABS, SD-REG 5a 7.25.0 (1), Bericht des BIGA «Unterkunftsverhältnisse der ausländischen Arbeitskräfte», November 1960.

³⁰⁸ Brauns repräsentative italienische Untersuchungsgruppe führt vor Augen, dass ein Grossteil in Hilfsfunktionen tätig war (72,9%). Braun 1970, S. 83.

³⁰⁹ Dora Gysin berichtete in ihrem Interview von vielen Schwierigkeiten in der Wohnungssuche und von Schildern, die explizit festhielten: «Italiener nicht erwünscht». Interview mit Dora Gysin, geführt am 17.9.2012.

³¹⁰ Dass Migrant*innen direkt zu ihrer Befindlichkeit befragt wurden, war eine Seltenheit. Ausnahmen bilden Braun 1970 und einzelne Befragungen, die sich direkt an Migrant*innen richten, so zum Beispiel die Befragung von Berchtold, Erika; Benz, Esther: Umfrage bei italienischen Arbeitnehmern und was für sie getan werden müsste, Zürich 1966. Die Umfrage wurde im Rahmen der Arbeitsgruppe «Planung in der Sozialen Arbeit» der Landeskongress durchgeföhrt.

³¹¹ StABS, SD-REG 5a 7.25.0 (1), Bericht des BIGA «Unterkunftsverhältnisse der ausländischen Arbeitskräfte», November 1960, S. 2.

Mit dem Begründungsmuster des Übertreibens und des Selber-Schuld-Seins wird systematisch die Möglichkeit regelmässig vorkommender Missstände ausgeblendet – ein Muster, dessen sich auch die amtlichen Stellen im Kanton Basel-Stadt bedienten, wie weiter unten gezeigt wird. Andere Gründe für die Zustände wurden vorneweg ausgeschlossen. Mit der Degradierung der Aussage der neun Prozent als nicht wahrheitsgetreu, können folglich «keine endgültigen Schlüsse gezogen werden».³¹²

Das Fazit des Berichtes rundet das Bild von geordneten Zuständen ab: Zwar existierten nicht in jedem Kanton konkrete Regelungen, grundsätzlich würden aber genügend repressive Massnahmen zur Intervention bei Missständen zur Verfügung stehen. Wenn keine kantonalen Regelungen vorhanden waren, könnten verschiedene Bundesrichtlinien aushelfen, um zu intervenieren – so zum Beispiel die Vorschriften für Betriebsunterkünfte bei Fabrikarbeiter*innen. Grundsätzlich sei es auch möglich, Zulassungen an den Nachweis von geeignetem Wohnraum durch den Arbeitgeber zu knüpfen. «Aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit von Verwaltungseingriffen ergibt sich aber, dass dieser Nachweis nicht allgemein, sondern nur dort verlangt werden kann, wo er mit Rücksicht auf die Aufrechterhaltung der Ordnung und zur Verhinderung polizeiwidriger Wohnverhältnisse unerlässlich ist.»³¹³ Im Mittelpunkt standen folglich nicht die soziale Gleichstellung oder die grundsätzliche Veränderung der Verhältnisse, sondern ordnungspolitische und mit ihnen verbundene hygienische Überlegungen. Neue oder Präventivmassnahmen erachteten die Autoren des Berichts als nicht notwendig, bestehende könnten höchstens verbessert werden, denn durch zu viele Regelungen setze man die Schweizer*innen der Gefahr der Benachteiligung aus.³¹⁴

Im Kanton Basel-Stadt ging man überein mit diesen Argumenten. Man verwies im Laufe des Untersuchungszeitraums immer wieder auf die vorhandenen Regelungen, die eine ausreichende Wirkung hätten. Auf zwei gesetzliche Erlasse bezog man sich dabei: Die Verordnung über das Halten von Schlaf- und Kostgängern von 1934 und das Wohnbaugesetz von 1907, mit dem alle Gebäude und Gebäudeteile unter staatliche Aufsicht gestellt waren. Diejenigen Bestimmungen, welche die Unterbringung der ausländischen Arbeitskräfte betrafen, waren unterschiedlich präzise

³¹² StABS, SD-REG 5a 7.25.0 (1), Bericht des BIGA «Unterkunftsverhältnisse der ausländischen Arbeitskräfte», November 1960, S. 2.

³¹³ StABS, SD-REG 5a 7.25.0 (1), Bericht des BIGA «Unterkunftsverhältnisse der ausländischen Arbeitskräfte», November 1960, S. 8.

³¹⁴ «Ein umsichtiges Vorgehen ist am Platz, da die Wohnungsbedürfnisse der ausländischen Arbeitskräfte stets in Konkurrenz stehen zu den Wünschen einheimischer Wohnungssuchender. Es genügt also z.B. nicht, einen Arbeitgeber zur Beschaffung von Wohnraum zu veranlassen. Denn, wenn dieser ein Haus kauft und die bisherigen Mieter daraus entfernt, um seine Arbeiter unterzubringen, entstehen bloss neue Ungerechtigkeiten, die wohl einer noch schärferen Kritik rufen würden. Kurzsichtig wäre es ebenfalls, wenn man die Arbeitgeber zwingen würde, bereits vorhandene Betriebswohnungen für Ausländer zu reservieren. Ein Interessenskonflikt ist auch dort nicht vermeidbar, wo der Arbeitgeber zu Neubauten schreiten würde, denn dadurch würde ein Teil der knappen Baukapazität abgezweigt, der sonst der Erstellung von Wohnraum für den allgemeinen Wohnungsmarkt zugutekäme.» StABS, SD-REG 5a 7-25-0 (1), Bericht des BIGA «Rechtsgrundlagen für Massnahmen zur Verbesserung der Unterkunftsverhältnisse der ausländischen Arbeitskräfte», November 1960, S. 10.

ausformuliert und beinhalteten die Grösse der Räume, die sanitärischen Einrichtungen, die Heizmöglichkeiten sowie die Licht- und Luftzufuhr. Ausnahmefälle beispielsweise bei der Errichtung von Baracken waren grundsätzlich gestattet.³¹⁵

Im Wohnungsgesetz, worauf die Verordnung zur Schlafgängerei direkten Bezug nahm, wurde das Volumen von Schlafräumen pro Person auf 10 m³ festgesetzt.³¹⁶ Die Verordnung nahm darüber hinaus die räumliche Trennung der Geschlechter auf und dass, ausser bei einem Ehepaar, jeder ein Bett zur Verfügung haben musste, Reihenbetten aber gestattet seien. Konkrete Ausführungen zu den sanitärischen Einrichtungen sucht man sowohl in der Verordnung als auch im Gesetz vergeblich, sie mussten lediglich «zufriedenstellend sein». Sofern die Räume auch im Winter benützt würden, sollten die zur genügenden Erwärmung erforderlichen Heizeinrichtungen vorhanden sein. Darüber hinaus werden hygienische Aspekte betont, wie das Ansammlungsverbot von Abfall.³¹⁷

Die Bewilligungen für das Halten von Schlaf- und Kostgängern erstattete das Polizeidepartement nach Prüfung durch das Gesundheitsamt, welches den Auftrag hatte, periodisch zu kontrollieren.³¹⁸

Dank dieser Regelungen – so lautete das Fazit der Basler Antwort an den Bund von 1961 – können die Verhältnisse seit Jahren streng kontrolliert werden, weshalb es kaum Missstände gebe; wenn, betreffe dies nur Unterkünfte von Italiener*innen, weil sich diese mit günstigem Wohnraum zufrieden geben würden.³¹⁹ Auch im kantonalen Kontext wurde demzufolge das Argument der Beschränkung auf Italiener*innen und ihre Anspruchslosigkeit als Kern des Problems betrachtet.

Als exemplarisches Beispiel für die wiederkehrende Argumentationslogik der involvierten Ämter im Untersuchungszeitraum in Basel kann die Antwort auf die, im Zuge der Ablehnung der Mitenand-Initiative von Grossrat Erhardt 1981 eingereichte kleine Anfrage an den Regierungsrat aufgeführt werden. Erhardt machte darauf aufmerksam, dass in der Presse wiederholt auf die schwierigen und «oft unzumutbaren Wohnverhältnisse [...] hingewiesen wurde».³²⁰ Die Regierung befand die bestehenden Regelungen aber nach wie vor für ausreichend; das Prinzip der gleichen

³¹⁵ StABS, DI-REG 7a 1-1 (4), Verordnung über das Halten von Schlaf- und Kostgängern vom 22.6.1934, welche allgemeine Gültigkeit hatte beim Vermieten von Räumlichkeiten an mehr als zwei Personen, und Wohnungsgesetz vom 18. April 1907. Im Zentrum der Verordnung stand der Schutz der gesamten Gesellschaft vor Krankheiten.

³¹⁶ Wenn der Raum auch als Arbeitsraum diente, dann musste die Mindestgrösse 15m³ betragen. Wenn jedoch besonders günstige Umstände bzgl. Lüftung, Beleuchtung und Reinlichkeit bestanden, dann konnte das Volumen von 10m³ auf 8m³ und von 15m³ auf 10m³ herabgesetzt werden.

³¹⁷ StABS, DI-REG 7a 1-1 (4), Verordnung über das Halten von Schlaf- und Kostgängern vom 22.6.1934, S. 2.

³¹⁸ StABS, DI-REG 7a 1-1 (4), Verordnung über das Halten von Schlaf- und Kostgängern vom 22.6.1934 und Wohnungsgesetz vom 18. April 1907.

³¹⁹ Zur positiven Bilanz vgl. StABS, SD-REG 5a 7-25-0 (1), Gesundheitsdepartement an das Sanitätsdepartement in Beantwortung des Präsidialauftrags No. 1829 «Unterkunftsverhältnisse der ausländischen Arbeitskräfte», vom 4.1.1960 (vermutlich Tippfehler, sollte 1961 sein, da im Brief Bezug auf Berichte im September und Oktober 1960 genommen wird). Vgl. auch den Bericht von Müller, Theodor (Vorsteher des Gesundheitsamtes): Das Wohnungsproblem der ausländischen Arbeitskraft, in: Zeitschrift für Präventivmedizin, 8, 1963, S. 403-407.

³²⁰ StABS, SD-REG 5a 7.25.0 (4), Beschluss des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt, vom 27.4.1981, Auszug aus kleiner Anfrage Erhardt vom Grossen Rat an Regierungsrat überwiesen.

Geltung für alle führte die Regierung als Argument in den Raum. An der Festlegung des Mindestmasses des Raumvolumens änderte sich nichts (10 m³ pro Person), die Praxis bezüglich der Sanitäranlagen wurde nur unwesentlich strenger ausgelegt.³²¹ «Je nach Mentalität der Mieter und Bewohner kann die Abnutzung oder Verschmutzung von Räumen, Mobiliar und sonstigen Einrichtungen enorm sein.»³²² Mit dieser Aussage bezog sich die Regierung in ihrer Antwort zwar nicht mehr direkt auf Italiener*innen, machte jedoch weiterhin explizit eine kulturell bedingte Unordentlichkeit für Missstände (mit-)verantwortlich. Damit wurde zwar die problematische Zuschreibung auf eine bestimmte Gruppe durch eine allgemeinere Formulierung ersetzt, die kulturelle Differenz der anderen im Gegensatz zur eigenen Mentalität als Grund für die Missstände wurde aber als Narrativ fortgeschrieben.

Argumentative und materielle Interventionsversuche

Auch die Auseinandersetzung mit den Interventionen von italienischer Seite fördert einen gewissen Unwillen eines Teils der Verwaltung zutage,³²³ die Situation grundlegend ändern zu wollen, und zeigt strukturelle Probleme auf. Im ersten Fall handelte es sich um die Eingabe der Freunde von AGAPE, einer Gruppe von Migrant*innen und Schweizer*innen, die Mitglieder der Waldenser Glaubensgemeinschaft waren und sich zum Ziel setzten, die Unterkünfte für ausländische Arbeitskräfte zu verbessern.³²⁴ Sie übergaben 1965 der Regierung eine Dokumentation über die Wohnräume für italienische Arbeiter*innen in Basel, die im Original nicht mehr auffindbar ist.³²⁵ Den Grund für die Beanstandungen sah die Regierung nicht in den mangelnden behördlichen Kontrollen, sondern im mangelnden Reinlichkeitssinn der «Insassen», womit sie die Argumente des Polizei- und des Gesundheitsdepartements übernahm.³²⁶ Das der Dokumentation beigelegte Foto des Kehrichts würde im konkreten Fall beweisen, dass die Bewohner*innen selbst keine Sorge trugen. In einer Liegenschaft am Claragraben hätte der Vermieter sogar grösste Probleme mit den

³²¹ StABS, SD-REG 5a 7.25.0 (4), Beschluss des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt, vom 27.4.1981, S. 1.

³²² StABS, SD-REG 5a 7-25-0 (4), Beschluss des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 27.4.1981, S. 2.

³²³ Die Kontrollstelle für Miet- und Pachtzinse, als ein Teil der Verwaltung, machte ebenfalls auf Missstände aufmerksam. Sie trafen bei der Überprüfung der Preise für einzelne Zimmer immer wieder auf ungenügende Verhältnisse. Insbesondere eine Überbelegung der Zimmer kam des Öfteren vor. Für eine grundsätzliche Verbesserung der Situation regte sie einzelne Bestimmungsveränderungen an: Nicht die Mindestkubikmeter- sondern die Quadratmeterzahl sollte festgesetzt werden, was gerade bei günstigeren Altbauliegenschaften mit hohen Wänden von Wichtigkeit sei. Das Aufstellen von Betten in Küchen und das Vermieten von Mansardenzimmer ohne Heizmöglichkeit sollten verboten werden. Auch in diesem Falle reagierte das Gesundheitsdepartement ablehnend. Die Möglichkeit, das Gesetz anzupassen, was zu einer allgemeinen Verbesserung für Mieter*innen geführt hätte, wurde nicht in Erwägung gezogen. StABS, SD-REG 5a 7.25.0 (1), Kontrollstelle für Miet- und Pachtzinse Kanton Basel-Stadt an Gesundheitsamt Basel-Stadt, vom 23.3.1962.

³²⁴ StABS, PD-REG 1a 1965-20, Freunde von AGAPE. Die Waldenser Glaubensgemeinschaft unterhielt auch einen Kinderhort. In ihrer Namensgebung bezogen sie sich wohl auf das von Glaubensgemeinschaft der Waldenser getragene Begegnungszentrum in Prali, nahe Turin (Italien).

³²⁵ Auch Dora Gysin konnte die Dokumentation in ihren Unterlagen nicht mehr finden.

³²⁶ Zur Übernahme der Argumente vgl. Antwort des Polizeidepartements: StABS, PD-REG 1a 1965-20, Polizeidepartement an den Regierungsrat bezüglich Präsidialauftrag No. 1661, vom 28.8.1965.

Mieter*innen, weil sie sich nicht «an unsere Lebensgewohnheiten anpassen wollen». Gut instandgehaltene Wohnungen würden innert kürzester Zeit durch «Fremdarbeiter ruiniert», weshalb es verständlich sei, dass viele sich sträubten, ihre Wohnungen instand zu halten.³²⁷

Mit diesen Aussagen wird der negative Stereotyp des unordentlichen und unreinen Ausländers bedient, gegen den auch die Beraterinnen der GGG-Wohnungsvermittlung immer wieder ankämpfen mussten. Sie besuchten gemeinsam mit dem ausländischen Wohnungssuchenden die Vermieter*innen, um so Vorurteile von Anfang an abzubauen. Den grössten Erfolg brachten dabei die persönlichen Kontakte mit den Hausbesitzer*innen, wohingegen Standardantworten auf Chiffre-Anzeigen von wenig Erfolg gekrönt waren. Im Vergleich zum Stereotypen des unordentlichen Ausländers sahen die Beraterinnen paradoxerweise immer dort die besten Chancen auf Erfolg, wenn die Wohnung in Verbindung mit Wartungs- und Reinigungsarbeiten ausgeschrieben war.³²⁸

In seiner abschliessenden Antwort hielt der Regierungsrat fest, dass das Gesundheitsamt keine Missstände vorgefunden habe. Solche würden höchstens dann vorkommen, wenn Logisbetreiber die erforderliche Bewilligung nicht einholten, mehr Gäste als gestattet aufnahmen oder wenn die Italiener*innen den Behörden Missstände nicht meldeten. Dadurch wurde die Verantwortung eines sanitärlich richtigen Verhaltens den Migrant*innen übertragen. Die infrastrukturellen Bedingungen wurden nicht diskutiert. Zudem wurde nicht berücksichtigt, dass viele ausländische Arbeitskräfte aus Angst keine Meldung erstatteten. Im Fall der Beanstandungen durch die AGAPE wurde die explizite Nennung von Namen aus Angst vor Repressionen vermieden.³²⁹

Die zweite Intervention bezieht sich auf ein Memorandum des italienischen Konsulats vom 30. November 1970, bei der die Wohnverhältnisse von vier Firmenunterkünften beanstandet wurden. Darin unterschied der Konsul zwischen drei Kategorien von Unterkünften: Bei Wohnungen, die auf dem Wohnungsmarkt offiziell angeboten wurden, und Pensionen, die der Verordnung zur Schlafgängerei und dem Baugesetz unterstellt waren, verortete er keine Probleme. Für die dritte Kategorie der Unterkunftsformen, die von den Arbeitgebern nur an ausländische Arbeitskräfte als Massenunterkünfte vermietet würden (teilweise neue Bauten, provisorische Baracken oder alte Häuser vor Abriss), sah der Konsul aber aufgrund von etlichen Besonderheiten die Notwendigkeit spezifischer Regelungen: Meist bewohnten nur Männer die Zimmer, und alle Räumlichkeiten würden zum Schlafen gebraucht. Aufgrund dieser Enge und weil die Männer meist schwere körperliche

³²⁷ StABS, DI-REG 7a 1-1 (4), Regierungsrat Basel-Stadt an die «Freunde von Agape», vom 23.11.1965.

³²⁸ Akten GGG: Jahresbericht 1972.

³²⁹ StABS, PD-REG 1a 1965-20, Polizeidepartement an den Regierungsrat bezüglich Präsidialauftrag No. 1661, vom 28.8.1965. Dort weist das Polizeidepartement in seiner Antwort an den Regierungsrat selbst darauf hin, dass auf die Angaben von Namen der betroffenen Personen verzichtet wurde. Der zuständige Pfarrer hielt in seinem Schreiben an die Fremdenpolizei fest, dass niemand als Zeuge auftreten möchte, da sie nicht Teil einer Anklage sein möchten: Ebd., Brief des Pfarrers an Fremdenpolizei, vom 2.8.1965.

Arbeiten verrichteten, seien besondere Sanitäranlagen mit Minimalforderungen notwendig. So sollte beispielsweise das Verhältnis zwischen Anzahl Bewohner und WC-Anlagen, Dusche und Warmwasser festgeschrieben werden. Die Einführung solcher neuen Regelungen sah er ohne Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt der Stadt, da es sich um einen parallelen Markt handle, der die Schweizer*innen nicht berühre. Damit versuchte er das wiederkehrende Argumentationsmuster einer scheinbaren Bevorteilung der Ausländer*innen von Beginn weg zu umgehen.³³⁰

Die Antwort des Regierungsrates per Regierungsratsbeschluss vom 7. September 1971 erfolgte fast ein Jahr später. Sie verdeutlicht das Beharren der Regierung und der zuständigen Departemente auf den bestehenden Regelungen. In ihrer Antwort bezog die Regierung zu jeder Liegenschaft Stellung und glich die Zustände mit den bestehenden Gesetzen ab – mit dem Resultat, dass ihrer Meinung nach keine Missstände vorlagen. Bezüglich der Sanitäranlagen und Küchen könne nichts ausgerichtet werden, da hierzu die Angaben in den Gesetzen fehlten.³³¹ Die italienischen Ausführungen korrigierte die Regierung und fügte an, dass die Wohnräume innert kürzester Zeit von den Bewohner*innen ruiniert würden. Die Italiener*innen wollten darüber hinaus in erster Linie sparen und würden deshalb nur wenig Wert auf Komfort legen. Die Schuld für die Verhältnisse wurde folglich auch in diesem Beispiel ausgelagert und in erster Linie bei den Bewohner*innen gesucht.³³²

Dass es sich bei den Missständen nicht um Einzelfälle handelte, wird bei der Auseinandersetzung mit den Akten der Beratungsstelle der GGG offenkundig. Die fehlende Bereitschaft der Instandhaltung war ein wiederkehrendes Thema für die Vermittlungsstelle für Wohnungsbeschaffung. Sie wurde 1972 ins Leben gerufen und die Angestellten hatten von Anfang an alle Hände voll zu tun. Kurz nach der Eröffnung wurde bereits eine zusätzliche Beraterin angestellt. Die grosse Auslastung der Stelle bringt das erhebliche Bedürfnis nach einer solchen Einrichtung und die vielseitigen Schwierigkeiten zum Ausdruck, mit denen Migrant*innen bei ihrer Wohnungssuche zu kämpfen hatten. Gerade zu Beginn hätten es Migrant*innen aufgrund ihrer Zurückhaltung kaum gewagt, notwendige Instandhaltungen zu melden – dies obwohl sie mit einem Mietanteil dafür bezahlten.³³³

Dass es alternative Wege gab, um auf die Verhältnisse zu reagieren, zeigt das dem Dossier des Konsulats mitgesandte Reglement des Kantons Basel-Landschaft. Im Regierungsratsbeschluss vom 4. Februar 1964 betreffend der «Aufsicht über die Wohnverhältnisse ausländischer Arbeitnehmer» wurden die Anforderungen an die Unterkünfte in diesem Kanton neu geregelt. Der

³³⁰ StABS, PD-REG 3a 215000, Memorandum des italienischen Konsulats, vom 30.11.1970. Bei seinen Untersuchungen fand das Konsulat Verhältnisse vor, die für sie unhaltbar waren. Beispielsweise existierten nur drei Duschen für 78 Personen, ein WC pro 12 Personen und verschiedene Räume waren ungeheizt.

³³¹ StABS, PD-REG 3a 215000, Regierungsratsbeschluss an das italienische Generalkonsulat, vom 7.9.1971.

³³² Vgl. auch die verschiedenen Antworten der Departemente in StABS, PD-REG 3a 215000, Dossier: Unterkunft für ausländische Arbeitskräfte. Auch bei der Anfrage durch das BIGA an die für Wohnungsfragen zuständigen kantonalen Behörden, vom 22.1.1971 kommen die verschiedenen Amtsstellen übereinstimmend zum Schluss, dass die vorhandenen Vorschriften nach wie vor ausreichen (StABS, DI-REG 7a 1-1 (4), BIGA an für Wohnungsfragen zuständige kantonale Behörden, vom 22.1.1971 und die darauf folgenden Antworten).

³³³ Akten GGG: Jahresbericht 1972 und Jahresbericht 1974.

Beschluss wies einen höheren Standard als die Bestimmungen im Kanton Basel-Stadt auf. Die wesentlichen Abweichungen entsprachen weitgehend den Forderungen des italienischen Konsuls: Die Bodenfläche anstatt des Raumvolumens wurde festgelegt, genauso wie die Anzahl Sanitäranlagen pro Person.³³⁴ Definiert wurde darüber hinaus, wie die Bettausrüstung auszusehen hatte, und zur Instandhaltung wurde der Vermieter verpflichtet. Sogar wohnliche Aufenthaltsräume sollten vorhanden sein.³³⁵ Aber nicht nur die Eingaben von italienischer Seite, sondern auch die Anliegen der GGG hatten bei der Regierung und den zuständigen Departementen einen schweren Stand, wie die folgenden Ausführungen zeigen.

Die GGG meldet sich zu Wort

Auch die Kommission der Beratungsstelle der GGG erklärte in einer ihrer ersten Sitzungen trotz der beschwichtigenden Worte von Seiten der Behörde die Unterkunftsfrage zu ihrem dringlichsten Thema. Im März 1962 wurde hierzu ein Kommissionsausschuss gewählt, der sich aus verschiedenen Vorstandsmitgliedern zusammensetzte. Die Bearbeitung des Themas stellte sich als schwieriges Unterfangen heraus; die richtige Ansprechperson bei den Behörden zu finden ebenfalls. Die Regierung schien aus Sicht des Ausschusses wenig informiert über die Lage und die Möglichkeiten. Der Ausschuss erhielt nur sehr zögerlich oder gar keine Antworten von den Vertreter*innen des Kantons, was dafür spricht, dass das Thema für diese wenig dringlich war.³³⁶ Der Ausschuss stellte deshalb eigene Recherchen an, um die Verhältnisse zu prüfen. Die Aussagen der Behörden waren nach eigenem Augenschein beschönigend:

«Diese Mitteilungen der Behördenvertreter standen in krassem Gegensatz zu dem, was immer wieder in der Oeffentlichkeit über die schlechte Unterbringung der Fremdarbeiter gesagt wird. Auch bei der Beratungsstelle gehen viele Klagen ein. Um nun zu wissen, wie die tatsächlichen Verhältnisse sind, haben vier Herren der Kommission (Baumann, Berger, Meyer, Séquin) im ganzen zehn Häuser besucht. Die gemachten Beobachtungen entsprechen in keiner Weise den oben genannten Aussagen, ganz im Gegenteil: Von den zehn Häusern war ein einziges, das zu Beanstandungen nicht Anlass gab, aber auch dieses

³³⁴ So sollten beispielsweise pro zehn Personen ein WC vorhanden sein.

³³⁵ StABS, PD-REG 3a 215000, Regierungsratsbeschluss des Kantons Basel-Landschaft, vom 4.2.1964. Wie unterschiedlich die kantonalen Vorschriften im Bereich der Unterkunftsrichtlinien bei Saisoniers waren (in diesem Fall im Baugewerbe), zeigt auch eine Anfrage der Firma Condicta an den Regierungsrat Basel-Stadt, wofür sie Abklärungen in verschiedenen Kantonen tätigten. Einige der angefragten Kantone hatten kaum Vorschriften. In Zürich wurde festgelegt, dass für mehr als fünf Personen eine Küche, für mehr als zehn ein Aufenthaltsraum eingerichtet werden sollten, über die Mindestgrösse der Zimmer bestanden jedoch keine Angaben (Höchstzahl Personen in einem Raum: acht). Der Kanton Solothurn hingegen legte sowohl die Raumgrösse als auch die Standards für die sanitären Einrichtungen fest (Mindestfläche 5m², jede weitere Person weitere 5m², Einbettraum mind. Inhalt von 15m³, jede weitere Person 10m³, Raumhöhe 2.2m²). StABS, SD-REG 5a 7.25.0 (1), Condicta Anfrage, Baustellen-Unterkünfte, Vorschriften 1973.

³³⁶ Vgl. Akten GGG: Ordner Wohnungsbau, Unterkunft.

würde sicher kein Lob verdienen. Von den andern neun Häusern kann man nur sagen, dass die Verhältnisse ungenügend, schlecht bis miserabel sind. Wir haben ein bescheidenes Haus gesehen, in dem früher vielleicht einige Personen wohnten, in welchem heute 32 Italiener leben, von denen jeder für das Bett und die Benützung der Küche pro Monat Fr. 60.- bezahlt. Wir haben ein anderes Haus gesehen, in dessen Dachstock, es ist eher ein vernachlässigter Estrich, sich 13 Betten befinden. Pro Bett wird Fr. 45 pro Monat verlangt. Für die 13 Schlafstellen ist ein einziger Abtritt im Freien vorhanden, eine Waschgelegenheit befindet sich in einer Garage. In einem andern Haus haben wir 17 Schlafstellen gesehen, die alle Fr. 40.- bis Fr. 45.- pro Monat kosten. Ein einziger Abtritt befindet sich 2 Stockwerke tiefer. Man kann sagen, dass pro Bett sehr oft nur etwa 2,5 m² Fläche zur Verfügung stehen. Wir haben ein Zimmer gesehen von etwa 5 m² Fläche mit abgeschrägter Decke, für das Fr. 80.- im Monat bezahlt wird.»³³⁷

In vermittelnder Art betonte Präsident Meyer zwar, dass diese Ausführungen nicht in erster Linie gemacht werden, um Vorwürfe gegen die Behörden zu erheben, sondern um das eigene Anliegen – die Schaffung neuer Unterkünfte – zu legitimieren. Gleichzeitig kritisierte er die Verhältnisse aber deutlich («die Verhältnisse ungenügend, schlecht bis miserabel sind»). Die Kommission versuchte also einerseits auf die Dringlichkeit eines Einschreitens aufmerksam zu machen, ohne dabei zu anklagend zu wirken. Wie vorhergehend beschrieben, war die Kommission finanziell wie auch personell abhängig von den Behörden. Nicht nur die unhaltbaren Verhältnisse an sich, sondern auch weitere Gründe sprachen aus Sicht der Kommission für ein Einschreiten. Es läge im Interesse aller, dass die Bedingungen hygienischer würden – an dieser Stelle wird der Schutzgedanke der einheimischen Bevölkerung in den Vordergrund gestellt: «Wir alle kommen in Kontakt mit ihnen, und da ist es aus primitiven Schutzgründen nicht gleichgültig, wie die andern leben.»³³⁸ Darüber hinaus seien die Verhältnisse «einer Stadt wie Basel einfach unwürdig».³³⁹ Die Besorgnis um das Image der Stadt, welches durch solche prekären Verhältnisse in Mitleidenschaft gezogen werden könnte, war folglich ein weiterer Anlass, um zu handeln. Eine «Rückständigkeit» der Italiener*innen in ihren Wohngewohnheiten liess der Präsident, anders als die bisher aufgeführten Akteur*innen, als Gegenargument nicht gelten:

«Dabei ist es nicht richtig, davon auszugehen, wie diese Ausländer zu Hause wohnen und zu glauben, es genüge, wenn wir für sie bei uns etwa gleiche Verhältnisse schaffen. Wir sollten, im Gegenteil, die Wohnverhältnisse der Ausländer bei uns einschätzen auf der Basis, was wir für unsere eigenen Arbeiter als angemessen betrachten würden. Es gibt gute Gründe für diese Aussage: Wenn z.B. die Italiener zu

³³⁷ Akten GGG: Ordner Unterlagen Kommission 1961-1964: Bericht von Hans Meyer, Präsident der Kommission an den Gesamtvorstand der GGG, vom 6.5.63, S. 4. Dieser Bericht wird zudem an den gesamten Regierungsrat, geschickt, siehe Ordner Unterlagen Kommission 1962-1964, Korrespondenzen.

³³⁸ Akten GGG: Ordner Unterlagen Kommission 1961-1964: Bericht von Hans Meyer, Präsident der Kommission an den Gesamtvorstand der GGG, vom 6.5.63, S. 4.

³³⁹ Akten GGG: Ordner Unterlagen Kommission 1961-1964: Bericht von Hans Meyer, Präsident der Kommission an den Gesamtvorstand der GGG, vom 6.5.63, S. 5.

Hause in ganz primitiven Verhältnissen wohnen, eng beieinander, vielleicht in Armut; dann leben sie aber doch zusammen als Stamm, Grosseltern, Eltern, Kinder und Verwandte, und da ist vieles erlaubt und vielleicht sogar zulässig, was ausserhalb dieses Rahmens die Armut zum Elend werden lässt. Dazu kommen Fragen des Klimas und der Ernährung, die alle zu Hause eine geringere Rolle spielen als in der Fremde. Aber auch in der Heimat, z.B. in Italien, ist ja diese Massierung von Menschen in schlechten Wohnverhältnissen ungesund, wie jedermann erkennen muss, wenn er die sehr labile politische Lage von Italien beurteilt.»³⁴⁰

Eine Gleichbehandlung aller Arbeiter*innen im Sinne der traditionellen Tätigkeiten der GGG hielt der Präsident für angebracht, ganz egal, unter welchen Bedingungen Italiener*innen in ihrem Heimatland leben würden. Zusätzlich betonte er, dass die schlechten Wohnverhältnisse zu labilen politischen Situationen führen könnten. Im Falle von Italien sprach Meyer die Erstarkung der Kommunisten an. Gute Behandlung und angemessene Wohnverhältnisse, wie sie für die einheimischen Arbeiter*innen durchgesetzt worden seien, sollten also zu einer grösseren Zufriedenheit und zur Befriedung der Situation beitragen.

Mit Errichtung der Notunterkunft im Mai 1963 an der Rheinfelderstrasse 27 wurden von Seiten der GGG erste Schritte in diese Richtung eingeleitet. Für die Betreuung der Schlafstelle wurde ein spanisches Paar angestellt. Die Unterkunft war beständig gut ausgelastet und wies eine ausgeglichene Rechnung ja sogar teilweisen Gewinn aus. Eine Nacht kostete 1967 3.50 Franken. Dieser Preis halbierte sich auf 1.70, wenn die Person einen Monat blieb.³⁴¹ 1967 musste die Notunterkunft renoviert werden, da sie überaltert war. 1970 wurde sie schliesslich ganz geschlossen.³⁴²

Um die Wohnsituation der Ausländer*innen grundsätzlich und nachhaltig zu verbessern, bemühte sich der Kommissionsausschuss bereits ab 1962 zusätzlich darum, die verschiedenen Bedürfnisse abzuklären und ihnen angepasste Projekte für Neubauten zu lancieren. Hierfür trat der Ausschuss mit dem Baumeisterverband, privaten Unternehmen und der Christoph Merian Stiftung (CMS) zusammen. Grundsatzfragen, die in ihren Augen geklärt werden mussten, waren die Art der erwünschten Unterbringung (Einzelzimmer, Familienwohnungen oder Massenunterkünfte), der Bauweise (Massivbauten oder temporäre Baracken) sowie des Standorts. Einher damit ging die Auseinandersetzung damit, ob die neuen Wohnungen in die Stadt oder in eine basellandschaftliche Gemeinde integriert oder ob eine exklusive und abgelegene Siedlung errichtet werden sollte.³⁴³

³⁴⁰ Akten GGG: Ordner Unterlagen Kommission 1961-1964: Bericht von Hans Meyer, Präsident der Kommission an den Gesamtvorstand der GGG, vom 6.5.63, S. 3-4.

³⁴¹ Akten GGG: Sitzungsprotokoll der Gesamtkommission, vom 25.5.1967.

³⁴² Akten GGG: Jahresbericht 1970.

³⁴³ Akten GGG: Ordner Wohnungsbau: Sitzungsprotokoll des Bauausschusses 19.6.1962: Verschiedene Beilagen von Abklärungen.

Zudem befragte der Ausschuss einzelne Gewerbebezüge, wie die Metall- und Maschinenindustrie; Migrant*innen wurden nicht in die Erhebung einbezogen.³⁴⁴ Tenor der Antworten war, dass vorwiegend Einzelzimmer gesucht würden, was den Kommissionsausschuss erstaunte. Die Mitglieder des Ausschusses gingen von einem Bedürfnis nach Familienwohnungen aus. Der Schluss, den sie aus den Ergebnissen zogen, nämlich dass Migrant*innen auf dem Wohnungsmarkt nach ein paar Jahren Anwesenheit nicht diskriminiert werden würden, sollte sich im Laufe der Jahre mit der Installation der Wohnungsvermittlungsstelle als idealisiert erweisen.³⁴⁵

1964 lud die Regierung nach längerem Hin und Her schliesslich eine Delegation der Kommission ein, da sie beim Asphof in Münchenstein, in abgelegener Lage, geeignetes Bauland abzugeben hatte. Die Idee der Regierung war es, das Areal zur Verfügung zu stellen und die Verhandlungen mit Münchenstein zu führen, währenddessen die GGG aufgrund ihrer Erfahrung die Verwaltung und die Errichtung der Neubauten übernehmen sollte. Die Kommissionsmitglieder erklärten sich mit einer solchen Aufgabenteilung grundsätzlich einverstanden. Bei der Besprechung traten jedoch die unterschiedlichen Haltungen bezüglich der genannten Grundsatzfragen hervor: Während der Ausschuss der GGG zum Schluss kam, dass die Bausubstanz massiver sein sollte, um in Zukunft auch einem anderen Zweck zugeführt werden zu können und um den hygienischen Ansprüchen zu genügen, tendierte die Regierung zu Häusern aus Fertigbauelementen. Dazu Regierungsrat Wyss: «Die von den Behörden vorgeschlagenen Bauten aus Fertigbauelementen sind genügend, und es können auf diese Art Wohnungen erstellt werden, die den Ansprüchen vollständig genügen.»³⁴⁶

Auch bei der Frage nach der Lage der Unterkunft gingen die Meinungen auseinander. Die Kommission der GGG war sich einig, dass eine Abtrennung von Migrant*innen vom Rest der Gesellschaft zu einer «Ghettoisierung» führen und die Assimilation unnötig erschweren würde. Zudem seien die angefragten Arbeitgeber vorwiegend an einer Lösung in Basel interessiert, da dadurch eine geringe Distanz zum Arbeitsplatz garantiert würde. Trotz der abweichenden Vorstellungen hielt die Kommission an ihrer Zusage zur Übernahme der Verwaltungstätigkeit fest – jedoch unter der Bedingung, dass der Kanton zukünftig eine Geschäftsstelle finanzieren würde. Bis Ende 1966 passierte jedoch nichts. Erst im Januar 1967 fand ein neuerliches Treffen zwischen den Regierungen der beiden Basler Kantone statt, um die Möglichkeit einer «Siedlung für Gastarbeiter» auf basellandschaftlichem Boden zu diskutieren. Nicht nur die Fremdenpolizei des Kantons Basel-Landschaft äusserte sich äusserst negativ zu einem solchen Vorhaben, sondern auch Regierungsrat Leo Niklaus Léjeune: «Eine Cité Italienne ist etwas absolut Unmögliches. Ich wehre mich

³⁴⁴ Akten GGG: Ordner Wohnungsbau: Sitzungsprotokoll des Bauausschusses 19.6.1962: Verschiedene Beilagen von Abklärungen.

³⁴⁵ Akten GGG: Ordner Wohnungsbau: Sitzungsprotokoll des Bauausschusses 19.6.1962, S. 1.

³⁴⁶ Akten GGG: Sitzungsprotokoll Vertreter der GGG mit regierungsrätlicher Delegation für Wohnbaufragen, vom 27.11.1964. Ein Vertreter führt zudem aus, dass solche Bauten reichen, «da zudem auch keine so hohen Ansprüche an den Wohnkomfort gestellt werden, wie er bei uns üblich ist», ebd. S. 3.

mit Händen und Füßen dagegen! Wir versuchen doch seit längerer Zeit, die Italiener heimisch zu machen. Eine solche Wohnsiedlung würde aber alles in Frage stellen, es wäre ein Schlag ins Gesicht.»³⁴⁷ Dieses Projekt scheiterte denn auch an verschiedenen Widerständen. Die Kommission und die Beratungsstelle zogen sich nach dem Scheitern des Projekts zunehmend auf ihre Beratungsfunktion zurück. Mit der Errichtung der Wohnungsvermittlungsstelle 1972 setzten sie diesen Trend fort.

Die Untersuchung der Tätigkeiten der Kommission zeigt die unterschiedlichen Haltungen der verschiedenen Akteur*innen in der Unterkunftsfrage. Die Kommission argumentierte getreu ihrer eigenen Erfahrungen in der Erstellung von Arbeitersiedlungen, ohne sich jedoch bei Migrant*innen zu erkundigen. Die staatlichen Stellen hingegen zeigten sich nur wenig empfänglich für eine grundsätzliche Strukturveränderung. Diese Haltung wird in der Auseinandersetzung um den Abbau von Diskriminierungen im Rahmen des Abkommens mit Italien besonders deutlich, wie im Folgenden ausgeführt wird.

Fortdauernde Diskriminierungen im Zugang zum Wohnungsmarkt

Die Situation im Bereich der Unterkunstmöglichkeiten sollte sich durch das Abkommen von 1964 zumindest für italienische Migrant*innen verbessern. Es legte in Artikel 15, Ziffer 2 eine Gleichbehandlung der schweizerischen und italienischen Bevölkerung fest.³⁴⁸ Die Umsetzung des Abkommens durch die Behörden führte in der Praxis jedoch zu verschiedenen neuen benachteiligenden Momenten.

Mit dem Abkommen von 1964 wurde der Familiennachzug auf eine neue rechtliche Basis gestellt. Die Bestimmungen wurden jedoch mit dem Zusatz ergänzt, dass der Nachzug nur dann bewilligt werde, wenn der Aufenthalt und das Anstellungsverhältnis als genügend gefestigt galten und dem Arbeitnehmer für seine Familie eine angemessene Wohnung zur Verfügung stand. Eine bezahlbare Wohnung zu finden, die gleichzeitig genügend Platz bot und somit dem Prädikat «angemessen» genügte (sie durfte nicht überbelegt sein), war ein schwieriges Unterfangen. Folgendes Beispiel aus dem Jahresbericht der Wohnungsvermittlungsstelle der GGG von 1980 zeigt, mit welchen Schwierigkeiten das Finden einer geeigneten Familienwohnung verbunden war: Eine alleinerziehende

³⁴⁷ Akten GGG: Mappe Unterkunftsdokumente: Auszug aus dem Protokoll zwischen den Regierungen des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft, vom 5.1.1967, S. 10-11.

³⁴⁸ Vgl. Abkommen zwischen Italien und der Schweiz, beispielsweise im Bestand: StABS, DI-REG 7a 1-1 (4). Die bisherige Praxis der «Bewirtschaftung des Wohnraums» durch den Amtlichen Wohnungsnachweis, der sich auf die Festsetzung der Grösse der Wohnung und den Mietzins für eine Wohnung eines kontrollpflichtigen Ausländers bezog, wurde damit unmöglich; Basel führte diese Praxis offenbar trotz Hinweis der eidgenössischen Fremdenpolizei, dass diese Vorgehensweise nicht rechtens sei, bis zum Abkommen mit Italien weiter. DI-REG 7a 1-1 (4), Wohnungsmiete durch Ausländer: Amtlicher Wohnungsnachweis an Departement des Innern, Beschränkung des Wohnraumes für kontrollpflichtige Ausländer, vom 4.5.1965.

Italienerin mit drei Kindern lebte bisher in einer Zweizimmerwohnung. Die Fremdenpolizei verlangte, dass sie, sollte sie ihre Kinder in der Schweiz behalten wollen, eine grössere Wohnung beziehen müsse. Eine solche fand sie nur nach langem Suchen zu einem Mietzins, welcher die Hälfte ihres Lohnes aufbrauchte, was zu einer grossen finanziellen Belastung für die Familie führte.³⁴⁹ Günstiger Wohnraum war eine Seltenheit in Basel. Es herrschte einerseits wie auch sonst in der Schweiz eine allgemeine Wohnungsnot, und andererseits wurden immer wieder Altbauliegenschaften, deren Mietzinse verhältnismässig tief waren, abgerissen. Italienische Familien hatten zudem mit stereotypischen Ablehnungen zu kämpfen, wie die Berichte der Wohnungsvermittlung zeigen.³⁵⁰ Hinzu kam nun aber durch ein Schreiben des eidgenössischen Justizdepartements an die Kantone eine weitere Diskriminierung. Festgeschrieben wurde in dieser Weisung an die Kantone, dass die Wohnung zusätzlich «verfügbar» sein musste. Was dies beinhaltete, zeigt folgendes Zitat:

«Damit eine neu aus dem Ausland zuziehende Familie eines ausländischen Arbeitnehmers an einem bestimmten Ort zugelassen werden kann, muss die in Aussicht genommene Wohnung auf dem Wohnungsmarkt verfügbar sein. Dies ist nicht der Fall, wenn sie nur dadurch verfügbar würde, dass ein bestehendes Mietverhältnis entgegen dem Willen des bisherigen Mieters, und ohne dass dieser zur Kündigung Anlass gegeben hat, aufgelöst würde. [...] Eine Wohnung, die erst frei würde, indem einem einheimischen Mieter gekündigt würde, kann nicht als auf dem Wohnungsmarkt verfügbar bezeichnet werden.»³⁵¹

Die Fremdenpolizeibehörde wurde dazu verpflichtet, darauf zu achten, dass durch die Zulassung von Migrant*innen die öffentliche Ordnung und der soziale Frieden nicht gefährdet würden. Dieser hätte ihrer Ansicht nach jedoch angesichts der angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt durch die Verdrängung eines einheimischen Mieters durch eine ausländische Person gestört werden können. Nur Neuwohnungen galten deshalb grundsätzlich als unproblematisch. Der Gesuchsteller auf Familiennachzug musste der Gemeindebehörde eine Bestätigung vorweisen, in welcher vermerkt war, dass die Wohnung diesen Anforderungen entsprach und dementsprechend auf dem Wohnungsmarkt zur Verfügung stand.³⁵²

³⁴⁹ Akten GGG: Jahresbericht GGG 1980.

³⁵⁰ Vgl. Akten GGG: Jahresberichte 1970-1986.

³⁵¹ StABS, DI-REG 7a 1-1 (4), Bezug subventionierter Wohnungen durch Ausländer, insbesondere Italiener: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement und eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement an die Kantone und an die für das Wohnungswesen zuständige Departemente, Beilage: Merkblatt für den Familiennachzug zuhanden der Gemeindebehörden, vom 22.4.1965, S. 3-4.

³⁵² StABS, DI-REG 7a 1-1 (4), Bezug subventionierter Wohnungen durch Ausländer, insbesondere Italiener: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement und eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement an die Kantone und an die für das Wohnungswesen zuständige Departemente, Beilage: Merkblatt für den Familiennachzug zuhanden der Gemeindebehörden, vom 22.4.1965. Auch 1973 und 1974 beschäftigte die Frage des restriktiven Nachzugs der Familie in Bezug auf die angemessene Wohnung die Behörden. Die Anwendung der Klausel einer angemessenen Wohnung sollte auf alle neuzuziehenden Ausländer angewandt werden und Vertreter der Regierung, der Verwaltung

Des Weiteren sorgte man sich in Basel um den Zugang zum subventionierten Wohnungsbau. Im Austausch zwischen dem Departement des Innern und dem Amtlichen Wohnungsnachweis brachte Letzterer 1966 zum Ausdruck, dass er gegen den Zugang ausländischer Arbeitskräfte zu subventionierten Wohnungen sei. Bisher seien nur niedergelassene Personen akzeptiert worden. Die Konsequenz aus dem Abkommen von 1964, das eine Gleichbehandlung von Schweizer*innen und Migrant*innen im Wohnungsbereich festschrieb, würde aber bedeuten, diese Praxis aufzuheben und Migrant*innen sowohl zu subventionierten Wohnungen, den Notwohnungen als auch für Kommunalwohnungen zuzulassen. Zu befürchten sei bei den Notwohnungen eine «Gefahr der Überschwemmung» durch Italiener*innen, da sie möglichst günstig wohnen wollten, weshalb dieser Zugang weiterhin verhindert werden sollte. Subventionierte Wohnungen seien hingegen meist Genossenschaften, die selbst selektiv auswählen würden. Die Zuteilung von Wohnungen in Kommunalbauten stand unter der Federführung der Abteilung amtlicher Wohnungsnachweis, wodurch das Amt regulativ einwirken konnte.³⁵³ Auch 1974 noch bestand dieser restriktive Zugang zu subventionierten Wohnungen für zuziehende Migrant*innen.³⁵⁴ Gerade die Berichte der Wohnungsvermittlungsstelle der GGG zeigen darüber hinaus, dass diese auch in den 1980er-Jahren noch grosse Schwierigkeiten hatten, in den Genossenschaften einen Platz zu finden.³⁵⁵

Widerstände und k(l)eine Eingeständnisse: Fazit Exkurs

Die Diskussionen um die Wohnverhältnisse in Basel waren im Untersuchungszeitraum sehr präsent. Die allgemeine Wohnungsnot sowie die Unterkunftsverhältnisse von Migrant*innen beschäftigten staatliche Stellen, das italienische Konsulat, die GGG und die Vereinigungen der italienischen Migrant*innen. Dabei gaben die verschiedenen Formen der Unterkünfte zu unterschiedlichen Klagen Anlass. Die Auseinandersetzungen um die Wohnsituation von Migrant*innen zeigen, dass verschiedene Interessen aufeinandertrafen und die Akteur*innen sehr unterschiedliche Ansichten über die Ausgestaltung des fehlenden Wohnraumes und der Zuständigkeiten hatten. Die staatlichen Stellen reflektierten nur wenig über die Situation der Migrant*innen als temporär angeworbene Personen mit geringem Verdienst. Eine grundsätzliche Verbesserung der Lage durch eine

und Nationalrat Hubacher diskutieren darüber, dass über die Schlichtungsstelle für Mieterstreitigkeiten die Fremdenpolizei über Klagen wegen einer Kündigung durch den Zuzug eines Ausländers informiert werden sollte (DI-REG 7a 1-1 (4), Wohnungsmiete durch Ausländer: Schreiben des Gewerkschaftskartells Basel-Stadt zur Besprechung vom 29.6.1973 und Besprechungsnotizen zwischen Amtlicher Wohnungsnachweis und der Fremdenpolizei, vom 14.9.1973).

³⁵³ StABS, DI-REG 7a 1-1 (4), Bezug subventionierter Wohnungen durch Ausländer, insbesondere Italiener: Amtlicher Wohnungsnachweis an Departement des Innern, Betreff: Bezug subventionierter Wohnungen durch Ausländer, vom 21.9.1966.

³⁵⁴ StABS, DI-REG 7a 1-1 (4), Wohnungsmiete durch Ausländer: Amtlicher Wohnungsnachweis an Vorsteher der kantonalen Fremdenpolizei, vom 5.4.1974.

³⁵⁵ Akten GGG: Jahresbericht 1980. Anteilscheine zu kaufen war ein grosses Problem, aber auch lange Wartezeiten.

Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen kam für sie nicht in Frage – trotz Kritik aus dem Parlament und vom italienischen Konsulat.

Eine strukturelle Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt insbesondere für Familien blieb auch nach dem Abkommen zwischen der Schweiz und Italien von 1964 bestehen, wenngleich sich die Mechanismen verschoben. Der Zugang zum sozialen Wohnungsbau sowie die Bestimmungen bezüglich einer «angemessenen» und «verfügbaren» Wohnung bei einem Familiennachzug wurden als Hebel für den Schutz der einheimischen Bevölkerung und zur Umgehung der im Abkommen festgeschriebenen Gleichstellung benutzt.

Dabei leitete der Rückgriff auf wiederkehrende Argumentationsmuster, die den gesamten Untersuchungszeitraum durchzogen und über den Kanton Basel-Stadt hinausweisen, das Handeln beziehungsweise Nichthandeln der Behörden an. Der Stereotyp des «unordentlichen Ausländers» war allgegenwärtig. Mit der Rezeption dieses Stereotyps konnten Missstände entschuldigt und Verantwortung abgeschoben werden. Italiener*innen seien sich neben der Tatsache, dass sie möglichst wenig ausgeben wollten und deshalb auf jeglichen Komfort verzichten würden, nicht viel anderes gewohnt, so der Konsens.

Die Kommission und die Beratungsstelle der GGG stützten sich in den Anfangsjahren weniger auf diese Argumente ab. In ihrem Verständnis mussten Veränderungen einerseits aus hygienischen Schutzgedanken heraus, andererseits aus Überlegungen der Gleichbehandlung an die Hand genommen werden. Dabei sollten die neuen Wohnungen in die Stadt integriert und nach und nach in Familienwohnungen umwandelbar sein. Dem Projekt war jedoch wenig Erfolg beschieden, und die Beratungsstelle zog sich nach 1965 vermehrt auf ihre Beratungstätigkeit zurück – ein Trend, der auch im Bereich Wohnen mit der Errichtung der Wohnungsvermittlungsstelle 1972 fortgesetzt wurde.

Die italienischen Akteur*innen wiederum versuchten durch eigene Kontrollen Missstände aufzuzeigen, durch Eingaben an die Regierung die Verhältnisse zu verändern und auf Regelungen in anderen Kantonen hinzuweisen. Dabei stiessen sie jedoch immer wieder auf die ablehnende Haltung der staatlichen Stellen, die entlang der gängigen Argumentationsmuster eine grundlegende Änderung ihrer Praxis verweigerten.

3.3 Zuschreibungsprozesse: Fragmente stereotypischer und überlegener Repräsentationen³⁵⁶

Der Gegenstand der Arbeit der Kommission und der Beratungsstelle war die Auseinandersetzung mit Migrant*innen und ihren Anliegen. Das Fremd-Bild, welches sie von den beratenen Personen sprachlich zeichneten, prägte ihre Arbeit. Mit diesem Bild wurden soziale Verhältnisse (re)produziert, die sich wiederum auf die Verhältnisse zwischen den untersuchten Akteur*innen auswirkten. Die Darstellung widerspiegelt dabei zeitgenössische Wahrnehmungsmuster im Umgang mit anderen Kulturen und Gesellschaften und dokumentiert Stereotypen und Vorurteile. Dabei verstehe ich Fremdheit nach Alois Hahn nicht als eine Eigenschaft, sondern als Definition einer Beziehung, als eine Zuschreibung, die auch hätte anders ausfallen können. Der Prozess der Etikettierung als fremd arbeitet dabei mit Unterschieden, deren Urheber*innen die Etikettierenden selbst sind. «[J]ede Selbstbeschreibung [muss] Alterität in Anspruch nehmen. Die paradoxe Funktion von ‚Fremden‘ besteht eben darin, daß sie Selbstidentifikation gestatten. [...] Und je nach Art der ‚Grenzen‘, über die sich ein System definiert, werden andere Aus-Grenzungen und somit andere Fremde produziert.»³⁵⁷ Diese Produktionsprozesse der Fremden oder Anderen entlang verschiedener Differenzkategorien stehen im Folgenden im Vordergrund.

Ausgehend von den öffentlichen Jahresberichten, der internen Kommunikation (Protokolle, Berichte) sowie den Korrespondenzen der Kommission und der Beratungsstelle möchte ich dieses Bild rekonstruieren. Dabei geht es mir in einem ersten Schritt darum zu erfassen, welche Begriffe verwendet wurden, um Migrant*innen zu beschreiben, und welche bildhaften Vergleiche die Kommission und die Berater*innen zu ihrer Darstellung benutzten. Darauf aufbauend kann ich zwei grundsätzliche Typen der Darstellung von Migrant*innen herausarbeiten. Auf dieser Basis soll anschliessend geklärt werden, inwiefern die Beraterinnen mit gängigen Stereotypen in ihrer Arbeit konfrontiert wurden oder selbst an solche anknüpften und diese indirekt reproduzierten.

Stereotype Darstellungen und fremdenfeindliche Zuschreibungen gerade von Italiener*innen waren in der Schweiz der sechziger und siebziger Jahre alltäglich.³⁵⁸ Die Interviewpartner*innen in Brauns Studie berichten von Zuschreibungen wie «Maiser» und «Tschingg».³⁵⁹ Öffentlich vorgetragene fremdenfeindliche Aussagen waren geläufig. So gab Alfred Stocker, der die «Anti-

³⁵⁶ Vgl. hierzu auch die Ausführungen der Autorin: Grossmann, Flavia: Social Assistance and Self-Organised Interest Groups. The Counselling Centre for Foreign Workers and Italian Educational Institutions in Basel-City (1960s-1980s), in: Lüthi, Barbara; Damir, Skenderovic (Hg.): Switzerland and migration. Historical and current perspectives on a changing landscape, Cham 2019, S. 229-250.

³⁵⁷ Hahn 1994, S. 140-163, hier S. 142.

³⁵⁸ Vgl. Renschler, Regula: Kulturvermittlerin und Kämpferin gegen Rassismus 1974-1985, in: Holenstein, Anne-Marie; Regula Renschler; Rudolf Strahm: Entwicklung heisst Befreiung. Erinnerungen an die Pionierzeit der Erklärung von Bern (1968-1985), Zürich 2008, S. 223-283, hier: S. 255-256 und Skenderovic, D'Amato 2008.

³⁵⁹ Braun 1970, S. 106-107, S. 220ff und S. 462ff.

Italienerpartei» gründete, ausgiebig Auskunft über seine Ideologie.³⁶⁰ Die «Überfremdung» als Konzept war, wie in Kapitel 2 gezeigt, bis weit in die Behördenkreise und auch bei den Teilnehmenden der ersten Informationstagung tief verankert.

Gleichzeitig konstituierte sich gegen Ende der 1960er-Jahre eine Bewegung, die in erster Linie das ökonomistische und modernisierungstheoretisch ausgerichtete Entwicklungsverständnis kritisierte und ethnozentristische und rassistische Fragmente der Entwicklungszusammenarbeit aufspürte sowie auf fremdenfeindliche Zusammenhänge gegenüber den italienischen Arbeitskräften aufmerksam machte.³⁶¹ In diesem Zusammenhang wurden ab den 1970er-Jahren die schweizerischen Kinderbücher auf rassistische Implikationen hin untersucht.³⁶² In Basel organisierten verschiedene Kreise 1970 Demonstrationen gegen die «Schwarzenbachinitiative» (im Mai 1970) sowie Kundgebungen für die «Dritte Welt», um für die Problemlagen zu sensibilisieren.³⁶³ Im Januar 1972 rief das «Aktionskomitee gegen die Diskriminierung der italienischen Gastarbeiter» zudem zur Demonstration gegen die Nichtbedienung von Italiener*innen im Café Luxor auf.³⁶⁴

Die Akteur*innen der Mitenand-Initiative knüpften an diese Diskussionen an und forderten in den 1970er-Jahren einen grundlegend anderen Umgang mit Migrant*innen. Auf Anregung der Katholischen Arbeitnehmerbewegung (KAB) formulierten rund 30 Organisationen und Parteien einen Verfassungsartikel, der die Gleichbehandlung von Schweizer*innen und Ausländer*innen sowie die Aufhebung des Saisonier-Statuts beinhaltete.³⁶⁵ Es gilt folglich zu klären, wie die Berater*innen und die Kommission sich in diesem Spannungsfeld bewegten und positionierten und an welche Diskursstränge sie in ihrer Darstellung von Migrant*innen anknüpften.

³⁶⁰ Gründung einer «Anti-Italiener Partei» in Zürich, Antenne vom 19.08.1963, SRF. Online: <https://www.srf.ch/sendungen/myschool/die-ueberfremdungsdebatte-der-1970er-jahre>, zuletzt konsultiert am 12.06.2019.

³⁶¹ Die Erklärung von Bern (heute: Public Eye) als wichtige Akteurin auf diesem Feld wurde 1968 gegründet (vgl. auch Weibel, Andrea: Erklärung von Bern (EvB), in: HLS, Version vom 21.02.2018. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/047101/2018-02-21/>, zuletzt konsultiert 13.06.2019). Und: Holenstein et al. 2008.

³⁶² Purtschert, Patricia: «De Schorsch Gaggio reist uf Afrika»: Postkoloniale Konstellationen und diskursive Verschiebungen in Schweizer Kindergeschichten, in: Dies., Lüthi, Barbara; Falk, Francesca (Hg.): Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien, Bielefeld 2012b, S. 89-116, hier S. 101-103. Und: Renschler, Regula: «Neger hat er just erblickt [...]». Der Krasse Rassismus in den Schweizer Globi-Büchern, in: Dies. et al.: Das Gift der frühen Jahre. Rassismus in der Jugendliteratur, Basel 1981, S. 213-234.

³⁶³ Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1970, Polizeidepartement, S. 25.

³⁶⁴ Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1972, Polizeidepartement, S. 30.

³⁶⁵ Vgl. SozArch, Ar 62, Mitenand-Initiative (1973-1990), und Gerber 2003, S. 102ff. Initiativtext abrufbar unter: <https://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis128t.html>, zuletzt konsultiert am 15.6.2017.

3.3.1 Zwischen Naturhaftigkeit und Freundschaft

Im Sprechen über Migrant*innen verwendeten die Betreuer*innen und die Kommissionsmitglieder meist die Ausdrücke «Ausländer», «ausländische Arbeitskräfte» oder «Arbeitnehmer», seltener bezeichneten sie diese als «Fremd-» oder «Gastarbeiter».³⁶⁶ Herbeigezogen wurden zur Beschreibung auch immer wieder verschiedene Bezüge zur Natur. Tierische Analogien wie das Bild von Zugvögeln für Saisoniers oder der Vergleich mit verängstigten Vögeln im Falle von zwei Frauen «aus dem schwarzen Erdteil», die auf der Suche nach einer beruflichen Anschlussmöglichkeit in der Schweiz waren, treten stellenweise hervor.³⁶⁷

Die Naturhaftigkeit der Migration und ihrer Bewegungen, im Beispiel eines Vergleichs mit einem Brandherd oder mit «vom Himmel fallenden Türken»,³⁶⁸ lässt das Migrationsgeschehen bedrohlich, da unvorherseh- und unbeherrschbar, erscheinen. Im Jahresbericht von 1966, also nach dem Abschluss des Abkommens mit Italien, tauchte die beunruhigende Konfiguration der «Masse» auf. Migrant*innen, in diesem Zusammenhang als Fremdkörper umschrieben, werden in dieser Perspektive zur Ursache fremdenfeindlicher Spannungen. Die Masse als objektivierte Schuldige verursacht den Fremdenhass, nicht die einheimische Bevölkerung durch ihre Verhaltens- und Äusserungsweisen.³⁶⁹

An anderen Stellen zogen die Berater*innen verwandtschaftliche oder freundschaftliche Begriffe heran, um eine emotionale Nähe herzustellen und die Verbundenheit mit einzelnen Personen zu artikulieren: «Jeder Misserfolg traf uns persönlich, denn der Mario und die Rosina waren in der Zwischenzeit doch ein bisschen unser Sohn oder unsere Tochter geworden.»³⁷⁰ Diese Nähe wurde dann sprachlich zum Ausdruck gebracht, wenn es darum ging, die eigene Involviertheit in die Arbeit und das «Herzblut», das man investierte, zu unterstreichen. Ein anderes Beispiel lässt sich bei der Eröffnung und der Belegung des Freizeitzentrums finden, in dessen Zusammenhang von «ausländischen Freunden» die Rede ist.³⁷¹

³⁶⁶ Der Begriff «Fremdarbeiter» wurde vor allem in den ersten beiden Jahren und bis 1965 verwendet. Eine Reflexion über den Begriff des Fremdarbeiters und seiner nationalsozialistischen Implikationen ist nicht zu finden. Aus offizieller Sicht hat man sich aber, so scheint es, grundsätzlich für Begriffe entschieden, die auf die rechtliche Situation verweisen, wie Ausländer.

³⁶⁷ Akten GGG: Jahresbericht 1978. Zu einem ähnlichen Schluss kommt Wenzel allerdings in Bezug auf den Versuch der Erstellung einer Siedlung für Gastarbeiter. Wenzel 2006.

³⁶⁸ Akten GGG: Jahresbericht 1964 und Akten GGG: Brief der Leiterin an den Vorsteher des kantonalen Arbeitsamts, vom 13.1.1971.

³⁶⁹ Akten GGG: Jahresbericht 1966.

³⁷⁰ Akten GGG: Jahresbericht 1970.

³⁷¹ Akten GGG: Jahresbericht 1969, S. 2. Bezug auf die «ausländischen Freunde» wird in Akten GGG: Jahresbericht 1971 genommen. Im Jahresbericht von 1980 ist von Schützlingen die Rede. Akten GGG: Jahresbericht 1980.

3.3.2 Dankbar oder fordernd

In der Betreuungsarbeit werden zwei grundsätzliche Typen konstruiert: Der ideale Typ, der dankbar die Hilfe annimmt und arbeitsam ist und den die Betreuer*innen mit vollem Einsatz unterstützen. In der Darstellung einer jungen Frau, die alleinerziehend war und aufgrund der Bestimmungen des Familiennachzugs eine grössere Wohnung für sich und ihre drei Kinder suchen musste, kommt dieser Typ zum Ausdruck: «Eine sehr nette Ausländerin (Nationalität nennen wir bewusst nicht), tüchtig und arbeitswillig», und weiter: «[...] sie leidet an Anämie, will aber trotzdem arbeiten [...]. Almosen lehnt sie ab».³⁷² Die positive Bewertung einer alleinerziehenden Mutter folgt zudem dem Bild der sich selbst aufopfernden Mutter.

Daneben existiert der zweite Typ des widerspenstigen, aus ihrer Sicht zu viel fordernden Migranten, der das System in Frage stellte. Diesem Typ wurde die Hilfe verweigert bzw. gekürzt. Verkörpert wird dieser Typ im internen Bericht 1964 in der Darstellung eines 21-jährigen Italieners, der im Gastgewerbe arbeitete. Er beklagte sich bei der Beratungsstelle über die zu harten Arbeitsbedingungen und die Schikanen seines Arbeitgebers. Dies beeindruckte die Beraterin trotz Tränen wenig: «Ich beginne, diesem Jüngling die Leviten zu verlesen. [...] Es breche ihm sicher keinen Zacken aus der Krone wenn er, um einen momentanen Mangel zu überbrücken, auch Arbeiten verrichte, die «unter seiner Würde» seien. Ob denn der Patron den Boden wischen solle? Nachdem ihm die Fremdenpolizei eine letzte Chance gegeben habe, sich zu bewähren, hätte er sich doch etwas mehr anstrengen sollen»,³⁷³ so die Betreuerin. Und weiter: «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. [...] 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».³⁷⁴ Der beschriebene Jüngling erfüllte in den Augen der Beraterin den verlangten Arbeitsethos nicht und war offenbar nicht bereit, jede Arbeit anzunehmen, wie man es von ihm erwartet hätte.³⁷⁵ Damit kommt eine Klassendifferenz zum Ausdruck, die den italienischen jungen Mann

³⁷² Akten GGG: Jahresbericht 1980, S. 17.

³⁷³ Akten GGG: Interner Bericht 6, 14.1.1964, S. 6. In Bezug auf das Beispiel interpretiert Wenzel folgende Werterhaltung, die insbesondere in Konfliktsituationen zum Tragen kam, für ihren Untersuchungszeitraum: Eine überlegene einheimische Kultur.

³⁷⁴ Akten GGG: Interner Bericht 6, 14.1.1964, S. 6.

³⁷⁵ Weitere Beispiele finden sich einerseits im Jahresbericht von 1975, in dem eine junge Australierin vorgestellt wird, die in die Schweiz reiste aber bereits Pläne hatte, um nach ihrem Aufenthalt in ein anderes Land zu gehen. Sie meinte, «sie könne ganz nach Belieben eine französisch sprechende Familie hier finden, die ihr in einigen Wochen dazu ver helfe, ihre Französisch-Kenntnisse zu erweitern» – ohne jedoch bereit zu sein, sich für ein Jahr als «Au-Pair» im Haushalt zu verpflichten. Oder im internen Bericht 6, vom 14.1.1964, S. 2, in dem eine Person beschrieben wird, die eigentlich nach Frankreich hätte reisen wollen, dann aber in Basel bleiben musste. Sie hätten ihm eine Stelle bei einem Landwirt besorgt, er «hat sich aber nicht blicken lassen, da er als Agronom-Student immer noch auf etwas besseres hoffte». Man bemühte sich vor allem wegen seiner Frau um ihn, die sehr gut Deutsch könne und im Altersheim, in dem sie arbeitete, sehr geschätzt würde.

auf seine soziale Position als Arbeiter verweist und dem älteren Patron im Sinne einer generationellen Differenz einen anderen Platz einräumt.³⁷⁶

Die Kommission und die Berater*innen waren bemüht, den ersten Typ als Normalfall darzustellen und die arbeitsame Seite von Migrant*innen zu betonen. Verhielten sich diese jedoch nicht dementsprechend, waren sie bereit, sie zurechtzuweisen und ihnen nicht dieselbe Hilfe zukommen zu lassen. Für die Berater*innen bestand kein prinzipielles Recht auf eine Beratung. Vielmehr sollten sie anerkennen, dass es sich bei der Beratung um einen aussergewöhnlichen Dienst handelte.³⁷⁷

Durch die meist positiv konnotierte Darstellung des ersten Typs versuchten die Berater*innen und die Kommission auch ein den damaligen gesellschaftlichen Ansprüchen akzeptiertes Bild von Migrant*innen zu zeichnen. Die Hilfe für diejenigen, die sich als arbeitsame und dankbare Subjekte präsentierten, legitimierte die Arbeit der Beratungsstelle auch in Zeiten der «Überfremdungsinitiativen» und gegenüber der verbreiteten Fremdenfeindlichkeit. Durch diese Darstellung konstruierten sie aber gleichzeitig das gängige Bild eines idealen Migranten mit, der unter keinen Umständen zu fordernd auftreten durfte. Auch durch weitere Aussagen ist das Bedienen von negativen Stereotypen zu sehen: Mit Anmerkungen wie, «auch unter den Ausländern gibt es Menschen mit Herz und Mut!», oder «zwar sei er Ausländer, jedoch sehr tüchtig und einsatzbereit», wurden zwar scheinbar positive Beispiele hervorgehoben. Als Gegenbeispiele zur Normalität konstruiert, transportierten sie aber den negativen Stereotyp des faulen und herzlosen Migranten.³⁷⁸

Die Beratungsstelle sah sich immer wieder mit groben, fremdenfeindlichen Rückmeldungen konfrontiert, denen sie beim Vorhandensein eines Absenders direkt mit persönlich ermahnenden Briefen begegnete. Einige dieser Fälle nahmen die Beraterinnen zu Beginn in ihren internen Berichten auf. So beispielsweise den Fall eines Bäckermeisters, der sich dahingehend äusserte, dass es «Dammbrüche in Italien» geben solle, da es «zu viele Italiener» gebe. Ihre Reaktion bestand im Verfassen eines Briefes am Heiligen Abend, «der vielleicht dazu beigetragen hat, dass er sich in jener Nacht doch etwas geschämt hat».³⁷⁹ Auch einzelne Briefe mit Drohungen und fremdenfeindlichen Aussagen ohne Absender sind überliefert. In diesen Dokumenten wurde dem Dienst die Daseinsberechtigung abgesprochen.

Das Selbstbild der Beratungsstelle, das über die Darstellung eines hilfsbedürftigen Migranten transportiert wird, war dasjenige der rettenden Instanz. Für ihn stellten sie Retter*innen in der Not dar,

³⁷⁶ Inwieweit auch generationelle Differenzen eine Rolle spielen, kann an dieser Stelle nicht abschliessend geklärt werden.

³⁷⁷ Akten GGG: Jahresbericht 1977, S. 12: «Man trifft aber natürlich auch Hartgesottene, denen Hilfe selbstverständlich erscheint und die eigenes Verschulden nicht anerkennen wollen».

³⁷⁸ Akten GGG: Jahresbericht 1973, S. 18 und Ebd.: Kistchen «Diverse alte Akten (Konflikte, Politisches), Protokoll der Gesamtkommissionssitzung, vom 10.9.1970.

³⁷⁹ Akten GGG: Interner Bericht 6, 14.1.1964, S. 3.

die sich mit unermesslichem Einsatz engagierten. Diese duale Rollenverteilung musste aber gewahrt werden. Brach ein*e Ausländer*in aus diesem Modus aus und wurde widerspenstig, zeigte man sich irritiert über die Verhaltensweise und verweigerte im Extremfall die Unterstützung. Auch im Falle der Konstruktion der Naturhaftigkeit der Migration inszenierten sich die Beratungsstelle und die Kommission indirekt als rettende Instanz. Als Vermittlungsstelle konnten sie das Feuer löschen und die Gefahr eindämmen. Der verniedlichende, viktimisierende Vergleich mit den Vögeln wiederum legte den Schwerpunkt auf die hilfeschuchende Rolle der Ausländer*innen.

Der Idealtyp des dankbaren Migranten, der die Hilfe ohne Widerspruch entgegennimmt, erinnert an eine Konfiguration im Kasperli-Kinderbuch «De Schorsch Gaggo reist uf Afrika». Kasperli fängt dort als altruistischer Helfer den bösen Löwen, den die Einheimischen trotz ihres lokalen Wissens nicht bändigen konnten. Kasperli gelingt zusammen mit Schorsch Gaggo die Zähmung aufgrund seiner technischen Intelligenz. Er baut aus Cervelat und Wolle, die er aus der Schweiz mitgebracht hatte, eine Falle, in welche der Löwe tappt. Krambambuli, der Stammesführer, sein ganzer Stamm, ja sogar der Löwe selbst sind Kasperli schliesslich für seine heldenhafte Tat dankbar.

In dieser Geschichte widerspiegelt sich nach Patricia Purtschert die koloniale Fantasie, dass die «Völker Afrikas» die schweizerische Hilfe ehrfürchtig und voller Dank annehmen und sich durch den Überbringer der modernen Technik aus der Schweiz auf erste Modernisierungsschritte einlassen würden. Krambambuli, der im Kinderbuch äusserst passiv dargestellt wird, spricht in der Geschichte mit italienischem Akzent. Für Purtschert eine offensichtliche Überblendung der Figur mit dem in der Schweiz als Inbegriff des Fremden geltenden italienischen Arbeitsmigranten.³⁸⁰ Im Folgenden soll deshalb untersucht werden, inwiefern sich in den Zuschreibungen solche Denkmuster widerspiegeln und die Ausländer*innen als rückständig und damit erziehungsbedürftig dargestellt wurden.

Die Einführung einzelner Massnahmen, die unter dem Label der Betreuung etabliert wurden, verknüpften die Verantwortlichen mit der Idee der «Hebung» der Migrant*innen. So hatten die Säuglings-Kurse zum Ziel, die Mütter an die «neuzeitlichen» Methoden der Säuglingspflege heranzuführen. Die Kurse wurden nach kurzer Zeit mangels Interesses wieder abgesagt. Aus einem Protokoll des Basler Frauenvereins, der in die Organisation involviert war, ist aus Sicht der Kursleiterin zu lesen, wieso dem ihrer Meinung nach so war: «Kinderpflege ist in Italien Sache uralter Traditionen, die z. T. noch abergläubische Färbung haben.»³⁸¹

Darüber hinaus fällt insbesondere eine Textpassage aus dem Jahresbericht von 1975 auf. Die Ausführungen sollten zu mehr Verständnis gegenüber Migrant*innen beitragen. Zu lesen waren

³⁸⁰ Purtschert 2012b, S. 99.

³⁸¹ StABS, PA 882a F 1.8.a, Protokoll 22.2.1967.

folgende Zeilen: «Wenn man von Südländern spricht, macht man sich ganz bestimmte, oft aber falsche, Vorstellungen. Dabei gibt es nichts Schwierigeres, als die Bewohner eines einzelnen Landes auf einen Nenner zu bringen.»³⁸² Der Verfasser bemühte sich in dieser Darstellung darum, gängigen Homogenisierungstendenzen ganzer Bevölkerungsgruppen entgegenzuwirken. Nur wenige Sätze später wurden die am stärksten ausgeprägten Eigenschaften der Menschen der «südlichen Länder», worunter Italien, Spanien, Jugoslawien und die Türkei gezählt wurden, aber vom gleichen Autor vereinheitlichend zusammengefasst: Vitalität, Impulsivität, Ingeniosität, Offenheit, Stolz und Höflichkeit würden sie in ihrer Unterschiedlichkeit doch einen. Mit einer nun doch homogenisierenden Zuschreibung von meist emotionalen Eigenschaften treten Veränderbarkeit und Rationalität als Eigenschaften für diese Gruppen in den Hintergrund.³⁸³

Betont wurde darüber hinaus immer wieder, dass das Ausbildungsniveau von Migrant*innen sehr tief sei.³⁸⁴ Wiederum 1975 ist zu lesen, dass sie dennoch einen ausgeprägten Sinn für «Menschenwürde und Familie» hätten,³⁸⁵ weshalb sie nicht verstehen würden, wieso man bei Krankheit eines Verwandten nicht in die Heimat fahren dürfe oder wieso eine schwangere Frau ihre Arbeitsstelle verliere, bei ihnen werde sie geschützt. Weder der fehlende Schutz bei Schwangerschaft in der Schweiz noch ein rationales Unverständnis diesem gegenüber wurden als mögliche Argumentationslinien für die Empörung in Betracht gezogen, sondern die emotionale vormoderne Familienverbindung als Teil ihrer kulturellen Charaktereigenschaften als Grund angegeben.

Auch wenn diese Belege nur einzelne Hinweise darstellen, so kann doch in der Summe festgehalten werden, dass weder die Beratungsstelle noch die Kommission vom gesellschaftlichen Aufbruch der späten 1960er-Jahre insgesamt erfasst wurden – anders als andere Beratungsstellen, wie die Auseinandersetzung innerhalb der IGSA zeigt (vgl. Kapitel 3.1.4). Eine grundsätzliche Loslösung aus einer Hilfestellung mit paternalistischen Zügen, in der die beratene Person hilfsbedürftig blieb, ist nicht zu erkennen. Die Kommission und die Beratungsstelle blieben einer klassisch hierarchischen privaten Wohltätigkeit verpflichtet. Dabei musste sich die Beratungsstelle in einem Anspruchs-Spannungsfeld von verschiedenen Akteur*innen zurechtfinden. Die ambivalente Haltung einer klaren Forderung an das Verhalten von Migrant*innen bei gleichzeitigem zeitlich und emotional grossen Einsatz durchzieht den gesamten Untersuchungszeitraum.

³⁸² Akten GGG: Jahresbericht 1975, S. 7 «Ein Versuch, die Mentalität unserer südländischen Arbeitskräfte besser zu verstehen».

³⁸³ Ein ähnlicher Versuch wurde im Jahresbericht von 1980 unternommen, um die «Mentalität und die Lebensumstände der Türken» besser zu verstehen. Das einfache Leben in Anatolien, wo der Tagesablauf viel stärker nach der Sonne ausgerichtet sei, wurde dabei nicht an den grundsätzlichen Unterschieden zwischen ländlichen und städtischen Gebieten auch in Bezug auf ihre Arbeitsbezüge gemessen. Akten GGG: Jahresbericht 1980.

³⁸⁴ Akten GGG: Jahresbericht 1976, Vorwort Präsident Feer.

³⁸⁵ Akten GGG: Jahresbericht 1975.

3.4 Zwänge, Widerstände und Eigeninitiative: Handlungsspielräume von Migrant*innen

Die Auseinandersetzung mit dem Themenkomplex der Unterkunft sowie die Untersuchung der Zuschreibungsprozesse zeigten erste Interventionsversuche durch italienische Exponent*innen. Im Folgenden soll auf verschiedene Hinweise in den Akten und den Jahresberichten der Kommission und der Beratungsstelle fokussiert werden, welche Handlungsweisen und Widerstandshandlungen von Migrant*innen beleuchten, die sich in der Begegnung mit den privaten Betreuungsstellen ergaben.

Der beschriebene Typ des aufmüpfigen Ausländers, welchen die Beraterinnen konstruierten, macht deutlich, dass sich Migrant*innen diesen normalisierenden Zwängen der Anpassung zu widersetzen und nicht der Erwartungshaltung zu entsprechen versuchten. Gleichzeitig verweist die Reaktion der Beraterin auch auf die Grenzen des Handlungsspielraums: Es bestand die Gefahr, dass der Person die Unterstützung entzogen wurde. Nichtsdestotrotz zeigen die verschiedenen Beispiele die aktive Position, welche Migrant*innen einnahmen, um ihre Lebensrealität zu verändern.

Die beratenen Migrant*innen wählten mehrere Strategien, um das Angebot zu nutzen, darauf zu reagieren oder es zu umgehen. Da die Auseinandersetzung mit der Beratungsstelle freiwillig war, also kein Zwang zur Betreuung bestand, wurden das vermittelte Wissen und der Zugang selektiv genutzt. Insbesondere Italiener*innen, die aufgrund ihrer grossen Anzahl und ihrer attestierten «Problemhaftigkeit» im Bericht von Bosshart als Hauptzielgruppe definiert wurden, entzogen sich dem Zugriff durch die Schaffung und Nutzung eigener Angebote. Im Jahresbericht von 1965 schrieb die Beratungsstelle denn auch, dass die Italiener*innen aufgrund ihrer eigenen Angebote untervertreten seien und die Beratungsstelle eher für «kleinere Gruppen von Einwanderer», wie die Jugoslaw*innen oder die Griech*innen, wichtig sei.³⁸⁶

Die Akten zeigen auch, dass die Ratsuchenden ihr eigenes Netzwerk nutzten, um sich auszutauschen und gegenseitig zu unterstützen. Was die Beraterinnen negativ als «Flüsterpropaganda» beschrieben, kann produktiv umgedeutet werden. Durch den Informationsfluss untereinander wurde in Erfahrung gebracht, dass beispielsweise ein Gerichtsurteil positiv für die betroffene Person ausging, und diskutiert, wie man dieses Ergebnis für andere nutzen konnte.³⁸⁷ Die erteilten und geteilten Informationen führten zu einem verstärkten Wissen um die eigenen Rechte, die so besser eingefordert werden konnten. Anfang 1976 ist im Jahresbericht zu lesen, dass Italiener*innen

³⁸⁶ Akten GGG: Jahresbericht 1965.

³⁸⁷ Vgl. Akten GGG: Jahresberichte 1973 (Gerichtsurteil bzgl. Beurteilung einer Busse) und Jahresbericht 1980 (bzgl. «Flüsterpropaganda» bzgl. Erfolg von Geldrückforderungen bei Wohnungsinstandsetzungen).

selbstbewusster bezüglich ihrer Rechte als Mieter*innen auftreten würden, da sie durch ihre eigenen Organisationen besser informiert wurden.³⁸⁸ Diese *empowerten* sie.

Strategien, welche auf Handlungsmöglichkeiten ausserhalb der Beratungssituation im Kontakt mit Arbeitgeber*innen verweisen, lassen sich ebenfalls in den Berichten der Beratungsstelle finden. In Zeiten der Hochkonjunktur scheinen etliche ausländische Arbeitnehmer*innen ihre Arbeitsstelle aufgrund schlechter Behandlung unangemeldet verlassen zu haben. Trotz der Bewilligungspflicht bei einem Beruf- oder Stellenwechsel ist es ihnen vielfach gelungen, auch kurzfristig eine andere Anstellung zu finden.³⁸⁹

Den staatlichen Zugriff auf ihre Kinder und die Platzierung in Heimen umgingen die Familien in einzelnen Fällen durch das Zurückschicken der Kinder in ihr Heimatland. Ein solches Beispiel lässt sich im Jahresbericht von 1973 finden. Die Vormundschaftsbehörde entzog dem Ehepaar die elterliche Gewalt aufgrund mangelnder Aufsichtswahrnehmung. Die Beratungsstelle bemühte sich um eine andere Lösung, die sie schliesslich in der Platzierung im Schlössli Ins fand. «Leider aber waren es die Eltern, die in ihrer bildungsmässig beschränkten Einstellung wenig Verständnis für den freiheitlichen Geist, der dort im Schlössli Ins herrscht, hatten. Sie schickten deshalb auf eigene Kosten das Kind in ein Internat in seinem griechischen Heimatland.»³⁹⁰

Der direkte Einfluss auf die Arbeit durch eine Vertretung insbesondere in der Kommission blieb Migrant*innen aber lange Zeit verwehrt. Zwar wurde Franco Petoldi als «erster Ausländer» in der Kommission begrüsst, er blieb jedoch über Jahrzehnte der einzige und wurde offiziell nicht als «Ausländervertreter», sondern als Gewerkschafter aufgelistet. Dies sollte sich Mitte der 1980er-Jahre ändern, als eine öffentliche Diskussion bezüglich der Vertretung in der Kommission stattfand.³⁹¹

3.4.1 Mitbestimmung

1983 schrieb die Basler Zeitung (BAZ) in einem Artikel, dass Migrant*innen nicht einfach von Schweizer*innen betreut werden, sondern bei der Gestaltung ihrer Zukunft und ihrer Umwelt selber aktiv mitwirken und Verantwortung übernehmen wollen. Die Konsequenz daraus sei, dass sie sich in Gremien wie demjenigen der GGG beteiligen können sollen.³⁹² Die Partizipation von Migrant*innen sollte damit institutionell verankert werden.

³⁸⁸ Akten GGG: Jahresbericht 1976.

³⁸⁹ Vgl. Akten GGG: Ordner: Allgemeine Unterlagen Kommission 1962-1964. In verschiedenen Briefen ist immer wieder die Rede davon, dass Migrant*innen relativ rasch die Stelle wechseln konnten. Die Arbeitgeber*innen versuchten sie deshalb mit längeren Verträgen an sich zu binden.

³⁹⁰ Akten GGG: Jahresbericht 1973, S. 9.

³⁹¹ Akten GGG: Mäppchen Ausschuss Öffentlichkeitsarbeit: o.A.: «Ausländervertreter in der GGG-Beratungsstelle», in: BAZ, 2.10.1984, Nr. 231.

³⁹² Akten GGG: Mäppchen Ausschuss Öffentlichkeitsarbeit, o. A.: GGG-Beratungsstelle: Ausländer bängen um ihre Zukunft, in: BAZ, 23.3.1983, Nr. 69, S. 27.

Solche Forderungen wurden bereits im Laufe der 1970er-Jahre schweizweit immer wieder aufgestellt. Das Problem der fehlenden Mitwirkungsmöglichkeiten auf politischer Ebene nahm auch die Informationsbroschüre der Eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen (EKA) 1979 auf und präsentierte als Lösungsansatz die Einsetzung eines Delegierten für «Ausländerfragen» in den Exekutivorganen für kleinere Gemeinden, für grössere Kommunen war ein «Ausländerparlament» vorgesehen.³⁹³ Einzelne Gemeinden wurden bereits davor aktiv. So verfasste die städtische Koordinationsstelle für Ausländerfragen (KSA) beispielsweise in der Stadt Zürich 1979 einen Bericht, aufgrund dessen Stadtrat Max Bryner und der Leiter der Koordinationsstelle Beat Bürcher die Schaffung eines Ausländerparlaments für die Stadt Zürich anstrebten. Das Parlament war als beratende Kommission des Stadtrates angedacht, das unter anderem bei Fragen, welche Migrant*innen betrafen, hätte einbezogen werden müssen. Der Gemeinderat nahm 1984 den entsprechenden Vorschlag zu einem «Ausländerrat», wie das Parlament unterdessen hiess, an, doch die Nationale Aktion (NA) und die Schweizerische Volkspartei (SVP) ergriffen erfolgreich das Referendum.³⁹⁴ In der Volksabstimmung wurde das Anliegen mit einer Zweidrittelmehrheit abgelehnt.³⁹⁵ Im Anschluss wurde eine städtische «Ausländerkommission» gegründet, die jedoch das ursprüngliche Parlament von der Idee her nicht zu ersetzen wusste.³⁹⁶

Auch in Basel regten verschiedene politische Exponent*innen eine institutionalisierte Mitwirkungsmöglichkeit der ausländischen Bevölkerung an. Bereits 1970 reichte Frau Dr. Hernandez im Grossen Rat den Anzug «betreffend Schaffung einer Kommission zur Behandlung von Einwanderungsproblemen» ein.³⁹⁷ Darin wurde gefordert, dass die Regierung die Errichtung einer staatlichen Kommission für eine bessere Koordination prüfe, in der sowohl «in- als auch ausländische Bevölkerungsgruppen» vertreten seien, «da sich die Aufgabe nicht für, sondern nur zusammen mit der ausländischen Bevölkerung unseres Kantons lösen lässt».³⁹⁸ Die Kommission der GGG wurde im Anzug erwähnt, die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel jedoch als unzureichend beurteilt. Gerade nicht-organisierte Migrant*innen würden zu kurz kommen. Der Anzug wurde in Absprache mit der damaligen Geschäftsführerin der Beratungsstelle eingereicht. Diese bemühte sich bei ihrem Amtsantritt um eine breite politische Abstützung des Dienstes. Mit dem Verweis

³⁹³ Eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen: Informationsbroschüre zu Mitbestimmungsmöglichkeiten, Bern 1979.

³⁹⁴ SozArch, 02.3C ZA1, o.A.: Zwei Referenden gegen geplantes Ausländerforum, in: Tages-Anzeiger, 14.7.1984, Nr. 162 und o.A.: «Ausländerforum» kommt vors Volk, in: Neue Zürcher Nachrichten, 14.7.1984, Nr. 162. Bereits 1974 unternahm das Centre Social Protestant (CSP) in Lausanne einen Vorstoss zu einem solchen Ausländerparlament, Ebd., ZA 75.8 Thomi, Stefan: Konsultativparlament für Ausländer, in: National Zeitung, 29.4.1974, Nr. 133.

³⁹⁵ SozArch, 02.3C ZA1, o.A.: Der fremdenfeindliche Kreuzzug der NA, in: NZZ, 6.12.1984, Nr. 285.

³⁹⁶ SozArch, 22.5. ZA, Doetzkies, Maya: Anliegen der Ausländer blieben unerfüllt, in: Tages-Anzeiger, 29.4.1987, Nr. 98.

³⁹⁷ Akten GGG: Jahresbericht 1970.

³⁹⁸ Akten GGG: Jahresbericht 1970

auf die Existenz der Kommission der GGG wurde der Anzug jedoch abgeschrieben und die Mitwirkung der ausländischen Bevölkerungsgruppen nicht weiterverfolgt.³⁹⁹

Danach wurde es ruhiger um die Frage der Teilhabe, bis schliesslich 1984 ein neuerlicher Versuch verschiedener Organisationen gestartet wurde, die Mitsprache von Ausländer*innen in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten im Kanton Basel-Stadt zu verbessern. Die Petitionskommission des Grossen Rates erhielt in diesem Jahr eine breit abgestützte Petition. Getragen wurde sie vom *Comitato cittadino d'Intesa*, der Dachorganisation aller italienischer Verbände aller Richtungen, von der Vereinigung spanischer Arbeitnehmer in der Schweiz (ATEES) und dem Regionalkomitee Basel der Mitenand-Initiative. Unterstützung fand sie darüber hinaus in einem breiten Verbund des Gewerkschaftsbundes Basel-Stadt, einigen weiteren Gewerkschaftsverbänden, der Sozialdemokratischen Partei (SP), der Partei der Arbeit (PdA) und anderer. Die gleiche Petition wurde auch in anderen Kantonen eingereicht. Die Initiant*innen sahen sich mit einer wachsenden Desintegration von benachteiligten migrantischen und schweizerischen Bevölkerungsgruppen konfrontiert und forderten deshalb den Einsitz in städtische Kommissionen sowie das kantonale und kommunale Stimm- und Wahlrecht für Ausländer*innen. Als Sofortmassnahme verlangten sie die Einsetzung einer Konsultativ-Kommission mit Beteiligung von Ausländer*innen, wie sie in einigen Gemeinden bereits existierten: Baden, Bern, Lausanne, St. Gallen, Zürich, Wettingen, Yverdon.⁴⁰⁰ Im Zuge dieser Diskussionen musste sich die Kommission der Ausländerberatung der GGG öffnen – ein Schritt, der in anderen Gemeinden und Kantonen bereits seit längerem vollzogen worden war.⁴⁰¹ In die GGG-Kommission wurden schliesslich vier Personen mit ausländischem Pass aufgenommen.

3.4.2 Selbstorganisierte Angebote

Bereits 1966 hielt die Kommission in ihrem Jahresbericht fest, dass die eigentliche Zielgruppe der Betreuung – die Italiener*innen – unter den beratenen Personen gemessen an ihrem Anteil an der Bevölkerung untervertreten seien. Dies sei vermutlich auch deshalb so, weil sie viele eigene Angebote hätten. Das italienische Vereinswesen in der Schweiz war, wie bereits in der Einleitung angetönt, sehr ausgeprägt und umfasste ein ausserordentlich dichtes Geflecht von religiösen, sozialen, politischen und regionalen Vereinen und Verbänden, das sie bei der Bewältigung der

³⁹⁹ Akten GGG: Jahresbericht 1973, Beantwortung Anzüge Hernandez und Mattmüller und Konsorten.

⁴⁰⁰ Akten GGG: Mäppchen Ausschuss Öffentlichkeitsarbeit, o.A.: «Ausländer sollen mehr Rechte auf Mitsprache erhalten», in: BAZ, 17.3.1984, Nr. 66, S. 27.

⁴⁰¹ Akten GGG: Mäppchen Ausschuss Öffentlichkeitsarbeit, o.A.: «Ausländervertreter in der GGG-Beratungsstelle», BAZ, 2.10.1984, Nr. 231, Teil III.

Herausforderungen der Emigration unterstützte.⁴⁰² Ernst Halter bezeichnet es als eines der best- strukturierten in Europa.⁴⁰³ Rosita Fibbi zählte in ihrer Studie 1985 insgesamt 1221 italienische Organisationen, mit einem Schwergewicht in der Deutschschweiz.⁴⁰⁴

An dieser Stelle sollen summarische Worte zu den wichtigsten Vereinigungen, die sich mit ähnlichen Fragen wie die Beratungsstelle auseinandersetzen, genügen. Im nächsten Teil der Arbeit führe ich bezüglich der Bildung ausführlicher in einzelne Angebote und Aushandlungsprozesse ein. Nach dem Zweiten Weltkrieg waren die italienischen Gewerkschaften, die *Patronati*, die MCI und die *Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera* (FCLIS) die Grundpfeiler des italienischen *Associazionismo*.⁴⁰⁵ Sie sind bis heute wichtige Standbeine der italienischen Diasporas⁴⁰⁶ in der Schweiz geblieben. Die Gewerkschaften gründeten ihrerseits Beratungsstellen, wie das *Istituto Nazionale Confederale di Assistenza della Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (INCA- CGIL), die sozialistisch orientierte Beratungsstelle *Istituto Tutela e Assistenza Lavoratori della Unione Italiana del Lavoro* (ITAL-UIL) und eine der christlich demokratischen *Associazioni Cristiane Lavoratori Internazionali* (ACLI) nahestehende.⁴⁰⁷ Sie wurden von Italien her aufgebaut und suchten für ihre Ableger in der Schweiz verschiedene Kooperationen, wie das Beispiel der INCA aus Basel mit Stein zeigt, auch weil italienischen Funktionären der INCA immer wieder eine Aufenthaltsbewilligung untersagt wurde. Die Beratungsstellen dieser Organisationen waren den Bundesbehörden grundsätzlich ein Dorn im Auge. Zwar war die INCA die am meisten unter Verdacht stehende Institution, doch auch das Büro der ACLI sollte unter keinen Umständen anerkannt werden und stand unter Beobachtung, auch der schweizerischen Gewerkschaften.⁴⁰⁸

Die Organisationen standen untereinander aufgrund ihrer unterschiedlichen ideologischen Ausrichtung teilweise im Konflikt. In der alltäglichen Arbeit traten ideologische Differenzen jedoch immer wieder in den Hintergrund. So engagierten sich in Basel 1970 im Zuge der «Überfremdungsdebatten» verschiedene italienische Organisationen gemeinsam. Neben der *Colonia Libera Italiana*, der ihr nahestehenden INCA und verschiedenen Regionalvereinen beteiligte sich auch die *Associazione Cattolice Lavoratori Italiani* (ACLI) am Informationsaustausch mit den Behörden.⁴⁰⁹ Die ACLI,

⁴⁰² Meyer Sabino 2003, S. 109.

⁴⁰³ Halter 2003, S. 8.

⁴⁰⁴ Fibbi 1985, S. 39.

⁴⁰⁵ Fibbi, 1985, S. 40. Wobei sie unterschiedlich organisiert waren. So wurden die gewerkschaftlichen Ableger und die MCI nicht direkt von Migrant*innen in der Schweiz sondern von Italien aus gegründet und von dort auch meist finanziert, während dem die FCLI in der Schweiz gegründet wurde. Vgl. zum Unterschied Campani, Giovanna; Catani, Maurizio; Palidda, Salvatore: Italian Immigrant Associations in France, in: Rex, John; Zoly, Daniele; Wilpert, Czarina: Immigrant Associations in Europe, Cambridge 1987, S. 166-200.

⁴⁰⁶ In Anlehnung an Donna R. Gabaccia wird der Begriff bewusst im Plural verwendet. Sie markiert damit die Vielseitigkeit der italienischen Migrationsrealitäten (regional, lokal etc.). Gabaccia, Donna R.: Italy's many Diasporas, London 2000, S. 1-13

⁴⁰⁷ D'Amato 2001, S. 73-76.

⁴⁰⁸ Hirt 2008, S. 388-393.

⁴⁰⁹ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Comitato Permanente Italiano, 6.4.1970.

die auf den ersten Blick als Katholischer Arbeiterverein eher als konträr zur FCLI stehend interpretiert werden könnte, arbeitete, wie Schaub zeigt, immer wieder eng mit der FCLI zusammen.⁴¹⁰ Die Priester der *Missioni Cattoliche italiane*, die sowohl in Basel als auch in den Agglomerationsgemeinden einen wichtigen Stellenwert hatten, interpretierten ihre Tätigkeiten weit über die religiös-seelsorgerische Arbeit hinaus als soziale Unterstützungsarbeit. Schulfragen und die Organisation von Freizeitangeboten waren genauso Teil ihrer Aufgaben wie die Intervention bei Behörden wie der Fremdenpolizei.⁴¹¹ Wichtig für Eltern waren auch die verschiedenen *Asili*, die von den *Missioni* gegründet und geleitet wurden und in denen die Kinder tagsüber betreut wurden (vgl. Teil II). Die *Missione Cattolica* vereinte in ihren Reihen laut Fibbi zwischen 10-15% der italienischen Bevölkerung in der Schweiz.⁴¹²

Neben der *Missione Cattolica* übernahm auch die *Colonia Libera Italiana* Sektion Basel klassische Betreuungsaufgaben. Die ersten freien Kolonien wurden noch vor dem Zweiten Weltkrieg aus antifaschistischen Beweggründen gegründet, nach einem Treffen in Olten vereinten sie sich 1943 im Dachverband FCLI.⁴¹³ Die FCLI strebte eine überparteiliche Ausrichtung an. In den 1960er-Jahren erhielten die freien Kolonien grossen Zuspruch und ihre Anzahl stieg stark. Im Konsularbereich Basel zählten fünf Kolonien über 300 Mitglieder, die Gemeinde Pratteln war mit 771 Mitgliedern sogar die grösste der Schweiz.⁴¹⁴ Die Einteilung von Fibbi et al. in Tätigkeitsfelder, die spezifische Interessen der Mitglieder zum Ausdruck brachten, und solche, die auf Einflussnahme ausgerichtet waren, muss als idealtypisch verstanden werden; die Abgrenzungen vermischten sich in der Praxis.⁴¹⁵ So war die FCLI auf politische Einflussnahme ausgerichtet, auch in der Basler Sektion; sie engagierte sich aber gleichzeitig kulturell⁴¹⁶ und leistete Hilfe beim Ausfüllen der Steuererklärung, beriet bei Auseinandersetzungen an der Arbeitsstelle, organisierte Krankenbesuche und verschiedene Feste, wie Armando Bee, langjähriger Präsident in Basel im Interview erläuterte.⁴¹⁷ Laut einem Flugblatt von 1967 konnte die Sektion auch einen Sozialarbeiter für sich gewinnen, der verschiedene Beratungsaufgaben erfüllte:

⁴¹⁰ Schaub 2004, S. 78.

⁴¹¹ Intervention siehe bspw. StABS, PD-REG 3a 75948, Missione Cattolica Italiana an die Fremdenpolizei Basel-Stadt, Basel 18.3.1948. Die Arbeit der Missionen, auf die in Teil II vor allem in Bezug auf Kindertagesstätten genauer eingegangen wird, gingen in verschiedenen Ländern bis weit in die Anfänge des 20. Jahrhunderts zurück. Roberto Sala bietet einen guten Überblick zu den Anfängen in Deutschland. Sala, Roberto: Der italienische Sozialdienst für Migranten in Deutschland, in: Corni, Gustavo; Dipper, Christof (Hg.): Italiener in Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert, Berlin 2012, S. 183-196. Er betont ihre soziale und laizistische Ausrichtung.

⁴¹² Fibbi 1985, S. 38.

⁴¹³ Schaub 2004, S. 26-29, offizielle Gründungsveranstaltung 1944, S. 31

⁴¹⁴ Schaub 2004, S. 42-47.

⁴¹⁵ Bardet-Bloch, Bolzman, Fibbi 1988, Kapitel 2.

⁴¹⁶ Insbesondere die cineastischen Bemühungen der FCLI sind diesbezüglich zu nennen. La Barba, Morena: Les ciné-clubs de la Federazione delle Colonie libere italiane in Svizzera. Naissance d'un mouvement culturel dans la Suisse des années 1960, in: La Barba, Morena; Stohr, Christian; Oris, Michel et al.: La migration italienne dans la Suisse d'après-guerre, Lausanne 2013b, S. 197-242.

⁴¹⁷ Interview mit Armando Bee, langjähriger Präsident der Colonie Libere Basilea, geführt am 07.06.2012; für allgemeine Ausführungen zur FCLI: Ricciardi 2013.

«Siamo lieti di comunicare che la colonia di Basilea ha un assistente sociale a disposizione di chiunque [...] per: notizie concernenti la cassa malattia; assistenza legale; per la compilazione dei modelli di richiesta degli estratti conto per i contributi versati alla cassa pensione; per le dichiarazioni delle tasse; per rinnovo passaporti e biglietti di viaggio e per ogni informazione riguardante l'emigrazione. Le pratiche saranno completamente gratuite.»⁴¹⁸

Ricciardi, der in seiner Dissertation die Geschichte der Dachorganisation umfangreich aufarbeitet, zeigt darüber hinaus, dass verschiedene Exponent*innen intensiv an den öffentlichen und politischen Debatten teilnahmen.⁴¹⁹ Die FCLI und ihre einzelnen regionalen Kolonien gehörten zu den mitgliederstärksten Vereinigungen in der Schweiz.⁴²⁰

Neben diesen grossen Organisationen entstand auf nationaler und lokaler Ebene eine Vielzahl weiterer Vereine. Fibbi unterteilt sie in Regionalvereine und kleine Sport- und Kulturvereine, die in den Zusammenhängen dieser Arbeit nur eine untergeordnete Rolle spielen.⁴²¹ Eine wichtige bisher in der Literatur wenig beachtete Anlaufstelle war zudem die *psychologische Beratungsstelle*, die von Nella Sempio geleitet wurde und eingebunden war in die konsularische Arbeit. 1971 reiste die diplomierte Psychologin in die Schweiz, wo sie verschiedene Weiterbildungen absolvierte. 1977 eröffnete sie in Zusammenarbeit mit der *Fondazione per il perfezionamento professionale e l'assistenza scolastica* (Stiftung FOPRAS) das *Consultorio familiare*. Sie arbeitete dort therapeutisch bei individuellen Problemen und Familienauseinandersetzungen mit italienischen Migrant*innen zusammen. Insbesondere Personen der ersten Einwanderungsgeneration litten wegen der Isolierung in der neuen Umgebung unter Depressionen. Bei der nachfolgenden Generation beobachtete sie oft Konflikte innerhalb der Familie, weil viele Eltern Angst hatten, dass ihre Kinder sich von ihnen entfremden würden. Schulprobleme und die Auseinandersetzung mit der Vergangenheit in Italien waren in ihren Sitzungen ebenfalls präsenste Themen. Mit dieser Form der Unterstützung für Familien transferierte sie ein Instrument, das in Italien etabliert war. Die Familien sollten auf diesem Wege ganzheitlich unterstützt werden.⁴²²

⁴¹⁸ SozArch, Ar 40.10.5, Colonia Libera Italiana Basilea 1961-1984, cartella 2, Flugblatt vom 1.3.1967. Übersetzung: «Wir sind zufrieden, mitteilen zu können, dass die Colonia di Basilea einen allen zur Verfügung stehenden Sozialarbeiter hat [...] für: Informationen zur Krankenkasse; für Rechtsberatung; für Vorlagen für Anträge für Kontoauszüge der Pensionskassenbeiträge; für die Steuererklärung; für die Verlängerung des Reisepasses und der Reisefahrkarten und für jede Information bezüglich der Emigration. Die Dienstleistungen werden vollkommen kostenlos sein.»

⁴¹⁹ Ricciardi 2013.

⁴²⁰ Schaub 2004.

⁴²¹ Fibbi 1985, S. 40-41.

⁴²² Aus ihrer Arbeit bei der FOPRAS entstand 1995 die Multikulturelle Suchtberatungsstelle beider Basel (MUSUB). Interview mit Nella Sempio, geführt am 3.3.2014.

Auch das Generalkonsulat in Basel errichtete im Laufe der 1960er-Jahre einen *Sozialdienst*, den *Maria Rigotti* leitete. Sie setzte sich mit viel Engagement mittels aufsuchender Sozialarbeit für die Anliegen der Italiener*innen ein.⁴²³ Wie ein solcher Dienst aussah, zeigt der Bericht von Frau Galles, die diese Aufgabe im Generalkonsulat Zürich übernahm und für ein Einzugsgebiet von rund 300'000 Italiener*innen zuständig war. In einem Jahr behandelte sie rund 500 Fälle. Ein zentrales Anliegen war für sie in den 1960er-Jahre die bessere Information der Neueinreisenden, da ansonsten auf der einen Seite Erwartungen nicht erfüllt und auf der anderen Seite Frustration ausgelöst würden. In ihrer Arbeit ortete sie fünf Hauptprobleme: Probleme bei der Arbeit, in der Unterkunft, spezifische Schwierigkeiten für ledige Mütter, Eheschwierigkeiten und Krankenkassenfragen – alles Bereiche, die durch eine bessere Aufklärungshaltung entschärft werden könnten. So sei das Verhältnis zwischen Vermieter und Mieter in Italien ein ganz anderes. Wenn der Mieter die Miete in Italien regelmässig und pünktlich zahle, müsse er keine Schwierigkeiten vom Vermieter erwarten. In der Schweiz aber hörte sie einen Hausmeister bei einer Verhandlung vor dem Mietamt klagen, «daß der Mieter zu frech ist, dass er nicht zuerst grüßt, dass er Geschichten macht, wenn der Hausmeister in seine Koffer Einblick nehmen will.»⁴²⁴ In Italien sei eine solche Haltung nicht denkbar, nicht einmal, wenn die Wohnung dem Arbeitgeber gehöre. Ein ähnliches Problem stellte sich für sie beim aussergewöhnlichen Fall, wenn ein*e Italiener*in eine ganze Wohnung mieten konnte. In diesem Falle forderte sie, dass der Mietvertrag auch in italienischer Sprache vorlag, denn: «Sitten und Gebräuche sind nämlich verschieden, und man kann sich nicht ohne weiteres vorstellen, daß zum Beispiel in der tierliebenden Schweiz Vögel füttern am Fenster nicht erlaubt oder im Lande der Jodel- und Gesangsvereine beim offenen Fenster Singen und Musizieren tagsüber verboten sein kann.»⁴²⁵ Sie amtierte in solchen Fällen als Dolmetscherin und Vermittlerin, informierte beide Seiten und klärte in finanziellen Notlagen die Unterstützungsmöglichkeiten ab.

Die Angebote der Migrationsvereinigungen ermöglichten italienischen Migrant*innen, sich aus verschiedenen Richtungen Hilfestellungen zu holen. Ihre Aktivitäten gingen dabei weit über die Beratung hinaus, wie Teil II dieser Arbeit zeigen wird.

⁴²³ Vgl. Interview mit Regula Berger, geführt am 21.08.2012.

⁴²⁴ Galles, T. (assistene sociale, Consolato Generale d'Italia, Zürich): Praktische Erfahrungen in der Betreuung italienischer Arbeitskräfte, in: Zeitschrift für Präventivmedizin, 8, 1963, S. 373.

⁴²⁵ Galles 1963, S. 374.

4. Beratung als zentrales Instrument der Betreuung: Zwischenbilanz I

Ziel des vorliegenden Kapitels war es, die diskursiven Anordnungen rund um das Feld der Betreuung der ausländischen Arbeitskräfte zu erschliessen und gleichzeitig am Beispiel der Basler Beratungsstelle die ideologische Verankerung und praktische Ausgestaltung dieses Teils der privaten Wohlfahrtspolitik des schweizerischen Sozialstaates zwischen 1961 und 1980 nachzuzeichnen. Darüber hinaus sollte ein Augenmerk auf die Darstellung verschiedener Handlungsweisen von Migrant*innen gelegt werden und anhand des zentralen Themas der Unterkunft Interventionsversuche von ihrer Seite gegen eine sich wiederholende Argumentationslinie aufgezeigt werden.

Das Sprechen über den «Menschen hinter der Arbeitskraft» und die Sorge um ihn ging im Laufe der 1960er-Jahre in den Sprachgebrauch der behördlichen Instanzen ein, institutionalisierte sich allmählich und manifestierte sich in der Ausgestaltung verschiedener Kommissionen und Organisationen im lokalen Umfeld. Dabei gingen die national ausgerichteten Bestrebungen der Landeskonferenz bereits 1966 zu Ende. Die Analyse des Berichts der Studienkommission und der ersten Tagung der Landeskonferenz zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte zeigte, dass von Seiten der Behörden und Vertretern der Studienkommission grundsätzlich ein Spannungsverhältnis in der Auslegung dessen, was unter Betreuung zu verstehen sei, bestand. Einerseits wurde an das christliche Konzept der Nächstenliebe appelliert und zur Hilfe in der Not aufgerufen. Die Verantwortung hierfür wurde aufgrund der Prämisse, dass diese nur von Mensch zu Mensch geleistet werden könne und die privaten gemeinnützigen Organisationen gerade darin ihre Stärke gegenüber einem kalten Sozialstaat konstruierten, an lokale und private Träger abgegeben. Andererseits betonten die Behördenvertreter an der Landeskonferenz und die Autoren der Studienkommission die Wichtigkeit der Betreuungsarbeit als Mittel zur einseitigen Anpassung von Migrant*innen an die schweizerischen Verhältnisse. Diese sollte über verschiedene Massnahmen wie beispielsweise die Förderung der sprachlichen Verständigung oder die Unterstützung bei der Freizeitgestaltung herbeigeführt werden.

Gegen aussen ermöglichten die Überlegungen der Nächstenliebe gegenüber einer Vielzahl von Akteur*innen – insbesondere den Nachbarländern, den Migrant*innenorganisationen in der Schweiz, den internationalen Organisationen, aber auch den Kirchen und weiteren – zu symbolisieren, dass der Wille, die Verhältnisse zu verbessern und in der Not zu helfen, aus humanitärer Überzeugung vorhanden war. Damit konnte der immer lauter werdenden Kritik entgegengewirkt werden. In diesem Sinne lässt sich die Etablierung von Beratungsstellen auch aus einer politisch konjunkturellen Perspektive lesen. Durch die Appellation an ein christliches Mitgefühl war gleichzeitig eine

Mobilisierung gegen innen möglich, bei simultaner Einbettung der Betreuung in ein assimilationspolitisches Kalkül. Das Spannungsverhältnis dieser zwei Argumentationslinien ist folglich nicht so sehr als Widerspruch als vielmehr als konstitutives Verhältnis zu deuten.

Die Kommission der GGG übernahm die Argumentation der Landeskonferenz bezüglich der Abgrenzung der privaten Gemeinnützigkeit von der staatlichen Unterstützung und ordnete die Betreuung der ausländischen Arbeitskräfte darin ein. Damit erschloss sie sich ein neues Tätigkeitsfeld in einer Zeit, in welcher immer wieder über die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den gemeinnützigen Gesellschaften diskutiert wurde.

Die im Rahmen dieser Politik entstandenen, staatlich subventionierten (halb-)privaten und von der Wirtschaft mitgetragenen Beratungsstellen dienten ursprünglich offiziell der Verbesserung der «menschlichen Lage» der ausländischen Arbeitskräfte. Die an der Unterkunftsfrage entbrannte Debatte um ein menschenwürdiges Dasein entwickelte sich aber unter dem Eindruck der «Überfremdungsinitiativen» rasch zu einem Unterfangen der «Erleichterung» der Assimilation der «Südländer». Im Spannungsfeld zwischen dem Bedürfnis, Migrant*innen in Notsituationen Hilfestellungen zu bieten, und den Ressentiments gegenüber «aufmüpfigen», nicht dankbaren Ausländern sowie einem Legitimierungsdruck gegen aussen, entwickelten sich eine Reihe von Massnahmen und Programmen, die vermehrt auch die Angleichung an eine «schweizerische Lebensart» zum Ziel hatten.

In den Anfangsjahren der Beratungsstelle und der Kommission in Basel stand die Linderung der unmittelbaren Not im Vordergrund, und die Berater*innen bemühten sich, die Rechte von Migrant*innen insbesondere am Arbeitsplatz einzufordern oder durch Übersetzungen vor Gericht ihre Verteidigungsmöglichkeiten zu wahren. Die Analyse der internen Berichte fördert dabei gleichzeitig ein hierarchisches und paternalistisches Denken zutage und zeigt, dass das Agieren der Berater*innen immer unter dem Eindruck der baldigen Rückkehr der Ausländer*innen stand. Mit der Einsetzung des ersten Geschäftsführers und dem Inkrafttreten des Abkommens zwischen der Schweiz und Italien, das verbunden war mit der Erstarkung der «Überfremdungsbewegung», wurde die Legitimation der Massnahmen vermehrt an die Forderung der Anpassung geknüpft.

In den 1970er-Jahre rückte schliesslich nicht die Aufgabe der kulturellen Identität, sondern ihr Einbezug in das Leben im Ausland in den Mittelpunkt. Dadurch sollte Migrant*innen die Auseinandersetzung mit den schweizerischen Begebenheiten erleichtert, eine Anpassung also indirekt angestrebt werden. Umsetzung fand diese Idee in der Eröffnung des Freizeitzentrums.

Das Selbstverständnis der Kommission und der Beratungsstelle geriet dabei durch die gesellschaftlichen Umbrüche Ende der 1960er-Jahre und in der Auseinandersetzung mit der Miteinand-Initiative nur unwesentlich ins Wanken. Anders als andere Beratungsstellen der IGSA blieb die

Organisation in Basel den bürgerlichen Idealen der gemeinnützigen Arbeit verpflichtet. Die Hilfe von Mensch zu Mensch und nicht die Stärkung der Menschenrechte stand im Vordergrund.

Über lange Strecken verharren die Akteur*innen sowohl auf der übergreifenden Ebene der Landeskongress als auch im Basler Kontext in einem Sprechen über Migrant*innen, sie diskutierten nicht mit ihnen. Eine direkte Konsequenz aus dieser Tatsache war, dass das Kursangebot nur auf geringes Interesse stiess, wohingegen das Freizeitzentrum, in dem Migrant*innen eigene Veranstaltungen durchführen konnten, grossen Anklang fand. Die Analyse der Konstruktionsprozesse zeigt, dass man sich in der praktizierten Betreuungsarbeit im Spannungsfeld zwischen aufopfernder Hilfe, emotionaler Nähe und klar zuweisenden Positionen bewegte und Forderungen an ein sich unterordnendes, arbeitsames Subjekt stellte. Nicht allen sollte Hilfe gereicht werden, sondern nur denjenigen, die sich dankbar, lerneifrig und bescheiden in ihren Ansprüchen präsentierten. Im Falle der Konstruktion der Naturhaftigkeit der Migration inszenierten sich die Beratungsstelle und die Kommission indirekt als rettende Instanz. Als Vermittlungsstelle konnten sie das Feuer löschen und die Gefahr eindämmen.

Diese Beispiele zeigen, dass sich die Kommission und die Beratungsstelle in einem komplexen Umfeld bewegten, zwischen «Überfremdungsängsten», Bedürfnissen der Wirtschaft und alltäglichen Formen von Fremdenfeindlichkeit. Die konkreten rechtlichen und materiellen Handlungsmöglichkeiten der Betreuungsorganisationen waren begrenzt und eingebettet in ein komplexes Beziehungsgeflecht (vgl. insbesondere Exkurs Unterkunftsfrage). Nicht nur Fragen der Anpassung und die Auseinandersetzung mit den Problemen der Migrant*innen waren Teil ihrer Arbeit. Sie mussten auch die Hauptgeldgeber (Staat und Privatwirtschaft) – die teilweise divergierende Ansprüche und Ziele hatten (vgl. Kapitel 3.1.4 und Exkurs Unterkunftsfragen) –, die lokale Bevölkerung und andere Organisationen fortlaufend von der Notwendigkeit ihres Dienstes überzeugen. Sie standen stetig unter finanziellem Druck und litten unter personellen Unterbesetzungen. So betonten sie immer wieder, auch eine Beratungs- und Anlaufstelle für Schweizer*innen zu sein, und nach der Abstimmung über die zweite «Überfremdungsinitiative» beschrieben sie sich als Informationsdienst, der das gegenseitige Verständnis fördern wolle.

Migrant*innen wiederum widersetzten sich normalisierenden Zwängen der Anpassung, sie nutzten das Angebot, um sich Wissen anzueignen und weiterzugeben, sie forderten die Aufnahme in die Kommission und sie organisierten eigene Angebote zur Unterstützung. Ihre Vereinigungen wiederum setzten sich bei den Behörden für eine Veränderung der Verhältnisse, insbesondere im Bereich der Unterkünfte ein. Wie die Auswertung der Akten der Behörden auf nationaler und kantonaler Ebene in Bezug auf die Unterkunftsfrage deutlich macht, war diesen Interventionen wenig Erfolg beschieden. Die sich wiederholenden Argumentationsmuster durchzogen den gesamten Untersuchungszeitraum. Die Analyse führte darüber hinaus vor Augen, dass strukturelle

Diskriminierungen sich zwar nach dem Abkommen zwischen Italien und der Schweiz verschoben, aber weiterhin vorhanden blieben.

Nach dem Scheitern des gemeinsamen Wohnbauprojekts der GGG und der baselstädtischen Behörden war es immer weniger Ziel der Kommission und der Beratungsstelle der GGG, strukturelle Probleme abzubauen. Sie zogen sich vielmehr auf die Beratung zurück. Dieses Instrument ermöglichte aus ihrer Sicht, sich den Herausforderungen, mit denen sich Migrant*innen konfrontiert sahen, anzunehmen, ohne dabei den Staat oder die Arbeitgeber*innen grundsätzlich kritisieren zu müssen. Erzählt wird dadurch eine Geschichte der individualisierten Probleme, die sich zwar wiederholten, aber doch dem einzelnen Individuum zugeschrieben wurden. Strukturelle Probleme konnten ausgeblendet werden.⁴²⁶ Auch im Falle von Missständen am Arbeitsplatz handelt es sich in der Logik der Beratungsstelle um einzelne Übeltäter*innen. Aus den Kenntnissen über die Verhältnisse und die Probleme der Migrant*innen hätte auch eine institutionelle Neuausrichtung und Anpassung der bereits existierenden Dienststellen und die Abschaffung struktureller Barrieren gefordert werden können. Eine solche Auseinandersetzung fand jedoch nicht statt. Mit dem Betreuungsangebot für Migrant*innen wurde die Struktur des schweizerischen Sozialstaates fortgeschrieben, der aus einem Ensemble sehr unterschiedlicher Leistungen und äusserst heterogener Leistungsträger bestand. Durch das propagierte Selbstbild der Neutralität legitimierte und festigte die Stelle ihren sozialpolitisch privilegierten Zugang zu den zu beratenden Migrant*innen.

Durch die Konzentration auf die Beratung erweiterten die Berater*innen einerseits ihren eigenen Handlungsspielraum, aber auch denjenigen der beratenen Migrant*innen. Mittels des direkten Austausches mit den Behörden, beispielsweise mit der kantonalen Fremdenpolizei oder dem Erziehungsdepartement, die beide Vertreter in die Kommission entsandt hatten, konnten sie im Idealfall für den Einzelnen einen positiven Effekt beispielsweise auf ein Bewilligungsverfahren erwirken. Andererseits trugen sie durch die Nichtkritik dazu bei, dass Verhältnisse und Argumente weitertradiert wurden.

Heute arbeiten in der Beratungsstelle viele Personen, die Migrationserfahrungen mitbringen. 2010 ändert der Name in GGG Ausländerberatung, 2016 schliesslich wurde er umbenannt in GGG Migration. Die Beratungen erfreuen sich bis heute einer grossen Beliebtheit, wie die Statistiken zeigen, und einer politisch breit abgestützten Unterstützung.⁴²⁷

⁴²⁶ Ganz ähnlich wie durch die Fokussierung auf Einzelfälle in der Sozialen Arbeit strukturelle Massnahmen, die sich der Frage der Verteilungsgerechtigkeit annehmen, in den Hintergrund traten: Schnegg, Brigitte; Matter, Sonja; Sutter, Gaby: Partnerschaftlichkeit statt Paternalismus? Die Integration des «Social Casework» in die Schweizer Sozialarbeit der Nachkriegszeit, in: Conrad, Christoph; von Mandach, Laura: Auf der Kippe. Integration und Ausschluss in der Sozialhilfe und Sozialpolitik, Zürich 2008, S. 28-29.

⁴²⁷ Einzig die SVP verlangte in den letzten Jahren gewisse Einsparungen, vgl. Abstimmungsergebnisse des Grossen Rates vom 10.12.2014. Zur Beratungsfrequenz: Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt an den Grossen Rat: Ausgabenbericht betreffend Bewilligung von Staatsbeiträgen an die GGG Ausländerberatung für die Jahre 2015-2017, Regierungsratsbeschluss vom 24.9.2014, S. 5 und Ratschlag betreffend Bewilligung eines Staatsbeitrages an die GGG Migration für die Jahre 2018-2021, PD/P170978.

Teil II. Fremdsprachigkeit: Zum Umgang mit Differenz in bildungspolitischen Zusammenhängen

« **W**ir sind in der Tat überzeugt, dass die Probleme des Schulunterrichts, welche das Gedeihen unserer Gemeinschaft so unmittelbar angehen und wesentliche Aspekte ihrer intellektuellen, sozialen und moralischen Entwicklung betreffen, eine günstige, ihrer Lösung dienliche Atmosphäre nur dann finden können, wenn italienische und schweizerische Behörden eng zusammenarbeiten, und Erzieher, Pädagogen und Lehrer mit ihren Erfahrungen und Ideen aktiv mittun.»
(Pascal Antonio Baldocci, 1974)

Pasquale Antonio Baldocci, italienischer Generalkonsul in Basel von 1974 bis 1977,⁴²⁸ wandte sich mit diesen Worten 1974 an der Tagung des *Comitato Scuola*⁴²⁹ an die anwesenden Personen und rief sie zur konstruktiven Zusammenarbeit auf.⁴³⁰ Unter dem Titel «Problemi scolastici dei bambini stranieri» diskutierten Vertreterinnen und Vertreter des italienischen Konsulats, des baslerischen Erziehungsdepartementes, schweizerische und italienische Lehrpersonen und weitere interessierte Personen über die Situation fremdsprachiger Kinder im Kanton Basel-Stadt. Dabei standen die Effektivität behördlicher Interventionskonzepte und das Erreichen der «Chancengleichheit» im Zentrum. Diese Aushandlungsprozesse zwischen verschiedenen Akteur*innen um geeignete Bildungsmaßnahmen im Bereich der vorschulischen Angebote und der obligatorischen Schulen stehen im vorliegenden Kapitel im Zentrum.

Bildung wird dabei analog zu den theoretischen Ausführungen in der Einleitung als Handlungsfeld verstanden, an dessen Herausbildung nicht nur Vertreter*innen des Erziehungsdepartements beteiligt waren, sondern auch Migrant*innen und ihre Organisationen. Die Ausbildung der eigenen Kinder und die Einbindung in das schweizerische Schulsystem waren zentrale Aktionsfelder und Motor von Protest und Selbsthilfe insbesondere für italienische Migrant*innen. Sie stellten Strukturen in Frage, etablierten eigene Angebote, wie italienische Ganztageschulen, und versuchten Einfluss auf bildungspolitische Aushandlungsprozesse zu nehmen. So publizierte die FCLI beispielsweise verschiedene Berichte in ihrer Wochenzeitung *Emigrazione Italiana* und organisierte

⁴²⁸ StABS, DI-REG 1c 4-1-0 (2), Regierungsratsbeschlüsse vom 13.8.1974 und 10.5.1977.

⁴²⁹ Das Comitato Scuola war ein 1971 gegründeter Verein, welcher sich aus italienischen und schweizerischen Eltern und Lehrpersonen zusammensetzte und der sich über Elternkomitees für die Chancengleichheit italienischer Kinder einsetzte. Auf den Verein wird nachfolgend genauer eingegangen.

⁴³⁰ SozArch, Ar 40.50.4, cartella 2, Eröffnungsrede von Pasquale Antonio Baldocci an der Tagung des Comitato Scuola in Basel vom 16-17.11.1974.

zusammen mit der 1967 gegründeten Kontaktstelle für Italiener und Schweizer im Kanton Zürich 1970 eine Tagung zu bildungspolitischen Fragen.⁴³¹ Die italienische Delegation wurde in den Verhandlungen vor und nach dem Abkommen von 1964 nicht müde, in bilateralen Gesprächen auf die schwierige Lage der Kinder ihrer Bürger*innen im Ausland aufmerksam zu machen.⁴³² Dass die verschiedenen Migrationsorganisationen und ihre Mitglieder dabei nicht als homogene Gruppe interpretiert werden dürfen, zeigen Konflikte zwischen der FCLI und der *Missione Cattolica Italiana* (MCI) um die Berechtigung italienischer Schulen in der Schweiz.

Auch bei den schweizerischen Behörden lösten die Fragen nach der «richtigen» Beschulung Kontroversen aus. Bereits die Studienkommission erhob 1964 die Schulen zu einem der wichtigsten «Assimilationsfaktoren», und Braun mass in seiner Monumentalstudie von 1970 den Fragen rund um die Beschulung fremdsprachiger Kinder einen zentralen Stellenwert zu.⁴³³ Im Verlauf des Untersuchungszeitraums häuften sich zudem Publikationen aus der Sozialarbeit und der Pädagogik, die sich mit der «Entwurzelung» italienischer Kinder und ihrer Schulung auseinandersetzten.⁴³⁴ Bildung ist demnach eine dieser Thematiken, an der sich die Problemstellungen der Arbeitsmigration kristallisierten und zwar sowohl aus der Perspektive von Migrant*innen als auch aus behördlichem Blickwinkel.

Im Zentrum des zweiten Teils dieser Arbeit stehen die verschiedenen Angebote und Massnahmen, die die staatlichen und migrantischen Akteur*innen im Bildungsbereich umsetzten – wie Nachhilfeunterricht, Fremdsprachenklassen und italienische Privatschulen – sowie die Auseinandersetzungen um diese. Die Rekonstruktion der Debatten führt vor Augen, wie im Bildungsbereich auf Differenz reagiert wurde. Zudem widme ich mich der Frage, ob und wie Migrant*innen neben der Etablierung eigener Angebote Einfluss auf bildungspolitische Prozesse nehmen konnten. Da sie aus klassischen politischen Mitwirkungsprozessen ausgeschlossen waren, ist die Frage nach Faktoren, die eine Einflussnahme ermöglichten, und den angewandten Mitteln zentral. Ich untersuche, wie sich der Austausch gestaltete, welche Gremien dafür geschaffen wurden.

Diese symmetrische auf Austausch fokussierende Herangehensweise ermöglicht dreierlei: Erstens können die Bildungsbestrebungen von und für Migrant*innen sichtbar gemacht werden, und zwar nicht aus einer vornehmlich defizitorientierten Perspektive, sondern verknüpft mit der Frage nach ihrer Funktion. Dadurch werden wichtige soziale Aufgaben, die die Bildungsangebote von Migrant*innen und ihren Vereinigungen innerhalb der Gesellschaft übernahmen, um wesentliche

⁴³¹ Siehe bspw. *Emigrazione Italiana* 1959, Nr. 3 und *Emigrazione Italiana* 1965, Nr. 7 sowie *SozArch*, Ar 48, Zürcher Kontaktstelle für Ausländer und Schweizer.

⁴³² Hirt 2008, S. 297-342.

⁴³³ Studienkommission 1964, S. 147 und Braun 1970, IX Kapitel.

⁴³⁴ Vgl. Hirt 2008, S. 300-301.

Probleme zu lösen, verdeutlicht. Zweitens werden ausgehend von dieser Darstellung in Kombination mit der Frage nach den Einflussmöglichkeiten Migrant*innen aus ihrer Position als passive Objekte pädagogischer Instrumente gelöst. Einzelne Exponent*innen standen im Austausch mit Beamt*innen und versuchten die Situation für fremdsprachige Kinder zu verändern. Drittens ermöglicht die integrierte Erfassung behördlichen Handelns und die Fokussierung auf Aushandlungsprozesse den Handlungsspielraum einzelner Akteur*innen auszuloten und Grenzen zu benennen. Um diese analysieren zu können, muss zu Beginn geklärt werden, welche rechtlichen, diskursiven und politischen Rahmenbedingungen bestanden (vgl. Kapitel 5 und 6.1). Darauf aufbauend ist es mir möglich, durch die Strukturierung der Kapitel, die orientiert ist am Alter der Kinder und eingeteilt in eine vorschulische und eine schulische Zeit, jenseits einer rein staatszentrierten Perspektive die verschiedenen Angebote der Akteur*innen und ihre Aushandlungen darum zu rekonstruieren.

5. Die Schule als Aushandlungsort des Bleibens: Von nationalen Grundsätzen und kantonaler Umsetzung

Ausgangspunkt der Analyse der Aushandlung um Bildungsmaßnahmen zwischen Migrant*innen und Behörden sind drei Zusammenhänge. Erstens stellen die Prozesse im Vorfeld der Überarbeitung des bilateralen Abkommens zwischen Italien und der Schweiz von 1964 und dessen Ratifikation 1965 auch für die Frage nach der angemessenen Beschulung von fremdsprachigen Kindern wichtige Impulse dar. Zweitens war der Föderalismus zentrale Grundvoraussetzung dafür, wie und auf welcher Ebene sich die Diskussionen abspielten. Drittens fiel die Intensivierung der Debatten um eine angemessene Beschulung zusammen mit einer allgemeinen Bildungsexpansion in der Schweiz.

Wie in Teil I dargelegt, führte der immer grösser werdende Druck durch Italien und internationaler Organisationen dazu, dass die Schweiz ihr grundsätzliches Festhalten am Rotationsprinzip und damit auch ihre Bestimmungen zum Familiennachzug überdenken musste. Mit der Abkehr von einem totalen Rotationsprinzip und mit dem zumindest partiell erleichterten Familiennachzug durch das Abkommen von 1964 stellte sich die Frage nach dem Umgang mit italienischen Kindern im Schweizer Schulsystem für alle Beteiligten dringlicher denn je.⁴³⁵

Bereits 1961 hob die italienische Botschaft in einem Memorandum an den Bund das erste Mal die Ausbildung der italienischen Kinder in der Schweiz hervor. Sie wünschte sich die Aufnahme der italienischen Sprache in den Volksschulunterricht und, wo nötig, die Einführung von Klassen, die einen Übergang in die Regelschule ermöglichten. Das Thema blieb nach Ratifikation des Abkommens virulent, denn im Rahmen der Verhandlungen wurden sich die beiden Seiten nicht einig. Auf italienischen Druck hin fanden zwar allgemeine Empfehlungen Eingang in die gemeinsamen Erklärungen. Die schweizerische Delegation pochte aber darauf, dass der Unterricht Sache der Kantone sei. Frustriert über das Ergebnis insistierte die italienische Delegation auch in den folgenden Jahren immer wieder in Bundesbern. Sie forderte eine Harmonisierung und Förderung der italienischen Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur, die später unter dem Akronym HSK-Kurse bekannt wurden, sowie eine bessere Aufnahme der italienischen Kinder in die schweizerischen Kindergärten.⁴³⁶ Im Hinblick auf einen stabilisierten Aufenthalt italienischer Migrant*innen und der Öffnung der Zukunftsaussichten in der Schweiz intensivierte auch die *Colonie Libere* gegen Ende der 1960er-Jahre ihre Tätigkeiten im Bildungsbereich.⁴³⁷

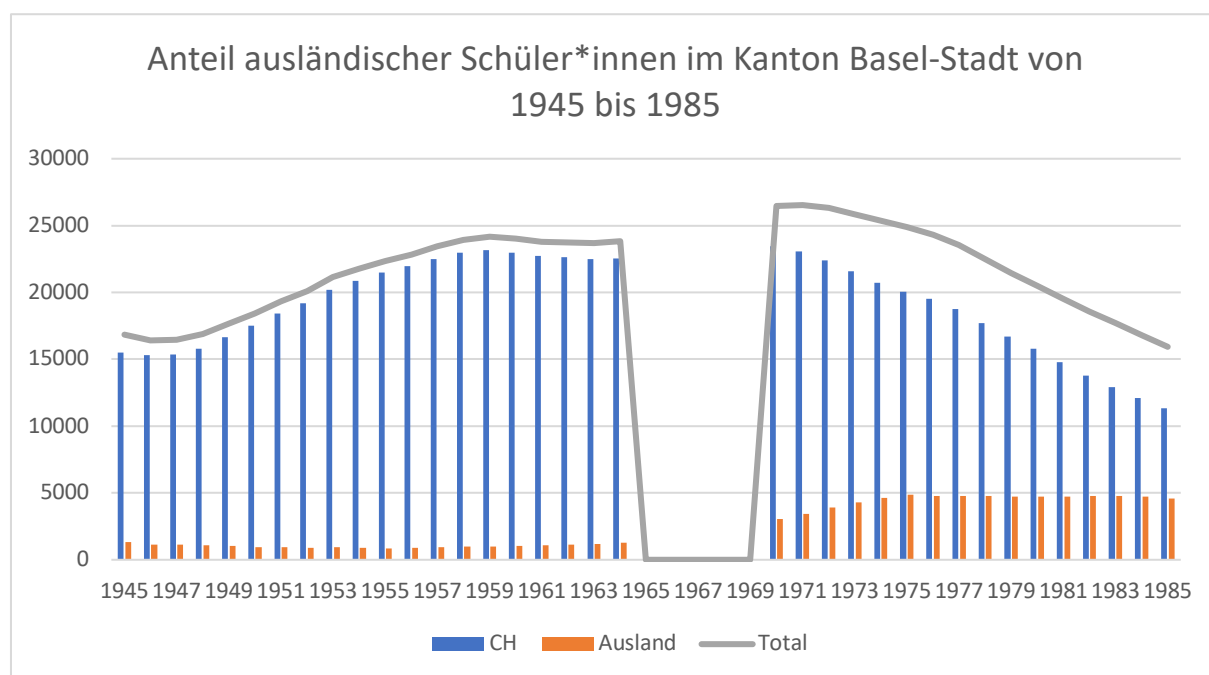
⁴³⁵ Vgl. Teil I ausführlich hierzu.

⁴³⁶ Hirt 2008, S. 304-308.

⁴³⁷ Vgl. Kapitel 6.

Zwei Argumente waren für die Vertiefung der Thematik aus Sicht der schweizerischen Behörden ausschlaggebend. Erstens war dies aus kantonaler Sicht eine zu erwartende quantitative Entwicklung. Die kantonalen Behörden vermuteten, dass der Anteil an italienisch sprachigen Kindern aufgrund der Lockerungen durch das Abkommen ansteigen würde. Zeitgenössische wissenschaftliche Abhandlungen, wie diejenige von Rudolf Braun, untermauerten diese Annahme. Sie gingen aufgrund der Liberalisierung der Familiennachzugsbestimmungen und wegen einer prognostizierten hohen Geburtenrate bei italienischen Migrantinnen von einem markant steigenden Anteil an fremdsprachigen Kindern in den öffentlichen Schulen aus.⁴³⁸

Wie genau die Entwicklung im direkten Anschluss an das Abkommen im Kanton Basel-Stadt war, lässt sich aufgrund fehlender Daten von 1965 bis 1969 nicht rückschliessen. Interessanterweise fehlen auch in Zürich die entsprechenden Angaben für die Jahre 1965 bis 1971.⁴³⁹ Festhalten lässt sich aber, dass es im Verlauf der 1970er-Jahre in Basel zu einem Anstieg im Vergleich zu 1964 kam, die Zahlen aber von 1975 bis 1984 weitgehend stagnierten, wie Grafik 1 zeigt.



Grafik 1: Anteil ausländischer Schüler*innen im Kanton Basel-Stadt von 1945 bis 1985. Von 1965 bis 1970 fehlen die Angaben. Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt, 1951, 1957, 1963, 1978, 1980/81, eigene Berechnungen und Darstellung.

Zweitens erhielt der Bildungsbereich aufgrund des inhaltlich neuen Umgangs mit Fragen des Bleibens im Zuge der Abwendung von einem totalen Rotationsmodell eine erhöhte Aufmerksamkeit. Bereits die Studienkommission erhob die Schulen zu einem bedeutenden «Assimilationsfaktor»:

⁴³⁸ Braun 1970, S. 365.

⁴³⁹ Vgl. Eigenmann 2017, S. 173.

«In der gemeinsamen Erziehung und Bildung der ausländischen Kinder auf allen Schulstufen mit den einheimischen liegt die beste Gewähr für eine echte Assimilation.»⁴⁴⁰ Diese Pflicht könnte die Schule jedoch nur erfüllen, wenn alle Kinder die öffentliche Schule besuchten. Mit der gemeinsamen Beschulung aller Kinder, also der autochthonen und der zugewanderten, sollte gewährleistet werden, dass die «Angleichung» der zugewanderten Kinder an kulturelle Normen und Werte vor Ort einfacher erzielt werde.⁴⁴¹ Das in Teil I dargelegte Assimilationsprogramm der Studienkommission umfasste aber auch den Einschluss von ausländischen Arbeitskräften und deren Familien in die schweizerischen Institutionen, darunter eben auch ganz prominent die Schulen, weshalb sie einen Ausbau der Infrastruktur und der Angebote forderte.⁴⁴²

Die Studienkommission sprach sich damit gegen separierte ausländische Schulen aus und empfahl Einführungsklassen, die die Aufnahme in die Regelklassen erleichtern, und im Hinblick auf eine allfällige Rückkehr nach Italien gegebenenfalls zusätzlichen Unterricht in italienischer Sprache.⁴⁴³

Die Empfehlungen der Studienkommission, der keine Lehrperson oder Bildungsexpert*in angehörte (vgl. Teil I), drehten sich folglich in erster Linie um akkurate Grundlagen einer gemeinsamen Beschulung und weniger um pädagogische Programme, wie Eigenmann festhält.⁴⁴⁴ Die konkrete Auseinandersetzung um die Einführung solcher Massnahmen musste aufgrund des föderativ strukturierten Bildungssystems der Schweiz in den Kantonen beziehungsweise den Gemeinden geklärt werden.⁴⁴⁵ Ein sogenanntes Bildungsministerium, das ein zentralistisches Grundprinzip vorgeben konnte, kennt die Schweiz im Gegensatz zu Italien nicht, was in den Verhandlungen rund um das Abkommen von 1964 immer wieder für rote Köpfe sorgte.⁴⁴⁶

Einzig die Schweizerische Erziehungsdirektoren-Konferenz (EDK), in der alle Kantone vertreten sind, nahm bereits damals die Stellung einer Koordinationsplattform ein. 1897 gegründet, blieben ihr aber lange Zeit die Erfolge in ihren Koordinationsbemühungen verwehrt. Zwar baute sie im

⁴⁴⁰ Studienkommission 1964, S. 147.

⁴⁴¹ Studienkommission 1964, S. 142-143 und S. 147-148.

⁴⁴² Vgl. Studienkommission 1964, S. 192ff. Zur Erinnerung: Die Studienkommission verwendete sowohl die Begriffe Assimilation als auch Integration in ihrem Bericht. Wie sie die beiden Begriffe voneinander unterscheidet, lässt sich nicht über den gesamten Bericht hindurch erschliessen. Einerseits forderten die Mitglieder der Kommission eine einseitige Anpassung an schweizerische Normen und Werte, die Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration darstelle, für die wiederum auch eine offene Haltung der schweizerischen Bevölkerung notwendig sei.

⁴⁴³ Studienkommission 1964, S. 148 und 193.

⁴⁴⁴ Vgl. auch Eigenmann 2017, S. 168.

⁴⁴⁵ Aufgrund des föderativ strukturierten Bildungssystems der Schweiz konnten die Kantone beziehungsweise die Gemeinden viel stärker als heute in Zeiten von Harnos die Schulen der obligatorischen Schulzeit gestalten. Dies hatte zur Folge, dass 25 beziehungsweise ab 1979 26 unterschiedlich strukturierte Schulsysteme existierten und die Kompetenzen, geeignete Massnahmen für die Schulung fremdsprachiger Kinder zu ergreifen, in den Händen der einzelnen Kantone lag. Vgl. Grunder, Hans-Ulrich: Schulwesen, Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, in: HLS, Version 21.11.2012. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010396/2012-11-21/>, zuletzt konsultiert am 19.6.2019.

⁴⁴⁶ Vgl. Hirt 2008.

Laufe der 1960er-Jahre ihre Organisationsstruktur kontinuierlich aus, verbindliche Regeln aufzustellen gelang ihr jedoch nicht.⁴⁴⁷ 1972 erliess sie die ersten «Grundsätze zur Schulung der Fremdarbeiterkinder», die jedoch keinen verpflichtenden Charakter für die Kantone hatten. Darin forderte die EDK die Kantone zur Einhaltung der Chancengleichheit und zur vollständigen «Integration» der Kinder in die öffentliche Schule durch geeignete Massnahmen auf. Wie diese konkret aussehen sollten, liess sie jedoch offen. 1974 und 1976 wurden diese Bestimmungen ergänzt. Im Wesentlichen umfassten die Zusätze die Forderung nach Eingliederung bereits im Vorschulalter, zusätzlicher Schulung der Lehrpersonen hinsichtlich des Umgangs mit fremdsprachigen Kindern und eine Betreuung durch die Schulberatung auch ohne Erreichung der letzten Schuljahre. Seit 1976 sollten bei Promotions- und Selektionsentscheiden zudem die Fremdsprachigkeit angemessen berücksichtigt, der direkte Eintritt in Regelklassen gegenüber Einführungsklassen vorgezogen und ausserschulische Hilfen gefördert werden.⁴⁴⁸ Aus diesen Änderungen lässt sich eine Verschiebung der präferierten Beschulungsform mit interkulturellen Ansätzen ablesen. Mit der Erklärung zur Förderung des zweisprachigen Unterrichts vom 2.3.1995 wurden diese Bestrebungen in Richtung eines integrierten Immersionsunterrichts ausgebaut, wobei vor allem das Englische und weniger die Migrationssprachen eine zentrale Rolle spielten.⁴⁴⁹

Ein solcher Blick über die EDK auf die interkantonale Ebene verleitet zu einer solchen teleologischen und linearen Interpretation des Bildungsbereichs, wie sie in den gängigen historischen Darstellungen zu Bildung und Migration hergeleitet werden: Von der defizitorientierten Ausländerpädagogik zur interkulturellen Erziehung.⁴⁵⁰ Die föderale Struktur der Schweiz führte jedoch laut Allemann-Ghionda zum einen dazu, dass jeder Kanton über unterschiedlich aufgebaute Typen von Klassen mit besonderem Lehrplan verfügte. In manchen Kantonen verloren die Sonderbeschulungsformen mit der Zunahme von Stützmassnahmen an Bedeutung, in anderen nicht.⁴⁵¹ Wie die vorliegende historische Studie zu Basel zum anderen zeigt, erprobten die Kantone die meisten

⁴⁴⁷ Vgl. verschiedene Texte hierzu in: Badertscher, Hans: Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung, Bern 1997. 1970 gelang ihr zwar der Abschluss des Schulkonkordats, aber beispielsweise Basel-Stadt ratifizierte das Konkordat trotz Beitritt nicht sogleich, obwohl die Kantone der NW EDK als «koordinationswilligste» galt. Egger, Eugen: Hat das Schulkonkordat versagt?, in: Schweizer Schule, 66 (13), 1979, S. 456.

⁴⁴⁸ Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK): Empfehlungen und Beschlüsse, online: <http://edudoc.ch/record/24416/files/D36A.pdf?ln=deversion=1>, S. 11, 15 und 43, zuletzt konsultiert am 19.6.2019. Weitere Empfehlungen und Erklärungen, die die Schulung der Gastarbeiterkinder betreffen, waren: Empfehlungen betreffend Einführung in die italienische Kultur und Sprache, 22.3.1985, Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder, 24.10.1985. Erklärung zu Rassismus und Schule, 6.6.1991, Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder, 24./25.10.1991.

⁴⁴⁹ Allemann-Ghionda, Cristina: Interkulturelle Pädagogik, in: Badertscher, Hans: Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung, Bern 1997, S. 257-263.

⁴⁵⁰ Eigenmann 2017, S. 11-12, der auf Nieke 2008 und als kritische Auseinandersetzung zum Phasenmodell Krüger-Potratz 2005, S. 43-61 angibt.

⁴⁵¹ Allemann-Ghionda, Cristina: Schulung von Migrantenkindern und interkulturelle Erziehung in der Praxis des schweizerischen Bildungswesens: Eine Übersicht über Innovationen. Dossier zur Tagung INTER 93 (EDK), Bern 1993.

Massnahmen, auch diejenige zugunsten einer gemeinsamen Beschulung mit Stützunterricht, lange bevor die ersten Grundsätze der EDK erlassen wurden. Die verschiedenen Angebote existierten zudem parallel, womit nicht von einer linearen Entwicklung gesprochen werden kann.

Die in den Kantonen auch von Migrant*innen angestossenen Bildungsangebote fielen zudem in eine Zeit, in der das Bildungswesen in der Schweiz zumindest bis zur Ölkrise umfassend expandierte. Sowohl die obligatorische als auch vor allem die nachobligatorische Schulzeit wurde davon ergriffen, Gymnasien eröffnet und weitere Ausbauprojekte an die Hand genommen.⁴⁵² Fachkräfte sollten für den Arbeitsmarkt ausgebildet werden. Damit einher ging der Anspruch einer Öffnung des Bildungswesens, die eine bessere Chancengleichheit gewähren sollte.⁴⁵³ An diesen Diskurs konnten die Migrationsorganisationen auch in Basel anknüpfen und stiessen bei einigen Akteur*innen in den städtischen Diensten auf offene Ohren. Ausserdem führten die Diskussionen im Rahmen der Bildungsexpansion zu einer angestrebten Gesamtreform, die das Erziehungsdepartement Basel-Stadt vereinnahmte. Wie diese Angebote von staatlicher und privater Seite im vorschulischen und schulischen Alter konkret aussahen, wie sie sich im Untersuchungszeitraum entwickelten und wie sie von wem kritisiert wurden, steht im folgenden Kapitel im Zentrum.

⁴⁵² Criblez, Lucien; Magnin, Charles: Die Bildungsexpansion der 1960er- und 1970er-Jahre, in: Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften, 23 (1), 2001, S. 5-11.

⁴⁵³ Felder, Pierre: Für alle! Die Basler Volksschule seit ihren Anfängen, Basel 2019, S. 220. Auch hier gab es jedoch grosse kantonale Unterschiede, so investierte der Kanton Schwyz erst sehr spät und wenig in den Bildungsbereich. Sutter, Beatrice: Bildung 1700–2000, in: Historischer Verein des Kantons Schwyz (Hg.): Die Geschichte des Kantons Schwyz, Bd. 5, Zürich 2012, S. 209–241.

6. Migrantische und behördliche Antworten auf Differenz – Akteur*innen, Angebote und Kritik

1966 hielt das Rektorat der Schulen von Riehen und Bettingen der in einem Brief an den Departementsvorsteher fest, dass weitere Massnahmen nötig seien, um den italienischen Schulkindern im baselstädtischen Schulsystem gerecht zu werden.⁴⁵⁴ Die vielseitigen Herausforderungen, mit denen sich italienische Eltern konfrontiert sahen, bedurften vielseitiger Antworten. Das folgende Kapitel widmet sich diesen Antworten, welche die verschiedenen Akteur*innen in Kooperation und manchmal auch in Konflikt zueinander entwickelten. Nach einer kurzen Einführung in die schulgesetzlichen Grundlagen des Kantons Basel-Stadt folgt es den Lebensabschnitten der Kinder und setzt damit bei vorschulischen Angeboten wie Kindertagesstätten und dem Kindergarten ein und geht über in schulische, wie die italienischen Privatschulen oder die Fremdsprachenklassen. Eine solche Gliederung wird dem Anspruch gerecht, Bildung als Handlungsfeld zu analysieren, an dessen Herausbildung ganz unterschiedliche Akteur*innen beteiligt waren, und folgt in Übereinstimmung mit deren Überzeugung, dass bereits die frühen Erziehungsphase der Kinder wesentliche Weichen für ihre spätere Schulkarriere lege. Deshalb soll es den/die Leser*in nicht erstaunen, dass im Kapitel zu den Kindergärten bereits viele Verweise auf den schulischen Bereich gemacht werden.

6.1 Migration als Randthema: Schulgesetz und Schulorganisation in Basel-Stadt

Gesetzliche Grundlage im Untersuchungszeitraum bildete das Schulgesetz vom 4. April 1929.⁴⁵⁵ Das baselstädtische Schulsystem war und ist wie in Genf und im Unterschied zu den anderen Kantonen gesamthaft kantonale organisiert, auch der Primarschulunterricht. Der Besuch des Kindergartens war im Untersuchungszeitraum freiwillig.⁴⁵⁶ Die allgemeine Schulpflicht umfasste mindestens acht Jahre, bestehend aus je vier Jahren Primarschule, ab dem Alter von sechs Jahren, und vier Jahren in der Oberstufe. Hierzu zählten die Sekundar-, die Realschule oder die ersten vier Jahre des Gymnasiums, in das bereits nach vier Jahren Primarschule gewechselt werden konnte.

⁴⁵⁴ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Brief Rektorat Schulen von Riehen und Bettingen an Erziehungsdepartement Basel-Stadt, 3.11.1965, vgl. vorliegende Arbeit S. 174ff.

⁴⁵⁵ Schulgesetz, vom 4.4.1929, in: Justizdepartement des Kantons Basel-Stadt: Gesamtausgabe der Basler Gesetzesammlung, Band I-XXXIV, Basel 1939, S. 1736-1774.

⁴⁵⁶ Erst auf das Schuljahr 2005/06 wurde das Kindergartenobligatorium eingeführt (vgl. Wichmann, D'Amato 2010, S. 84).

Tabelle 1: Einteilung der Volksschule nach Grad der Selektion.

<i>Stufe</i>	<i>Schuljahre</i>	<i>Selektionsgrad</i>	<i>Anschlussmöglichkeiten</i>
Primarschule	1. – 4. Schuljahr	Nicht selektiv.	Oberstufen.
Sekundarschule	5. – 8. Schuljahr	Nicht selektiv: Für Kinder, «deren Begabungen ein einfacher Lehrgang mit stärkerer Förderung der praktischen Fähigkeiten angemessen ist» (§ 18).	Danach meist Einstieg ins Berufsleben.
Realschule	5. – 8. Schuljahr	Selektiv: Für Kinder, «die die vier Klassen der Primarschule mit Erfolg durchlaufen haben» (§ 30).	Nicht nur direkter Berufseinstieg, sondern auch weiterführende Schulen.
Gymnasium	5. – 8. Schuljahr (und ff.)	Selektiv: Wie Realschule + Prüfung (§ 41).	Zulassung zu den Universitäten.

Quelle: Schulgesetz 1929. Eigene Darstellung.

Im Zuge der Heraufsetzung des Mindestalters für den Eintritt ins Erwerbsleben im Jahr 1938 von 14 auf 15 Jahre wurde das neunte Schuljahr 1964 für obligatorisch erklärt. Der koeduzierte Unterricht wurde in Basel 1958 an den Primarschulen und 1968 in der Oberstufe eingeführt.⁴⁵⁷

Die Hochkonjunktur und der allgemeine Bevölkerungsanstieg stellten die Volksschulen im Kanton Basel-Stadt wie auch in anderen Kantonen der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg vor verschiedene Herausforderungen.⁴⁵⁸ Die Zahl der Schulkinder in Basel stieg von 16'829 im Jahr 1945 auf 26'533 Kinder im Jahr 1971 und erforderte einen infrastrukturellen Ausbau (vgl. Grafik 1, Kapitel 5). Von 1951 bis 1974 wurden insgesamt 25 neue Schulhäuser gebaut, 21 davon für die Volksschule.⁴⁵⁹ Nach 1971 nahm die Zahl der schulpflichtigen Kinder jedoch wieder stetig ab, nur die Anzahl ausländischer Kinder stieg bis 1975 an. Sie versechsfachte sich beinahe und stieg von 863 Kindern im Jahr 1956 auf 4845 im Jahr 1975 (vgl. Grafik 1, Kapitel 5).⁴⁶⁰

Zudem veränderten sich die Anforderungen an die Ausrichtung der Schule. In Basel wurde immer wieder die frühe Selektion nach der vierten Primarschule problematisiert sowie die Reduktion der Schulklassen diskutiert. Pierre Felder legte kürzlich das erste umfassende Werk zur Entwicklung der Volksschule im Kanton Basel-Stadt seit ihren Anfängen im 19. Jahrhundert bis 2016 vor. Er

⁴⁵⁷ Felder 2019, S. 220-224 und 236-239.

⁴⁵⁸ Lengwiler, Martin; Rothenbühler, Verena; Ivedi, Cemile: Schule macht Geschichte. 175 Jahre Volksschule im Kanton Zürich, 1832-2007, Zürich 2007, S. 231.

⁴⁵⁹ Felder 2019, S. 220.

⁴⁶⁰ Schweizweite Zahlen zeigen ähnliche Entwicklungen. Die absoluten Schüler*innenzahlen nahmen seit Mitte der 1970er-Jahre ab. Die Quote der Kinder mit einem ausländischen Pass folgte dieser Entwicklung bis in die 1990er-Jahre weniger ausgeprägt, weshalb ihr Anteil stieg. D'Amato 2001, S. 220-221.

spricht für die 1960er- und 1970er-Jahre von einer grundsätzlichen Reformbereitschaft im Bildungsbereich, die im Zusammenhang mit der schweizweiten Bildungsexpansion steht (vgl. Kapitel 5). Viel diskutiert war eine Orientierungsschule, die nach der Primarschule einen gemeinsamen Unterricht aller Leistungsstufen mit einer inneren Differenzierung umfassen sollte. Noch 1973 lehnte das Volk, nachdem die Reformbestrebungen im Grossen Rat insbesondere aufgrund der Ablehnung der Liberalen Partei durchfielen, diese zwar ab. 15 Jahre später sollte ein angepasster Vorschlag der Grossratskommission jedoch vom Volk angenommen werden, wodurch der Weg für eine spätere Selektion frei wurde.⁴⁶¹

Auf nicht deutschsprachige Kinder reagierten die baselstädtischen Behörden bereits vor 1960 und lange bevor die EDK Empfehlungen erliess. Vor 1929 war es «Sache der fremdsprachigen Eltern, dafür zu sorgen, dass ihre Kinder Deutsch lernten, wenn diese in die öffentlichen Schulen aufgenommen werden sollten».⁴⁶² Mit der Revision des Schulgesetzes von 1929 erhielten die Schulen neu die Möglichkeit, Fremdsprachige abzulehnen, wenn diese nach Meinung der Schule dem Unterricht nicht genügend folgen konnten. Derselbe Paragraph erlaubte dem Erziehungsrat, im Bedarfsfall für solche Kinder Fremdsprachenklassen zu errichten.⁴⁶³ Der Erziehungsrat ist die oberste Entscheidungsinstanz im Kanton und damit zentrales Organ auch für die Umsetzung von Instrumenten zur Beschulung fremdsprachiger Kinder.⁴⁶⁴ In den Protokollen des Erziehungsrates der 1960er- und 1970er-Jahre blieb das Thema Migration jedoch ein Randthema und wurde nur wenig kontrovers diskutiert. Er war in erster Linie mit Anstellungen, Freistellungen und Urlaubsgesuchen von Lehrpersonen beschäftigt; auch die Einführung der Koedukation, Lehrplanänderungen und Diskussionen rund um die Lehrmittel nahmen viel Zeit in Anspruch.⁴⁶⁵ Aus der erhaltenen Korrespondenz mit den Spitzen des Erziehungsdepartements, und hier allen voran mit Dr. Willi Schneider, Departementssekretär des Erziehungsdepartements des Kantons Basel-Stadt von 1965 bis 1997, und dem jeweiligen Departementvorsteher (Alfred Tschokke von 1946 bis 1966 und Arnold Schneider von 1966 bis 1984) geht hervor, dass der Erziehungsrat in Bezug auf das Thema Migration meist den Vorstellungen und Vorschlägen des ED folgte, was die

⁴⁶¹ Felder 2019, S. 243-275.

⁴⁶² Felder S. 280, mit Verweis auf Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1929.

⁴⁶³ Basler Schulgesetz vom 4. April 1929, § 60. Laut Felder machte der Erziehungsrat bereits im Jahr der Verabschiedung des neuen Gesetzes von dieser Möglichkeit Gebrauch und errichtete einen Kurs für 20 französisch- und drei italienischsprechende Knaben an der Sekundarschule. Felder 2019, S. 280.

⁴⁶⁴ Der Erziehungsrat wirkt bei allen wesentlichen Fragen im Bereich des Erziehungs- und Unterrichtswesens mit. Die Präsidentin beziehungsweise der Präsident ist von Amtes wegen die Departementvorsteherin oder der Departementvorsteher. Die weiteren acht Mitglieder wählt der Grosse Rat zu Beginn jeder Legislaturperiode auf vier Jahre. Geregelt werden die Kompetenzen des Erziehungsrates durch den Paragraphen 79 des Schulgesetzes.

⁴⁶⁵ Erziehungsdepartement, 0-053, Erziehungsrat Protokolle und Beschlüsse, 1959-1984.

Wichtigkeit einer Auseinandersetzung mit den einzelnen Verwaltungseinheiten des Erziehungsdepartements umso deutlicher macht.⁴⁶⁶

In den Protokollen des Erziehungsrates kommen zudem Herausforderungen, mit denen sich eine Familie mit ausländischem Pass konfrontiert sah, kaum zum Vorschein. Nur am Rande wurden die Übertritte von der Primar- an die Oberstufe für fremdsprachige Kinder diskutiert. Auch Betreuungsangebote nach dem Unterricht waren kaum Thema. Für Migrant*innen war es aber ganz entscheidend, ob ihre Kinder ganztags betreut werden konnten, waren die meisten Eltern doch dazu gezwungen, dass beide arbeiteten – aufgrund von finanziellen Überlegungen, aber auch weil eine Aufenthaltsbewilligung direkt an eine Arbeitsstelle gebunden war.⁴⁶⁷ Die Migrationsvereinigungen installierten eigene Betreuungseinrichtungen, womit sie wichtige gesellschaftliche Funktionen übernahmen, wie das folgende Kapitel zeigt.

6.2 Angebote im vorschulischen Alter

6.2.1 Kindertagesstätten: Von Notwendigkeiten und privaten Verantwortlichkeiten

Bereits vor dem Abkommen von 1964 hielten sich Kinder, deren Eltern einen ausländischen Pass besaßen, in Basel auf. Damals war es zwar grundsätzlich schwieriger, wenn auch nicht vollständig ausgeschlossen, die eigenen Kinder nach langem und gesichertem Aufenthalt in der Schweiz nachzuziehen.⁴⁶⁸ Für Saisonarbeiter war ein Familiennachzug jedoch sowohl vor als auch nach Abschluss des Abkommens 1964 unmöglich. Für Jahresaufenthalter galten auch danach strenge Regeln.⁴⁶⁹ So hatten Italiener folgende Bedingungen zu erfüllen: Sie mussten einen einwandfreien Leumund, eine gesicherte Arbeitsstelle, eine angemessene Wohnung (vgl. Exkurs Wohnen Teil I) und im Falle der Berufstätigkeit beider Elternteile eine Betreuung für die Kinder vorweisen können.⁴⁷⁰ Die «Wohnungsklausel» zu erfüllen, war für die Familien in Zeiten von Wohnungsnot mit grossen Schwierigkeiten verbunden und fungierte im direkten Anschluss an das Abkommen als Barriere für den Familiennachzug.⁴⁷¹

⁴⁶⁶ StaBS, ED-REG 1c 330-12 (2), Kurse für fremdsprachige Kinder, 1964-1972 (Serie), Statistisches Material und Interne Abklärungen.

⁴⁶⁷ Studienkommission 1964, S. 41.

⁴⁶⁸ Piguet, Mahnig 2003, S. 68-69.

⁴⁶⁹ Vgl. Teil III, Kapitel 10: Der Familiennachzug war in erster Linie Männern vorbehalten.

⁴⁷⁰ Vgl. Studienkommission 1964, S. 192 und Teil I dieser Arbeit.

⁴⁷¹ StABS, ED-REG 1c 481-28, Scuola Lucia Barbarigo, Erziehungsdepartement an den Regierungsrat bzgl. Antrag zur Führung einer Privatschule Lucia Barbarigo, 15.6.1965.

Verschiedene Diskussionen in den 1990er-Jahren trugen die Problematik der «versteckten» Kinder in eine breitere Öffentlichkeit.⁴⁷² In der Studie von Elsbeth Müller, die sie im Auftrag der UNICEF verfasste, ist von bis zu zehntausend Schulkindern die Rede, die sich irregulär in der Schweiz aufhielten und sich deshalb teilweise tagelang in den Wohnungen ihrer Eltern verstecken mussten. Zahlen zu anwesenden Kindern im Vorschulbereich fehlen vollständig.⁴⁷³ Viele dieser Kinder berichteten in späteren Interviews davon, dass sie diese Situation nachhaltig traumatisierte.⁴⁷⁴ Die allermeisten dieser Kinder im Untersuchungszeitraum konnten die Schweizer Schule nicht besuchen, denn noch bis in die 1990er-Jahre waren nicht alle Kantone bereit, irregulär anwesende Kinder einzuschulen.⁴⁷⁵

Wegen des faktischen Arbeitszwangs und des Nachweises eines Betreuungsplatzes sowohl vor als auch nach 1964 mussten alle Eltern eine Möglichkeit finden, ihre Kinder fremdbetreuen zu lassen. Von Schweizer Seite herrschte jedoch eine grundsätzliche Zurückhaltung im Ausbau von familienergänzenden Angeboten, da sie zur Ausweitung der Staatsausgaben geführt hätten.⁴⁷⁶ Aber auch bürgerliche Vorstellungen von Familie, wonach die Erziehung in erster Linie innerhalb der Familie von der Frau zu leisten sei, verunmöglichten eine breit angelegte Diskussion und den Ausbau solcher Angebote.⁴⁷⁷ Francesca Falk zeigt in ihrer neusten Studie, dass selbst der Schweizerische Krippenverband 1964 Kinderkrippen nur als vorübergehende Lückenbüsser sah.⁴⁷⁸ Nur diejenigen Kinder, deren Mütter unausweichlich arbeiten mussten, sollten Aufnahme in solche Institutionen finden.⁴⁷⁹

Die wenigen Einrichtungen, die existierten, waren zudem teilweise zu kostspielig gerade für Arbeitsmigrantenfamilien.⁴⁸⁰ So verlangte die *Casa Nanetti*, die vom Basler Frauenverein 1963 für

⁴⁷² Bereits in den 1970er-Jahren wurde in der französisch sprechenden Schweiz auf die prekäre Situation dieser Kinder aufmerksam gemacht und Migrationsorganisationen auch in der Deutschschweiz brachten das Thema in den 1980er-Jahren immer wieder auf den Tisch: Frigerio, Marina: *Verbotene Kinder. Die Kinder der italienischen Saisoniers erzählen von Trennung und Illegalität*, Zürich 2014, S. 24.

⁴⁷³ Müller, Elsbeth: *Versteckt und alleingelassen. Über die Situation der Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus in der Schweiz*. Schweizerisches Komitee der UNICEF, Pro Juventute, Pro Familia Schweiz. Herausgegeben vom Schweizerischen Kinderschutzbund, Zürich 1992, S. 9 und 15.

⁴⁷⁴ Frigerio 2014. Vgl. auch Ricciardi, Toni: *I figli degli stagionali: bambini clandestini*, in: *Studi Emigrazione*, 47 (180), 2010, S. 872-886 und zur Aktualität des Themas im Zuge der Annahme der «Masseneinwanderungsinitiative», Club Sendung vom 27. Mai 2014: www.srf.ch/sendungen/club/saisoniers-das-trauma-der-verbotenenkinder, zuletzt konsultiert am 30.6.2018.

⁴⁷⁵ Müller 1992, S. 15. Einige Kantone verfolgten eine offene Praxis, bei der keine Verbindung zwischen Schule und Einwohnerkontrolle bestand, wobei auch in diesen Beispielen viele Eltern Angst hatten, Kinder in Schule zu schicken.

⁴⁷⁶ Insbesondere zur Mutterschaftsversicherung: Huber, Doris: *Familienpolitische Kontroversen in der Schweiz zwischen 1930 und 1984*, in: Fleiner-Gerster, Thomas; Gilliland, Pierre; Lüscher, Karl (Hg.): *Familien in der Schweiz*, Freiburg 1991, S. 147-168.

⁴⁷⁷ Gugerli, David: *Das bürgerliche Familienbild im sozialen Wandel*, in: Fleiner-Gerster, Thomas; Gilliland, Pierre; Lüscher, Karl (Hg.): *Familien in der Schweiz*, Freiburg 1991, S. 59-74.

⁴⁷⁸ Falk, Francesca: *Gender Innovation and Migration in Switzerland*, Cham 2019, S. 43.

⁴⁷⁹ Falk 2019, S. 48-49, mit einem Beispiel aus einem Jahresbericht der St. Leonhard Kindertagesstätte in Basel von 1964.

⁴⁸⁰ Vgl. auch Falk 2019, S. 47.

fremdsprachige Kinder eröffnet wurde, deren Eltern im Gastgewerbe tätig waren, 180 Franken pro Monat.⁴⁸¹ Vergleicht man diesen Betrag mit einem durchschnittlichen Lohn, wie er in den Akten der Fremdenpolizei für Frauen im Gastgewerbe ersichtlich ist, erfährt man, wie hoch die finanzielle Belastung durch einen solchen Krippenplatz gewesen sein könnte. Als «Buffetdame» war ein Lohn zwischen 300 bis 400 Franken pro Monat üblich, als Haushaltsangestellte verdienten Frauen Anfang 1960 rund 200 Franken.⁴⁸² Bereits 1966 ist im Protokoll des Leitungskomitees von einer Erhöhung des Elternbeitrags die Rede, genaue Zahlen lassen sich jedoch keine finden. Für einige Eltern schien die Erhöhung jedoch zu hoch gewesen zu sein, schickten sie ihre Kinder daraufhin doch nicht mehr in die *Casa*. Eine Mutter hätte sich zudem «erfreulicherweise» dazu entschlossen, «nicht mehr erwerbstätig zu sein».⁴⁸³ Diese Beispiele zeigen, dass die Bezahlung des Platzes die Eltern vor grosse Herausforderungen stellen konnte, und bringen zum Ausdruck, dass auch in der Beurteilung des Komitees der beste Ort für die Kinder bei der Mutter war.

In den Fremdenpolizeidossiers des Kantons Basel-Stadt lassen sich wohl auch deshalb Hinweise finden, dass sich die Familien selbst organisierten und bekannte Familien oder alleinstehende Frauen aus der Nachbarschaft für die Betreuung suchten.⁴⁸⁴ Monika Mattes weist darüber hinaus für Deutschland darauf hin, dass sich die italienischen Eltern untereinander aufteilten, gerade wenn sie Schicht arbeiteten, um so abwechselnd die Kinderbetreuung zu übernehmen.⁴⁸⁵

Der Ausbau der Angebote durch die Schaffung eigener Tagesstätten als Alternative zu diesen individuell organisierten Varianten blieb dennoch zentral für die italienischen Familien. Entscheidend für die Umsetzung dieses Anliegens zeichnete sich primär die *Missione Cattolica Italiana* (MCI).⁴⁸⁶ Die vielfach unter dem Begriff *Asilo* bezeichneten Einrichtungen, die Kinder unterschiedlichen Alters vor Schuleintritt betreuten, waren ein schweizweites Phänomen.⁴⁸⁷

⁴⁸¹ StABS, JD-REG 1a 8-1-1 (1) 4, Basler Frauenverein am Heuberg an Vorsteher des Justizdepartementes, 7.6.1968 und PA 882a DD 6.1b, Hausordnung für das Kinderheim Casa Nanetti, Kostgeld pro Monat 180 CHF. Die Casa Nanetti war eine wichtige Einrichtung, da sie für Eltern, die auch am Samstag und Sonntag arbeiten mussten, eine Lücke im Betreuungsnetz füllte.

⁴⁸² StABS, PD-REG 3a 105283, Arbeitsamt Basel-Stadt, Bewilligung vom 6.7.1960 und folgende Verlängerungen sowie PD-REG 3a 12125, Ausländische Hotelangestellte; Ausländische Saisonarbeiter im Gastwirtschaftsgewerbe; Ausländische Serviertöchter. Zeitgenössisch nahmen die Zeitungen den Betrag für die Casa Nanetti je nach politischem Lager unterschiedlich wahr.

⁴⁸³ StABS, PA 882a F 1.8.a, Protokoll der Sitzung des Komitees, 17.5.1966. 1968 ist von acht Franken «Kostgeld» pro Tag die Rede. Dieser Betrag empfindet das Komitee als zu tief, gemessen an der neuen Infrastruktur und den Leistungen, die die Casa bietet (Ebd., Protokoll vom 20.11.1968).

⁴⁸⁴ StABS, PD-REG 3a 240012.

⁴⁸⁵ Mattes, Monika: «Gastarbeiterinnen» in der Bundesrepublik. Anwerbepolitik, Migration und Geschlecht in den 50er bis 70er Jahre, Frankfurt, New York 2005, S. 283.

⁴⁸⁶ Vgl. bspw. Falk 2019, S. 47.

⁴⁸⁷ Francesca Falk zeigt, wie schwierig es ist grundsätzlich Aussagen zur Anzahl der Kinderkrippen in der Schweiz zu machen, da sie von sehr unterschiedlichen Träger*innen gegründet wurden. «[T]he membership numbers of the *Swiss Nursery Association* (founded in 1907) [is] as a rough indicator for this development. While the association only had 62 members in 1946, by 1961 the number had risen to 90. In 1970, there were already 120 members, and in 1978, membership had grown to 170.» Falk 2019, S. 47-48.

In Basel war die MCI seit Langem tätig.⁴⁸⁸ Bereits 1900 hielten sich die ersten Ordensschwwestern in Basel auf, 1902 wurde der erste Missionar, Don Giuseppe Bottassi, in die Stadt gesandt. 1903 eröffnete am Rümelinsbachweg in ehemaligen Fabrikgebäuden ein Zentrum, das bis heute besteht und in dem sich die Geistlichen und ihre freiwilligen Helfer*innen in verschiedener Weise um italienische Migrant*innen katholischen Glaubens kümmern.⁴⁸⁹ Seit 1946 übernahmen die *Scalabrini Patres*, die in der ganzen Welt Studien- und Bildungszentren zugunsten von Migrant*innen bereitstellten, die Pastoralarbeit in der MCI.⁴⁹⁰ Die Mission in Basel ordnete sich in ein Netz von 101 Missionen ein, die bis Ende der 1970er-Jahre ihre Türen öffneten, und zählt zu einer der ältesten. Barcella bezeichnet die Missionen aufgrund der Breite ihres Angebots, ihrer Heterogenität und der Entwicklung über die Jahre als «entité intermédiaire entre paroisse et association», die sowohl Tanzabende organisierte als auch bei bürokratischen Problemen half.⁴⁹¹

1952 wurde das Gebäude am Rümelinsbachweg einem grösseren Umbau unterzogen, der auch von der Stadt finanziell unterstützt wurde. 1962 konnte das Gebäude schliesslich ein weiteres Mal wesentlich erweitert werden. Mit dieser Neugestaltung erfuhr auch das Angebot an Betreuungsplätzen, das bereits vor 1952 bestanden hatte, eine Expansion. Durch den Erweiterungsbau konnten neu rund 32 Kinder aufgenommen werden. Die Betreuung dieser Kinder war so organisiert, dass sie während der Woche am Rümelinsbachweg wohnten und nur am Wochenende bei ihren Eltern weilten. 18 weiteren Kindern bot die Struktur der MCI einen Tagesplatz.⁴⁹² Der Regierungsrat unterstützte das Anliegen, weil er anerkannte, dass in der Stadt zu wenig Krippen- und Tagesheimplätze bestanden. Ein weiteres Argument war die Betreuung der Kinder in italienischer Sprache, die eine Rückkehr nach Italien und einen Eintritt in die dortige Schule vereinfache. Der Regierungsrat sprach deshalb einen Betrag in der Höhe von 210'000 Franken für den Umbau.⁴⁹³

In den folgenden Jahren gründete die MCI weitere Einrichtungen, wie die *Scuola Materna* (Kindergarten) an der Feldbergstrasse, unter deren Dach die MCI auch ein Freizeitzentrum für Erwachsene

⁴⁸⁸ Guglielmi, Silvano; Scremin, P. Lorenzo: Sulle sponde del Reno. Missione Cattolica Italiana Basilea 1903-2003, Basel 2003. Zu den Anfängen der MCI in der Schweiz vgl. auch Meyer Sabino 2003, S. 112ff. Zentrale Figur für die ersten Gründungen war Geremia Bonomelli, der die italienischen Arbeiter*innen in Europa nicht nur religiös, sondern auch sozial zu unterstützen wollte. Hierfür gründete er die Opera di assistenza agli operai emigrati.

⁴⁸⁹ Guglielmi, Scremin 2003, S. 25.

⁴⁹⁰ Guglielmi, Scremin 2003, S. 25. Zu den Scalabrini Missionaren siehe auch: <http://www.scalabriniani.org/en/>, zuletzt konsultiert am 28.6.2019.

⁴⁹¹ Barcella, Paolo: Missions catholiques et immigration italienne: réseaux et repères sociaux, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 65 (1), 2015, S. 49-64. Barcella bietet in seinem Aufsatz auch eine breite Darlegung der vorhandenen Quellen.

⁴⁹² Guglielmi, Scremin 2003 und StABS, JD-REG 1a 8-1-1 (1) 21, Brief Missione Cattolica Italiana an Regierungratspräsidenten, 13.9.1960.

⁴⁹³ Ratsschlag betreffend die Gewährung eines Staatsbeitrages an die Missione Cattolica Italiana für den Neu- und Umbau des Heimes Rümelinsbachweg 14, Nr. 5919, 7.12.1962 und StABS, JD-REG 1a 8-1-1 (1) 21, Brief Missione Cattolica Italiana an Regierungratspräsidenten, 13.9.1960.

fürte,⁴⁹⁴ sowie das *Asilo nella Rüttimeyerstrasse*, in unmittelbarer Nähe zur 1965 gegründeten *Scuola Lucia Barbarigo*, auf die ich später noch genauer eingehen werde. Geführt wurden sowohl die Schule als auch die genannten Kinderkrippen ab 1962 von den Schwestern der Kongregation *Maestre Pie Filippini*, die pädagogische Erfahrungen aus der ganzen Welt mitbrachten.⁴⁹⁵

Die Schwestern engagierten sich zudem gemeinsam mit der Caritas Basel an der Haltingerstrasse im *Asilo Pinocchio*. Die Gründung dieses Heimes weist darauf hin, dass sich die privaten Organisationen in Basel, wie etwa der Frauenverein, durchaus des Problems der fehlenden Plätze bewusst waren. Der Basler Frauenverein, der unter anderem für die Überwachung des Pflegekinderwesens verantwortlich war, thematisierte bereits Ende der 1950er-Jahre die Betreuung der «Gastarbeiterkinder» in seinen Protokollen und problematisierte die fehlenden Tagesstrukturen und den hohen Anteil an Unterbringungen von ausländischen Kindern in Pflegefamilien (1962: 18%).⁴⁹⁶ Im Herbst 1961 gelangte die Präsidentin an die Caritas mit der Aufforderung, um eine «Krippe für Kleinkinder der italienischen Gastarbeiter» besorgt zu sein. Basler Bestimmungen zufolge dürften diese Kinder nicht in bestehende Krippen aufgenommen werden.⁴⁹⁷ Die MCI, die sie bereits angefragt hätte, könne des Umbaus wegen nicht reagieren.⁴⁹⁸ Schwester Hermine und Pfarrer Blum, der für die Pfarrei St. Clara zuständig war und sich seit seiner Einsetzung für den Ausbau der Caritas in Basel eingesetzt hatte,⁴⁹⁹ gründeten schliesslich 1962 das *Asilo Pinocchio* für rund 40 Kinder. Die Betreuung übernahmen auch hier die Schwestern der Kongregation *Maestre Pie Filippini*, die Leitung blieb jedoch bei der Caritas und das Haus im Besitze der römisch-katholischen Gemeinde (RKG) Basel-Stadt.⁵⁰⁰

Die Organisation über diese verschiedenen Einheiten hinweg förderte gerade zu Beginn einige Konflikte zutage. Die *Madre Generale*, als Leiterin des Päpstlichen Instituts der *Maestre Pie Filippini*, beklagte sich bei der römisch-katholischen Gemeinde über die schlechte Infrastruktur und die ungeklärten Zuständigkeiten, die auch die RKG vor Herausforderungen stellte. Bis Ende 1967 lag

⁴⁹⁴ StABS, JD-REG 1a 8-1-1 (1) 21, Rekurs vom 4.5.1966 von J. G. (Anwaltskanzlei).

⁴⁹⁵ Guglielmi, Scremin 2003, S. 25. 1948 wurde die MCI in die RKG eingegliedert, das Verhältnis blieb laut Pfister jedoch distanziert (Pfister, Benedikt: Die Katholiken entdecken Basel. Der Weg aus dem Milieu in die Gesellschaft, Basel 2014, S. 170).

⁴⁹⁶ Der Frauenverein problematisierte in seinen Darstellungen die Unterbringung aufgrund der speziellen Situation der Kinder. Diese würden meist aus intakten Familien kommen, weshalb die Eltern sie bei jeder Gelegenheit zu sich holen wollten. Zudem sei es schwierig, abzuschätzen, wie lange ein Kind in der Schweiz bleiben würde. Trotz kritischer Stimmen von aussen dem Engagement für ausländische Kinder gegenüber sah der Verein es als seine Aufgabe, die Aufsicht aller Kinder zu übernehmen, die nicht ausschliesslich bei ihren Eltern aufwachsen konnten. Die aktiven Frauen verstanden dies als ihren Beitrag zum Kontakt zwischen «Zugewanderten und Einheimischen». Häsler, Mirjam: In fremden Händen. Die Lebensumstände von Kost- und Pflegekindern in Basel vom Mittelalter bis heute, Basel 2008, S. 139-141.

⁴⁹⁷ Nach dem Abkommen von 1964 hat sich dies verändert, spricht die Schulpsychologin Berger 1971 doch in einem Brief an die Rektoren der Primarschulen davon, dass rund 71% der Kinder in den basel-städtischen Kindertagesstätten Italienisch sprechen würden. StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Brief von R. Berger an Rektoren der Primarschulen, 8.12.1971.

⁴⁹⁸ StABS, ÖR-REG 4e 4-4-52, Bericht Blum, undatiert.

⁴⁹⁹ Zu Pfarrer Blum und seinem Wirken in Basel vgl. ausführlich: Pfister 2014.

⁵⁰⁰ StABS, ÖR-REG 4e 4-4-52, Bericht an RKG-Vorstand, 17.10.1973.

kein unterschriebener Vertrag vor, der die Kompetenzen geregelt und die Zusammenarbeit auf gesicherte Beine gestellt hätte. Dieser rechtlose Zustand stellte einerseits ein Problem für die Schwestern dar, da sie damit weder Arbeitsbescheinigung für ihren Aufenthalt hatten noch eine schriftliche Grundlage, die ihre Aufgaben definierte. Andererseits hinderte er die RKG ohne Planungssicherheit daran, die dringend notwendigen Renovationen, welche die Schwestern einforderten, auszuführen.⁵⁰¹

Die Parteien einigten sich schliesslich, auch wenn die Schwestern im Laufe der 1960er-Jahre Interesse daran zeigten, das Haus selbstständig zu übernehmen. Dagegen wehrte sich Pfarrer Blum in seiner Leitungsfunktion aber, denn die Schwestern würden einen «hiesigen Beistand» benötigen.⁵⁰²

Diese Aussage erscheint in Anbetracht der Tatsache, dass die Schwestern verschiedene Tagesheime in Basel und im Rest der Welt leiteten, bevormundend. Die Abläufe spielten sich in den kommenden Jahren aber ein, und das Einvernehmen schien gut gewesen zu sein, wie beispielsweise im Protokoll des Kirchenrates 1986 explizit hervorgehoben wurde. Aufgrund der guten Zusammenarbeit und weil die starke Auslastung das virulente Bedürfnis an einer solchen Einrichtung zeigte, beschloss der Kirchenrat 1986, das Angebot weiterzuführen und die nun wieder anstehenden Renovationen in Angriff zu nehmen.⁵⁰³

Der Frauenverein selbst gründete 1963 zudem die bereits erwähnte *Casa Nanetti*, die auch nachts geöffnet war, um den Arbeitnehmenden aus dem Gastgewerbe einen geeigneten Betreuungsplatz bieten zu können. In der Kommission, welche der *Casa* vorstand, war auch die GGG-Kommission vertreten. Ihr Betrieb war ursprünglich nur vorübergehend angedacht, bestand jedoch bis 1977, als der Verein aufgrund der hohen Mietkosten beschloss, die *Casa* zu schliessen. Während all der Jahre stand sie unter der Leitung einer «Säuglingsschwester».⁵⁰⁴ Das Erziehungsdepartement gewährte der Einrichtung einen Staatsbeitrag, der beispielsweise im Jahr 1967 96'000 Franken betrug.⁵⁰⁵

Die finanzielle Unterstützung des ED beschränkte sich aber nicht nur auf Institutionen des Frauenvereins, sondern erstreckte sich auch auf Einrichtungen, die von italienischen Organisationen unterhalten wurden. Neben der bereits erwähnten Summe zum Umbau der Räumlichkeiten der

⁵⁰¹ StABS, ÖR-REG 4e 4-4-52, Pfarrer Blum an den Präsidenten der röm.-kath. Kirche, 3.8.1964, Entwurfsbrief 13.5.1965 und Briefwechsel zwischen Pfarrer Blum, röm.-kath. Kirche und der Madre Generale zwischen 1965 und 1967.

⁵⁰² StABS, ÖR-REG 4e 4-4-52, Brief Blum an RKG 10.11.1964.

⁵⁰³ StABS, ÖR-REG 4e 4-4-52, Auszug aus dem Protokoll des Kirchenrates der röm.-kath. Kirche Basel-Stadt, 10.2.1986. Noch 2006 befand sich das Asilo Pinocchio an der Haltingerstrasse 97. Auch die Feldbergstrasse 6 wurde in der Quartierzeitung Mozaik unter den Tagesheimen zu diesem Zeitpunkt aufgeführt. Mozaik, Quartierzeitung für das Untere Kleinbasel, 1/2006, S. 30.

⁵⁰⁴ StABS, PA 882a DD 6.1b, Protokoll der Sitzung vom 19.6.1963 und PA 882a F 1.8.a Brief von Dr. med R. K. an Frau D., 27.1.1977. 1967 eröffnete der Frauenverein auch die *Casa Pupetti* als Säuglingsheim vorwiegend für Spitalmitarbeiterinnen.

⁵⁰⁵ StABS, JD-REG 1a 8-1-1 (1) 4, Casa Nanetti (1968), Kostenaufstellung 1967.

MCI unterstützte das Departement seit 1968 auch das *Asilo infantile*, welches von der Waldenserkirche betrieben wurde, mit 20'000 Franken pro Jahr.⁵⁰⁶ Dieser Betrag stieg in den folgenden Jahren kontinuierlich an. 1970 betrug er 25'000 und ab 1972 erhöhte er sich im Zusammenhang mit dem neuen Lohngesetz auf 60'000.⁵⁰⁷ Ein Grund für den verhältnismässig hohen Beitrag war die Ausrichtung des Tagesheims, welche die Vormundschaftsbehörde folgendermassen festhielt: «Es gehört [...] zur bewussten Zielsetzung dieses Tagesheimes, dass die fremdsprachigen Kinder bereits im Tagesheim unsere Landessprache erlernen und ihnen damit die spätere Integration in die hiesigen Schulen erleichtert wird.»⁵⁰⁸ Aufgrund eines Konflikts innerhalb der *Chiesa Cristiana Evangelica Italiana* mit dem Vorstand bestanden bei der Vormundschaftsbehörde Ängste, dass sich diese Ausrichtung verändern könnte, weshalb sie eine staatliche Delegierte in Person beim Regierungsrat und den zuständigen Stellen der Waldenser verlangte und zugestanden erhielt.⁵⁰⁹

Der Kanton beteiligte sich also über Subventionen am Ausbau der Angebote, anders als dies in anderen, weniger städtischen Räumen der Fall war. Damit erhielt er Steuerungsmöglichkeiten über die Ausrichtung der Angebote, die sich im Falle des *Asilo infantile* der Waldenser-Kirche deutlich zeigte. Die privaten Akteur*innen, wie die MCI oder der Frauenverein, waren es aber, die die Veränderungen ansties. Das Erziehungsdepartement lancierte keine umfassende Strategie der Erweiterung, obwohl ein Mangel herrschte und die Studienkommission in ihrem Bericht einforderte, dass diesem Bereich vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte.⁵¹⁰ Bei seinen Subventionen berücksichtigte das Departement die Angebote des Frauenvereins, der seine Partnerin in Fragen der Kinderbetreuung war, in einem grösseren Umfang als andere Anbieter. Zusätzlich gewährte es in Form des Tagesheimes der Waldenser auch denjenigen Einrichtungen einen verhältnismässig lang andauernden und hohen Betrag, die sich explizit der Sprachförderung annahmen. Dennoch blieb das Angebot hinter der Nachfrage zurück und war gerade im Falle der *Casa Nanetti* teilweise zu teuer. Der Staat konnte mit den Subventionen folglich nicht nur steuern, wie die Angebote ausgerichtet waren, sondern auch, welche überhaupt existierten, ohne jedoch die Verantwortung für diese übernehmen zu müssen.

Für die Zurückhaltung auf staatlicher Seite dürften darüber hinaus die vorherrschenden gesellschaftlichen Konventionen massgeblich gewesen sein, die sich wie eingangs formuliert, auch im Krippenverein zeigten. So formulierte der Departementssekretär auf eine Anfrage der GGG zur

⁵⁰⁶ Zur Waldenser Kirche vergleiche Teil I, Exkurs Unterkunftsfrage und StABS, ÖR-REG 4e 4-4-52, Brief der Vormundschaftsbehörde Basel-Stadt unter anderem an die röm.-kath. Gemeinde Basel-Stadt, 21.12.1970.

⁵⁰⁷ StABS, ED-REG 25c 11-2 (1), Brief der Vormundschaftsbehörde Basel-Stadt an den Vorsteher des Justizdepartements, 29.1.1974, S. 2.

⁵⁰⁸ StABS, ED-REG 25c 11-2 (1), Brief der Vormundschaftsbehörde Basel-Stadt an den Vorsteher des Justizdepartements, 29.1.1974, S. 2.

⁵⁰⁹ StABS, ED-REG 25c 11-2 (1), Brief der Vormundschaftsbehörde Basel-Stadt an den Vorsteher des Justizdepartements, 29.1.1974.

⁵¹⁰ Studienkommission 1964, S. 193.

Errichtung weiterer Kinderkrippen durch das ED 1971, dass dies nicht Sache des Erziehungsdepartements sei. «Überdies werden nie genügend Kinderkrippen bestehen, weil jede neue Kinderkrippe als Anreiz zur Erwerbstätigkeit der Mütter wirkt».⁵¹¹ Im Verlauf der 1970er-Jahre im Zuge der Bildungsexpansion, mit der eine Ausschöpfung der Begabungsreserven gefordert wurde, wurde Kinderbetreuung zwar vermehrt auch als Aufgabe des staatlichen Erziehungswesens begriffen, doch Forderungen nach mehr Kinderbetreuungsplätzen verhallten.⁵¹²

Die Migrationsorganisationen konnten diese Lücke durch ihre grosse Aktivität teilweise schliessen, indem sie eigene Angebote etablierten und Kooperationen eingingen. Wie gross die Anzahl der Angebote der MCI auch über Basel-Stadt hinaus waren, zeigt eine Auflistung des Generalkonsulats in Basel aus dem Jahr 1967. Im Einzugsgebiet des Konsulats, das auch die Kantone Basel-Landschaft, Solothurn und Aargau umfasste, betreute die MCI insgesamt 1120 Kinder zwischen drei und sieben Jahren (Kindergarten, *Scuola Materna*), und 53 im Alter unter drei.⁵¹³ Die Tagesstrukturen der MCI waren aber alle in italienischer Sprache geführt. Diese Tatsache sowie die getrennte Erziehung von italienischen und hiesigen Kindern führte im Verlauf der 1970er-Jahre zu Spannungen innerhalb des Erziehungsdepartements, wie die folgenden Ausführungen zeigen.

6.2.2 Kindergarten als Fundament der Chancengleichheit

Eine weitere Möglichkeit für das Erziehungsdepartement, sich der Betreuungsschwierigkeiten im vorschulischen Alter anzunehmen, hätte im Ausbau des Kindergartenwesens bestanden. Die Forderungen der italienischen Delegation im Nachgang des Abkommens von 1964 gingen genau in diese Richtung. Unbefriedigt vom Ergebnis der bisherigen gemeinsamen Erklärungen in Bezug auf die Bildung wünschte sie sich unter anderem eine bevorzugte Aufnahme von italienischen Kindern in die schweizerischen Kindergärten, um diese so bereits im Vorschulalter auf das schweizerische Schulsystem vorzubereiten.⁵¹⁴

Für den Kanton Basel-Stadt kann festgehalten werden, dass die Anzahl Kindergärten bis 1964 zwar anstieg, ihre Anzahl sich danach aber bei rund 130 einpendelte, um schliesslich nach einem Höhepunkt 1973 mit 145 Gebäuden bis Ende der 1970er-Jahre wieder auf 121 stark abzunehmen, wie Tabelle 2 zeigt.

⁵¹¹ StABS, ED-REG 1c 920-5 (2), Departementssekretär des Erziehungsdepartements an GGG Beratungsstelle für ausländische Arbeitskräfte, 29.11.1971.

⁵¹² Hagemann, Karen; Jarausch, Konrad H.; Allemann-Ghionda, Cristina: Children, Families, and States: Time Policies of Childcare and Schooling in a Comparative Historical Perspective, in: Dies. (Hg.): Children, Families, and the State. Time Policies of Childcare, Preschool, and Primary Education in Europe, New York 2011, S. 29. Vgl. zur Bearbeitung des Themas durch Frauen innerhalb der *Colonie Libere*: Baumann 2014.

⁵¹³ StABS, ED-REG 1c 330-12, Italiener 1-7, Consolate Generale D'Italia Basilea: Notiziario Lampo, Lettere circolari mensile agli Italiani residenti nella circoscrizione consolare, Juni 1967, S. 10.

⁵¹⁴ Hirt 2008, S. 307.

Tabelle 2: Anzahl Gebäude, Klassen und Kinder von 1948 bis 1980.

JAHR	GEBÄUDE	KLASSEN	KINDER
1948/1949	87	134	4949
1949/1950	95	145	5245
1950/1951	105	152	5541
1951/1952	108	155	5533
1952/1953	110	157	5554
1953/1954	109	159	5573
1954/1955	107	160	5686
1955/1956	110	161	5406
1956/1957	109	162	5389
1957/1958	114	165	5439
1958/1959	115	167	5474
1959/1960	116	169	5416
1960/1961	116	172	5580
1961/1962	116	172	4906
1962/1963	119	178	5067
1963/1964	125	181	5184
1964/1965	127	183	5087
1965/1966	124	183	4966
1966/1967	129	183	4991
1967/1968	129	187	5033
1968/1969	129	188	4982
1969/1970	130	188	4861
1970/1971	130	186	4703
1971/1972	130	185	4515
1972/1973	131	187	4283
1973/1974	145	186	4119
1974/1975	140	180	3821
1975/1976	135	173	3420
1976/1977	121	168	3193
1977/1978			3001
1978/1979			2821
1979/1980			2684

Quelle: Statistisches Jahrbuch, 1948-1980, eigene Darstellung.

Vergleicht man diese Entwicklung mit der Anzahl Kinder, erkennt man bereits 1960/1961 einen ersten Rückgang, als die Anzahl der in Kindergärten betreuten Kinder um fast 700 zurückging. Diese Entwicklung hing entscheidend mit einer Restrukturierung des Kindergartenwesens zusammen. In diesem Jahr beschloss der Grosse Rat, das Schulgesetz bezüglich der Kindergärten

dahingehend anzupassen, dass alle Kinder den Kindergarten nur noch zwei Jahre besuchen konnten. Diese Beschränkung sollte auch zu einer qualitativ besseren Betreuung in den sehr beliebten Kindergärten führen.⁵¹⁵ Die Anzahl Kinder erreichte danach bis 1980 nie mehr einen Wert wie vor dieser Umstrukturierung. Die Zahl der betreuten Kinder pendelte sich trotz Vermehrung der Anzahl Gebäude und Klassen nach dieser Entscheidung bei rund 5000 ein und zeigte ab 1969 wieder klare Abnahmetendenzen.

Diese entgegengesetzte Entwicklung der Zunahme an Klassen und Gebäuden bei gleichzeitiger Abnahme der Kinderzahl hängt mit neuen Ansprüchen, wie der Verringerung der Klassengrößen und veränderten Raumkonzepten, auch im Rahmen der Bildungsexpansion zusammen.⁵¹⁶ Die kontinuierliche Abnahme der Kinderzahl im Laufe der 1970er-Jahre wiederum steht auf den ersten Blick im Zusammenhang mit der einsetzenden Rezession, als viele Migrant*innen und damit auch ihre Kinder, welche die Kindergärten frequentierten, gezwungen waren, auszuwandern.⁵¹⁷ Wie aber noch zu zeigen ist, starteten verschiedene städtische Dienste gemeinsam mit italienischen Organisationen aber gerade in den 1970er-Jahren eine Offensive zur vermehrten Einbindung fremdsprachiger Kinder in die staatlichen Kindergärten. Die Entwicklung könnte zudem ein Indiz dafür sein, dass Frauen, die in der Hochkonjunktur ausserhalb des Hauses berufstätig wurden, nun in Zeiten der Rezession vermehrt wieder die Arbeiten innerhalb des Hauses verrichteten. Gegen eine solche Argumentation würde sich die Historikerin Carola Togni aussprechen. Für sie entspricht diese Aussage einem gängigen Narrativ, welches mehr Vorstellungen von Frauenarbeit transportiert, als dass es Tatsachen abbildet.⁵¹⁸ Verlässliche Zahlen liegen keine vor. Die Statistiken erfassten nur, wer vor der einsetzenden Rezession einer Arbeitslosenversicherung angeschlossen war und nun stellenlos wurde. Die Versicherung an sich war aber weder obligatorisch noch für alle zugänglich. Gerade klassische Frauenberufe wie Hausangestellte oder Teilzeitarbeit waren nicht

⁵¹⁵ Der Herbsteintritt wurde abgeschafft und beim Eintritt musste das Kind vor dem 1. Januar das vierte Lebensjahr erreicht haben. Rund 90% der Kinder im Kanton Basel-Stadt besuchten den Kindergarten. Die grosse Altersspanne der Kinder beurteilten die Kindergartenleiterinnen als zu grosse Herausforderungen, zudem sollte eine Überbelegung dadurch vermieden werden. Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betreffend die Abänderung der §§6 und 7 des Schulgesetzes vom 4. April 1929 (Reduktion der Kinderzahl in den Staatlichen Kindergärten. Aufhebung der Möglichkeiten des Herbsteintritts), Nr. 5696, 23.9.1960.

⁵¹⁶ Vgl. Ratschlag Nr. 5696, Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betreffend die Abänderung der §§6 und 7 des Schulgesetzes vom 4. April 1929 und für die Schule: Felder 2019, S. 233-234.

⁵¹⁷ Die Arbeitslosenquote blieb im Vergleich zum grossen Stellenabbau in der Schweiz verhältnismässig tief. Vgl. Tanner, Jakob: Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, München 2015, S. 419 und Zahn, Anina: Wider die Verunsicherung. Zur Beziehung zwischen Arbeitslosenkomitees und Sozialstaat in der Schweiz (1975-2002), Basel 2019 (unveröffentlichte Dissertation an der Universität Basel), S. 19-21, 140-144. Dies hatte mehrere Gründe. Einerseits existierte noch keine obligatorische Arbeitslosenversicherung, weshalb die Statistiken, die auf der Grundlage der Arbeitslosenversicherungsdaten entwickelt wurden, nicht alle Arbeitslosen erfassten. Andererseits hielt die Nichtverlängerung von Aufenthaltsbewilligung von ausländischen Arbeitnehmenden die Zahlen tief, weshalb auch vom «Export der Arbeitslosigkeit» gesprochen wird (vgl. bspw.: Lorenzetti, Luigi: Demographie und Wirtschaftsentwicklung, in: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit; Veyrassat, Béatrice (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 248 und Haug 1980, S. 7).

⁵¹⁸ Togni, Carola: *Le genre du chômage. Assurance chômage et division sexuée du travail en Suisse (1924-1982)*, Lausanne 2015a, S. 263-269.

versicherbar. Damit fielen viele Frauen aus dem Sichtfeld der Statistiken heraus. Bei denjenigen Männern, die ebenfalls nicht in die Statistik Eingang fanden, weil sie beispielsweise zuvor nicht versichert waren, gingen die Kommentatoren nicht von einer Rückkehr in den Haushalt aus. Von den Frauen hingegen erwarteten die Kommentatoren, dass sie ihre Arbeit ausserhalb des Hauses in Zeiten der Rezession niederlegten.⁵¹⁹

Tatsächlich verzeichnete der Kanton Basel-Stadt bereits seit 1969 eine negative Wanderungsbilanz, gerade auch wegen des Wegzugs von baselstädtischen Familien in den Nachbarkanton. Ein zentrales Anliegen der 1970er-Jahre war es denn auch, Strategien gegen diese Stadtfucht zu finden.⁵²⁰ Der Kanton verzeichnete aber noch 1989 eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung.⁵²¹ Diese allgemeine negative Wanderungsbilanz gerade von Familien dürfte der zentrale Grund für den Rückgang an Kindergartenkinder gewesen sein, der in der Folge zur Aufhebung verschiedener Kindergärten führte. So sollten auf das Schuljahr 1974/75 mindestens fünf Standorte schliessen. Wie ein Brief des sozialpädagogischen Dienstes an den Departementsvorsteher zeigt, traf dies fremdsprachige Kinder besonders stark, da gerade in denjenigen Quartieren, in denen viele Migrant*innen wohnten, bereits zuvor zu wenig Plätze zur Verfügung standen.⁵²² Für 1975 schlug der Dienst dem Departementsvorsteher deshalb die umgekehrte Richtung der allgemeinen Entwicklung vor: Ein zusätzlicher Kindergarten solle in einer Baracke in der Nähe der Dreirosenbrücke untergebracht werden und damit den Platzmangel beheben.⁵²³

Vorschulische Förderung als Garant für bessere Chancen in der Schule

Die Schulpsychologin Regula Berger war eine derjenigen Stimmen innerhalb des ED, die sich vehement dafür aussprach, dass möglichst alle Kinder, welche die italienisch sprachigen *Asili* besuchten, in die staatlichen Kindergärten aufgenommen würden. Sie erhoffte sich durch diesen Besuch bereits 1971, dass die Kinder beim Übertritt in die Primarschule genügend Deutschkenntnisse mitbringen würden, um dem Regelunterricht folgen zu können, und so die Initiierung

⁵¹⁹ Togni, Carola: Arbeit und Geschlechterordnung. Zur Normalisierung der Lohnarbeit in der Arbeitslosenversicherung des 20. Jahrhunderts, in: Bernet, Brigitta; Tanner, Jakob (Hg.): Ausser Betrieb. Metamorphosen der Arbeit in der Schweiz, Zürich 2015b, S. 100; Tabin, Jean-Pierre; Togni, Carola: L'assurance chômage en Suisse. Une sociohistoire (1924-1982), Lausanne 2013, S. 164-165.

⁵²⁰ Vgl. hierzu zeitgenössisch: Wunderle, Karl: Hauptziele eines Stadtkantons. Das bevölkerungspolitische Ziel von «Basel 75». Einige kritische Bemerkungen, in: Christoph Merian Stiftung (Hg.): Basler Stadtbuch, Basel 1975, S. 43-56. Online: https://www.baslerstadtbuch.ch/stadtbuch/1975/1975_1408.html, zuletzt konsultiert am 20.6.2019.

⁵²¹ Kreis 2000, S. 297 und Tabelle S. 411 sowie <https://www.statistik.bs.ch/haeufig-gefragt/einwohner/einwohnerzahl.html>, zuletzt konsultiert am 26.3.2019. Dort ist die Entwicklung interaktiv immer auf Ende des Jahres bis heute nachvollziehbar.

⁵²² StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Leiter des Sozialpädagogischen Dienstes an den Regierungsrat, 21.12.1973. Bereits davor war immer wieder die Rede davon, dass die Kindergärten in der Umgebung der Feldbergstrasse sehr ausgelastet sind. Ebd., Brief Leiterin Kindergärten Basel-Stadt an den Sozialpädagogischen Dienst, 27.12.1972.

⁵²³ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Brief des Leiters des Sozialpädagogischen Dienstes an den Departementsvorsteher, 21.12.1973.

weiterer Sonder- und Einführungsklassen vermieden würde.⁵²⁴ 1967 war Berger in den Schulpsychologischen Dienst eingetreten, wo sie bis 1972 blieb und sich um die Belange fremdsprachiger Kinder, in erster Linie italienischsprachiger Kinder, kümmerte. Schwergewichtig setzte sie sich mit dem Moment des Übertritts der Kinder vom Kindergarten in die Primarschule und von der Primarschule an die Oberstufe und damit verbunden mit der Einteilung in die verschiedenen Leistungs- und Sonderzüge auseinander.⁵²⁵

In ihrer Position als Fachverantwortliche für die Belange der italienischsprachigen Kinder machte Regula Berger verschiedentlich auf die komplexe Ausgangslage für eben diese aufmerksam. In ihrem Bericht vom 8. Februar 1971 beschreibt sie verschiedene Problemlagen und Schwierigkeiten, mit denen sich die Kinder konfrontiert sahen; so zum Beispiel den Kulturwechsel, der oft auch mit einem Wechsel der Umgebung (von Land in Stadt) verbunden sei sowie das gleichzeitige Erlernen mehrerer Sprachen (Französisch, Schriftdeutsch und Mundart). Deshalb schlug sie vor, denjenigen Kindern, denen die italienische Sprache geläufig war, den Französischunterricht zu erlassen. Für sie war demnach oft nicht «ein eigentlicher Intelligenz-Mangel» Grund für die Einweisung in eine Hilfsklasse, sondern «Sprachschwierigkeiten», «Kultur- und Bildungsunterschiede» sowie zu wenig Hilfestellung bei den Hausaufgaben.⁵²⁶ Aus diesem Grund war für sie in einem ersten Schritt ganz entscheidend, dass die Kinder bereits sehr früh ihre Deutschkompetenzen erweitern konnten.

Die Meinungen gingen jedoch auseinander und die Aufgabe stellte die Behörden vor Probleme. So erklärte sich der zuständige *Padre* zwar bereit, circa 30 Plätze für Kinder der drei Standorte (Feldbergstrasse, Rümelinsbachweg und Rütimeyerstrasse) zu reservieren. Bevor jedoch weitere bedeutende Entscheide getroffen werden könnten, müssten verschiedene zentrale Fragen geklärt werden. So sollten seiner Auffassung nach zuerst die Eltern befragt und geklärt werden, wer die Verantwortung für den Weg zwischen Tagesheim und Kindergarten übernehme, und grundlegend diskutiert werden, was tatsächlich zum Vorteil der Kinder sei.⁵²⁷

Berger ärgerte sich offensichtlich über den Zeitpunkt der Antwort, die einen Tag nach Anmeldeabschluss eingegangen sei. Sie hätte das Problem schon mehrmals mit ihm besprochen.⁵²⁸ Eine ähnliche Kritik ist in einem Bericht von 1971 zu finden, den der sozialpädagogische Dienst (SDS) in Auftrag gab, um die «Frage nach der Situation der Ausländerkinder» zu klären. Der Vorsteher des SDS orderte ihn mit dem Ziel an, herauszufinden, wo die Kinder untergebracht seien, deren Eltern berufstätig waren, und ob diese für den Schuleintritt genügend gefördert und das «Sprachproblem» befriedigend gelöst würden. Der Bericht wurde zusammen mit seiner Fortsetzung 1972

⁵²⁴ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Brief von R. Berger an Rektoren der Primarschulen, 8.12.1971.

⁵²⁵ Interview mit Regula Berger, geführt am 21.8.2012.

⁵²⁶ StABS, ED-REG 25c 11-2 (1), Brief von R. Berger an Vorsteher des Schulfürsorgeamtes, 8.2.1971.

⁵²⁷ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Brief von Padre A. an R. Berger, 29.11.1971.

⁵²⁸ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Brief von R. Berger an Rektoren der Primarschulen, 8.12.1971.

zu einer ersten wichtigen Bestandesaufnahme für die Situation in Basel. Methodisch gelangte die Autorin des Berichtes vorwiegend über Gespräche mit italienischen und baselstädtischen Akteur*innen zu ihren Ergebnissen und arbeitete eng mit Frau Berger vom SPD und zwei weiteren Frauen des SDS zusammen, die sich alle mit der Situation der migrierten Familien auseinandersetzten.⁵²⁹ Der Vorsteher der SDS kontaktierte die Autorin für diesen Auftrag, weil sie für längere Zeit in einem Entwicklungszusammenarbeitsprojekt in Sizilien tätig gewesen war.⁵³⁰ Sie dokumentierte in ihrem Bericht neben Zahlen zum steigenden Anteil italienischsprachiger Kinder im Vorschulalter auch die Situation in den verschiedenen Institutionen aus Sicht der befragten Personen, wie den Sonderklassen, den Primarschulen, aber auch der MCI. Die Autorin schloss die Darstellung der einzelnen Institutionen mit Lösungsempfehlungen ab. Zur Situation in den Tagesheimen der MCI äusserte sie sich kritisch. Die Mission sei nicht daran interessiert, ihre Kinder in die Kindergärten zu schicken, und verhindere damit «eine natürliche Integration» und fördere die Schwierigkeiten beim Übertritt an die schweizerischen Schulen. Zu sehr würden sie daran festhalten, dass diese Kinder entweder sowieso zurückkehren würden oder keine Probleme hätten und gut ins Gymnasium wechseln könnten. Aus ihrer Sicht war dies eine unrealistische Sichtweise.⁵³¹

Damit stellte die Autorin zwar die *Asili* als defizitäre Institutionen im Hinblick auf eine «natürliche Integration» in Basel dar. Was diese genau beinhaltete, blieb hingegen offen. Im Zentrum der Ausführungen und der Problematisierungen stand aber die Frage der Wahrung einer gewissen Chancengleichheit. Beim Übertritt in die Schule waren die Kinder der MCI – die Autorin und ihre Kolleginnen gingen davon aus, dass zumindest einige von ihnen in Basel bleiben und in die Primarschulen übertreten würden – zuvor nur marginal mit der deutschen Sprache in Kontakt gekommen. Deshalb seien ihre Startbedingungen in der Schule von vornherein schlechter, weshalb die Einbindung in basel-städtische Kindergärten so zentral sei.

Im selben Zeitraum führten Bildungsexpert*innen intensiviert Diskussionen um den Ausbau der Kindergärten, deren Ausrichtung und die Ausbildung der Kindergartenlehrerinnen. Letztere sahen die wichtigste Aufgabe nach wie vor darin, den Kindern einen Spielraum anzubieten.⁵³² Die Gemeinden und Kantone bemühten sich um eine allmähliche Übernahme der Angebote (Bildungsexpansion). Innerhalb dieser Diskussionen wurde der Kindergarten, wie von der Autorin der Bestandesaufnahme und Berger gefordert, vermehrt als transitorischer Raum in Richtung Schule gesehen, womit ihm eine ausgleichende Funktion von Benachteiligungen zugeschrieben

⁵²⁹ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), A. B.: Bericht über die Abklärung der Situation der Ausländerkinder in Basel-Stadt, 13.12.1971.

⁵³⁰ Interview mit der Autorin, geführt am 8.6.2012.

⁵³¹ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), A. B.: Bericht über die Abklärung der Situation der Ausländerkinder in Basel-Stadt, 13.12.1971.

⁵³² «Fremdarbeiterkinder in unseren Kindergärten», in: Der schweizerische Kindergarten, Zeitschrift für Erziehung im Vorschulalter, 61, April 1971.

wurde.⁵³³ Vor diesem Hintergrund ist die Kritik an den *Asili* und die Interpretation der Kindergärten von Berger und der Autorin der Studie für Basel vor allem als Hoffnung der Kompensation von Nachteilen durch die vorschulische Erziehung in den Kindergärten zu verstehen. Damit lagen sie in den Grundsätzen auf einer Linie mit den Forderungen der *Colonie Libere*, wie ich noch darlegen werde.

Die Kindergartenlehrerinnen im Kanton Basel-Stadt waren es denn auch, die für Berger und die Autorin wesentliche Anstösse zum Nachdenken gaben. Sie gelangten an den Schulpsychologischen Dienst und zeigten Bereitschaft, sich früh intensiv mit der Thematik auseinanderzusetzen.⁵³⁴ In ihrem Bericht von 1971 hielt die Autorin denn auch fest, dass die Kindergartenlehrerinnen vor Mehraufwand nicht zurückschreckten und beispielsweise nach Italien reisten, um mehr über die Lebensbedingungen der Kinder zu erfahren, die sie nun unterrichteten. Italienisch zu sprechen sei für sie eine Selbstverständlichkeit.⁵³⁵ Insbesondere im Laufe der 1980er-Jahre, und damit später als die angesprochenen Kindergartenlehrerinnen, reisten auf diese Art und Weise immer wieder Lehrpersonen aus der ganzen Schweiz in verschiedene Länder Europas.⁵³⁶ Dieser «Bildungstourismus», wie Cécile Bühlmann die Bemühungen bezeichnet,⁵³⁷ geriet jedoch im Zuge der interkulturellen Arbeit in den Hintergrund. Der Schwerpunkt sollte auf eine erweiterte Lehrer*innenausbildung innerhalb der Schweiz gelegt werden.⁵³⁸

Aus den Akten lässt sich herausarbeiten, dass die Kindergartenlehrerinnen weiterhin aktiv blieben. Ihnen reichten die 1970 eingeführten Deutschstunden in Kindergärten, in denen sich viele fremdsprachige Kinder aufhielten, nicht aus. Für diese Deutschstunden stellte das Primarschulrektorat «Wanderlehrerinnen» an, die der italienischen Sprache mächtig waren. Entscheidend war nicht, dass sie eine pädagogische Ausbildung genossen hatten, sondern dass sie sowohl Deutsch als auch Italienisch beherrschten.⁵³⁹ Die Kindergartenlehrerinnen beklagten aber in den folgenden Jahren immer wieder, dass die Unterstützung nicht zielführend sei. Der frühe Unterricht von 8.00 bis 8.20 Uhr und die Nichteinbindung in den Kindergartenalltag sowie fehlendes Material waren wichtige

⁵³³ Eigenmann 2017, S. 235 mit Verweis auf: Nufer 1978, S. 56-57.

⁵³⁴ Interview mit Regula Berger, geführt am 21.8.2012.

⁵³⁵ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), A. B.: Bericht über die Abklärung der Situation der Ausländerkinder in Basel-Stadt, 13.12.1971.

⁵³⁶ StALU, A 1270/886, bspw. Brief der Arbeitsgemeinschaft für die Betreuung der ausländischen Arbeitnehmer im Kanton Luzern an die jugoslawischen Erziehungsbehörden, 23.10.1986, oder Schulinspektorat des Kantons Basellandschaft, Studienreise nach Jugoslawien, 17.11.1986. Bühlmann nahm selbst daran teil und bewertete den Austausch positiv.

⁵³⁷ Bühlmann, Cécile: Interkulturelle Erziehung. Von der Absichtserklärung zur Praxis – ein langer Weg, in: Prodoliet, Simone (Hg.): Blickwechsel. Die Multikulturelle Schweiz an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Luzern 1998, S. 239.

⁵³⁸ Haupttriebfeder interkultureller Bemühungen blieb aber die Migration, so Allemann-Ghionda 1997, S. 260.

⁵³⁹ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Protokoll/Aktennotiz, Schulpsychologischer Dienst, 13.1.1970.

Kritikpunkte.⁵⁴⁰ Deshalb gründeten sie Arbeitsgruppen zum Thema Frühförderung, in deren Protokollen auch immer wieder Frustration über das mangelnde Weiterkommen zum Ausdruck gebracht wird, und sie bewiesen in ihrer täglichen Arbeit eine feinsinnige und vielseitige Interpretation der Lage.⁵⁴¹ So sahen sie die teilweise aufgebrachten und emotionalen Reaktionen fremdsprachiger Kinder als Ausdruck einer logischen Überforderung und Frustration, anstatt dass sie daraus mentale oder kulturelle Unterschiede ableiteten. Die Kinder würden sich ausgestellt vorkommen, seien frustriert, wenn sie die erzählten Geschichten nicht verstanden und würden unter den schwierigen Bedingungen der Migration leiden.⁵⁴²

Eine zentrale Frage für die Behörden, die der zuständige *Padre* in seiner Antwort an Regula Berger 1971 aufwarf, war, wo die ungefähr 90 Plätze herkommen sollten, die für die neueintretenden Kinder aus den drei *Asili* benötigt würden.⁵⁴³ Die Lösung dieser Aufgabe stellte die Leitung der Kindergärten vor Probleme, obwohl, wie oben gezeigt, die Anzahl Kinder grundsätzlich zurückging und die Infrastruktur vorhanden war. Gerade in den Kleinbasler Quartieren, in denen auch die MCI einige ihrer Tagesheime unterhielt und wo viele Arbeiter*innen, auch fremdsprachige, wohnten, waren aber in der Tendenz zu wenig Plätze vorhanden.⁵⁴⁴ Durch den Aufruf von Berger und das Schreiben des *Padre* angestossen, suchte die Leitung Kindergärten Plätze für die Kinder der *Asili* der MCI. Im Falle der Feldbergstrasse bestanden jedoch noch 1975 Zuteilungsprobleme.⁵⁴⁵ Nur für die Standorte Rümelinsbachweg und Rütimyerstrasse konnten 1972 rund 35 Plätze in nahe gelegenen Kindergärten in Aussicht gestellt werden.⁵⁴⁶

⁵⁴⁰ Vgl. bspw. StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), A. B.: Bericht über die Abklärung der Situation der Ausländerkinder in Basel-Stadt, 13.12.1971, S. 3.

⁵⁴¹ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Vorbereitung für die Sitzung vom 10.6.1981, Dokumentation über «Das Fremdarbeiterkind im Kindergarten». Allgemeine Situation in Basel, 21.9.1979, Vorüberlegungen und Planung einer Gruppenarbeit mit Krippenbetreuern zum Thema: Emigrantenkinder in der Krippe, März 1980, Koordinations-sitzung «Sprachförderung», Kleingruppe: Verhältnisse und Möglichkeiten in den Quartieren St. Johann & Gundelingen, 15.6.1981 und weitere, insbesondere vom Sozialpädagogischen Dienst organisierte Sitzung auch mit Vertreterinnen des Konsulats.

⁵⁴² StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (3), verschiedene Dokumente. Damit war ihre Haltung mit derjenigen in der Zeitschrift «Der schweizerische Kindergarten» vergleichbar: «Fremdarbeiterkinder in unseren Kindergärten», in: Der schweizerische Kindergarten, Zeitschrift für Erziehung im Vorschulalter, 61, April 1971: Nicht Mentalitätsprobleme würden zu einem auffallenden Verhalten führen, sondern Überforderung.

⁵⁴³ Berger sprach in ihrem Brief an die Rektoren der Primarschulen sogar von rund 140 Kindern, die das Kindergartenalter erreichen würden. StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Brief von R. Berger an Rektoren der Primarschulen, 8.12.1971.

⁵⁴⁴ Vgl. Ausführungen zu Beginn dieses Unterkapitels. Zu den Quartieren: Imhof, Madeleine: Ausländerquartiere im 20. Jahrhundert, in: in: Kreis, Georg; von Wartburg, Beat (Hg.): Basel. Geschichte einer städtischen Gesellschaft, Basel 2000, S. 313-317.

⁵⁴⁵ Die zum ersten Mal für das Schuljahr 1973/74 angebotenen Plätze im Duggingerhof waren für alle betroffenen Parteien eine ungenügende Lösung, denn sie hätten einen Transport der Kinder durch die ganze Stadt bedeutet. Zudem wären die italienischsprachigen Kinder dort aufgrund der starken Unterbelegung des Kindergartens vermehrt unter sich gewesen. StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Brief der Leiterin Kindergärten Basel-Stadt an SDS vom 27.12.1972. Für den *Padre* blieb auch die danach präsentierte Lösung in der Nähe des Kannenfeldplatzes unbefriedigend, da auch hierzu ein Transport vom Klein- ins Grossbasel nötig gewesen wäre. StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Brief MCI *Padre* A. an Leiterin der Kindergärten Basel-Stadt, 21.6.1973.

⁵⁴⁶ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Auflistung der Plätze durch die Leitung Kindergärten an das Erziehungsdepartement, 21.1.1972. 15 weitere Plätze wurden auf dem Bruderholz angeboten, die jedoch wiederum zu weit weg waren.

Es brodelt im Erziehungsdepartement

Das Unterangebot von 36 Kindergartenplätzen und die Tatsache, dass nur eine von zwei bewilligten Einführungsklassen an der Primarschule umgesetzt wurde, brachte 1972 beim Schulpsychologischen und Sozialpädagogischen Dienst das Fass zum Überlaufen. Sie warfen der Departementsleitung vor, keine «systematische Planung» zu haben. Die «Quote der Ausländerkinder (bei gleichzeitiger abnehmender Gesamtkinderzahl)» würde stetig steigen, auch in den kommenden Jahren. Fast apokalyptisch warnten sie: «Wenn nicht sofort geeignete Massnahmen eingeleitet werden, werden die Zustände ab 1973 katastrophal sein.» Hinzu komme nun, dass die Rektoren damit drohten, «in Zukunft keine Schulkinder mehr auf[zun]ehmen [...], die nicht Deutsch sprechen».⁵⁴⁷

Mit diesen Worten machten die Akteur*innen des SDS und des SPD auf die Haltung der Lehrerschaft aufmerksam, die nicht nur von Wohlwollen gegenüber fremdsprachigen Kindern geprägt war. In vielen Dokumenten kommt zwar die aufopferungsvolle, wenn auch teilweise bevormundende Interpretation der eigenen Rolle zum Vorschein, wenn die Lehrperson beispielsweise Schulkinder, die über Mittag auf sich alleine gestellt waren, zu sich nach Hause einluden und mit ihnen Hausaufgaben erledigten.⁵⁴⁸ Gleichzeitig machten sich aber auch Ressentiments sichtbar. Lehrpersonen fühlten sich alleine gelassen und warfen den «Südländern» unbändiges Temperament vor.⁵⁴⁹ Die öffentliche Kritik eines Rektors eines Gymnasiums zielte darüber hinaus auf die Eltern ab. Sie und ihre Konzentration auf die Interessen der gesamten Familie, beispielsweise auf den «Bau eines Hauses im heimatlichen Olivenhain», anstatt auf den schulischen Erfolg ihrer Kinder seien das tatsächliche Problem, nicht Sprachbarrieren und andere Hindernisse.⁵⁵⁰ Der Bericht von 1971 und die ihm zugrunde liegende Befragung italienischer Eltern zeigt jedoch, dass die Eltern in Bezug auf die Schullaufbahn ihrer Kinder durchaus ehrgeizig waren und diese gerne an den Universitäten gesehen hätten. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Braun in seiner Studie. Die Eltern äusserten explizit den Wunsch, dass ihre Kinder eine bessere Schulbildung geniessen sollten als sie selbst.⁵⁵¹ Sie empfanden die überdurchschnittlich häufigen Einteilungen in die Sekundarschule als Diskriminierung. Im Bericht von 1971 für Basel wurden auf unpräzise Art und Weise von der Autorin jedoch auch Schwierigkeiten thematisiert, mit denen sich Lehrpersonen konfrontiert sahen, wie zu lange Ferienaufenthalte oder Schulabwesenheiten der Kinder. Am Rande sprach der

⁵⁴⁷ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Brief des Schulpsychologischen und des Sozialpädagogischen Dienstes an den Departementsvorsteher, 4.5.1972, S. 2.

⁵⁴⁸ Spampinato-Meyer, Y.: Erfahrungen einer Lehrerin mit Italienerkinder, in: Basler Schulblatt, 31 (3), 1970, S. 75-81.

⁵⁴⁹ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), 1-5, Mädchenrealschule Basel (Inspektion) an Erziehungsdepartement, 14.9.1967.

⁵⁵⁰ Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Mappe SEIS, Hartmann, Rolf, Rektor des Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Gymnasium: Für Südländer ist die Familie wichtiger als die Schule, in: BAZ, 9.8.1977, Nr. 186, S. 15.

⁵⁵¹ Braun 1970, S. 359.

Bericht mögliche Gründe an, wie die Übernahme von Betreuungspflichten von jüngeren Geschwistern.⁵⁵²

Der SDS und der SPD schlossen ihren Aufruf 1972 mit einer Darstellung der aus ihrer Sicht prekären Lage fremdsprachiger Kinder und leiteten daraus klare Forderungen ab:

«Zusammenfassend sieht die Lage also so aus: Wir haben zu wenig Kindergartenplätze, wo die Kinder Deutsch lernen können. Da die Einführungsklassen abgeschafft werden sollen, können sie ihre Kenntnisse auch nicht mehr während der ersten beiden Schuljahre nachholen. Auf zwei verschiedenen Wegen wurde es ihnen so verunmöglicht, Deutsch zu lernen, und um das Mass vollzumachen werden sie nun gegebenenfalls noch von den Rektoren zurückgewiesen, weil sie nicht Deutsch sprechen.»⁵⁵³

Sie verlangten deshalb die sofortige Schaffung von 90 Kindergartenplätzen, die Fortführung von Einführungsklassen sowie die Schaffung einer Informationsstelle für Eltern mit einem ausländischen Pass. Diese Informationsstelle sei «dringend notwendig, da der Kindergartenbesuch fakultativ ist und wir keine Möglichkeit haben, die Eltern zu zwingen. Sie müssen deshalb durch gezielte Informationen motiviert werden, ihre Kinder in den Kindergärten anzumelden.»⁵⁵⁴

Für den Schulpsychologischen und den Sozialpädagogischen Dienst stand also früh fest, dass die vorschulische Förderung ein zentraler Aspekt auch für die Chancengleichheit auf späteren Schulstufen darstellte. Auf die Eltern sollte durch gezielte Information eingewirkt werden, damit sie die Wichtigkeit dieses frühen Angebots erkannten.

Das Comitato Scuola und eine gemeinsame Wissensgenerierung

Eine bessere Informationsgrundlage für fremdsprachige Eltern war auch eine zentrale Forderung des *Comitato Scuola*, das in Basel als parteien- und konfessionsneutraler Verein organisiert war und das sich für eine bessere «Eingliederung italienischer Kinder in das schweizer. Vorschul- und Schulsystem mit gleichzeitiger Beibehaltung der italienischen Sprache und Kultur» einsetzte.⁵⁵⁵ Wie in anderen Orten der Schweiz, in denen sich ebenfalls solche Interessengruppen im Austausch mit der FCLI etablierten – wie beispielsweise das *Gruppo Scuola* in Zürich⁵⁵⁶ –, bemühte sich der Verein, Elternkomitees (*Comitati dei Genitori*) zu gründen, bereits bestehende zu unterstützen und diese als

⁵⁵² StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), A. B.: Bericht über die Abklärung der Situation der Ausländerkinder in Basel-Stadt, 13.12.1971.

⁵⁵³ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Brief des Schulpsychologischen und des Sozialpädagogischen Dienstes an den Departementsvorsteher, 4.5.1972, S. 2.

⁵⁵⁴ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Brief des Schulpsychologischen und des Sozialpädagogischen Dienstes an den Departementsvorsteher, 4.5.1972, S. 2.

⁵⁵⁵ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Statut des Vereins Comitato Scuola vom 30.6.1971.

⁵⁵⁶ Zum Gruppo Scuola in Zürich vgl. Sibilis 2013.

Basis des Vereins zu etablieren. Wie Eigenmann zeigt, war gerade die erste Hälfte der 1970er-Jahre eine Hochphase der Gründungen solcher Basis-Organisationen. Mit der Gründung im Juni 1971 fiel auch der baselstädtische Verein in diese Phase.⁵⁵⁷

Die Elternkomitees sollten die fehlenden Teilhabemöglichkeiten zumindest teilweise kompensieren. Aufgrund des nicht vorhandenen schweizerischen Bürgerrechts hatten die Eltern nämlich keinen Zugang zu den örtlichen demokratischen Verfahren zur Gestaltung der Bildungspolitik, sie waren von den Wahlen in lokale Schulbehörden ausgeschlossen. Die Elternkomitees sowie das *Comitato Scuola* wollten deshalb die Eltern für ihre eigene Situation sensibilisieren und ihnen bewusst machen, dass diese nicht individuell sei, sondern geprägt von einer gemeinsamen Erfahrung als Arbeiter*innen. Eine geeinte Stimme, so das Ziel, sollte den Elternkomitees erlauben, sich als Ansprechpersonen von Lehrpersonen und anderen Fachstellen zu etablieren.⁵⁵⁸

Darüber hinaus hatten diese Gruppierungen im Allgemeinen den Anspruch, Einfluss auf die Bildungspolitik zu nehmen, wie sich anhand des Inhalts der Publikation «*Gli emigrati e la scuola*» versinnbildlichen lässt. Die Broschüre wurden von der FCLI in Zusammenarbeit mit dem philanthropischen *Società Umanitaria* in Milano, der *Ente Confederale Addestramento Professionale* (ECAP) und der *Cineteca Alfredo Pollitzer* 1973 mit einer Auflage von 3000 Stück herausgebracht und sollte unter anderem als Anleitung zur Bildung von Elternkomitees dienen.⁵⁵⁹ Als wesentliche Unterstützerin für die Publikation fand neben den Elternkomitees und dem *Gruppo Scuola* in Zürich auch das *Comitato Scuola* in Basel Erwähnung. Die Publikation zielte darauf ab, anhand von Zeichnungen und grafischen Darstellungen erstens die gemeinsamen Verhältnisse wiedererkennbar zu machen und zweitens die überdurchschnittliche Vertretung italienischer Kinder in weniger selektiven Schultypen der Oberstufen und in Sonderklassen zu thematisieren. Das Fazit der Broschüre lag damit auf der Hand: Die schweizerischen Schulen würden ihrem Auftrag nicht gerecht und die Chancengleichheit nicht wahren. Viel eher würden sie dazu dienen, die Klassengesellschaft zu reproduzieren und sich zukünftige Arbeiter*innen zu sichern.⁵⁶⁰

Der klassenkämpferische Impetus, der die Broschüre durchzieht und ihren Höhepunkt im Zitieren von Lenins Text die «Aufgaben der Jugendverbände» findet,⁵⁶¹ stiess in der Schweiz nicht nur auf Begeisterung. Wie in Teil I dieser Arbeit dargelegt, durchzogen antikommunistische Gefühle auch in den 1970er-Jahre noch grosse Teile der Behörden und der Bevölkerung.⁵⁶² Nach einer Vorführung der Dia-Broschüre, die nicht nur Elternkomitees bei ihren Zusammenkünften sondern auch

⁵⁵⁷ Eigenmann 2017, S. 212: Korrespondenzen mit Elternkomitees aus 39 verschiedenen Gemeinden lassen sich für die ganze Schweiz finden.

⁵⁵⁸ SozArch, Ar. 40.50.1, cartella 1, Le colonie libere italiane e la scuola, o.D.

⁵⁵⁹ Zur Cineteca Alfredo Pollitzer und ihrer Wichtigkeit für die FCLI vgl. La Barba 2013, S. 249.

⁵⁶⁰ Federazione delle CLI in Svizzera; Società umanitaria Milano (Hg.): *Gli Emigrati e la Scuola*, Bellinzona 1973.

⁵⁶¹ Federazione delle CLI in Svizzera 1973, S. 75-77.

⁵⁶² Vgl. auch SozArch, Ar. 48.60.1, cartella 1, Tages-Anzeiger, 7. März 1972. S. 47, Kommentar, aus dem klar hervorgeht, dass man der Colonie Libere gegenüber kritisch eingestellt ist, da sie kommunistisch sei.

interessierten Lehrpersonen gezeigt wurde, meldete sich ein Lehrer enttäuscht beim Verband und bewertete die Veranstaltung als unnötige Provokation.⁵⁶³ In Basel wurde die Broschüre im Anschluss an ihre Veröffentlichung vor rund 100 Lehrpersonen aufgeführt, direkte Reaktionen sind keine dokumentiert.⁵⁶⁴

Für die *Colonie Libere* stellte der Klassenkampf trotz negativer Reaktionen eine wichtige Rahmung dar, um auf für sie zentrale Gründe der Diskriminierung von italienischen Kindern aufmerksam zu machen. Diese würden die Benachteiligungen im schweizerischen Schulsystem in erster Linie wegen ihrer Klassenzugehörigkeit erfahren. Deshalb musste nach Meinung der FCLI das Schulsystem grundsätzlich verändert werden. Im Zentrum stand aber eine gemeinsame Veränderung der Verhältnisse, wie sie durch die Auszüge aus der «Pädagogik der Unterdrückten» von Paulo Freires, die neben dem Text von Lenin platziert wurden, zum Ausdruck kommen. Im Zentrum der Schriften des einflussreichen brasilianischen Pädagogen, der unter anderem durch seine Alphabetisierungsprogramme in Brasilien bekannt wurde, standen die Bewusstseinsbildung der eigenen Situation und die Selbstbefreiung daraus.⁵⁶⁵ Seine theoretischen Überlegungen waren für die *Colonie Libere* sehr anschlussfähig.

Grundsätzlich bemühten sich sowohl der Verband als auch das *Comitato Scuola* ganz direkt um einen gemässigten Ton den schweizerischen Behörden gegenüber, um das Ziel einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen italienischen und schweizerischen Kräften zu erreichen.⁵⁶⁶ So gelangte eine Vertreterin des *Comitato* in Basel 1971 an die Kindergartenleitung und machte auf das Informationsdefizit bezüglich Zuteilungsmechanismen und vorhandenen Plätzen in den Kindergärten aufmerksam. «An den Elternabenden der letzten Wochen kam immer wieder zum Ausdruck, mit welcher Hilfslosigkeit die Eltern dem Problem der Betreuung ihrer vorschulpflichtigen Kinder gegenüberstehen. Sowohl über die bestehenden Möglichkeiten wie auch über deren Vor- und Nachteile herrscht Unklarheit.»⁵⁶⁷ Deshalb lud sie die Leiterin an eine weitere Zusammenkunft von Eltern ein, bei der auch ein Vertreter des Konsulats anwesend sein sollte.⁵⁶⁸

⁵⁶³ SozArch, Ar. 40.50.2, cartella 4, Brief von M. P. an F. P., 2.12.1974. Eigenmann betont in seiner Dissertation, dass die FCLI sich im deutschsprachigen Kontext diskursiv an die Chancengleichheit anschloss, in italienischsprachigen an den Klassenkampf. Eigenmann 2017. Die Vorführungen auch vor schweizerischen Lehrpersonen zeugen jedoch davon, dass sich diese Ebenen insbesondere auch aufgrund der Tatsache, dass italienisch eine Landessprache der Schweiz ist, nicht ganz so klar auseinanderhalten.

⁵⁶⁴ SozArch, Ar. 40.50.1, cartella 1, Verbale Commissione scuola FCLI, Baden, 19.6.1974.

⁵⁶⁵ Emanzipation durch Bildung ist ein zentrales Element bei Freires, was für die *Colonie Libere* sehr anschlussfähig war. Freires gab der Praxis des Unterrichtens den Vorzug, denn diese ist nicht naturgegeben, sondern veränderbar. Er sah Veränderungen aber durchaus historisch bedingt. Eine Veränderung der Erziehung bedingte auch eine Veränderung der Gesellschaft. Funke, Kira: Paulo Freire. Werk, Wirkung und Aktualität, Münster 2010, S. 75-79. Zur Differenzierung dieser Haltung gegenüber der Lehre Lenins, der die Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse ins Zentrum setzte, vgl. Eigenmann 2017, S. 256-258.

⁵⁶⁶ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Statuten des Vereins Comitato Scuola vom 30.6.1971, wo dies als erklärtes Ziel festgehalten wird.

⁵⁶⁷ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Brief Comitato Scuola an Leiterin Basler Kindergärten, 5.11.1971 und Statut des Vereins Comitato Scuola vom 30.6.1971.

⁵⁶⁸ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Brief des Comitato Scuola an Sekretariat der Basler Kindergärten, 13.1.1972.

Es gelang dem *Comitato* darüber hinaus im Rahmen des Berichts von 1971 mit dem SDS zusammenzuarbeiten. Die Autorin des Berichts nahm im Vorfeld an zwei Elternabenden des *Comitato* teil, wo sie von den Problemen der Eltern hörte. Das *Comitato* steuerte wiederum einen Testfragebogen zur Erfassung der Situation der italienischen Kinder im Kanton Basel-Stadt bei, den die Autorin im Hinblick auf kommende Berichte erweiterte.⁵⁶⁹

Die Technik der Befragung von italienischen Eltern war ein zentrales Anliegen der Gruppierungen rund um die Elternkomitees. Wie ein Fragebogen hierzu aussehen könnte, wurde in der Broschüre *Gli emigrati e la scuola* ebenfalls aufgezeigt.⁵⁷⁰ Zentrale zu sammelnde Ergebnisse waren, wie viele italienische Kinder in den Gemeinden lebten, wie diese beschult wurden und wie hoch ihr Anteil in Sonderklassen war. Zudem diente die Befragung ganz grundsätzlich für die Kontaktaufnahme mit betroffenen Eltern, um zu erfahren, was diese bewegte.⁵⁷¹ Damit war die Erhebung ein entscheidendes Instrument, um über den direkten Kontakt mit den Eltern legitimiert an die Öffentlichkeit treten zu können und ihre Interessen zu vertreten. Deshalb war es für das *Comitato Scuola* in Basel zentral, nach der Testphase die Erhebung bei 300 Personen mit eigenen Interviewer*innen durchführen zu können, auch wenn dies mit grossem personellem Aufwand einherging.⁵⁷²

1974 gelang dem *Comitato Scuola* dieser Schritt in die Öffentlichkeit. An einer grossen Tagung in Basel, an der auch Willi Schneider, Departementssekretär des Basler Erziehungsdepartements, anwesend war, konnten die Mitglieder des *Comitato* ihre Ergebnisse präsentieren.⁵⁷³ Im Zentrum der Tagung standen die schulischen Probleme der italienischen Kinder, wobei für das *Comitato Scuola* zentral war, auf die Übervertretung der Kinder in Sonderklassen und weniger selektiven Schulen aufmerksam zu machen.⁵⁷⁴ Die Auseinandersetzungen rund um diese Thematik und damit verbunden auch die Tagung werden in Kapitel 6.3, in dem es um den schulischen Bereich geht, aufgenommen.

Für das *Comitato Scuola* stand fest, dass Eltern bereits, wenn ihre Kinder im vorschulpflichtigen Alter waren, besser über das Schulsystem in Basel-Stadt informiert werden sollten. Der Einbezug

⁵⁶⁹ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), A. B.: Bericht über die Abklärung der Situation der Ausländerkinder in Basel-Stadt, 13.12.1971. Die Auswertung als zweiter Teil des Berichts von 1971 zeigt unter anderem die berufliche Situation der Eltern, das Alter der Kinder und die Art der Betreuung, siehe unter: ED-REG 1c 330-20 (2), Zweiter Teil des Berichts von A. B. über die Abklärung der Situation der Ausländerkinder in Basel-Stadt, 13.12.1971.

⁵⁷⁰ Federazione delle CLI in Svizzera 1973, S. 56-58.

⁵⁷¹ Federazione delle CLI in Svizzera 1973, S. 56.

⁵⁷² StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), A. B.: Bericht über die Abklärung der Situation der Ausländerkinder in Basel-Stadt, 13.12.1971.

⁵⁷³ SozArch, Ar 40.50.7, cartella 2, Comitato scuola di Basilea, Inchiesta sulla situazione scolastica dei bambini italiani. Im Vorwort zur Untersuchung wurde festgehalten: «La presente inchiesta é stata svolta da un gruppo di insegnanti della CGIL-scuola che opera attivamente nell'interno del Comitato-Scuola affiancando l'opera dei genitori organizzati nei vari comitati cittadini di quartiere». Übersetzung: «Die vorliegende Untersuchung wurde von einer Gruppe von Lehrern der CGIL-Scuola durchgeführt, die aktiv im Schulkomitee tätig ist und die die Arbeit der Eltern in den verschiedenen Bezirksstadtkomitees unterstützt.»

⁵⁷⁴ SozArch, Ar 40.5.4, gesamte cartella 2, Tagung des Comitato Scuola in Basel, 16.-17.11.1974.

der Eltern war eine zentrale Forderung des *Comitato*, die es auf andere Schulstufen übertrug. Dabei sollte geklärt werden, welche Möglichkeiten im vorschulischen Bereich überhaupt bestanden und was den Kindergarten von der Kindertagesstätte unterschied. Das *Comitato Scuola* erhoffte sich, dass die italienischsprachigen Kinder stärker in die Kindergärten eingebunden würden.

Veränderungen mit angezogener Handbremse

Bereits früh engagierten sich demnach einige italienische und baselstädtische Akteur*innen im Austausch miteinander für eine frühe Förderung und Eingliederung fremdsprachiger Kinder in die baselstädtischen Kindergärten und die weiterführenden Strukturen, auch gegen den teilweisen Widerstand der MCI und der Tatenlosigkeit der Spitzen des ED. Ihnen war Anfang der 1970er-Jahre bewusst, dass dafür zusätzliche Anstrengungen notwendig seien und die Eltern besser in die gemeinsame Arbeit eingebunden werden müssen. Schon 1972 schlossen der SDS und der SPD ihren Brief mit einer rigorosen Kritik an die Adresse der Leitung des Erziehungsdepartements bezüglich seiner bisherigen Bildungspolitik.

«Wir betrachten die bisher getroffenen Massnahmen nicht nur als völlig unzureichend, sondern haben den Eindruck, es werde im Sinne einer Versandungspolitik jede systematische und die Entwicklung der konkreten Situation berücksichtigende Planung tunlichst vermieden. SPD und SDS müssen im Hinblick auf die gegenwärtige Lage betreffend Ausländerkinder ihre Arbeit als nicht mehr verantwortbar bezeichnen.»⁵⁷⁵

Die beiden Dienste stellten damit nicht nur die bisherigen Massnahmen grundsätzlich in Frage, sondern unterstellten der Leitungsebene des Erziehungsdepartements auch eine absichtsvolle Verzögerungstaktik. Unter den gegebenen Umständen sahen sie sich nicht mehr in der Lage, ihren Auftrag zu erfüllen, und waren nicht mehr bereit, Verantwortung für die Situation zu übernehmen. Dadurch setzten sie die Leitung unter Druck.

Die Spitzen des Erziehungsdepartements waren, wie in Kapitel 6.1 ausgeführt, in erster Linie mit einer Gesamtreform des Schulsystems beschäftigt, wodurch die im interkantonalen Vergleich sehr frühe Selektion nach nur vier Jahren Primarschule nach hinten verschoben werden sollte.⁵⁷⁶ Seit den ersten Ergebnissen einer soziologischen Studie des späteren Departementssekretärs Willi

⁵⁷⁵ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Brief des Schulpsychologischen und des Sozialpädagogischen Dienstes an den Departementvorsteher, 4.5.1972, S. 3.

⁵⁷⁶ Vgl. Kapitel 6.1, Felder 2019, S. 243-255 und Interview mit Willi Schneider, geführt am 8.3.2014.

Schneider aus dem Jahr 1964 war bekannt, wie gross die Benachteiligung von «Grundschichtkinder» beim Zugang zu selektiveren Zügen der Schulen gerade bei einer frühen Unterteilung war.⁵⁷⁷ Die nationale Zugehörigkeit der Kinder war damals hingegen noch keine Erhebungskategorie. Zum einen erreichten im Verhältnis zur Gesamtanzahl nur wenige Kinder aus der Grundschicht den Notendurchschnitt, um prüfungsfrei an ein Gymnasium übertreten zu können, zum anderen traten nicht alle, die diesen erreichten, schliesslich ans Gymnasium über. Einen wesentlichen Grund hierfür sahen die Forscher im mangelnden Zugang zu Informationen für die Eltern⁵⁷⁸ – ein Punkt, der auch der SDS und das *Comitato Scuola* später in Bezug auf fremdsprachige Kinder aufnahmen. Zudem bestünde bei den Eltern die Angst, den eigenen Kindern am Gymnasium nicht mehr helfen zu können. Traten Kinder aus der Grundschicht trotz dieser Widrigkeiten ans Gymnasium über, schieden sie im Verlauf überdurchschnittlich oft wieder aus. «Im Humanistischen Gymnasium gar verschwinden die 7% Grundschichtkinder, die den Sprung in die Welt der klassischen Sprachen gewagt haben, vollständig, so dass das HG in den oberen Klassen die sozial homogenste Schule ist», konstatierten die Forscher.⁵⁷⁹ Damit war für die Forscher klar, dass die Benachteiligung vorwiegend mit der sozialen Lage zu erklären sei.

Die Studie löste viele Diskussionen im Kanton Basel-Stadt aus.⁵⁸⁰ Der Kritik der Rektoren entgegeneten Schneider und Heinrich Popitz, der Herausgeber der Studie, dass dieses System ein Abbild vergangener Gesellschaftsstruktur sei und durch Mittel wie Aufgabenhilfen an den Gymnasien verändert werden könnte.⁵⁸¹ Die Studie, die 1966 mit verschiedenen Einzelberichten von Franz Hess, Fritz Latscha und Willi Schneider veröffentlicht wurde, lieferte für die Diskussionen um eine Gesamtreform sicherlich entscheidende Impulse – auch zu Fragen des frühen Übertritts, den die befragten Primarlehrpersonen in der Mehrheit kritisierten.⁵⁸² Die Reform sollte schliesslich ein Jahrhundertprojekt werden, das das Erziehungsdepartement stark beanspruchte, in den 1970er-Jahren jedoch bei der Stimmbevölkerung in einem ersten Anlauf durchfiel. Ein weiterer Grund für das aus Sicht von SDS und SPD wahrgenommene Desinteresse der Leitung des Erziehungsdepartements an weiteren Massnahmen und einer einheitlichen Strategie könnte die verbreitete Meinung gewesen sein, mit den Fremdsprachenklassen bereits genügend unternommen zu haben (vgl. Kapitel 6.3.2).⁵⁸³

⁵⁷⁷ Schneider, Willi: Soziologische Untersuchung über Basler Schulprobleme, in: Basler Schulblatt, 25 (3), 1964, S. 69-104. Die gesamte Studie wurden schliesslich 1966 veröffentlicht. Hess, Franz; Latscha, Fritz; Schneider, Willi: Die Ungleichheit der Bildungschancen, Olten 1966.

⁵⁷⁸ Schneider 1964, S. 74: «Man sollte meinen, dass die Unsicherheit, die Ausdruck eines fundamentalen Erfahrungsmangels ist, durch das Informationssystem der Schule behoben wird. Das Informationssystem funktioniert aber höchst unbefriedigend.»

⁵⁷⁹ Schneider 1964, S. 76.

⁵⁸⁰ Basler Schulblatt, 26 (1), 1965, S. 1-32.

⁵⁸¹ Basler Schulblatt, 26 (1), 1965, S. 1-32.

⁵⁸² Hess, Latscha, Schneider 1964, S. 192.

⁵⁸³ Interview mit Willi Schneider, geführt am 8.3.2014.

Als Folge des gestiegenen Drucks engagierte sich das ED schlussendlich dennoch für eine bessere Lösung und intervenierte bei der Kindergartenleitung. Diese bemühte sich 50 der vom ED nun geforderten 90 Plätze für fremdsprachige Kinder auf das Schuljahr 1972/73 zur Verfügung zu stellen. Noch im Bericht von 1971 liess die Leiterin Kindergärten sich mit Verweis auf eine Studie aus Berlin dahingehend zitieren, dass die Stärkung der Erstsprache zentral sei und deshalb separate sprachliche Kindergärten geführt werden sollten. Die Leiterin vermittelte laut den Aktennotizen der Autorin einen passiven und überforderten Eindruck.⁵⁸⁴ Die bereitgestellten Standorte waren aber über die ganze Stadt verteilt, was dazu führte, dass Schülertransporte nötig geworden wären und dadurch nicht für alle der vorgesehenen 50 Kinder tatsächlich ein Platz vorlag.⁵⁸⁵

Mit der Eröffnung der «Informationsstelle für Fragen betreffend die Ausländerkinder» setzte das Erziehungsdepartement eine weitere Forderung um.⁵⁸⁶ Bereits in der ersten Erwähnung der Informationsstelle in den Verwaltungsberichten des Kantons Basel-Stadt wurden die Tätigkeiten, wie sie auch in den kommenden Jahren als typisch in den Verwaltungsberichten beschrieben wurden, präzise zusammengefasst:

«Die Fürsorge der Ausländerkinder konnte 1972 intensiviert und ausgebaut werden. Zusätzlich zur Individualfürsorge besteht seit Februar 1972 beim Sozialpädagogischen Dienst eine Informationsstelle für Fragen betreffend die Ausländerkinder. Sie arbeitet zusammen mit schweizerischen und italienischen Behörden im Blick auf die Schulung fremdsprachiger Kinder. Sie ist bestrebt ausländische Eltern über unser Schulsystem über Möglichkeiten und Erwartungen zu informieren. Gleichzeitig werden im Einverständnis mit den zuständigen Rektoraten in etlichen Primarschulen und Kindergärten Elternabende, Besprechungen und Weiterbildungskurse durchgeführt.»⁵⁸⁷

Damit nahm die Informationsstelle wesentliche Forderungen des *Comitato Scuola* in ihr Tätigkeitsfeld auf. Auch in den folgenden Jahren spielten das Informieren der Eltern über das Schulsystem und die Übertrittsmöglichkeiten sowie das Betonen der Wichtigkeit des Kindergartens eine wesentliche Rolle.⁵⁸⁸ Zudem wurden vereinzelt Elternabende an der *Scuola elementare italo-svizzera* (SEIS, vgl. Kapitel 6.3.1) und Diskussionsveranstaltungen in der italienischen Mission durchgeführt, um wohl auch bestehende Differenzen zu beheben: «Um die italienischen und spanischen Eltern über Sinn und Ziel des Kindergartens zu informieren, wurden in Krippen und in der italienischen Mission 10 Diskussionsabende durchgeführt. Aus dem guten Besuch dieser Veranstaltung

⁵⁸⁴ StABS, ED-REG 25c 11-2 (1), Zwischenbericht A. B., 17.11.1971.

⁵⁸⁵ Vgl. Ausführungen unter *Vorschulische Förderung als Garant für bessere Chancen in der Schule* und StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Brief Leitung Kindergärten Basel-Stadt an Departementssekretär, 26.6.1972.

⁵⁸⁶ Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1972, S. 56.

⁵⁸⁷ Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1972, S. 56.

⁵⁸⁸ Vgl. Verwaltungsberichte Basel-Stadt 1973-1978, Kapitel Sozialpädagogischer Dienst.

und den regen Diskussionen darf geschlossen werden, dass sie einem wirklichen Bedürfnis entsprachen.»⁵⁸⁹ Aus diesen allgemeinen Informationsanlässen erwachsen direkte Kontakte zu Eltern und Lehrpersonen, die bei Konflikten schliesslich auch direkt auf die Stelle zukamen.⁵⁹⁰ 1978 hielt die Informationsstelle schliesslich fest, dass sich aus den Erfahrungen der letzten Jahre in den Schulen eine Praxis entwickelt habe, wie direkt in den Schulen Hilfestellungen geboten werden könnten. Deshalb seien die Orientierungshilfen durch die Informationsstelle weniger notwendig geworden.⁵⁹¹ Trotz der Bemerkung im selben Jahr, dass für neuzuwandernde Türk*innen bisher nur wenige Angebote bestünden, verschwand die Informationsstelle 1979 wieder aus den Verwaltungsberichten. Die Autorin der Studie von 1971 beurteilte das Beenden ihres Engagements in einem Interview damit, dass ihr Auftrag erfüllt gewesen sei.⁵⁹² Nur sieben Jahre nach der Umsetzung verzichtete das ED folglich auf eine Fachstelle, die insbesondere die Forderung von SDS, SPD und *Comitato Scuola* nach einer besseren Informationsgrundlage aller Beteiligten zum Ziel hatte. Walter Kurmann, langjähriges Mitglied der Gemischten Kommission zur Schulfrage und Beauftragter der EDK, befand in seinem Expertenbericht von 1990 zur «Schulung der fremdsprachigen Kinder im Kanton Basel-Stadt», dass es eine solche zentrale Fachstelle brauche und die Grundlagen erarbeite, den Eltern und Schulen mit Informationen zur Seite stehen würde.⁵⁹³ Zudem blieben trotz der Bemühungen, Kindergartenplätze zur Verfügung zu stellen, und der frühen Erkenntnis, dass die vorschulische Förderung zentral war für die spätere Schullaufbahn, grundsätzliche Probleme bestehen. So deckten die Betreuungszeiten in den Kindergärten nur einen Teil des Bedarfs ab. Auf diese strukturellen Probleme ging auch der Bericht von 1971 nur am Rande ein. Der Besuch einer Kindertagesstätte blieb somit eine Notwendigkeit, gerade auch für Kinder unter vier Jahren. Die Tagesheime wiederum mussten die Transporte gemeinsam mit dem ED organisieren oder diese selbst durchführen. Gerade auch die Forderung nach einer systematischen Herangehensweise scheint nicht erfüllt worden zu sein; die Massnahmen blieben ein Flickwerk. Die Kindergartenlehrerinnen, die viele fremdsprachige Kinder betreuten, blieben denn auch organisiert und hielten ihre Programme und Forderungen aufrecht.⁵⁹⁴ Damit blieben die Anstösse aus der Praxis weiterhin entscheidend.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Forderungen der italienischen Delegation, des *Comitato Scuola* und der *Colonie Libere* und in weiten Strecken mit denjenigen des SDS und des SPD überschneiden, wenn auch unterschiedliche Ausgangspunkte bestanden, die zu Reibungen

⁵⁸⁹ Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1973, S. 37.

⁵⁹⁰ Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1977, S. 41 und 1974, S. 47.

⁵⁹¹ Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1978, S. 35.

⁵⁹² Interview mit der Autorin, geführt am 8.6.2012.

⁵⁹³ Kurmann, Walter: Die Schulung der fremdsprachigen Kinder im Kanton Basel-Stadt. Expertenbericht, Ebikon 1990, S. 26.

⁵⁹⁴ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), Koordinationssitzung «Sprachförderung», Kleingruppe: Verhältnisse und Möglichkeiten in den Quartieren St. Johann & Gundelingen, 15.6.1981.

führen konnten. Zudem waren die Positionen offenbar nicht immer klar. So existierten 1972 beim SDS Bedenken, ob sich das *Comitato Scuola* immer noch klar zu einer «Integration der Italienerkinder» bekenne. Die Unklarheit liess das Gremium für den SDS zwischenzeitlich «fragwürdig» erscheinen.⁵⁹⁵

Erkenntnisse zur Situation fremdsprachiger Kinder und ihrer Eltern gewannen die Akteur*innen in Basel im Austausch und durch Zusammenarbeit (vgl. Befragung der Eltern und Elternabende). Die *Missione Cattolica* war diesen Bestrebungen gegenüber grundsätzlich zurückhaltender eingestellt, zeigte jedoch bei Entgegenkommen ebenfalls Verständnis. Aufgrund des nur sehr bescheidenen Ausbaus der Kapazitäten, insbesondere im Bereich der Tagesheime, und der beschränkten Öffnungszeiten der Kindergärten blieben die Betreuungsinstitutionen der MCI zentral. Dies hielt auch die FCLI, trotz fundamental anderer ideologischer Einstellungen, anerkennend fest.⁵⁹⁶ Zudem konnten die Kitas des Frauenvereins auch aufgrund der hohen Frequenz von fremdsprachigen Kindern aufrechterhalten werden. 1972 machten diese laut einem Bericht von Berger 71% der Kinder aus, in den «Säuglingsheimen» sogar 89%.⁵⁹⁷

Die italienischen Organisationen waren damit Vorreiterinnen und Mitgestalterinnen gerade im vorschulischen Bereich. Aber wie die Analysen der Positionen von SDS und SPD zeigen, waren ihre Ideen anschlussfähig und sie nicht die einzigen, die Forderungen in den Raum stellten. Gerade die Kindergartenlehrerinnen, das SDS und der SPD erwiesen sich als kritische und offene Akteur*innen. Ihre Ansprüche und diejenige des *Comitato Scuola*, wie die bessere Information fremdsprachiger Eltern und die Sensibilisierung von Institutionen und Personen im Bildungsbereich für die Situation fremdsprachiger Kinder, zeigen, dass aus der Praxis verschiedene Postulate, welche die interkulturelle Pädagogik schliesslich als gegenseitige Öffnung theoretisierte, bereits in den 1970er-Jahren aufgestellt wurden.⁵⁹⁸ Zentrale Grundsätze und Erkenntnisse, die 1999 im Integrationsleitbild des Kantons Basel-Stadt und 2010 mit der Bestandesaufnahme von Wichmann und D'Amato zur Situation in Basel festgeschrieben werden sollten, wie der vereinfachte Zugang zu den Angeboten und der Ausbau der vorschulischen Angebote sowie deren qualitative Verbesserung, um die Nachteile beim Schuleintritt von fremdsprachigen Kindern gegenüber einheimischen Kindern auszugleichen, standen somit seit Jahrzehnten im Raum.⁵⁹⁹

⁵⁹⁵ StABS, ED-REG 25c 11-2- (1), Notizen o. V., 7.6.1972.

⁵⁹⁶ SozArch, Ar 40.50.2, cartella 5, Korrespondenz der *Colonie Libere* mit dem Schulamt der Stadt Zürich, 20.9.1974 und 4.11.1974.

⁵⁹⁷ StABS, ED-REG 25c 11-2 (1), Statistische Angaben über die Situation: Schweizer/Ausländer und über Entwicklungstendenzen der letzten Jahren von R. Berger an Vorsteher des Schulfürsorgeamts, 8.2.1971, S. 3. Vgl. zum Zusammenhang des Vorhandenseins solcher Infrastruktur und der Normalisierung der Betreuungseinrichtungen im Verlauf der 1980er-Jahre Falk 2019, S. 39 und 49.

⁵⁹⁸ Zu einem ähnlichen Schluss in Bezug auf die Programme des Informationszentrums der FCLI in Zürich kommt Eigenmann 2017, S. 210-211.

⁵⁹⁹ D'Amato, Wichmann 2010, S. 82-89 und Ehret, Rebekka: Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt (im Auftrag des Polizei- und Militärdepartements des Kantons Basel-

Der Kindergarten rückte also bereits während des Untersuchungszeitraums vermehrt ins Zentrum des Interesses verschiedener Akteur*innen. Für sie wurden hier die ersten Samen für eine spätere erfolgreiche Schullaufbahn und so die Hoffnung auf eine möglichst ausgeglichene Chancengleichheit gesät, die zu wichtigen Wurzeln werden sollten.

6.3 Angebote im schulpflichtigen Alter

6.3.1 Die italienischen Privatschulen: *Scuole di ponte?*

Die beiden italienischen privaten Primarschulen im Kanton Basel-Stadt, die *Scuola elementare italo-svizzera* (SEIS) und die *Scuola Lucia Barbarigo* (LB), waren anders als die schweizerischen staatlichen Schulen als Ganztageschulen organisiert. Die *Lucia Barbarigo* beispielsweise kannte Öffnungszeiten von 6.30 bis 18 Uhr.⁶⁰⁰ Damit kamen die Schulen einem fundamentalen Interesse italienischer Eltern nach einer Ganztagesbetreuung nach. Zur Aufsicht, der grundsätzlich jede Privatschule unterstand, erhielten sie zu Beginn Rektor Hans Renk und ab Herbst 1966 Rektor Rolf Baerlocher zugeteilt, auf ihn folgte Rektor Moser.⁶⁰¹

Die beiden italienischen Schulen waren nicht die ersten und auch nicht die einzigen fremdsprachigen Privatschulen auf baselstädtischem Boden. So eröffnete beispielsweise die *école française*, in die meist französische Staatsangestellte ihre Kinder schickten, ihre Türen bereits 1884.⁶⁰² Die italienischen Schulen waren zudem ein schweizweites Phänomen. Insbesondere die MCI entwickelte im Laufe der 1960er-Jahre neben den *Asili* auch im schulischen Bereich eine rege Aktivität. 1958 eröffnete die MCI in Baden eine erste konfessionelle Schule, weitere folgten im Laufe der 1960er-Jahre.⁶⁰³ Eine laizistische Grundschule des italienischen Staates, wie die SEIS in Basel, entstand im gleichen Zeitfenster auch in Zürich.⁶⁰⁴

Stadt), Basel 1999. Kritisch hierzu: Flubacher, Mi-Cha: Integration durch Sprache – die Sprache der Integration. Eine kritische Diskursanalyse zur Rolle der Sprach in der Schweizer und Basler Integrationspolitik 1998-2008, Göttingen 2014.

⁶⁰⁰ StABS, ED-REG 1c 481-28, Jahresbericht der Scuola Lucia Barbarigo an Erziehungsdepartement Basel-Stadt, 23.1.1976. Das Erziehungsdepartement hielt sogar Öffnungszeiten von 6.30 bis 18.30 Uhr fest, Ebd., Erziehungsdepartement Basel-Stadt an den Regierungsrat, Präsidialauftrag Nr. 3254, 14.9.1970.

⁶⁰¹ Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Mappe SEIS, Erziehungsratsbeschluss vom 23.8.1966 und Interview mit Esther Ladener, geführt am 15.04.2013.

⁶⁰² Zur Schule siehe <https://www.efdb.ch>, zuletzt konsultiert am 21.6.2019.

⁶⁰³ 1960 in Winterthur, 1962 in Biel und Thun, 1963 in Bern und 1965 in St. Gallen und Basel. Barcella 2012, S. 199-200.

⁶⁰⁴ 1959 in Zürich: Barcella 2012, S. 200. Eigenmann spricht in Bezug auf Barcella fälschlicherweise von der Eröffnung in Basel im Jahr 1960. Die Quellen in Basel bestätigen das Jahr 1964, das auch Barcella angibt.

Als erste der beiden italienischen Schulen in Basel erhielt die SEIS 1964 die Bewilligung durch das Erziehungsdepartement erteilt. Sie war als zweisprachige, vom italienischen Konsulat geleitete private Primarschule konzipiert, die dem italienischen Curriculum verpflichtet war und daher auch anders als die öffentlichen Primarschulen des Kantons fünf Schulstufen umfasste. Leitgedanke hinter der Gründung war die Verbesserung der Anschlussmöglichkeiten für italienische Kinder sowohl an das schweizerische als auch, im Falle einer Rückkehr nach Italien, an das italienische Schulsystem, wie der Konsul in seinem Antrag festhielt.

«Wie Sie ersehen werden, will die Schule die Hindernisse aus dem Wege schaffen die, wegen der Sprachdifferenz welche die aus Italien ankommenden Kinder hier antreffen, die Assimilierung in den Schweizerschulen erschwert [sic]. Bei ihrer Rückkehr nach Italien würden dann diese Kinder, beim Wiedereintritt in die ital. Schulen, die gleichen Schwierigkeiten antreffen. Andererseits möchte die in Frage stehende Schule denjenigen Schülern, die sich mit ihren Familien hier niederlassen werden, die Möglichkeit und Gelegenheit bieten sich so vorzubereiten, dass sie in der Lage sind, die Mittelschulen in der Schweiz zu besuchen. Die Absicht ist, hier eine zweisprachige Schule zu gründen wie sie auch, mit Erfolg, in Lateinamerika besteht und die den Schülern die freie Wahl lässt, die Schule in Italien oder in der Schweiz – ihre zweite Heimat – weiterzubesuchen.»⁶⁰⁵

Insbesondere durch die Unterrichtung in deutscher Sprache sollte diese Brückenfunktion erfüllt werden. Die Stundentafel sah zu Beginn drei Wochenstunden Deutschunterricht in der ersten und zweiten Klasse vor, in der dritten bis fünften waren deren fünf anberaumt. Dieser Umfang erweiterte sich schliesslich im Rahmen der Auseinandersetzungen rund um die Übertrittsschwierigkeiten von der italienischen Primar- an die baselstädtische Oberstufe in den folgenden Jahren sukzessive. Bereits 1974 umfassten sie in der ersten Klasse fünf bis sechs, in der zweiten sieben bis acht und in der dritten bis fünften Klasse elf bis zwölf Wochenstunden.⁶⁰⁶ Seit 1970 stellte das Erziehungsdepartement die Lehrpersonen zur Verfügung und finanzierte die Deutschstunden damit. 1991/1992 erreichte die Übernahme von Unterrichtsstunden an der SEIS durch das ED einen Höchststand von 128 Lektionen pro Woche. Darin enthalten waren nicht mehr nur Deutschstunden für die verschiedenen Klassen, sondern auch Mathematik-, Turn-, Werk- und

⁶⁰⁵ Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Mappe SEIS, Brief des italienischen Konsulats an den Regierungsrat, 19.12.1963.

⁶⁰⁶ Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Mappe SEIS, Brief des Rektors der Primarschulen Grossbasel-Ost an Frau S., 22.11.1974.

Musikunterricht.⁶⁰⁷ Die grosse Anzahl Lektionen zeigt auch eine immer grösser werdende Durchmischung der Lehrpläne. Damit garantierte sich das ED auch eine gewisse Einflussnahme und die Durchsetzung seiner Unterrichtsmethoden.

1964 prüfte das Erziehungsdepartement den Antrag des Konsulats auf seine Kompatibilität mit dem Paragraphen 131 des Schulgesetzes, der die Bedingungen zur Führung einer Privatschule definierte. Das Departement bewilligte den Antrag schliesslich mit der Begründung, dass die Schule alle Bedingungen erfülle und ein Angebot abdecke, das ein grosses Bedürfnis der italienischen Gemeinschaft darstelle, vor allem derjenigen, die sich nur vorübergehend in der Schweiz aufhalten würden.⁶⁰⁸

Die Schule richtete sich am Steinenring ein, wo der Platz schon bald zu eng wurde. Der stetige Anstieg von Schüler*innenzahlen auch aus dem angrenzenden Kantonsgebiet brachte die Schule an ihre Grenzen und zeugt vom grossen Bedürfnis nach einem solchen Angebot. 1972 und 1973 schlossen bereits 192 Schüler*innen das Schuljahr an der SEIS ab.⁶⁰⁹ Die Zunahme machte es bereits Ende der 1960er-Jahre notwendig, zusätzliche Unterrichtsräume zu suchen, was die Schule vor einige Schwierigkeiten stellte. 1969 konnte schliesslich an der Vogelsangstrasse 12 ein Schulpavillon errichtet werden.⁶¹⁰ Dennoch sah sich die Schule gezwungen, eine von acht Klassen im Klingentalschulhaus, wo auch die Sonderklassen und die Gewerbeschule untergebracht waren, zu unterrichten.⁶¹¹ Ab 1979 nahmen die Schüler*innenzahlen kontinuierlich ab. 1986 waren es noch 81,⁶¹² 2001/2002 nur noch 38.⁶¹³ Die Schule befand sich ab 2002 in einer grösseren Umbruchsphase, die auch aufgrund der Diskussionen rund um den Rückzug des ED und des italienischen Staates von ihrem bisherigen Engagement angestossen wurde.⁶¹⁴ Unterdessen hatte die *Fondazione per il perfezionamento professionale e l'assistenza scolastica* (Stiftung FOPRAS) die Leitung der Schule übernommen, die bis 2018 Trägerin blieb. Die FOPRAS ging aus dem *Comitato Consolare di Coordinamento delle Attività Assistenziali Italiane di Basilea* (COASIT) hervor. Das Institut für Weiterbildung und Beratung war vom italienischen Generalkonsulat in Basel 1968 ins Leben gerufen worden.⁶¹⁵ 2018

⁶⁰⁷ Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Ordner italienische Privatschulen, Rektor PSO: Die Italienschulen in Basel, Zusammenfassung der Geschichte, 4.7.2002, S. 2.

⁶⁰⁸ Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Ordner italienische Privatschulen, Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat betr. Gesuch des Komitees «Scuola Elementare Italo-Svizzera», 3.2.1964.

⁶⁰⁹ Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Mappe SEIS, Jahresberichte 1973 und 1974.

⁶¹⁰ StABS, ED-REG 1c 481-33-0 (2), Scuola Elementare Italo-Svizzera, Diverses (1969), italienischer Generalkonsul an den Regierungsrat des Erziehungsdepartement, 11.11.1969.

⁶¹¹ Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Mappe SEIS, Jahresbericht 1973.

⁶¹² Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Mappe SEIS, Jahresbericht 1986.

⁶¹³ Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Ordner italienische Privatschulen, Aufstellung der Schüler*innenzahl von 1990-2001.

⁶¹⁴ Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Ordner italienische Privatschulen, Rektor PSO: Die Italienschulen in Basel, Zusammenfassung der Geschichte, 4.7.2002.

⁶¹⁵ Solche *Comitati consolari* gab es auch an anderen Orten, vgl. Interview mit Mara Hermann-Aita, geführt am 3.4.2014 und in Bezug auf weitere Weiterbildungsinstitute: StABS, DI-REG 1c 12-13-9 (2), Ausländer Weiterbildung 1966–1982, Schreiben des BIGA an die für die berufliche Ausbildung zuständigen kantonalen Departemente, 30. 8. 1966.

fusionierte die FOPRAS mit der ECAP, die fortan bis zum heutigen Tage die Verantwortung für die zweisprachig geführte Primar- und Tagesschule übernahm.⁶¹⁶ Die ECAP ist bis dato ein gemeinnütziges Erwachsenenbildungs- und Forschungsinstitut in verschiedenen Regionen der Schweiz und hat die rechtliche Form einer Stiftung. Gegründet wurde sie vom italienischen Gewerkschaftsbund *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL).⁶¹⁷

Rund ein Jahr nach dem Gesuch der SEIS wandte sich 1965 der Schulverein *Scuola Lucia Barbarigo* an das Erziehungsdepartement und ersuchte ebenfalls um die Erteilung einer Bewilligung zur Führung einer privaten Primarschule. Der Verein setzte sich aus italienischen und baselstädtischen Vertreter*innen zusammen.⁶¹⁸ Eine Liegenschaft an der Oberwilerstrasse, in der die Schule bis zu ihrer Auflösung 2009 untergebracht war,⁶¹⁹ wurde bereits erworben und die Schwestern der Kongregation *Suore Maestre Fillippine* waren für die Aufgabe des Unterrichts angeworben. Die Schwestern brachten viel Erfahrung mit nach Basel, zeigte ihr Leistungsnachweis doch die Führung verschiedener Schulen auf der ganzen Welt, so in Kanada und Amerika.⁶²⁰

Anders als beim Besuch der SEIS wurde für den Besuch der *Lucia Barbarigo* ein Schulgeld verlangt. Der Betrag von 100 Franken im Jahr 1965 senkte sich in den folgenden Jahren auf 80 Franken. Auch in dieser Schule stieg die Anzahl Schüler*innen rasant an: Die Bewilligung zur Beschulung von maximal 74 Kindern wurde bereits 1970 um über das Doppelte übertroffen,⁶²¹ was das Schularztamt 1974 trotz Ausbau der Räumlichkeiten bei einer Inspektion beanstandete. In der Folge sah sich die Schule gezwungen, ihre Kapazitäten zumindest etwas zu verringern.⁶²² Im Gegensatz zur SEIS stieg im Verlauf der 1990er-Jahre der Schüler*innenbestand nochmals an, auf 113 im Schuljahr 1992/93.⁶²³ Barbara Vogt-Mohler, die von 1973 bis 1999 Lehrerin an der *Lucia Barbarigo* war, berichtete explizit von dieser Zunahme im Laufe der 1990er-Jahre. Viele ehemalige Schulkinder, die nun selbst Kinder hatten, begannen zu diesem Zeitpunkt die eigenen Kinder wiederum in der *Lucia Barbarigo* einzuschulen.⁶²⁴ Dennoch mussten die Schwestern aufgrund der sinkenden Zahlen

⁶¹⁶ Internetauftritt der SEIS: www.seisbasel.ch/de/schule/portrait, zuletzt konsultiert am 21.6.2019.

⁶¹⁷ Vgl. Internetauftritt der ECAP: <http://ecap-fondazione.ch/joomla/index.php/de/ecap-basel>, zuletzt konsultiert am 21.6.2019. Die ECAP baute seine Strukturen in verschiedenen Orten und Regionen der Schweiz auf, darunter in Zürich, in Bern und im Aargau. Siehe zur ECAP ausführlich siehe Eigenmann, S. 41-157.

⁶¹⁸ StABS, ED-REG 1c 481-28, Antrag der Lucia Barbarigo auf Bewilligung durch Anwalt M. H. an das Erziehungsdepartement Basel-Stadt, 12.4.1965.

⁶¹⁹ Felder 2019, S. 280.

⁶²⁰ StABS, ED-REG 1c 481-28, Antrag der Lucia Barbarigo auf Bewilligung durch Anwalt M. H. an das Erziehungsdepartement Basel-Stadt, 12.4.1965.

⁶²¹ StABS, ED-REG 1c 481-28, Bericht Erziehungsdepartement an den Regierungsrat, Präsidialauftrag Nr. 3254, 14.9.1970, S. 1: Anzahl der Kinder in der Lucia Barbarigo: 155. Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Mappe SEIS, Jahresbericht Lucia Barbarigo 1979: 130 Schüler*innen.

⁶²² StABS, ED-REG 1c 481-28, Brief des Schularztamt an das Erziehungsdepartement bzgl. Inspektion der Schulräume der Lucia Barbarigo, 6.2.1974 und Brief des Erziehungsdepartements an die Privatschule Lucia Barbarigo 8.2.1974 und Bericht Erziehungsdepartement Basel-Stadt an den Regierungsrat, Präsidialauftrag Nr. 3254, 14.9.1970.

⁶²³ Es liegen mir keine Zahlen für die Jahre zwischen 1974 und 1990 vor.

⁶²⁴ Interview mit Barbara Vogt-Mohler, geführt am 16.4.2013.

um die Jahrtausendwende und des Entscheids des Regierungsrates, sich allmählich von seinem Engagement zurückzuziehen, die Tore 2009 schliessen.⁶²⁵

Seinen Bewilligungsantrag begründete der Schulverein der *Lucia Barbarigo* 1965 unter anderem mit den beschränkten Kapazitäten der SEIS, die nicht alle Schüler*innen aufnehmen könne, die sich wünschten, in eine italienische Privatschule zu gehen. Die Schule positionierte sich damit als Ergänzung zum Angebot der SEIS.⁶²⁶ Ein entscheidender Unterschied bestand augenfällig in der religiösen Ausrichtung der *Lucia Barbarigo*, die einem Bedürfnis vieler Eltern entsprach. Gemäss Braun wünschten sich 75,4% der Südtaliener*innen und 54,7% der Norditaliener*innen einen konfessionellen Unterricht.⁶²⁷

Anders als noch in seiner Stellungnahme zum Antrag der SEIS nutzte das Erziehungsdepartement nun die Gelegenheit, sich grundsätzlich zur Lage italienischer Kinder im Kanton Basel-Stadt zu äussern. Dies könnte damit zusammenhängen, dass der Bericht der Studienkommission nun Einzug in die kantonalen Behörden hielt und die Expertengruppe sich darin aufgrund assimilationstechnischer Überlegungen grundsätzlich gegen italienische Schulen aussprach.⁶²⁸ Bis zu diesem Zeitpunkt beunruhigte die Anzahl italienischer Kinder das ED kaum, sie hätten 1964 nur gerade zwei Prozent aller Primarschüler*innen ausgemacht: «Die verfügbaren demographischen Daten deuten [aber] darauf hin, dass sich Zahl und Anteil der italienischen Schulkinder in den nächsten Jahren ganz erheblich vergrössern werden.»⁶²⁹ Das Erziehungsdepartement rechnete mit einem Anstieg der italienischsprachigen Primarschüler*innenzahl von 1965 mit 250 Kindern auf 1137 Kinder im Jahr 1971. Zusätzlich würden durch das Abkommen mit Italien von 1964 weitere Kinder einwandern, auch wenn sich bisher die «Wohnungsklausel» «hemmend» auf den Familiennachzug auswirke (vgl. Teil I Exkurs Wohnen). Die italienischen Privatschulen würden den Kindern sowohl die «Zu- wie die Rückwanderung» erleichtern und damit ein «Teilproblem» lösen. Da die Kapazität der beiden Schulen beschränkt sei – wobei das ED 1965 von einer Gesamtschüler*innenzahl von 150 ausging, was, wie die einleitenden Daten zeigen, viel zu tief veranschlagt war –, wären sie «assimilationspolitisch» unbedenklich. Ihre Funktion als Rückkehrhilfe wertete das Erziehungsdepartement höher.⁶³⁰ Argumente für ein solches Angebot waren

⁶²⁵ Sr. Iammarino, Anna; Sr. Piccolo, Luciana: La Scuola Lucia-Barbarigo, Email an Flavia Grossmann, 2.1.2014.

⁶²⁶ StABS, ED-REG 1c 481-28, Antrag der Lucia Barbarigo auf Bewilligung durch Anwalt Max Hagmann an das Erziehungsdepartement Basel-Stadt, 12.4.1965.

⁶²⁷ Braun 1970, S. 358. Der Unterricht in Italien im Allgemeinen war zu dieser Zeit stärker konfessionell geprägt.

⁶²⁸ Studienkommission 1964, S. 148: Ein Studienkommissionmitglied äusserte sich weniger dezidiert gegen italienische Schulen in der Schweiz.

⁶²⁹ StABS, ED-REG 1c 481-28, Erziehungsdepartement an den Regierungsrat bzgl. Antrag zur Führung einer Privatschule Lucia Barbarigo, 15.6.1965, S. 2

⁶³⁰ StABS, ED-REG 1c 481-28, Erziehungsdepartement an den Regierungsrat bzgl. Antrag zur Führung einer Privatschule Lucia Barbarigo, 15.6.1965, S. 3.

somit die Entlastung des staatlichen Bildungswesens sowie die Tatsache, dass sie dem permanenten Provisorium, in dem sich viele italienische Familien befanden, Rechnung trugen.⁶³¹

Auch an der *Lucia Barbarigo* übernahm das ED die Verantwortung zuerst der Deutsch- und schliesslich weiterer Unterrichtsstunden. 1970 waren es erstmals fünf, bis 1991/1992 stieg der Umfang auf 55 Wochenlektionen an.⁶³² Mit der Übernahme dieses Angebots in beiden Schulen war die Auflage verbunden, dass das ED 1970 je einen Vertreter in die Schulkommissionen entsenden dürfe. Zudem behielt sich das ED vor, die Aufnahmepraxis der Schulen zu überprüfen und Niedergelassene nicht mehr zuzulassen sowie die Errichtung neuer Klassen einer Bewilligungspflicht durch das ED zu unterstellen.⁶³³ Diese Auflagen fielen in eine Zeit, in der in der ganzen Schweiz die italienischen Schulen immer stärker unter Druck gerieten, wie nachfolgend genauer ausgeführt wird. Im Falle der *Lucia Barbarigo* machte das ED 1974 Gebrauch von seinen Kompetenzen und verweigerte acht Kindern den Eintritt in die Schule.⁶³⁴ Zudem zeugt die Korrespondenz zwischen dem Departementssekretär und den Direktionen der Schulen in den 1970er-Jahren davon, dass die Aufenthaltsdauer in den Schulen auf zwei Jahre beschränkt werden sollte. Die Tatsache, dass dieser Diskussionspunkt immer wieder aufgenommen werden musste, deutet darauf hin, dass diese Regelung nicht eingehalten wurde.⁶³⁵ Immer wieder besuchten auch in Basel-Stadt niedergelassene Kinder über Jahre die italienischen Schulen, denn auch für niedergelassene Eltern bedeutete die Aufnahme eine Entlastung, boten die Schulen doch eine Ganztagesbetreuung.⁶³⁶ Zudem lag der Entscheid, ob und wie lange die Familien in der Schweiz bleiben konnten, nicht nur in ihren Händen. Gerade Jahresaufenthalter*innen galten weiterhin als «Konjunkturpuffer», wie Erfahrungen während der Rezession der 1970er-Jahre zeigen sollten. Die Frage nach der zu wählenden Schule war deshalb schwierig zu beantworten, wie Barcella konstatiert.⁶³⁷

⁶³¹ Der provisorische Charakter materialisierte sich auch baulich: Die SEIS wurde in Containern untergebracht. StABS, ED-REG 1c 481-28, Bericht des Erziehungsdepartements Basel-Stadt an den Regierungsrat, Präsidialauftrag Nr. 3254, 14.9.1970, S. 2.

⁶³² Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Ordner italienische Privatschulen, Brief des Erziehungsdepartements an Scuola Lucia Barbarigo, 21.9.1970 und Rektor PSO: Zusammenfassung der Geschichte, 4.7.2002, S. 2.

⁶³³ StABS, ED-REG 1c 481-28, Brief des Erziehungsdepartements an Lucia Barbarigo, 29.9.1970 und Beschluss des Regierungsrates vom 21.9.1970.

⁶³⁴ Einerseits, weil eine Überlastung der Kapazitäten bestand, andererseits weil ein Kind zu jung für den Schuleintritt war. Dieser Umstand des frühen Schuleintritts als in Basel führte immer wieder zu Diskussionen. StABS, ED-REG 1c 481-28, Bericht Erziehungsdepartement an den Regierungsrat, Präsidialauftrag Nr. 3254 und Brief des Erziehungsdepartements an die Privatschule Lucia Barbarigo, 8.2.1974.

⁶³⁵ Vgl. bspw. Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Mappe SEIS, Brief des Erziehungsdepartements an Direzione Didattica und den Generalkonsul, 8.10.1973; Brief des Rektors der Primarschulen Grossbasel-Ost an Departementssekretariat, 9.2.1973; Schularztamt des Kantons Basel-Stadt, psychologischer Dienst, (Gastarbeiter-Team), 3.4.1974.

⁶³⁶ Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Mappe SEIS, Protokoll der Kommission: Untersuchung des Problems der SEIS, 21.6.1981.

⁶³⁷ Barcella 2012, S. 77-79. Barcella weist darauf hin, dass auf der anderen Seite die Rückkehr oft ein Mythos darstellte, der nicht erfüllt werden konnte.

Die Übernahme von Unterrichtsstunden erfolgte nach Anträgen auf Subventionsleistungen durch die SEIS und die *Lucia Barbarigo* selbst.⁶³⁸ Schon daher ist die pauschale Interpretation von Felder, dass die Schulen wegen Verfehlens des «Integrationsziels» vom Erziehungsdepartement unterstützt wurden, in ihrer Absolutheit zurückzuweisen.⁶³⁹ Angesichts der grossen Nachfrage stiessen die Schulen viel eher an ihre Grenzen und forderten Hilfestellungen an, gerade weil sie über die alltägliche Beschulung der Kinder hinaus verschiedene Aufgaben übernahmen. Bis 1970 finanzierten beide Schulen den sich selbst auferlegten Deutschunterricht aus eigenen finanziellen Mitteln. Die SEIS fragte denn auch ganz konkret nach einer Übernahme der Kosten für die Deutschstunden an,⁶⁴⁰ die *Lucia Barbarigo* wies in ihrem Antrag für eine Beteiligung an die Kosten des Umbaus explizit darauf hin, «dass monatlich für 2 Deutschlehrerinnen ca. Fr. 800.- ausbezahlt werden müssen».⁶⁴¹

Die Kritik, dass die italienischen Schulen die Kinder ungenügend auf die baselstädtische Oberstufe vorbereiten würden, wurde bereits in den 1970er-Jahren immer wieder geäussert. Die *Lucia Barbarigo* wehrte sich entschieden dagegen: Sie erhob Zahlen dazu, wie viele Kinder an welche Oberstufe übertraten, und konnte damit belegen, dass ihre Quoten vergleichbar mit baselstädtischen Primarschulen waren und ihre Kinder damit durchaus erfolgreich.⁶⁴² Barbara Vogt-Mohler, Deutschlehrerin an der Schule, berichtete davon, dass die Schwestern auch in einem anderen Bereich wesentliche Arbeit leisteten, die vermutlich dazu führte, dass die Kinder gut vorbereitet in die baselstädtische Oberstufe übertraten. Sie erinnert sich, wie die Schwestern jedes Kind in dem Talent bestärkten, das es am besten beherrschte, gerade dann, wenn es an einem Tag hinter den Leistungen der anderen zurückblieb – und sei dies mit einer Tanzeinlage. Sie stärkten damit mit einem sehr individuellen Ansatz das Selbstvertrauen aller Kinder. Dieser, wie Barbara Vogt-Mohler betonte, auch strenge, aber liebe- und aufopferungsvolle Umgang führte gepaart mit der Tatsache, dass die Kinder aus der *Lucia Barbarigo* auch in den baselstädtischen Schulen erfolgreich sein konnten, dazu, dass immer mehr Kinder in die Schule eintreten wollten.⁶⁴³

⁶³⁸ StABS, ED-REG 1c 481-28, Antrag des Vereins Lucia Barbarigo an Justizdepartement des Kantons Basel-Stadt, 19.2.1970.

⁶³⁹ Felder 2019, S. 280.

⁶⁴⁰ StABS, ED-REG 1c 481-28, Bericht des Erziehungsdepartements Basel-Stadt an den Regierungsrat, Präsidialauftrag Nr. 3254, 14.9.1970, S. 2.

⁶⁴¹ StABS, ED-REG 1c 481-28, Antrag von M. H. im Namen der Lucia Barbarigo um Unterstützung für Ausbau der Schule an Regierungsrat Basel-Stadt, 10.11.1969, S. 1.

⁶⁴² Brief von Sr. Antonia, Scuola Lucia Barbarigo vom 15.12.1974, in: Jungo, Michael E.: Haben die privaten Primarschulen fuer Fremdarbeiterkinder in der Schweiz (k)eine Daseinsberechtigung? (Dokumentation), Einsiedeln 1975, S. 81; Sr. Iammarino, Anna; Sr. Piccolo, Luciana: La Scuola Lucia-Barbarigo, Email an Flavia Grossmann, 2.1.2014; Interview mit Barbara Vogt-Mohler, geführt am 16.4.2013.

⁶⁴³ Interview mit Barbara Vogt-Mohler, geführt am 16.4.2013 und Esther Ladener, geführt am 15.04.2013, die später in der Schule arbeitete.

In beiden Schulen wurden zudem alle Schüler*innen in einer Klasse unterrichtet, es existierten keine Sondersettings. Diese gesamthafte, integrative Schulform war in Italien üblich.⁶⁴⁴ Dies bedeutete auch, dass kein Kind zurückgestuft wurde, wenn es beispielsweise eine Leseschwäche hatte. Das «Mitnehmen», wie Barbara Vogt-Mohler es nannte, war zwar für die Lehrpersonen eine anspruchsvolle Aufgabe, ermöglichte den Kindern jedoch in der Klasse zu verbleiben und von den anderen zu profitieren. Nur sehr selten sei bei einem Kind «der Knopf» dadurch nicht doch noch aufgegangen. Diese Unterrichtsform stand während des Untersuchungszeitraum im Gegensatz zu derjenigen in Basel, das ein stark ausgebautes Sonderklassenwesen kannte. Die italienischen Eltern bekundeten vermutlich nicht zuletzt aufgrund dieses unterschiedlichen Erfahrungshintergrundes immer wieder grosse Mühe mit den verschiedenen Sonderklassen und dem Wiederholen von Schuljahren.

Im Falle der SEIS entschied sich der Regierungsrat nach einigem Hin und Her dazu, zusätzlich zur Übernahme der Deutschstunden einen Barbetrag von 40'000 Franken jährlich zu sprechen.⁶⁴⁵ Diese Unterstützung einer Privatschule stellt ein Unikum dar. Die Subventionsleistung wurde bis 1987 aufrechterhalten und führte zu Diskussionen innerhalb des ED.⁶⁴⁶ Der *Lucia Barbarigo* verweigerte zuerst das Erziehungsdepartement und schliesslich der Regierungsrat weitere Subventionszahlungen, die über den Deutschunterricht beispielsweise für den Gebäudeunterhalt hätten aufgewendet werden können. Der Vorsteher des Erziehungsdepartements war der Meinung, dass der Betrag an die SEIS als Beitrag an die italienische Gemeinschaft ausreichen würde. Die Übernahme von Deutschstunden wertete er aber als sinnvolles Instrument: «Diese Hilfestellung würde sich sehr gut in den Katalog unserer Assimilationsmassnahmen einfügen».⁶⁴⁷ Dadurch erhalte das Erziehungsdepartement auch einen besseren Einblick in die Schulen und Gewähr, dass der Unterricht «methodisch modern» erteilt würde.⁶⁴⁸ In Abgrenzung zu den italienischen Schulen positionierte sich das ED folglich als fortschrittlich und zeigte sich durchaus kritisch den Schulen gegenüber. Zugeständnisse, wie die Übernahme der Deutschstunden, waren auch deshalb dennoch

⁶⁴⁴ Interview mit Barbara Vogt-Mohler, geführt am 16.4.2013 und Esther Ladener, geführt am 15.04.2013; zu Italien siehe auch Allemann-Ghionda 1999, S. 407.

⁶⁴⁵ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Italiener 1-7, Erziehungsdepartement an Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 1.4.1969. Man sei nach anfänglicher Skepsis zum Schluss gekommen, dass die Schule geradezu unerlässlich für diejenigen sei, die zurückkehren wollen. Sie nehme dem Erziehungsdepartement Arbeit ab. Deshalb soll sie auf Stufe einer heilpädagogischen Schule gesetzt werden. Bereits 1966 forderte die GGG eine Unterstützung der Schule bspw. durch die Übernahme der Mietkosten, um so einen «Lastenausgleich» zu schaffen. Ebd., Geschäftsführer der Beratungsstelle an Herrn Regierungsrat Dr. Abegg, 9.6.1966.

⁶⁴⁶ Mitte der 1980er-Jahre stand die Barsubvention zur Disposition. Ein neues Subventionsgesetz bedingte eine neue Aushandlung. Die Parteien kamen schliesslich darüber ein, dass das ED weitere Stunden an der SEIS übernehmen würde, um so den Betrag auszugleichen. Die Wochenlektionszahl stieg dadurch von 80 auf 128. Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Ordner italienische Privatschulen, Vorsteher des Erziehungsdepartements an das Rektorat, 12.5.1986.

⁶⁴⁷ In StABS, ED-REG 1c 481-28, Bericht des Erziehungsdepartements Basel-Stadt an den Regierungsrat, Präsidialauftrag Nr. 3254, 14.9.1970, S. 6.

⁶⁴⁸ In StABS, ED-REG 1c 481-28, Bericht des Erziehungsdepartements Basel-Stadt an den Regierungsrat, Präsidialauftrag Nr. 3254, 14.9.1970, S. 7.

möglich, weil das Erziehungsdepartement damit ein eigenes Assimilationskalkül erfüllen konnte. Insbesondere mit der Barsubvention an die SEIS ging der Kanton Basel-Stadt bedeutend weiter als die Empfehlungen der EDK und ihres Nordwestschweizerischen Pendant (NW EDK). Letztere äusserte sich skeptisch solchen direkten Subventionsleistungen gegenüber, auch wenn sie von einer internen Arbeitsgruppe als Möglichkeit aufgeführt wurden.⁶⁴⁹

Streit um eine angemessene Beschulungsform: Bildungspolitik als Migrationspolitik

Währenddem sich das Erziehungsdepartement Basel-Stadt für eine personelle und zumindest im Falle der SEIS auch direkte finanzielle Unterstützung der italienischen Schulen aussprach, schwoll in anderen Kantonen aber auch unter den Migrationsorganisationen der Konflikt um die Daseinsberechtigung dieser Schulen an.⁶⁵⁰ Die *Colonie Libere* unterstützte zunächst die Gründung italienischer Schulen und führte noch 1965 bei ihren Mitgliedern eine Umfrage über die bevorzugte Beschulungsform durch. Die Antworten liessen kein eindeutiges Verdikt zu: Einige Eltern sprachen sich für die Einschulung in schweizerischen Schulen mit ergänzendem HSK-Kurs aus, andere bevorzugten die Einschulung in italienischen Schulen.⁶⁵¹ Dementsprechend fielen auch die Postulate des Verbandes aus: Die FCLI verlangte von Italien die Gründung weiterer italienischer Schulen unter konsularischer und nicht katholischer Schirmherrschaft und den Ausbau der HSK-Kurse.⁶⁵² Nach 1965 verschwand der Anspruch, eigene Schulen zu fördern, allmählich aus dem Forderungskatalog des Verbandes, und es lässt sich auf Grundlage der Akten eine Präferenz der Einschulung in schweizerischen Schulen herausarbeiten. Um einen möglichst reibungslosen Übertritt für alle beteiligten Personen zu gewährleisten, befürwortete der Dachverband, wo notwendig, Einführungsklassen. Darüber hinaus strebte er eine flächendeckende Einführung von HSK-Kursen an. An den Kongressen in den Jahren 1967 und 1969 brachten die Mitglieder der FCLI diese Ausrichtung besonders pointiert auf den Punkt. 1969 publizierte der Verband zudem eine umfangreiche Dokumentation zu schulischen Problemen, in der er Texte von unterschiedlichen Autor*innen, darunter auch von Pater Jungo, der sich vehement für die Erhaltung italienischer, konfessioneller

⁶⁴⁹ Die Arbeitsgruppe zur Koordination der Schulung fremdsprachiger Kinder der NW EDK erarbeitete vor der EDK 1969 vier Empfehlungen: Deutschkurse für fremdsprachige Kinder, Übergangsklassen, Kurse in italienischer Sprache, Italienische Privatschulen (Beschränkung des Aufenthalts, aber finanzielle Unterstützung durch Kanton möglich). Die Empfehlung zur Subvention der Schulen wurde von den anwesenden Kantonsvertretern (AG, BE, BL, BS, LU, SO) aber skeptisch beurteilt. StAAG, ZwA 2010.004/001, Protokoll vom 17.2.1969.

⁶⁵⁰ Vgl. bspw. StALU, Protokolle der Kommission der Sekretäre A 1271/215-222, Protokoll 6.2.1970. Eigenmann sieht in der Frage danach, ob diese Schulen die geeignete Antwort auf die Herausforderungen der italienischen Familien seien, gar den zentralen Konfliktpunkt zwischen den grössten italienischen Migrationsorganisation, der FCLI und der MCI.

⁶⁵¹ *Emigrazione Italiana* 1959, Nr. 3, S. 2 und *Emigrazione Italiana* 1965, Nr. 7, S. 3 und 1967, Nr. 1, S. 2. In Brauns Untersuchung sprachen sich rund 30% für italienische Schulen aus. Braun 1970, S. 356.

⁶⁵² *Emigrazione Italiana* 1965, Nr. 7, S. 1, Nr. 8, S. 1, Nr. 11, S. 2. Vgl. auch Braun 1970, S. 372 Forderung der FCLI ebenfalls eigene Schulen errichten zu können.

Schulen einsetzte, versammelte.⁶⁵³ Der damalige nationale Präsident, Leonardo Zanier,⁶⁵⁴ steuerte ein paradigmatisches Dokument bei, dessen Inhalt exemplarisch für die Ausrichtung der kommenden Jahre gelten kann. Unter dem Hinweis, dass sich die wirtschaftliche Situation in Italien auch in den nächsten Jahren nicht vollständig erholen würde,⁶⁵⁵ sei ein längerer Aufenthalt der migrierten Bevölkerung in der Schweiz sehr wahrscheinlich. Zudem würde die Schweiz zwar eine zögerliche und noch unklare, aber doch eine Tendenz «di integrare gli emigrati» zeigen. Die italienischen Schulen seien deshalb nutzlos und würden die Schulkarrieren der Kinder behindern.⁶⁵⁶ Gefördert werden sollten viel eher die HSK-Kurse und zwar mit einer neuen Bezeichnung, mit der auch eine inhaltliche Neuausrichtung verbunden sein sollte: Aus den *Corsi di lingua e cultura italiana*, sollten die *Corsi di lingua italiana* werden, die sich auf das Vermitteln der italienischen Sprache konzentrierten, anstatt ein verklärtes nationalistisches Bild von Italien zu lehren. Einführungsklassen gegenüber zeigte sich Zanier offen, aber nur für Kinder, die bereits einige Jahre in Italien in die Schule gegangen oder das Schulalter erreicht hätten. «Per loro è necessario avere a disposizione delle scuole di inserimento che possa metterli in condizione di seguire le scuole svizzere senza perdere anni o sentirsi spaesati.»⁶⁵⁷

Mit dieser Haltung lag der Verband grundsätzlich auf einer Linie mit den Forderungen der diplomatischen Vertretung Italiens in der Schweiz. Die offizielle Haltung Italiens war jedoch nicht so eindeutig, wie die Analyse von Hirt vor Augen führt. 1966 beteuerte die italienische Botschaft, dass sie grundsätzlich die Einschulung italienischer Kinder in die schweizerischen Volksschulen unterstütze, dafür bräuchte es aber geeignete Einführungsklassen, die nicht in allen Kantonen zur Verfügung ständen.⁶⁵⁸ Dass die Botschaft diese Haltung jedoch nicht konsequent einhalten konnte, zeigt ihre Reaktion auf den Entzug der Bewilligung zur Führung einer italienischen Privatschule der MCI in St. Gallen. Die Parteinahme für die Einbindung der Kinder in die schweizerischen

⁶⁵³ Federazione Colonie Libere Italiane in Svizzera (Hg.): Documentazione sul problema della scuola per i figli dei lavoratori italiani emigrati in Svizzera, a cura della Commissione Culturale della Federazione delle Colonie Libere Italiane, Zürich 1969.

⁶⁵⁴ Schaub 2004, S. 51. Zanier war seit 1970 darüber hinaus Leiter der ECAP in Zürich, ist Dichter und Gewerkschafter. Zudem amtierte er auch als Vizepräsident der Kontaktstelle für Italiener und Schweizer in Zürich. Eigenmann 2017, S. 46-47.

⁶⁵⁵ Vgl. zur wirtschaftlichen, regional sehr unterschiedlichen Entwicklung Italiens um 1960 Ginsborg, Paul: A history of contemporary Italy. Society and politics 1943-1988, London 1990, S. 223-225 und für die Jahre nach 1968 S. 331-333.

⁶⁵⁶ Zanier, Leonardo: L'impegno di tutti per favorire l'istruzione completa, in: Federazione Colonie Libere Italiane in Svizzera (Hg.): Documentazione sul problema della scuola per i figli dei lavoratori italiani emigrati in Svizzera, a cura della Commissione Culturale della Federazione delle Colonie Libere Italiane, Zürich 1969, o. S.: «Purtroppo questi concetti possono essere qui solo accennati, ma già da questo si può vedere non solo l'inutilità ma la confusione che potrebbe creare l'estensione della rete di scuole italiane che finirebbero per essere anche un freno alla carriera dei nostri figli.»

⁶⁵⁷ Zanier 1969.

⁶⁵⁸ Hirt 2008, S. 306-307.

Volksschulen würde nicht a priori eine Ablehnung italienischer Schulen mit sich bringen, gerade dort nicht, wo sie notwendig seien, so die Antwort der Botschaft 1967.⁶⁵⁹

Die *Missione Cattolica* sah sich trotz dieser einzelnen Parteinahme in ihrem Sinne immer grösser werdendem Druck ausgesetzt, nicht nur durch die *Colonie Libere*, sondern auch durch verschiedene Kantone. Wie das Beispiel aus St. Gallen zeigt, erhielten einzelne Missionsschulen keine Bewilligung mehr, so auch in Luzern.⁶⁶⁰ Die Kantone Bern, Aargau, St. Gallen und Zürich schlossen sich zudem 1969 zusammen, um über eine gemeinsame Haltung gegenüber den italienischen Missionsschulen zu diskutieren und einheitliche Instrumente zur Beschulung in den schweizerischen Schulen zu entwickeln. Die lange Aufenthaltsdauer der Kinder in den italienischen Schulen sahen sie als eines der grossen Probleme insbesondere beim anschliessenden Übertritt ins schweizerische Schulsystem an, weshalb sie den Aufenthalt auf zwei Jahre beschränken wollten. Die gemeinsame Erklärung dieser Kantone, mit der sie – ohne die Zustimmung der EDK oder der involvierten Bundesbehörden – an die Mission in Bern gelangten, führte zu einigem Wirbel zwischen Italien und der Schweiz, inklusive parlamentarischer Intervention von christlichdemokratischer Seite in Italien. Das Vorhaben, das bedeutet hätte, dass viele Kinder aus der Missionsschule in Bern weggenommen und in die öffentliche Schule geschickt worden wären, stiess auf wenig Verständnis auf italienischer Seite, gerade wegen der privaten Schweizerschulen in Italien. Aber auch die Bundesbehörden fühlten sich vor dem Hintergrund, dass erneut Gespräche der italienisch-schweizerischen Gemischten Kommission aufgenommen werden sollten, mit dem eigenmächtigen und aus ihrer Sicht unkoordinierten Vorgehen vor den Kopf gestossen, auch wenn sie grundsätzlich eine Zweijahresregelung begrüsst. Eugen Egger, Generalsekretär der EDK,⁶⁶¹ intervenierte gestützt durch Bundesbern schliesslich bei der Erziehungsdirektion im Kanton Bern, um diese harte Umsetzung rückgängig zu machen.⁶⁶²

Für Pater Jungo, der sich vehement für den Erhalt konfessionell geführter Schulen einsetzte und hierfür auch 1970 die «Vereinigung zum Schutz und Förderung der Fremdarbeiter in der Schweiz» gründete, stellte die Rückkehr italienischer Arbeiter*innen die Regel dar, weshalb die Schulen unter

⁶⁵⁹ Hirt 2008, S. 309-311.

⁶⁶⁰ Hirt 2008, S. 324. 1967 kam es zur Aufhebung einer Missionsschule in St. Gallen, weil bei der Überprüfung der Kinder festgestellt wurde, dass viele von ihnen bereits seit drei und mehr Jahren in der Schweiz leben würden. Damit erfülle die Schule die Zusicherung, dass sie nur Kinder, die seit kurzer Zeit in der Schweiz seien, aufnehmen würden, nicht. Ebd., S. 310.

⁶⁶¹ Egger war von 1968-1985 Generalsekretär der EDK und in dieser Position wesentlich für die interkantonale Schulkoordination verantwortlich. Arnet, Moritz: Egger, Eugen, in: HLS, Version 17.12.2013. Online: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D34175.php>, zuletzt konsultiert am 25.4.2019. Er nahm in seiner Funktion bei der EDK auch an verschiedenen internationalen Treffen teil.

⁶⁶² Hirt 2008, S. 337-340.

allen Umständen erhalten bleiben müssten.⁶⁶³ Damit stand seine Position im Gegensatz zu derjenigen der *Colonie Libere* und zu den Befunden der vereinten Kantone Bern, Aargau, St. Gallen und Zürich. Verbunden mit seiner Haltung zur Rückkehr war auch eine Kritik an der Assimilationspolitik der Schweizer Behörden. In seinen Publikationen machte er stark, dass die italienischen Kinder dadurch ihrer Identität beraubt würden, da sie in den Schulen zu schweizerischen Staatsangehörigen gemacht werden sollten.⁶⁶⁴

Pater Jungo war eine der lautesten Fürsprecher der Schulen der MCI und sah sich in diesem Zusammenhang auch als Verteidiger des katholischen Glaubens. In einem Brief an den zuständigen Rektor, der als Katholik im protestantischen Basel zu diesem Zeitpunkt die Aufsicht über die italienischen Schulen inne hatte,⁶⁶⁵ bezeichnete er die Kritiker der Schulen in polemischer Art als «Katholikenfresser».⁶⁶⁶ Jungo selbst wechselte seine Aufgaben mehrfach, unterrichtete zuerst in Einsiedeln, dann in Ascona. 1964 übernahm er zurück in Einsiedeln als Missionar die Seelsorge für die italienischsprachige Gemeinde. Im Rahmen dieses Engagements eröffnete er auch ein *Asilo*.⁶⁶⁷ Zudem organisierte er verschiedene Tagungen, wie jene 1972 zum Thema «Drehscheibenschulen für (it.) Fremdarbeiterkinder».⁶⁶⁸ Hierfür tätigte er im Vorfeld auch in Basel Abklärungen. Die Missionsschulen schlossen sich zusammen, «um sich gegen den Druck der kantonalen Erziehungsdirektoren zu wehren».⁶⁶⁹ Die *Lucia Barbarigo* in Basel war jedoch keine eigentliche Schule der MCI, auch wenn sie durch die spirituelle Arbeit eng verbunden waren. Sie schloss sich denn auch der Dachorganisation nicht an, auch weil – wie Pater Jungo vermutete – «sie von seiten der Basler Behörden keinerlei Schwierigkeiten erfuhr».⁶⁷⁰ In Basel beschritt man einen anderen Weg als in Bern, Zürich, Aargau und St. Gallen. Zwar trat das ED praktisch zeitgleich ebenfalls für eine Beschränkung des Aufenthalts an den Schulen von zwei Jahren ein, es setzte diese aber beiden Schulen gegenüber nie hart durch. So mahnte der zuständige Rektor 1973 zwar, dass die SEIS daran erinnert werden müsse, die Kinder nicht länger als zwei Jahre in die Schule aufzunehmen, es

⁶⁶³ Jungo 1975 und Jungo, Michael E.: *La Scolarisation des enfants des travailleurs migrants en suisse*, in: *Federazione Colonie Libere Italiane in Svizzera* (Hg.): *Documentazione sul problema della scuola per i figli dei lavoratori italiani emigrati in Svizzera*, a cura della Commissione Culturale della Federazione delle Colonie Libere Italiane, Zürich 1969, o. S.

⁶⁶⁴ Jungo 1975, insbesondere S. 2-3.

⁶⁶⁵ Interview mit Esther Ladener, geführt am 15.04.2013.

⁶⁶⁶ StABS, ED-REG 3c 13 (1) 10, Brief von Pater Jungo an den für die italienischen Schulen zuständigen Rektor, 25.2.1976.

⁶⁶⁷ Nachruf auf Pater Michael Jungo von Pater Rupert Ruhstaller, in: *Jahresbericht 1994/95* Stiftsschule Einsiedeln.

⁶⁶⁸ StABS, ED-REG 3c 13 (1) 10, Brief von Pater Jungo an den für die italienischen Schulen zuständigen Rektor, 16.2.1972.

⁶⁶⁹ StABS, ED-REG 3c 13 (1) 10, Brief von Pater Jungo an den für die italienischen Schulen zuständigen Rektor, 16.2.1972.

⁶⁷⁰ StABS, ED-REG 3c 13 (1) 10, Brief von Pater Jungo an den für die italienischen Schulen zuständigen Rektor, 16.2.1972. Der Briefwechsel zwischen Jungo und dem zuständigen Rektor unter StABS, ED-REG 3c 13 (1) 10 zeugt von einem freundschaftlichen Umgang dieser beiden Personen.

sei aber darauf zu achten, dass menschlich vorgegangen werde.⁶⁷¹ Das Aufnahmeverfahren gestaltete zudem eine italienisch-schweizerische Kommission.⁶⁷² Diese von Pater Jungo als «noble» Behandlung bezeichnete Lösung führte wohl dazu, dass die Schulen in Basel im Verlauf der 1970er-Jahre weniger stark in Bedrängnis gerieten als an anderen Orten.

Trotz der finanziellen und personellen Unterstützung sowie der weniger emotional ausgetragenen Kontroversen wurden die Schulen von Seiten des ED kritisiert. Gerade Lehrpersonen aus den staatlichen Schulen problematisierten immer wieder die Übertrittsschwierigkeiten der Schüler*innen. So wendete sich ein Sekundarlehrer im Falle von vier Schüler*innen, die von der italienischen Primarschule SEIS an die baselstädtische Sekundarschule wechselten, 1988 an den zuständigen Rektor. Seiner Meinung nach würden alle vier mindestens «Realschulfähigkeiten» besitzen, könnten sich aber kaum in der deutschen Sprache verständigen. Er sei gewillt, sie über zusätzlichen Deutschunterricht nach dem Schulunterricht auf die Realschule vorzubereiten.⁶⁷³ Die *Lucia Barbarigo* wehrte sich, wie weiter oben ausgeführt, mit eigenen Übersichten gegen solche Äusserungen.⁶⁷⁴ Nichtsdestotrotz blieben die Übertritte Thema, auch zwischen dem italienischen Konsulat und dem Erziehungsdepartement.⁶⁷⁵

Gerade die Diskussionen rund um und die Kritik an den Übertritten sind eng mit der Frage nach einer möglichen Rückkehr der Familien nach Italien verknüpft. Das Erziehungsdepartement sah insbesondere in der Remigration die Daseinsberechtigung dieser Schulen. Für Pater Jungo war diese kein Mythos, sondern Alltag, weshalb die Schulen um jeden Preis Fortbestand haben mussten. Für die *Colonie Libere* hingegen war klar, dass die Rückkehr meist eine Illusion bleibe, weshalb sie sich im Laufe der 1970er-Jahre immer dezidiierter für eine bessere Eingliederung der italienischen Kinder ins schweizerische System einsetzten, sei es über Tagungen oder über Elternkomitees, wie ich in Kapitel 6.2.2 ausgeführt habe. Im konflikthaften Austausch zwischen

⁶⁷¹ Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Mappe SEIS, Brief des Rektors der Primarschulen Grossbasel-Ost an Departementssekretariat 9.2.1973 und Brief des Erziehungsdepartements an Direzione Didattica und den Generalkonsul, 8.10.1973. Vgl. auch StABS, ED-REG 1c 330-20 (3), ED an Sekretariat der EDK, 2.10.1975: Es bestehe grundsätzlich keine gesetzliche Grundlage für eine Beschränkung der Verweildauer an den italienischen Schulen. Aber das Departement hätte darauf hingewirkt, dass diese auf zwei Jahre festgesetzt wurde. Doch die italienischen Schulen würden sich grossem Druck von Seiten der Eltern ausgesetzt sehen und deshalb immer wieder Konzessionen eingehen: «So ergibt sich, gesamthaft betrachtet, eine sehr milde Anwendung der 2-Jahres-Klausel.» S. 2.

⁶⁷² StABS, ED-REG 481-28-0 (3) Diverses 1973-1976, Anfrage Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen und Antwort des ED, 8.1.1973 sowie Ebd., ED-REG 3c 13 (1) 10, Brief von Pater Jungo an den für die italienischen Schulen zuständigen Rektor, 16.2.1972. Dass ihre Entscheide aufgrund von Nachfragen der Eltern bei den Direktionen der Schule auch mal umgangen wurden, zeigen Dokumente aus den 1980er-Jahre. Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Mappe SEIS, zuständiger Rektor für die italienischen Schulen an die Direktionen der italienischen Schulen, 16.2.1987.

⁶⁷³ Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Mappe SEIS, Brief eines Lehrers an den zuständigen Rektor, 7.9.1988.

⁶⁷⁴ Der damalige zuständige Rektor der Primarschulen Grossbasel-Ost entgegnete einem Bericht des Holbeingymnasium 1984 in einer Stellungnahme an das Departementssekretariat ebenfalls mit einer Übertrittstabelle, die einige Eintritte aus der SEIS und der Lucia Barbarigo an Basler Gymnasien zeigte. Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Mappe SEIS, zuständiger Rektor an Departementssekretär, 20.2.1985.

⁶⁷⁵ Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Mappe SEIS, Protokoll der Kommission: Untersuchung der Probleme der SEIS, 21.6.1980.

Jungo als Vertreter der MCI und der *Colonie Libere*, die Jungo als kommunistisch unterwandert und als unfähig, eigene Strukturen aufzubauen, diffamierte,⁶⁷⁶ kommen letztlich auch die gegensätzlichen politischen Hintergründe der beiden Organisationen zum Tragen.

Neben der Problematisierung der Übertritte machte zudem der Schularzt auf die aus seiner Sicht zu engen Platzverhältnisse aufmerksam und monierte 1980 den Gesundheitszustand der Kinder in der *SEIS* sowie deren hohe Pflichtstundenanzahl.⁶⁷⁷ Aufgrund der wenigen Pausen – nur am Mittag fände eine längere statt – seien die Kinder überlastet, wie auch an anderer Stelle zu lesen ist.⁶⁷⁸ Dabei ist zu beobachten, dass sich der Fokus der Kritik von der *Lucia Barbarigo*, in welcher der beschränkte Platz und die Abschottung der Kinder im Laufe der 1970er-Jahre vermehrt Thema waren, auf die *SEIS* verschob. In den 1980er-Jahren berichtete der nun für die Beaufsichtigung der italienischen Schulen zuständige Rektor von vorbildlichen Strukturen an der *Lucia Barbarigo*. Dort würden die Schwestern und die Deutschlehrerinnen eine Einheit bilden und von den Eltern sehr positiv wahrgenommen. Die *SEIS* sollte sich diesem Modell zumindest annähern.⁶⁷⁹

Im Gegensatz zu anderen Kantonen waren die Diskussionen um die italienischen Schulen in Basel demnach weniger aufgeladen. Zwar forderte das Erziehungsdepartement ebenfalls Anpassungen und eine Befristung der Besuchsdauer auf zwei Jahre, es war gleichzeitig aber auch bereit, gewisse Leistungen zu übernehmen. Dieses kompromissbereite Klima auf beiden Seiten ist mit ein Grund für das lange Bestehen der Schulen. Die Schulen ihrerseits entlasteten das baselstädtische Schulsystem durch das Unterrichten einer im Verlauf der 1970er-Jahre immer grösser werdenden Anzahl an Schüler*innen und betreuten diese auch vor und nach dem Schulunterricht. Damit kamen sie einem grossen Bedürfnis italienischer Eltern entgegen und erfüllten wichtige gesellschaftliche Aufgaben.

Keine Experimente

Einer, der sich bereits 1966 intensiv mit der Frage nach einer geeigneten Beschulungsform italienischer Kinder auseinandersetzte, war der Rektor der Schulen von Riehen und Bettingen, der zu diesem Zeitpunkt mit der Beaufsichtigung der italienischen Schulen beauftragt war. Er selbst arbeitete vor seinem Engagement in Basel an einer Schweizerschule in Italien. Ihm lag es am Herzen, die Thematik umfassend zu studieren und dem Anspruch gerecht zu werden, alle Schulkinder, die sich im Kanton Basel-Stadt aufhielten, möglichst unter gleichen Bedingungen zu unterrichten. Für

⁶⁷⁶ Hirt 2008, S. 325-326.

⁶⁷⁷ Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Mappe SEIS, Schularzt an Direktorin der SEIS, 10.10.1980.

⁶⁷⁸ Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Mappe SEIS, Schularzt an Direktorin der SEIS, 10.10.1980 und StABS, ED-REG 25c 11-2 (1), Notizen o. V., 7.6.1972. Bezug genommen wird hierbei auf Aussagen der Deutschlehrerinnen in den Schulen und der Direktorin der SEIS.

⁶⁷⁹ Volksschule Basel-Stadt, o. Sign., Mappe SEIS, Brief des Rektors Grossbasel-Ost an den Departementssekretär 20.2.1985, S. 2 und Brief desselben Rektors an Schularztamt, 26.9.1980.

ihn war die nicht eindeutig zu beantwortende Frage nach einer möglichen Rückkehr entscheidender Faktor, um über neue Lösungsansätze nachzudenken.⁶⁸⁰

Ausgehend von der Tatsache, dass die Dauer des Aufenthalts der italienischen Familien für alle Beteiligten unklar blieb, schwebte ihm 1966 eine Lösung vor, die sowohl einen Anschluss an das italienische als auch das schweizerische Schulsystem gewährleisten sollte, und zwar unter der Prämisse der gleichen Ausbildungsmöglichkeiten für alle Kinder. «Bei der Betrachtung der Sachlage muss ein wichtiger Punkt hervorgehoben werden, nämlich die Ungewissheit, ob und wie lange die italienischen Familien bei uns weilen oder nicht. Mit diesem unsicheren Faktor müssen alle Institutionen rechnen, die sich heute der italienischen Schulkinder annehmen.»⁶⁸¹ Mit den 1966 bestehenden Mitteln würden diejenigen italienischen Kinder, die sich im schweizerischen Schulsystem befänden und bald zurückkehrten, zu wenig stark in ihrer Erstsprache gefördert, im Falle der Kinder, die in den italienischen Schulen unterrichtet werden, die aber länger in der Schweiz bleiben, fehle hingegen die Ausbildung in der deutschen Sprache. Somit hätten sie grosse Probleme beim Übertritt und würden meist der Sekundarschule zugewiesen. «Von der Voraussetzung ausgehend, dass unser Staat nicht nur die gesetzliche sondern auch eine moralische Verpflichtung hat, den bei uns weilenden italienischen Kindern die gleiche Ausbildungsmöglichkeit zu bieten wie allen andern, betrachte ich eine Überprüfung der jetzigen Situation als notwendig.»⁶⁸² Mit dieser Aussage appellierte der zuständige Rektor wohl als einer der ersten offiziellen Stimmen an die Wahrung der Chancengleichheit für alle in Basel anwesenden Kinder und forderte ein Umdenken.

Ihm schwebte deshalb eine Kooperation mit der *SEIS* vor, die zugleich die Chancengleichheit wie auch die Anschlussmöglichkeiten an beide Länder gewährleisten sollte. Er forderte das Erziehungsdepartement deshalb auf, die Schule gemeinsam mit dem Konsulat zu leiten. Durch eine gemeinsame Führung würden alle Kindern, und somit auch die italienischen, die gleichen räumlichen und materiellen Möglichkeiten erhalten und sie kämen alle in den Genuss der Fürsorgeleistungen der Schule, wie zum Beispiel eine schulärztliche Betreuung – was bisher für die Kinder der italienischen Schulen nicht der Fall war. Die Schulverhältnisse in den italienischen Schulen waren zudem eng, und es bestand bisher nur wenig Platz für Bewegung. Des Weiteren sollte die Schule konsequent zweisprachig geführt werden. In den ersten zwei Klassenstufen stellte sich der Rektor den Unterricht je zur Hälfte in Deutsch und Italienisch vor, ab der dritten Klasse zu 2/3 in Deutsch, und schliesslich in der fünften Klasse nur noch auf Deutsch, um einen geeigneten Übergang in die baselstädtische Oberstufe zu schaffen. Die gemeinsame Schule sollte auch die

⁶⁸⁰ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Brief Rektorat Schulen von Riehen und Bettingen an Erziehungsdepartement Basel-Stadt, 3.11.1965.

⁶⁸¹ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Brief Rektorat Schulen von Riehen und Bettingen an Erziehungsdepartement Basel-Stadt, 3.11.1965, S. 2.

⁶⁸² StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Brief Rektorat Schulen von Riehen und Bettingen an Erziehungsdepartement Basel-Stadt, 3.11.1965, S. 2.

Mittagsverpflegung und Hortaufgaben übernehmen und somit eine Ganztagesbetreuung sicherstellen.⁶⁸³

Der Rektor der Schulen von Riehen und Bettingen war sich dessen bewusst, dass die Errichtung einer solchen gemeinsamen Schule ein Umdenken erforderte und zumindest zu Beginn zu Mehrkosten führen würde. Seiner Meinung nach war es aber nicht richtig, dem italienischen Staat und der Kongregation die Schulung dieser Kinder «aufzubürden». Wirtschaftlich auf lange Sicht auf die Mitarbeit der «Zugewanderten» angewiesen, «erwächst uns auch in der Erziehung die Pflicht, die Kinder, was Schulung und Betreuung anbelangt, den unsern gleichzustellen. Was bis jetzt schon an die Hand genommen wurde, ist anerkennenswert, genügt und befriedigt aber auf die Dauer nicht.»⁶⁸⁴ Unterstützt wurde er bei seinem Vorschlag von den anderen Rektoren der Primarschulen in Basel.

Der Vorsteher des Erziehungsdepartements, Peter Zschokke, äusserte sich in seiner Stellungnahme zum Vorschlag an den Erziehungsrat skeptisch. Ihm war der Vorschlag zwar «sympathisch». Doch vor dem Hintergrund einer fehlenden interkantonalen Harmonisierung der Bildungssysteme erschien ihm eine internationale Anpassung an zwei Länder «illusorisch». Nicht umsetzbar war der Vorschlag für Zschokke aber auch aufgrund des angeblichen Bildungsunwillen italienischer Arbeiter*innen.

«Die Situation einer Schweizerkolonie im Ausland darf kaum zur Situation der italienischen Arbeiter in der Schweiz in Parallele gesetzt werden. Als wesentlicher Unterschied ist zu berücksichtigen, dass die Auslandschweizer im allgemeinen als relativ gehobene, erziehungsbewusste Gruppen gelten können, was für die italienischen Arbeiter in der Schweiz zunächst nicht zuzutreffen scheint. Die Erfolgsaussichten des ambitiösen Konzepts einer zweisprachigen Schule sind daher als gering zu beurteilen.»⁶⁸⁵

Da der zuständige Rektor vor seinem Engagement in Basel an einer Schweizerschule in Italien angestellt war, vermutete der Regierungsrat, dass ihm diese Schulen als Modell für seine Überlegungen dienten. Zschokke rekurrierte deshalb in seiner Argumentation auf den Vergleich zwischen den «Auslandschweizern» und den «italienischen Arbeiter[n]». Die Befragung von Braun und die

⁶⁸³ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Brief Rektorat Schulen von Riehen und Bettingen an Erziehungsdepartement Basel-Stadt, 3.11.1965, S. 3.

⁶⁸⁴ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Brief Rektorat Schulen von Riehen und Bettingen an Erziehungsdepartement Basel-Stadt, 3.11.1965, S. 3.

⁶⁸⁵ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Antwort des Vorstehers des Erziehungsdepartements an Erziehungsrat bzgl. Vorschlag des Rektors der Schulen von Riehen und Bettingen, 20.12.1965, S. 4.

Ergebnisse des Berichts von 1971 für Basel widerlegten jedoch die weit verbreitete These des Bildungsunwillens italienischer Arbeiter*innen für ihre Kinder.⁶⁸⁶ Für Zschokke hätte eine solche Lösung aber auch die Segregation weiter begünstigt, was er negativ beurteilte. Er schlug deshalb vor, beim bisherigen Konzept zu bleiben: Kinder, die im vorschulpflichtigen Alter nach Basel kamen, sollten demnach vermehrt in die Kindergärten aufgenommen werden, Kinder, die bereits im schulpflichtigen Alter einreisten, in die Fremdsprachenklassen eingeschult und diejenigen Kinder, bei denen absehbar war, dass sie mit ihren Eltern wieder nach Italien zurückkehren würden, sollten in den italienischen Schulen unterrichtet werden. Da auch dem Vorsteher des Erziehungsdepartements klar war, dass es schwierig zu entscheiden war, wer bald zurückkehren würde, sollten diese Schulen zu mehr Deutschstunden verpflichtet werden. Zudem signalisierte er gegenüber dem Erziehungsrat, dass die HSK-Kurse als Kompensation für die nicht zustandekommende Kooperation gefördert werden sollten.⁶⁸⁷ Damit zeigte sich die Leitung des Erziehungsdepartements nicht bereit, sich auf das Experiment einer gemeinsamen Brückenschule einzulassen, obwohl die Rektoren der Primarschulen hinter dem Vorschlag und dem Anliegen einer grundsätzlichen Diskussion standen. Für die Leitung reichte ein mögliches Entgegenkommen in Bezug auf die HSK-Kurse, den Bedarf einer Standortbestimmung sahen sie nicht.

Die Rektoren beschwerten sich 1966 denn auch, dass die Leitung des Erziehungsdepartements ihnen gegenüber nie offiziell Stellung zu den Vorschlägen bezogen hätte. Sie forderten eine Konferenz, um die Lage grundsätzlich zu diskutieren. Dabei sollte auch geklärt werden – so lautete eine herausfordernde Rückfrage an die Leitung des Erziehungsdepartements –, ob es die obersten Behörden befürworteten, dass auch sehr intelligente Kinder schlicht in die Sekundarschule eingewiesen würden.⁶⁸⁸

Eine Abklärung des Schulpsychologischen Dienstes im Herbst des gleichen Jahres bewog die Spitzen des ED schliesslich nochmals dazu, über die bisherige Praxis nachzudenken. Die damals für die Abklärung der Schulreife von fremdsprachigen Kindern zuständige Psychologin, die Vorgängerin von Regula Berger, hielt für 1967 schulpflichtig werdende italienische Kinder fest, dass rund 60 Kinder so schlecht Deutsch sprächen, dass ein Eintritt in die erste Regelklasse der Primarschule nicht in Frage käme und sie in die Fremdsprachenklassen eingewiesen werden müssten. Dort sei aber aufgrund ihres zu vermutenden längeren Aufenthalts und der sozialen Verhältnisse ebenfalls

⁶⁸⁶ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), A. B.: Bericht über die Abklärung der Situation der Ausländerkinder in Basel-Stadt, 13.12.1971 und Braun 1970, S. 359.

⁶⁸⁷ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Antwort des Vorstehers des Erziehungsdepartements an Erziehungsrat bzgl. Vorschlag des Rektors der Schulen von Riehen und Bettingen, 20.12.1965, S. 5-7.

⁶⁸⁸ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Italiener 1-7, Rektorat Primarschule Kleinbasel an Erziehungsdepartement, 12.4.1966. Der Departementssekretär reagierte genervt über diese Reaktion und empfand sie als Ausweichen. Das ED hätte die Rektoren nämlich angefragt, wie sie sich zu den HSK-Kursen stellen würden und wie diese organisiert werden könnten. StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Italiener 1-7, Schreiben an den Regierungsrat, 11.11.1966.

der falsche Ort für sie: «Auf der andern Seite sind die Fremdsprachenklassen als Uebergangsmöglichkeiten mit schnell rotierendem Schülerbestand gedacht. Sie eignen sich nicht für die Sozialisierung der aus zumeist problematischen Verhältnissen kommenden Italienerkinder; der Erfolg reiner Italienerklassen lässt denn auch erheblich zu wünschen übrig.»⁶⁸⁹ Der Departementssekretär zitierte den Schulpsychologischen Dienst dahingehend, dass dieser eine dem Vorschlag des zuständigen Rektors der Schulen von Riehen und Bettingen ähnelnde Neukonzeption unter anderen Vorzeichen begrüßen würde. Entstehen sollten «Italienerklassen», die ausschliesslich italienische Kinder aufnahmen und die ebenfalls einen langsamen Übergang von der italienischen zur deutschen Sprache ermöglichten, indem die Anzahl Deutschstunden sukzessive erhöht würden. Gedacht waren «solcherart konzipierte Klassen» für Kinder, «die hier in die Schulpflicht hineinwachsen, ohne der deutschen Sprache mächtig zu sein», und deren Familien einen mangelnden «Assimilationswillen» hätten. Der Departementssekretär schloss seine Beurteilung des Vorschlags mit den zustimmenden Worten: «Wenn auch der Gedanke, die Italienerkinder, an denen die Versuche der Helvetisierung offenbar wirkungslos abgeleiten, langfristig zusammenzufassen, nicht ohne Fragwürdigkeiten ist, so dürfte doch seine versuchsweise Realisierung im nächsten Frühling der sonst drohenden Haltung abwartender Ratlosigkeit vorzuziehen sein.»⁶⁹⁰ Vom Entgegenkommen erhofften sich der Departementsvorsteher und sein Sekretär, dem Druck des Konsulats, die SEIS zu unterstützen, zu entgegen.⁶⁹¹ Schlussendlich zog sich das ED vom Vorschlag zurück.⁶⁹² Wahrscheinlich gaben verschiedene Faktoren den Ausschlag für den Rückzug: Einerseits eine geringere Anzahl an Kindern als vom Schulpsychologischen Dienst angenommen,⁶⁹³ andererseits der Kapazitätsausbau der italienischen Schulen und das Festhalten an den bisherigen Massnahmen. Diese bewegten sich zumindest auf dem Papier in ein paar wenigen Punkten in die Richtung, welche der SDS gemeinsam mit dem SPD 1972 vehement einforderten, wie eine vermehrte Aufnahme von fremdsprachigen Kindern in die Kindergärten. Diesen Weg wollte die Leitung des Erziehungsdepartements weiterverfolgen, ohne jedoch gleichzeitig neue Massnahmen oder eine systematische Auslegeordnung anzustreben. Erst ein paar Jahre später differenzierten sich die Angebote im schulischen Bereich auch durch private Initiativen aus, wie Kapitel 6.3.3 zeigt. Dass sich 1966 direkt im Anschluss an die Diskussionen wenig veränderte, kann

⁶⁸⁹ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Italiener 1-7, Schreiben an den Regierungsrat, 11.11.1966, S. 1. Woraufhin das ED auch mit dem zuständigen Rektor noch einmal Kontakt aufnahm und mitteilte, dass eine langfristige Italienerklasse in Betracht gezogen wird: StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Italiener 1-7, Erziehungsdepartement an den Rektor der Schulen von Riehen und Bettingen, 28.11.1966.

⁶⁹⁰ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Italiener 1-7, Schreiben an den Regierungsrat, 11.11.1966, S. 2.

⁶⁹¹ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Italiener 1-7, Mappe: Korrespondenz italienisches Generalkonsulat, bspw. Aktennotiz, 9.6.1966.

⁶⁹² StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Italiener 1-7, Vorsteher Erziehungsdepartement an Firma L. C. AG, 17.1.1967.

⁶⁹³ Sie tätigten bei der Fremdenpolizei Nachforschungen zu den Zahlen, da sie mit weniger Kinder mit Jahrgang 1960 rechneten, als der Schulpsychologische Dienst festlegte. StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Italiener 1-7, Erziehungsdepartement an Kontrollbüro, 5.9.1966.

neben der Haltung der Spitzen des ED auch mit dem Wechsel der Departementsleitung 1966 zusammenhängen, wodurch sich die Prozesse zuerst wieder einspielen mussten. In diesem Jahr folgte auf den liberalen Regierungsrat Zschokke Regierungsrat Arnold Schneider von der FDP.⁶⁹⁴ Einzig die HSK-Kurse sollten zeitnah umgesetzt werden.

6.3.2 Die Rückkehr im Blick: HSK-Kurse

Zeitgleich mit der Bewilligung der italienischen Privatschulen stand das italienische Generalkonsulat in Basel in ständigem Kontakt mit dem Erziehungsdepartement, um die HSK-Kurse in Basel fest zu verankern. Die Kurse beinhalteten italienischen Sprachunterricht und Landeskunde. Sie sollten für die italienischen Kinder in der Schweiz eine Verbindung zur italienischen Kultur aufrechterhalten und später als Möglichkeit zur Rückkehr in das italienische Schulsystem dienen. Kurz nach dem Abkommen zwischen Italien und der Schweiz informierte das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) die Erziehungsdirektionen der Kantone, über die Gemeinsamen Erklärungen, die nicht Teil des Abkommen waren. Das EDI bat die Kantone von den Wünschen der italienischen Delegation nach dem Ausbau des italienischen Sprachunterrichts Kenntnis zu nehmen.⁶⁹⁵

Die Abklärungen durch das Erziehungsdepartement Basel-Stadt in den darauffolgenden zwei Jahren zeigten, dass die Nachbarkantone unterdessen die HSK-Kurse bereits erlaubt hatten. Deshalb beantragte der Departementsvorsteher beim Erziehungsrat 1967, die Stunden als fakultative Möglichkeit zu gestatten. Den Sinn sah er darin, «den italienischen Eltern eine gewisse Sicherheit darüber zu verschaffen, dass die Kinder bei einer Rückkehr nach Italien den Kontakt mit der italienischen Sprache nicht vollständig verloren haben».⁶⁹⁶ Ein Teil der Stunden könnten innerhalb des Regelunterrichts, ein Teil ausserhalb stattfinden. Die Lehrpersonen sollten vom Konsulat bezahlt, die Räumlichkeiten vom ED unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden.⁶⁹⁷ Anders als vom Departementsvorsteher beantragt, hielt der Erziehungsrat in seinem Beschluss im Frühling 1967 fest, dass die Stunden nach Möglichkeit ausserhalb des Pensums stattzufinden haben. Der Unterricht erstreckte sich vom zweiten bis zum vierten Schuljahr, und nur, wer eine Regelklasse besuchte, sollte die HSK-Kurse besuchen können.⁶⁹⁸

⁶⁹⁴ Pagotto-Uebelhart, Jan: Arnold Schneider, in: HLS, Version 21.3.2011. Online: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5975.php>, zuletzt konsultiert am 21.6.2019 und Birkhäuser, Kaspar: Peter Zschokke, in: HLS, Version vom 9.12.2013. Online: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5967.php>, zuletzt konsultiert am 21.6.2019.

⁶⁹⁵ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Italiener 1-7, Eidgenössische Departement des Innern an die Erziehungsdirektionen der Kantone, 29.6.1966.

⁶⁹⁶ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Italiener 1-7, Vorsteher des Erziehungsdepartements an Erziehungsrat, 14.2.1967, S. 1.

⁶⁹⁷ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Italiener 1-7, Vorsteher des Erziehungsdepartements an Erziehungsrat, 14.2.1967.

⁶⁹⁸ Erziehungsdepartement, 0-053, Erziehungsratsbeschluss vom 14.3.1967: Fakultative Italienischstunden für Italiener.

Die Erlaubnis zur Durchführung der Kurse erteilte das Erziehungsdepartement aber nicht aufgrund von psychologischen oder pädagogischen Überlegungen im Sinne einer Stärkung der Identität der Kinder oder der Erstsprache. Vielmehr waren pragmatische Gründe handlungsleitend. Der Vorsteher erhoffte sich nämlich durch das Entgegenkommen, den Druck, dem sein Departement durch das italienische Konsulat ausgesetzt war, zu verringern:

«Da wir von verschiedenen Seiten her immer wieder Pressionen ausgesetzt werden, die vom italienischen Staat geführte Privatschule materiell zu unterstützen – ein Wunsch, den wir nicht erfüllen können noch wollen – legen wir Wert darauf, mit der Einrichtung von Italienischstunden nun ein begrenztes Entgegenkommen zu zeigen und damit ein zusätzliches Argument für unsere auf Assimilation gerichtete, aber Eigenständigkeit nicht missachtende Schulpolitik zu gewinnen.»⁶⁹⁹

Mit einem gemeinsamen Schreiben wiesen das italienische Generalkonsulat und das Erziehungsdepartement in der Folge die italienischen Eltern auf die Möglichkeit der Kurse hin.⁷⁰⁰ Die Umsetzung von zwei Stunden während der obligatorischen Schulzeit und zwei ausserhalb etablierte sich in der Praxis, womit den Vorgaben der EDK-Richtlinien gefolgt wurde. Andere Sprachgruppen folgten in den kommenden Jahren dem Beispiel. Die Kurse wurden analog der Bestimmungen mit Italien erlaubt.⁷⁰¹ Im Falle der Griechisch-Kurse sprang die GGG für die Organisation und die Zurverfügungstellung der Räume ein.⁷⁰²

1975 regte sich von Seiten der Lehrerschaft der Primarschule Kleinbasel Widerstand gegen die HSK-Kurse. Die Kritik richtete sich gegen die Durchführung während der Regelschulzeit, denn der Verlust der Deutschstunden würde das Vorankommen der Kinder hindern und die gesamte Klasse aufhalten – Klassen, die sowieso in diesem Quartier bereits als benachteiligt galten.⁷⁰³ In einem Gespräch mit der *Direzione Didattica* des italienischen Konsulats, Frau M. A. Cerri-Negrini, das vom Departementsvorsteher angeregt wurde und bei dem die Autorin der Studie von 1971 übersetzte, konnte aufgrund der Kompromissbereitschaft des Konsulats zwar eine Zwischenlösung gefunden werden, die Bläsi-Lehrerschaft beharrte aber auf ihrem Antrag. Es gehe ihr dabei einzig darum, die bereits benachteiligten Kinder nicht noch mehr zu benachteiligen, liess sie das Erziehungsdepartement wissen.⁷⁰⁴

⁶⁹⁹ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Italiener 1-7, Vorsteher des Erziehungsdepartements an Erziehungsrat, 14.2.1967, S. 2-3.

⁷⁰⁰ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), 1-5, Brief des Erziehungsdepartements Basel-Stadt und das italienischen Generalkonsulat, März 1969.

⁷⁰¹ Vgl. bspw. StABS, ED-REG 25c 11-2 (1), Brief Erziehungsdepartement Basel-Stadt an Rektorate der Primarschulen von Riehen und Bettingen u.a., 5.8.1971 und ED-REG 1c 330-12 (3), Mappe: Zusatzunterricht für spanische Kinder, Mappe: Zusatzkurs für türkische Kinder, Mappe: Zusatzkurse in Jugoslawischer Sprache..

⁷⁰² Akten GGG: Jahresbericht 1972, Freizeitzentrum.

⁷⁰³ StABS, ED-REG 1c 330-12 (3), Rektorat der Primarschule Kleinbasel an den Vorsteher des ED, 24.3.1975.

⁷⁰⁴ StABS, ED-REG 1c 330-12 (3), Rektorat der Primarschule Kleinbasel Rektorat an ED, 13.5.1975.

Der Vorsteher entschloss sich, dem Erziehungsrat dennoch eine Beibehaltung der bisherigen Praxis zu empfehlen, da die Kurse «die Funktion einer Brücke für die Rückkehr nach Italien» darstellen würden und gerade in Zeiten der Rezession sehr wichtig seien. Eine Änderung der EDK-Richtlinien würde auch diplomatische Schwierigkeiten nach sich ziehen.⁷⁰⁵ Diese Episode zeigt, dass mit dem Ausbau des HSK-Kurswesens im Verlauf der 1970er-Jahre, der bedingt war durch eine Gesetzesänderung in Italien (vgl. Kapitel 6.3.3), diese auch vermehrter Kritik ausgesetzt waren. Zwar bewegte sich diese im Falle der Primarschulen Kleinbasel nicht darum, ob die Kurse an sich zu befürworten seien oder nicht, so stand aber doch ihr Status innerhalb der Regelklassen und ihr Nutzen für benachteiligte Kinder zur Diskussion. Dennoch sind die Kurse bis heute Bestandteil der Bildungslandschaft. Der Besuch blieb aber freiwillig und wurde anders als in Staaten der EU nie direkt von der Schweiz finanziert.⁷⁰⁶ Die HSK-Kurse fristeten deshalb nach Allemann-Ghionda ein Schattendasein, und ihr Status blieb innerhalb der Gemischten Kommission bis in die 1990er-Jahre Thema. 1993 wurden die italienischen HSK-Kurse zudem durch Sparmassnahmen von Rom geschwächt.⁷⁰⁷ Die Migrationssprachen spielten darüber hinaus bei der Ausarbeitung von integrierten Immersionsunterrichtsformen nur eine geringe Rolle, da dort das Englisch dominiert.⁷⁰⁸

6.3.3 Vom Fremden zur Regel: Ausdifferenzierung der Angebote

Die Diskussionen um eine angemessene Beschulung fremdsprachiger, insbesondere italienischer Kinder, drehten sich nicht nur um die Frage, ob diese in italienischen Privatschulen oder schweizerisch-öffentlichen Schulen unterrichtet werden sollten, sondern auch darum, welches die geeigneten Instrumente im Falle der Eingliederung in die öffentlichen Schulen seien. Denn sowohl die italienische Botschaft und die *Colonie Libere* als auch die Erziehungsbeauftragten im Kanton Basel-Stadt waren sich einig, dass die Förderung von fremdsprachigen Kindern innerhalb der Volksschulen weiterer Anstrengungen bedurfte. Die Migrationsorganisationen aktivierten ihre Mitglieder, um eigene Angebote auf die Beine zu stellen, welche die Benachteiligungen fremdsprachiger Kinder ausgleichen (*Doposcuola*) und die Anschlussmöglichkeiten an beide Schulsysteme gewährleisten (HSK-Kurse) würden. Die Erziehungsbehörden erliessen ihrerseits verschiedene Massnahmen, die eine Einbindung fremdsprachiger Kinder in den Regelunterricht vereinfachen sollten (Fremdsprachenklassen, Nachhilfeunterricht). Das Ende der 1960er-Jahre

⁷⁰⁵ StABS, ED-REG 1c 330-12 (3), Vorsteher des ED an Erziehungsrat, 14.5.1975.

⁷⁰⁶ In Basel finden sie gegenwärtig in der Regel ausserhalb des Regelunterrichts statt. Bollhalder, Silvia (Fachbeauftragte Herkunftssprachen HSK): HSK-Kurse, Emails Schreiben an Flavia Grossmann, 24.5.2019.

⁷⁰⁷ Allemann-Ghionda 1993.

⁷⁰⁸ Allemann-Ghionda 1997. Durch die grosse Autonomie der einzelnen Schulhäuser waren in Basel auch Modelle, wie dasjenige an der Schule St. Johann möglich, wo die Herkunftssprachen und die HSK-Lehrpersonen in den Schulalltag integriert wurden und damit zu einer grossen Entspannung für Lehrpersonen und Schüler*innen beitrug, vgl. Allemann-Ghionda 1999.

und der Anfang der 1970er-Jahre erweist sich dabei in der Analyse als Momentum der Ausdifferenzierung der Angebote und des Höhepunkts der Aktivitäten der Migrationsvereinigungen.

Vom Allheilmittel zum Problemkind: Fremdsprachenklassen

Die italienische Delegation genauso wie die *Colonie Libere* betonte, dass sie in erster Linie für eine bessere Eingliederung italienischer Kinder in das Schweizer Schulsystem sei. Hierzu forderten sie Übergangsklassen zur Erlernung der deutschen Sprache.⁷⁰⁹ Im Kanton Basel-Stadt hatten die Schulen mit Paragraph 60 des Basler Schulgesetzes bereits seit 1929 ein Instrument in der Hand, um die Beschulung von fremdsprachigen Kindern in genau solchen Einführungsklassen durchzuführen oder Fremdsprachige abzulehnen, wenn diese ihrer Meinung nach dem Unterricht nicht genügend folgen konnten.⁷¹⁰ Oberstes Entscheidungsgremium für die Errichtung solcher Klassen war der Erziehungsrat. Laut Felder machte dieser bereits im Jahr der Verabschiedung des neuen Gesetzes von dieser Möglichkeit Gebrauch und errichtete einen Kurs für 20 französisch- und drei italienischsprechende Knaben an der Sekundarschule.⁷¹¹ Auch in den folgenden Jahrzehnten griffen die verantwortlichen Stellen auf dieses Instrument zurück. Damit hatte Basel im Gegensatz zu anderen Kantonen früh eine spezifische Möglichkeit, um auf die Herausforderungen zu reagieren, was sowohl Jungo als auch die italienische Delegation grundsätzlich positiv hervorhoben.⁷¹² Doch die Fremdsprachenklassen waren sowohl bei den schweizerischen als auch den italienischen Akteur*innen nicht unumstritten, wie die folgenden Ausführungen zeigen.

Ziel der Fremdsprachenklassen war es, einen Übergang zur Regelklasse zu schaffen. Die in Basel niedergelassenen Kinder sollten innerhalb von sechs bis 12 Monaten durch intensiven Deutschunterricht auf den Übertritt vorbereitet werden.⁷¹³ Die Fremdsprachenklassen waren demnach als Übergangsphase und nicht als dauernde Separierung konzipiert. Im Zentrum stand der Spracherwerb.⁷¹⁴

Die Klassen waren stufen- und geschlechterübergreifend entworfen.⁷¹⁵ Für das zuständige Rektorat stand fest, dass Kinder ab einem gewissen Zeitpunkt nicht mehr vom Besuch einer Fremdsprachenklasse profitieren würden: «Im Interesse der Schüler glauben wir jedenfalls, mit den

⁷⁰⁹ Vgl. Kapitel 6.2.2 und 6.3.1.

⁷¹⁰ § 60, Schulgesetz 1929.

⁷¹¹ Felder 2019, S. 280.

⁷¹² Jungo in Hirt 2008, S. 322 und Bühlmann 1998, S. 237.

⁷¹³ Rektorat und Sekretariat PSK: Fremdsprachenklassen, in: Basler Schulblatt, 31 (3), 1970, S. 71.

⁷¹⁴ Merz, L.: Erfahrungen mit Fremdsprachenklassen in Basel, in: Schweizerische Lehrerzeitung, 110 (22), 1965, S. 672.

⁷¹⁵ Ebd.

Einweisungen in die Normalklassen nicht allzu lange zu warten zu dürfen.»⁷¹⁶ Wann dieser Zeitpunkt erreicht sei, konnten sie nicht genauer definieren, sicherlich aber nicht erst dann, wenn das Kind perfekt Deutsch spreche, denn die «Aneignung der deutschen Sprache (zur Assimilation im allgemeinen) ist in den Normalklassen grösser, da sich die Kinder nicht mehr so leicht abschliessen können, indem sie sich auf den Umgang mit Kameraden aus ihrem Sprachgebiet beschränken».⁷¹⁷ Ein spezifisches Aufnahmeverfahren kannten die Erziehungsbeauftragten im Kanton Basel-Stadt nicht. Aufgenommen werden sollten Kinder, die zum Zeitpunkt ihrer Ankunft in Basel bereits schulpflichtig waren, aber noch keine Deutschkenntnisse aufweisen konnten. Kinder hingegen, die sich bereits im vorschulpflichtigen Alter in Basel aufhielten, sollten in die Regelklassen aufgenommen werden.⁷¹⁸ Während des Aufenthalts in der Fremdsprachenklasse hatte die Lehrperson schliesslich Zeit, die Klassenstufe des Kindes zu bestimmen. Vor dem Übertritt erfolgte ein Gespräch mit dem Rektorat. Dem Kind wurden ein Primarschulzeugnis und ein Bericht ausgestellt, die dessen Leistung und Entwicklung verorteten. Unterstützt wurden die Lehrpersonen bei Fragen zum Übertritt vom Schulpsychologischen Dienst.⁷¹⁹ Laut dem Rektorat mussten die Lehrkräfte, die sich einer solchen Klasse annahmen, besondere Fähigkeiten zur Erfüllung der Aufgabe besitzen: «Lehrkräfte an Fremdsprachenklassen müssen besonders aufgeschlossen, geschickt, beweglich und auch organisatorisch begabt sein, um ihre spezielle Aufgabe lösen zu können (Gruppenunterricht usw.). Sie müssen auch selbstlos sein [...]»⁷²⁰ Die Erwartungen an eine Lehrperson für die Fremdsprachenklassen ging also über ein qualifiziertes Unterrichten hinaus, umfassten Aspekte der Fürsorge und Betreuung und beinhalteten immer auch eine aufopferungsvolle Haltung.

1955, kurz vor meinem Untersuchungszeitraum, ist in den Quellen ein neuerlicher Anlauf zur Errichtung einer solchen Klasse zu finden. Der Grund war, dass sich verschiedene Lehrpersonen über die Schwierigkeit bei der Beschulung fremdsprachiger Kinder äusserten. Sie forderten «Sonderkurse ausserhalb des normalen Schulpensums».⁷²¹ Im Mai 1955 erhob das Rektorat der Knabenprimar- und Sekundarschule aufgrund dieser Forderung genaue Zahlen. Sie kamen auf insgesamt 175 fremdsprachige Kinder.⁷²² Bei insgesamt 23 Schüler*innen ergaben genauere Abklärungen bei den Lehrpersonen, dass die Deutschkenntnisse dermassen begrenzt seien, dass

⁷¹⁶ Rektorat und Sekretariat PSK: Fremdsprachenklassen, in: Basler Schulblatt, 31 (3), 1970, S. 71.

⁷¹⁷ Rektorat und Sekretariat PSK: Fremdsprachenklassen, in: Basler Schulblatt, 31 (3), 1970, S. 71.

⁷¹⁸ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Italiener 1-7, «Italiener Schulen» Bericht vom 7.1.1965.

⁷¹⁹ Rektorat und Sekretariat PSK: Fremdsprachenklassen, in: Basler Schulblatt, 31 (3), 1970, S. 71.

⁷²⁰ Rektorat und Sekretariat PSK: Fremdsprachenklassen, in: Basler Schulblatt, 31 (3), 1970, S. 72.

⁷²¹ StABS, ED-REG 1c 412-4, Brief des Rektorats der Knabenprimar- und Sekundarschule an Erziehungsdepartement, 6.5.1955.

⁷²² StABS, ED-REG 1c 412-4, Brief des Rektorats der Knabenprimar- und Sekundarschule an Erziehungsdepartement, 6.5.1955.

sie dem Regelunterricht nur ungenügend folgen könnten. Die Erstsprache der meisten dieser Kinder war Französisch. Weiteren 70 bis 80 Kindern falle es ebenfalls schwer, dem Unterricht zu folgen.⁷²³

Der Entscheid, diesen 23 Kindern nicht, wie ursprünglich von den Lehrpersonen gefordert, in «Sonderkursen» Deutsch zu unterrichten, sondern sie in einer «Sonderklasse» zusammenzufassen, scheint weniger aufgrund von pädagogischen als pragmatischen Überlegungen gefällt worden zu sein. Das Rektorat der Knabenprimar- und Sekundarschule befürchtete nämlich, dass es nicht möglich sei, genügend geeignete Lehrkräfte für die «Sonderkurse», die an unterschiedlichen Schulstandorten hätten abgehalten werden müssen, zu finden.⁷²⁴ Für eine «Sonderklasse» jedoch musste nur eine Person zur Verfügung stehen. Die Klasse sollte zudem nur vorübergehenden Charakter haben, weshalb sich das Erziehungsdepartement auf Vorschlag des Rektorats dafür aussprach, dieses Amt einer Lehrkraft zu übertragen, «die nicht auf einen dauernden Verdienst angewiesen ist, unter Umständen also einer der vielen verheirateten Lehrerinnen, die gerne noch vorübergehend ihren Beruf ausüben möchte». Damit wäre ein Vikariat mit entsprechendem Lohn zu vergeben, der tiefer als bei einer Anstellung einer Lehrperson lag.⁷²⁵ Am 13. Februar 1956 sprach der Erziehungsrat die Bewilligung für die Klasse.⁷²⁶

Zeitgenössische Darstellungen zu den Fremdsprachenklassen in Basel, wie in der Lehrerzeitung von 1965 und dem Schulblatt von 1970, bringen die neuerliche Initiierung von Fremdsprachenklassen nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem Aufstand in Ungarn im Herbst 1956 in Verbindung.⁷²⁷ Eine grosse Welle der Solidarität der Bevölkerung den Geflüchteten gegenüber war auch in Basel zu spüren, davon wurde offenbar auch das Schulsystem erfasst. Im Basler Schulblatt von 1957, das sich schwerpunktmässig mit den «Ungarn und wir» auseinandersetzte, ist einerseits von perfekt angepassten Kindern die Rede: «[...] und nichts verrät beim ersten Anblick, dass es Ungarn sind.»⁷²⁸ Andererseits kamen aber auch Schwierigkeiten zum Ausdruck, von denen sonst wenig zu hören sei. So bräuchten die Kinder zusätzlichen Ungarischunterricht, und die Erstsprache sollte bei Prüfungen anerkannt sein. Die direkte Beschulung in den Regelklassen sei gerade bei älteren Kindern auch mit Problemen verbunden. Zudem war die Rede von «wilden» ungarischen Knaben, die «Ungarn bleiben» werden.⁷²⁹ Im späteren «Integrationsdiskurs» verschwanden negative Darstellungen der Ungar*innen, die bei den Behörden in der Schweiz durchaus präsent

⁷²³ StABS, ED-REG 1c 412-4, Brief des Rektorats der Knabenprimar- und Sekundarschule an Erziehungsdepartement, 12.12.1955. Weiteren 70 bis 80 Kindern falle es ebenfalls schwer, dem Unterricht zu folgen.

⁷²⁴ StABS, ED-REG 1c 412-4, Brief des Rektorats der Knabenprimar- und Sekundarschule an Erziehungsdepartement, 12.12.1955.

⁷²⁵ StABS, ED-REG 1c 412-4, Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt an den Erziehungsrat, 19.12.1955.

⁷²⁶ StABS, ED-REG 1c 412-4, Erziehungsratsbeschluss vom 13.2.1956.

⁷²⁷ Merz, L.: Erfahrungen mit Fremdsprachenklassen in Basel, in: Schweizerische Lehrerzeitung, 110 (22), 1965, S. 672 und Rektorat und Sekretariat PSK: Fremdsprachenklassen, in: Basler Schulblatt, 31 (3), 1970, S. 70.

⁷²⁸ Voellmy, Jean: Aus einem Deutschkurs für Ungarn, in: Basler Schulblatt, 18 (3), 1957.

⁷²⁹ Nyikos, L.: Ungarische Schüler in Basel, in: Basler Schulblatt, 18 (3), 1957, S. 68.

gewesen waren, wie Tiphane Robert in ihren Arbeiten präzise herausarbeitet, praktisch vollständig und sie gingen ein als «Integrationsvorbilder».⁷³⁰ Auch in Basel berichteten die Lehrpersonen im Bericht von 1971 gegenüber der Autorin von durchwegs positiven Erfahrungen.⁷³¹

Am 29. Januar 1962 beschloss der Erziehungsrat, eine weitere Fremdsprachenklasse einzurichten, die es der Primarschule Kleinbasel erlauben sollte, im neuen Schuljahr «Übergangsklassen für fremdsprachige Kinder an der Primar- und Mittelstufe einzuführen».⁷³² Damit wurden nicht mehr nur Fremdsprachenklassen auf der Primar- sondern auch auf der Oberstufe geführt und die Züge getrennt unterrichtet.⁷³³ Im Rahmen der Diskussionen zwischen verschiedenen Rektoren der Primarschule und dem Departementssekretär im Vorfeld der Umsetzung des Abkommens zwischen der Schweiz und Italien von 1964 erweiterte sich die Anzahl auf drei Fremdsprachenklassen.⁷³⁴ Die neue Klasse war ausschliesslich für italienischsprachige Kinder konzipiert.⁷³⁵

Im Laufe der 1960er-Jahren fand ein kontinuierlicher Ausbau dieser als Übergangsklassen entworfenen Fremdsprachenklassen statt, der sich in den 1970er-Jahren fortsetzte. 1965 empfahl das zuständige Rektorat in der Schweizerischen Lehrerzeitung die Einführung solcher Klassen auch anderen Kantonen grundsätzlich, wenn auch lokale Begebenheiten zu berücksichtigen seien.⁷³⁶ Unterbrochen wurde das Fortschreiben dieses Instruments lediglich im Schuljahr 1968/69, als der Erziehungsrat die Fremdsprachenklasse II an der Mädchenrealschule (MRS) aufhob. Erstmals 1966 hatte das Rektorat MRS eine Fremdsprachenklasse unter seinem Dach organisiert.⁷³⁷ Doch bereits 1967 meldete sich die Rektorin als Teil der Inspektion der MRS beim Erziehungsdepartement und forderte die Aufhebung der Fremdsprachenklasse an ihrer Schule. In ihren Beschreibungen erscheinen die Schüler*innen der Fremdsprachenklasse als Eindringlinge in eine

⁷³⁰ Robert, Tiphane: Die Ungarnflüchtlinge von 1956 in der Schweiz: Konstruktion eines Mythos und was wir heute daraus lernen können, in: Fakten statt Mythen, 113, 2017, online: <https://www.fluechtlingshilfe.ch/fakten-statt-mythen/beitraege-2017/die-ungarnfluechtlinge-von-1956-in-der-schweiz-konstruktion-eines-mythos-und-was-wir-heute-daraus-lernen-koennen.html>, zuletzt konsultiert am 27.6.2019.

⁷³¹ StABS, ED-REG 10c 2-4-1 (2), A. B.: Bericht über die Abklärung der Situation der Ausländerkinder in Basel-Stadt, 13.12.1971, S. 6.

⁷³² Erziehungsdepartement, 0-053, Erziehungsratsbeschluss vom 29.1.1962: Übergangsklasse für Fremdsprachige Kinder.

⁷³³ Rektorat und Sekretariat PSK: Fremdsprachenklassen, in: Basler Schulblatt, 31 (3), 1970, S. 70.

⁷³⁴ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Italiener 1-7, Protokoll der Sitzung zwischen verschiedenen Rektoren sowie dem Departementssekretär 14.9.64.

⁷³⁵ Erziehungsdepartement, 0-053, Erziehungsratsbeschluss vom 28.9.1964: Errichtung einer weiteren Fremdsprachenklasse. Beschluss: Das Rektorat der Primarschule Kleinbasel wird ermächtigt, eine dritte Fremdsprachenklasse als erste Auffangklasse für Italienisch sprechende Kinder zu errichten. Die Primarschulrektoren werden ermächtigt, im Bedarfsfalle und in gegenseitigem Einvernehmen weitere solche Auffangklassen zu errichten. Bei der Errichtung weiterer Fremdsprachenklassen wären die Wohngebiete der Anwärter für diese Klassen angemessen zu berücksichtigen.

⁷³⁶ Merz, L.: Erfahrungen mit Fremdsprachenklassen in Basel, in: Schweizerische Lehrerzeitung, 110 (22), 1965, S. 673.

⁷³⁷ Erziehungsdepartement, 0-053, Erziehungsratsbeschluss vom 10.5.1966: Übernahme der Fremdsprachenklassen II durch das Rektorat MRS (Mädchenrealschule).

ansonsten ruhige und – wie aus den Beschreibungen hervorgeht wichtig für die Rektorin – geschlechtergetrennte Welt.⁷³⁸

Die Rektorin bemängelte die grundsätzliche Lärmbelästigung, die durch die Fremdsprachenklasse hervorgerufen worden sei. Da die Klasse regelmässig im Abteilungsunterricht beschult wurde, hätten sich einige Jugendliche zwischenzeitlich auf dem Pausenhof die Zeit vertrieben, was massiven Lärm mit sich gebracht hätte. «Dies führte zu grossen Störungen im Schulhaus und im Hof, weil die Schüler lange vor Schulbeginn erschienen oder nach Schulschluss nicht nach Hause gingen. Trotz drastischer Massnahmen waren sie an keine Hausordnung zu gewöhnen. Das ständige Geschrei in und um das Schulhaus zehrte bald an den Nerven der Lehrer und des Abwarts. Wir sahen uns schliesslich genötigt, das Schulhaus (auch die Parterrefenster!) über den Mittag hermetisch zu verschliessen.»⁷³⁹

Durch den Wechsel der Lehrperson, die kein Lehrerdiplom besass und aufgrund ihrer Zweisprachigkeit Deutsch/Ungarisch eingestellt worden war, erhoffte sich die Schulleitung eine Entspannung der Lage. Die neue junge Lehrkraft, die sich als einzige auf das Stelleninserat meldete, konnte die Situation jedoch nicht entschärfen. Die ihr zur Seite gestellte Person, die gewährleisten sollte, dass alle Kinder auch während des Abteilungsunterrichts beschäftigt waren, war das gesamte Quartal wegen Militärdienst abwesend und wurde nicht ersetzt.⁷⁴⁰ Die Zustände verschärfen sich. «Von der ersten Schulwoche an führten sich die sieben Sizilianer Burschen in- und ausserhalb des Unterrichts so pöbelhaft auf, dass Konrektor und Schulhausvorsteher eingreifen mussten. In der Abwesenheit der Rektorin verfügte der Konrektor die Trennung der Klasse in eine Buben- und eine Mädchenabteilung, was zur Folge hatte, dass jede Abteilung wieder nur zwei Stunden Unterricht hatte.»⁷⁴¹ Hinzu kam nach Meinung der Schule, dass «die Sizilianer» in der Klasse nicht Deutsch lernen wollten, sondern bestrebt waren, möglichst lange gemeinsam in einer Klasse bleiben zu können. Deshalb beantragte die Schulleitung beim Erziehungsdepartement ihre Versetzung an die Knabensekundarschule, was ihr bewilligt wurde. Doch die danach eingekehrte Ruhe währte nicht lange, denn «Giuseppe» hätte nicht nur die Gruppe, sondern auch das «sittliche» Gefüge der gesamten Schule vollständig durcheinandergebracht:

«Der nach den Sommerferien eingetretene 13 ½ jährige Giuseppe sieht aus wie ein Zwanzigjähriger. Im Schulhaus wurde er zuerst für einen Vikar angesehen. Innert weniger Tage brachte er die Klasse

⁷³⁸ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), 1-5, Mädchenrealschule Basel (Inspektion) an Erziehungsdepartement, 14.9.1967, S. 2.

⁷³⁹ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), 1-5, Mädchenrealschule Basel (Inspektion) an Erziehungsdepartement, 14.9.1967, S. 2.

⁷⁴⁰ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), 1-5, Mädchenrealschule Basel (Inspektion) an Erziehungsdepartement, 14.9.1967, S. 3.

⁷⁴¹ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), 1-5, Mädchenrealschule Basel (Inspektion) an Erziehungsdepartement, 14.9.1967, S. 3.

ausser Rand und Band. Er rauchte im Schulhof und in den Gängen und karessierte mit den frühreifen Mädchen. Nachdem die Lehrerin nach Schulschluss das Zimmer geräumt hatte, schlichen sich einzelne Pärchen wieder ins Klassenzimmer, wo sie der Abwart eines Tages um 12.10 Uhr bei zweideutigem Spiel überraschte. Um die Anweisungen der Lehrer und des Abwarts kümmerte er sich keinen Deut, er hörte sie gelassen und mit impertinentem Lächeln an. Unter seinem Einfluss zerfiel die Disziplin der Klasse zusehends. Um die Mädchen und die jüngeren Knaben (u.a. zwei fleissige jugoslawische Arztsöhne) sittlich nicht länger zu gefährden und um die wenigen, die wirklich lernen wollen, zu ihrem Recht kommen zu lassen, sprach die Inspektion schliesslich Giuseppe [...] Ausschluss aus der Fremdsprachenklasse aus.»⁷⁴²

In diesem Zitat kommen mehrere Aspekte zum Ausdruck. Erstens wird klar, dass die Mädchenrealschule der Koedukation grundsätzlich kritisch gegenüberstand. Bereits an einer anderen Stelle in einem Schreiben an das Erziehungsdepartement hielt sie an geschlechtergetrennten Unterrichtseinheiten fest, die sich an den traditionellen Rollenbildern orientierten. So sollten die Mädchen der Fremdsprachenklassen Handarbeitsunterricht erhalten, während die Knaben in Mathematik unterrichtet wurden.⁷⁴³ Die Koedukation wurde, wie einleitend festgehalten, auf der Oberstufe in Basel erst 1968 und auch dann noch unter Protest einiger Schulen durchgesetzt, namentlich der Mädchenrealschule.⁷⁴⁴ Zweitens unterteilte die Rektorin im Zitat die Gruppe nicht nur anhand ihrer Leistungen, sondern auch aufgrund eines Hinweises auf ihre Schichtzugehörigkeit. So seien die «jugoslawischen Arztsöhne» besonders lernwillig. Eine differenzierte Analyse, weshalb bei den anderen Kindern Schulschwierigkeiten bestanden, und ob der Mangel an Lehrpersonen und die damit zusammenhängende ungenügende Organisation der Fremdsprachenklassen einen Anteil daran haben könnten, unternahm sie nicht. Für die Inspektion lag der Grund in der mangelnden Intelligenz, die kulturell den «Sizilianern» zugeschrieben wurde.

Die Fremdsprachenklassen seien, so schlussfolgerten die Rektorin und der Präsident der Inspektion, ab einem gewissen Alter verfehlt. Die Jugendlichen würden unter Kameraden gleichen Alters besser Deutsch lernen und könnten mit zusätzlichem Sprachunterricht gefördert werden. Entscheidend für den Antrag zur Abschaffung war aber nicht die Suche nach anderen Instrumenten, wie zusätzlichem Sprachunterricht, sondern ihre Einschätzung der Intelligenz der Kinder in den Fremdsprachenklassen: «Die grosse Mehrzahl der Schüler unserer Fremdsprachenklasse gehören, was Intelligenzniveau und Vorbildung anbelangt, bestenfalls in die Sekundar-, verschiedene sogar

⁷⁴² StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), 1-5, Mädchenrealschule Basel (Inspektion) an Erziehungsdepartement, 14.9.1967, S. 4.

⁷⁴³ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), 1-5, Mädchenrealschule Basel (Inspektion) an Erziehungsdepartement, 14.9.1967.

⁷⁴⁴ Felder 2019, S. 238.

in die Hilfsschule.»⁷⁴⁵ Damit kommt zum Ausdruck, dass die Kinder ihrer Meinung nach vor allem eins waren: Am falschen Ort in der selektiven Realschule. Der Erziehungsrat genehmigte diesen Beschluss und hob die Fremdsprachenklassen II wieder auf.⁷⁴⁶

Als Folge dieser Abschaffung lancierte das Erziehungsdepartement 1967 Deutschkurse für fremdsprachige Kinder an den Oberstufen, auf die im folgenden Unterkapitel genauer eingegangen wird. Doch noch im selben Jahr wendete sich der Vorsteher des Erziehungsdepartements an alle Volksschulen. Die Situation ohne Fremdsprachenklassen erschien ihm unbefriedigend: «Die in den letzten paar Wochen gemachten Erfahrungen lassen uns daran zweifeln, ob mit diesen neuen Anforderungen die Probleme der Schulung fremdsprachiger Kinder auf der Mittelstufe tatsächlich gelöst sind.»⁷⁴⁷ Es würden immer wieder Kinder ohne Deutschkenntnisse im Alter der Oberstufe einwandern. Sie und ihre Eltern seien verloren und würden von einer zur anderen Stelle innerhalb des Erziehungsdepartements geschickt, um schliesslich zu erfahren, dass nur eine Beschulung in der Regelklasse mit ein paar wenigen zusätzlichen Deutschstunden vorgesehen sei. «Das Fehlen eines Auffangbeckens in Gestalt einer Fremdsprachenklasse für Kinder des Mittelstufenalters macht sich jetzt schon störend bemerkbar», schlussfolgerte Schneider.⁷⁴⁸ Das Erziehungsdepartement regte deshalb eine Aussprache an, worüber weder ein Protokoll noch Notizen zu finden sind. Doch die Entwicklung der Fremdsprachenklassen kurz darauf zeigt klar, dass sich das Erziehungsdepartement dazu entschloss, zurück zur bisherigen Praxis zu gehen und Fremdsprachenklassen an den Oberstufen wieder einzuführen. Fortan blieben sie aber der Sekundarschule zugeordnet – ein Umstand, den Walter Kurmann in seinem Expertenbericht von 1990 kritisierte. Dies sei ungeschickt und würde verdeutlichen, dass das «Andersartige» dem «schulisch oder sozial untern Bereiche» zugeordnet werde.⁷⁴⁹

Diskriminierende Testverfahren und Zuteilungen

Die von der Mädchenrealschule geforderte Einteilung fremdsprachiger Kinder in die Sekundar- und Hilfsklassen widerspiegelt ein grundsätzliches Feld der Auseinandersetzungen im Erziehungsbereich. Tatsächlich existierte eine Übervertretung von fremdsprachigen Kindern in den Hilfs- und Einführungsklassen und der nicht selektiven Sekundarschule. Das *Comitato Scuola* kritisierte diesen Umstand an seiner Tagung im Herbst 1974 vehement. Seine Erhebungen zeigten im Vergleich zu

⁷⁴⁵ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), 1-5, Mädchenrealschule Basel (Inspektion) an Erziehungsdepartement, 14.9.1967, S. 5.

⁷⁴⁶ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), 1-5, Beschluss des Erziehungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 3.10.1967.

⁷⁴⁷ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), 1-5, Brief des Erziehungsdepartements an die Direktoren der Realschule, Sekundarschule, Landschulen, PSO, 30.10.1967, S. 1-2.

⁷⁴⁸ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), 1-5, Brief des Erziehungsdepartements an die Direktoren der Realschule, Sekundarschule, Landschulen, PSO, 30.10.1967, S. 2.

⁷⁴⁹ Kurmann 1990, S. 13.

den schweizerischen Kindern eine Übervertretung von italienischsprachigen Kindern von 20,1% gegenüber 13% in der Sekundarschule und von 4,8% gegenüber 2% in den Hilfsklassen (vgl. Abbildung 2).



Abbildung 2: Verteilung der italienischen Kinder in den baselstädtischen Schulen im Vergleich zu den schweizerischen. Quelle: Untersuchung des *Comitato Scuola*, 1974: SozArch, 40.50.7, cartella 2, Comitato scuola di Basilea, Inchiesta sulla situazione scolastica dei bambini italiani.⁷⁵⁰

Anders als die Rektorin der Mädchenschule argumentierte das *Comitato Scuola* mit einer doppelten Diskriminierung, die aufgrund dieser Zuteilung zu ersehen sei. Einerseits seien viele Kinder alleine aufgrund ihrer Sprachschwierigkeiten in die Hilfs- und Sonderklassen zugeteilt worden. Diese Klassen müssten jedoch, wie in ihren Leitfäden festgehalten, denjenigen Kindern vorbehalten sein, «deren körperlicher und geistiger Zustand die Eingliederung in die normale Schule nicht erlaubt».⁷⁵¹ Andererseits zeigten die Resultate im Vergleich zu denjenigen anderer Nationalitäten, insbesondere der Deutschen, dass vorwiegend die Schichtzugehörigkeit entscheidend war für die Übervertretung

⁷⁵⁰ Eine Verantwortliche des Comitato Scuola hielt an der Tagung fest, dass insgesamt jedes achte italienischsprachige Kind in einer Sonderklasse sei, gegenüber 4% der schweizerischen. SozArch, 40.50.4, cartella 2, Comitato Scuola, Slavatora Olianas: Die italienischen Kinder im schweizerischen Schulsystem. Lage und Probleme in Basel, im Rahmen der Tagung des Comitato Scuola in Basel, 16.-17.11.1974, S. 6.

⁷⁵¹ SozArch, 40.50.4, cartella 2, Tagung des Comitato Scuola in Basel 16.-17.11.1974, Comitato Scuola, Slavatora Olianas: Die italienischen Kinder im schweizerischen Schulsystem. Lage und Probleme in Basel, S. 6.

in den Sekundarschulen.⁷⁵² Neben den bereits ausgeführten besseren Informationsgrundlagen und der «qualitativen und quantitativen Stärkung der Vorschulstrukturen» forderten sie auch eine bessere Unterstützung fremdsprachiger Kinder innerhalb der Regelklassen, die auch darin bestand, pro Klasse nicht zu viele fremdsprachige Kinder einzuteilen und die Klassen klein zu halten. Die Fremdsprachenklassen sollten zudem umstrukturiert werden. Auch hier sollte die Klassengrösse möglichst klein gehalten, die Kinder maximal sechs Monate dort unterrichtet und die ganze Klasse offen hin zur Regelklasse konzipiert werden.⁷⁵³ Der Übertritt von den Fremdsprachen- in die Regelklassen war nämlich mit Schwierigkeiten verbunden; oft führte er zu einer Rückversetzung von ein bis zwei Jahren oder endete in einer Hilfsklasse, die einem reduzierten Lehrplan folgte.⁷⁵⁴

Die überproportionale Vertretung von fremdsprachigen Kindern in diesen Klassen problematisierten neben dem *Comitato Scuola* verschiedene weitere Akteur*innen in- und ausserhalb des Erziehungsdepartements. Sie setzten sich – im Gegensatz zur Inspektion der Mädchenrealschule, die pauschal eine mangelnde Intelligenz der Kinder in den Fremdsprachenklassen als alleinigen Grund für diese Einteilung sah – differenziert mit den Gründen auseinander. So teilte Regula Berger die Interpretation der Mädchenrealschule in Bezug auf die Fähigkeiten italienischer Kinder nicht, wie sie 1971 festhielt:

Die Basler Sonderklassen

Der Kanton Basel-Stadt kannte im Untersuchungszeitraum ein ausgeprägtes Sonderschulungssystem. Dieses wurde nach dem Zweiten Weltkrieg wesentlich erweitert. Zu den bereits seit 1888 bestehenden Hilfsklassen für «geistig rückständige Kinder» und für «geistig normal begabte Kinder mit körperlichen Gebrechen», gesellten sich seit 1929 die Beobachtungsklassen für «normalbegabte Kinder mit charakterlich oder milieubedingten Schul- und Anpassungsschwierigkeiten» und seit 1960 die Einführungsklassen für «schulunreife Schulpflichtige», in denen der Stoff des ersten Schuljahrs auf zwei Jahre verteilt wurde. Felder kommt zum Schluss: «Um der organisatorischen Vorteile wegen nahm man die Gefahr einer Isolierung der Sonderklassen in Kauf». Seit 1962 wurden die Klassen mit gesondertem Lehrplan in einem eigenständigen Rektorat zusammengefasst. Obwohl etliche Studien belegten, dass leistungsschwächere Kinder in Regelklassen bessere Ergebnisse erzielen und eine Stigmatisierung durch den Besuch der Sonderschulen an den Kindern beim Übertritt ins Erwerbsleben haften bleibt, erfreuten sich die Hilfsklassen grosser Beliebtheit. Von den Lehrkräften der Kleinklassen, wie die Hilfsklassen seit 1988 benannt wurden, wurden sie noch 1997 vehement verteidigt. Die «integrative Schule» führt auch heute noch zu Auseinandersetzungen.
Felder 2019, S. 224-228 und 319-322.

«Da ich bei der Einweisung mitarbeite, weiss ich aus Erfahrung, dass bei den Ausländerkindern oft nicht ein eigentlicher Intelligenz-Mangel zur Schulung in einer Hilfsklasse Anlass gibt. Sprachschwierigkeiten, Kultur- und Bildungsunterschiede, Kontaktprobleme und Sichselbst-Überlassensein bei

⁷⁵² SozArch, 40.50.4, cartella 2, Tagung des Comitato Scuola in Basel 16.-17.11.1974, Die Eingliederung italienischer Kinder in das Basler Schulsystem, Angaben des Statistischen Jahrbuchs des Kantons Basel-Stadt und Comitato Scuola, Slavatora Olianas: Die italienischen Kinder im schweizerischen Schulsystem. Lage und Probleme in Basel, S. 5ff.

⁷⁵³ SozArch, 40.50.4, cartella 2, Tagung des Comitato Scuola in Basel 16.-17.11.1974, Die Eingliederung italienischer Kinder in das Basler Schulsystem, Angaben des Statistischen Jahrbuchs des Kantons Basel-Stadt und Comitato Scuola, Slavatora Olianas: Die italienischen Kinder im schweizerischen Schulsystem. Lage und Probleme in Basel, S. 7-10.

⁷⁵⁴ Brefin, Helene: Bericht einer Lehrerin über ihre Fremdsprachenklasse im Thomas-Platter-Schulhaus, Basel, in: Schweizerische Lehrerzeitung, 110 (22), 1965, S. 674. Allemann Ghionda 1999, S. 305-313.

Hausaufgaben und Freizeit sind oft die eigentlichen Ursachen auch für den noch höheren prozentualen Anteil in den Einführungsklassen.»⁷⁵⁵

Berger macht in diesem Zitat neben der Übervertretung in Hilfsklassen ferner auf einen überproportionalen Anteil fremdsprachiger Kinder in den Einführungsklassen aufmerksam. Auch die Nichtzuteilung in die Realschule erfolge aufgrund anderer Faktoren als einer mangelnden Intelligenz: Nicht «ungenügende Begabung», sondern die Tatsache, mit Deutsch und Französisch zwei Fremdsprachen gleichzeitig erlernen zu müssen, führe zu einer Überbelastung, weshalb sie forderte, dass den italienischsprachigen Kindern der Französischunterricht erlassen würde.⁷⁵⁶

Berger ging davon aus, dass aufgrund der nur unwesentlich verbesserten Arbeitsmöglichkeiten im Süden Italiens eine Rückkehr von italienischen Migrant*innen unwahrscheinlich sei. Sie zeigte, dass in den letzten Jahren der Anteil der Kinder unter 16 Jahren sowohl schweizweit als auch in Basel gestiegen war und denjenigen der Erwachsenen prozentual zur schweizerischen Bevölkerung überholt hatte.⁷⁵⁷ Deshalb war für sie klar, dass ein verstärkter Einsatz «zugunsten der ausländischen Kinder» notwendig sei. Auch – und hier schloss sie an den «Überfremdungsdiskurs» an, um diesen für ihre Forderung zu nutzen – weil eine «Überfremdungsgefahr» bei den Kindern grösser sei als bei den Berufstätigen. Gleichzeitig sei der Einsatz für diese Kinder «wohl auch [das] erfolgversprechendste Mittel zur Integration».⁷⁵⁸

Neben diesem Verweis auf eine mögliche «Überfremdung» äusserte sich Berger aus Sicht einer Psychologin differenziert über die verschiedenen Herausforderungen, mit denen sich ein fremdsprachiges Kind im baselstädtischen System konfrontiert sah. Dabei zielte sie insbesondere auf die Entwicklung der Kinder, die aufgrund verschiedener Faktoren gehemmt werden könne. Dazu zählte sie unter anderen die verschiedenen Milieu- und Kulturwechsel, die Schwierigkeiten der Eltern, die sich auf das Kind übertragen könnten, wie beispielsweise das Spüren von Ressentiments der Gesellschaft ihnen gegenüber, der geringe Kontakt zur deutschsprachigen Bevölkerung, die knappen Wohnverhältnisse und die vier Sprachen, die ein italienisch- oder spanischsprachiges Kind bereits in der 3. Klasse erlernen müsse.⁷⁵⁹

Sie lehnte ihre Ausführungen an die Diplomarbeit am Institut für Angewandte Psychologie in Zürich von Margret Hurst an, die zentrale Ergebnisse für die Bearbeitung der Lage italienischer Kinder sowohl für verschiedene Migrationsorganisationen als auch Erziehungsbeauftragte im

⁷⁵⁵ StABS, ED-REG 25c 11-2 (1), Brief von R. Berger an Vorsteher des Schulfürsorgeamtes, 8.2.1971, S. 4.

⁷⁵⁶ StABS, ED-REG 25c 11-2 (1), Brief von R. Berger an Vorsteher des Schulfürsorgeamtes, 8.2.1971, S. 4.

⁷⁵⁷ StABS, ED-REG 25c 11-2 (1), Brief von R. Berger an Vorsteher des Schulfürsorgeamtes, 8.2.1971, S. 1-3.

⁷⁵⁸ StABS, ED-REG 25c 11-2 (1), Brief von R. Berger an Vorsteher des Schulfürsorgeamtes, 8.2.1971, S. 3.

⁷⁵⁹ StABS, ED-REG 25c 11-2 (1), Brief von R. Berger an Vorsteher des Schulfürsorgeamtes, 8.2.1971, S. 5-6. Sie rekurrierte dabei auf die verschiedenen Dialekte, bspw. in Bezug auf Sizilien: Sizilianisch, Italienisch, Schweizerdeutsch, Schriftdeutsch.

staatlichen und privaten Sektor lieferte.⁷⁶⁰ Im Anschluss an Hurst hielt Berger fest, dass bei fremdsprachigen Kindern, die zwei Jahre den Kindergarten besuchten und dennoch zu wenig Deutsch sprechen könnten, um in die Regelklasse einzutreten, ihrer Meinung nach nicht Sprachschwierigkeiten das primäre Problem seien, sondern dass sich darin bereits «Krankheitssymptome» zeigen würden. Mit Referenz auf Hurst kann nachvollzogen werden, was Berger damit meinte, nämlich eine Verunsicherung der Kinder durch ihre Situation, die zu Krankheitsverläufen führen konnte: «Die Diplomarbeit [...] zeigt auf [...], dass die Ausländerkinder in einem Alter mit diesen Schwierigkeiten in Konflikt kommen, wo sie noch viel zu ungeformte Persönlichkeiten sind, um diese bewältigen zu können und statt dessen auf die Dauer persönlich verunsichert und in ihrer Leistungsfähigkeit gelähmt werden.»⁷⁶¹

Berger schloss ihren Bericht mit verschiedenen Vorschlägen, welche die Lage der Kinder verbessern würden. So sollten die Bildungsinstitutionen im Allgemeinen, die Lehrpersonen sowie die Ausbildungs- und Fortbildungsstätten der Lehrkräfte im Speziellen auf die Anliegen fremdsprachiger Kinder sensibilisiert und eine freiwillige, aber organisierte Arbeit mit ausländischen Eltern angestrebt werden. Auf der konkreten Ebene der Instrumente sollten die Deutschstunden in Kindergärten ausgebaut und der Sprachnachhilfeunterricht, der Thema des nächsten Unterkapitel sein wird, zentralisiert werden.⁷⁶² Mit ihrer Forderung nach einer gegenseitigen Sensibilisierungsarbeit formulierte Berger schon früh Anliegen, die in der interkulturellen Erziehung später theoretisiert wurden.

Margret Hurst untersuchte in ihrer Arbeit 32 italienische Kinder, die in schweizerischen Schulen unterrichtet wurden, bezüglich ihrer Identitätsentwicklung.⁷⁶³ Sie stellte dabei fest, dass fremdsprachige Kinder in ihrer psychologischen Entwicklung in den Regelklassen besonders herausgefordert waren und dass diese Herausforderungen primär dazu führten, dass ihre Schulleistungen verglichen mit denjenigen ihrer Kolleg*innen schlechter waren, und nicht ihr «Intelligenzpotential», das sich «gemäss einer Normalverteilung» bewegen würde. Hurst rief deshalb dazu auf, grösste Sorgfaltspflicht beim Beurteilen der Intelligenz von fremdsprachigen Kindern walten zu lassen und die verschiedenen Zusammenhänge zu berücksichtigen.⁷⁶⁴ Zudem führte sie aus, dass ihre Analyse eher eine «Überanpassung» der Kinder zeige, die sich in einem Nichtauffallen ausdrücke. Die

⁷⁶⁰ Vgl. folgende Seiten: Bezüge von Vertreterinnen der FCLI auf sie und Akten GGG: Ordner Korrespondenzen, Austausch mit Schulamt Düsseldorf, 1970. Sie tauschen verschiedene Studien aus, von Schweizer Seite wird auf Hurst verwiesen.

⁷⁶¹ StABS, ED-REG 25c 11-2 (1), Brief von R. Berger an Vorsteher des Schulfürsorgeamtes, 8.2.1971, S. 6.

⁷⁶² StABS, ED-REG 25c 11-2 (1), Brief von R. Berger an Vorsteher des Schulfürsorgeamtes, 8.2.1971, S. 7-8.

⁷⁶³ Sie untersuchte die Kinder anhand des Zulliger-Tafel-Tests. Der Test fand oft Anwendung, um eine Zuweisung in Hilfsklassen zu beantragen oder die Berufswahl zu unterstützen. Hurst, Margret: Zur Ich- und Identitätsentwicklung des Fremdarbeiterkindes. Eine Untersuchung an 32 italienischen Kindern im Alter von acht bis zehn Jahren mit dem Zulliger-Tafel-Test, Zürich 1970 (Diplomarbeit).

⁷⁶⁴ Hurst 1970, S. 76.

negativen Aspekte der Überanpassung müssten jedoch innerlich vom Kind selbst ausgetragen werden:

«Die Tatsache, dass ein Kind nicht integrierter ausländischer Eltern hier aufwächst, unsere Schulen besucht, ev. zusätzliche Deutschstunden erhält und mehr oder weniger in schweizerischen Spielgemeinschaften Anschluss findet, bewirkt offenbar genau das, was davon erwartet wird: Assimilation. Nun scheint aber deutlich geworden zu sein, dass es sich dabei um einen äusseren Vorgang handelt, dessen negative Auswirkungen innerlich ausgetragen werden müssen. Assimilation bedeutet auf weite Strecken: nicht auffallen, kein Aergernis erregen. Der innere Preis, der dafür entrichtet wird, besteht unter anderem aus Hemmung, Einengung, Unsicherheit und Angst. Dabei wird schwerlich eine optimale Entwicklung zu erwarten sein. Wir erkennen, dass Assimilation nicht ganz das bewirken könnte, was unsere Gesellschaft sich davon verspricht. Auch wird verständlich, dass Kinder nicht ohne Schaden ohne ihre Eltern assimiliert werden. Der Begriff der Beheimatung dürfte allen Teilen zuträglicher sein, beinhaltet er doch ein Programm, das auf Gegenseitigkeit beruht. Nur durch Gegenseitigkeit, durch Wechselwirkungen ist eine zukünftige Identität für die jungen Ausländer zu erwarten; eine Identität übrigens, die schweizerische und italienische Elemente umfasst. Und nur durch Gegenseitigkeit können aus assimilierten Kindern integrierte Kinder werden.»⁷⁶⁵

Hurst lehnte mit dieser Aussage eine einseitige Anpassung ab und betonte die Notwendigkeit eines wechselseitigen Aufeinanderzugehens. Mit ihrer Unterscheidung zwischen «assimilierten» und «integrierten» Kindern differenzierte sie zwischen Kindern, die durch den Anpassungsdruck in ihrer Entwicklung gehemmt werden – etwas, was eine Gesellschaft als Ganzes nicht für gut halten könne –, und diejenigen, die sich in der Gesellschaft ohne Unsicherheit bewegen können. Für Hurst bestand durchaus Hoffnung, dass sich die Kinder «integrieren» könnten, da sie «gesunde [...] Lebenskraft» und «Jugendlichkeit» mit sich brachten – jedoch könne dies nur gelingen, wenn «durchdachte schweizerische Bemühungen vorausgesetz[t]» werden dürften.⁷⁶⁶ Damit spielte sie den Ball den Behörden zu und forderte indirekt eine systematische und gut durchdachte Vorgehensweise bei der Wahl der Instrumente.

Die Ergebnisse von Hursts Arbeit waren nicht nur für Berger ein wichtiger Anhaltspunkt, Hinweise auf ihre Arbeit finden sich auch in den Unterlagen der Beratungsstelle für ausländische Arbeitskräfte der GGG.⁷⁶⁷ Zudem spielten sie für die *Colonie Libere* und damit indirekt für das *Comitato Scuola* eine wichtige Rolle. Die *Colonie Libere* griff die wissenschaftlich legitimierten Ergebnisse auf,

⁷⁶⁵ Hurst 1970, S. 83.

⁷⁶⁶ Hurst 1970, S. 80.

⁷⁶⁷ Akten GGG: Ordner Korrespondenzen, Austausch mit Schulamt Düsseldorf, 1970. Sie tauschen verschiedene Studien aus, von Schweizer Seite wird auf Hurst verwiesen.

um zusätzliche Massnahmen für die Eingliederung italienischer Kinder in schweizerische Regelklassen zu fordern. Sibilla Schuh knüpfte als eine der zentralen Akteurinnen innerhalb der FCLI in Sachen Schulfragen und Gründerin des *Centro Scuola e Famiglia delle Colonie Libere Italiane* in Zürich, in ihrer Diplomarbeit, die sie ebenfalls 1970 am Institut für Angewandte Psychologie in Zürich verfasste, an die Untersuchung von Hurst an.⁷⁶⁸ Sie legte eine Paralleluntersuchung zu derjenigen von Hurst an, für die sie jedem Kind der Untersuchung Hurst eines an der staatlichen italienischen Schule von Zürich, das «diesem in Bezug auf Alter, Geschlecht, Intelligenz, soziales Milieu und Herkunft möglichst genau entsprechen sollte», gegenüberstellte.⁷⁶⁹ Sie stellte fest, dass die Kinder in der italienischen Schule sicherer und spontaner seien, weshalb die italienischen Schulen auf den ersten Blick zu bevorzugen seien.⁷⁷⁰ Doch diese Kinder würden auf den zweiten Blick in einem ständigen Provisorium leben, weil «die Vorstellung des fernen Heimatdorfes» mehr zähle.⁷⁷¹ Zudem sei gerade die Rückkehr von «Süditalienern», deren Kinder in der Mehrzahl die italienischen Schulen frequentierten, aufgrund der ökonomischen Lage in Italien unrealistisch. Beide Beschulungsarten waren aufgrund dieser Ergebnisse mit Problemen für die Kinder verbunden. Schuh favorisierte schlussendlich die schweizerischen Schulen, jedoch mit der klaren Aufforderung verknüpft, dass die «beiden Welten» aufeinander zugehen müssten, um eine «Spaltung» der Kinder zu verhindern.⁷⁷² In den Vorschlägen, wie dies zu gewährleisten sei, widerspiegeln sich die später kanonisierten Forderungen der *Colonie Libere*: So sollten die Lehrkräfte besser aufgeklärt, der Kontakt zwischen Eltern und Lehrern und die HSK-Kurse gestärkt werden.⁷⁷³ Sie unterstrich damit die Notwendigkeit einer angemessenen Unterstützung italienischer Kinder in der Schweiz und machte das in den folgenden Jahren durch ihre Tätigkeit am *Centro Scuola* immer deutlicher. Ihr zentrales Betätigungsfeld innerhalb des *Centro* war das Hinweisen auf diskriminierende Einteilungen italienischer Kinder in Sonderklassen. Eine Dokumentation aus dem Jahr 1975 belegt ihre Arbeit hierzu eindrücklich. Darin rechnet sie mit den psychologischen Testverfahren ab, die zur Überprüfung der Intelligenz bei den Abklärungen angewandt wurden. Mit etlichen Literaturverweisen, mit deren Aufzählung sie sich gleichzeitig in eine sich entwickelnde kritische Strömung gegenüber den gängigen psychologischen Tests einordnete, und Beispielen angereichert führt sie der Leserin die Unzulänglichkeit eben dieser Tests vor Augen. Sie kann aufzeigen, dass sie für fremdsprachige Kinder nicht nur aufgrund der Durchführung in einer ihr ganz oder teilweise fremden Sprache, sondern auch aufgrund der Schichtbezogenheit der Fragen zu Verzerrungen in den Ergebnissen

⁷⁶⁸ Schuh, Sibylla: Auswirkungen der Emigration auf Kinder italienischer Fremdarbeiter, Zürich 1970 (Diplomarbeit).

⁷⁶⁹ Schuh 1970, S. 4.

⁷⁷⁰ Schuh 1970, S. 45 und 89.

⁷⁷¹ Schuh 1970, S. 60.

⁷⁷² Schuh 1970, S. 91.

⁷⁷³ Schuh 1970, S. 91-92.

fürten.⁷⁷⁴ Damit kritisierte sie die Tests als Herrschaftsinstrument zur Stabilisierung der Klassengesellschaft, das fremdsprachige Kinder in doppelter Form diskriminierte.

Um gegen diese Benachteiligung vorzugehen, verfasste sie etliche Rekurse, die sich gegen eine Einteilung italienischer Kinder in Sonderklassen in verschiedenen Kantonen richteten. Dabei nahm sie als ausgebildete Psychologin Zweitabklärungen vor, wobei sie erstens die nonverbalen Teile der Testverfahren bevorzugte und zweitens die Anleitungen in italienischer und deutscher Sprache erklärte.⁷⁷⁵ Ihre Ergebnisse zeigten vielfach andere Werte als diejenigen, die die schulpyschologische Abklärung hervorbrachte. In einigen Fällen war ihre Intervention im Anschluss von Erfolg gekrönt und führte zu einer Neueinteilung der Kinder, in anderen nicht.⁷⁷⁶

Auch Regula Berger beschäftigte sich in ihrer Zeit als Schulpsychologin und aus ihrer Erfahrung als Fremdsprachige in anderen Ländern mit den bestehenden Testverfahren und kritisierte diese. Für sie ging es aber nicht explizit um eine Kritik an den herrschenden gesellschaftlichen Verhältnissen, die durch die Tests reproduziert würden, sondern um eine grundsätzliche Unzulänglichkeit beziehungsweise nicht den Umständen der Kinder angemessene Testform, wie sie im Interview mit mir erläuterte:

«Für mich war relativ schnell die Frage da, wie man diese Kinder adäquat testen kann. Ich kann doch nicht einen Schweizer HAWIG Test, bei dem allgemeine Wissenssachen gefragt werden, die jedes Kind hier weiss, anwenden. Aber bitte in Sizilien spricht man nicht von Pferden, sondern von Eseln und ein Baum ist kein Baum sondern eine Palme. Lassen sie ein solches Kind eine Zeichnung eines Baumes anfertigen und sie werden viel daraus erkennen können. Es wird ihnen den Baum so zeichnen, wie es das beim ersten Mal im Kindergarten gelernt hat, aber nicht wie ein Baum aussieht. Oder ein Haus oder eine Familie. [...] Es hatte kurz einfach eine ganz andere Erfahrungswelt. Und hier überhaupt das Testen der Intelligenz und des Entwicklungsstatus und der Persönlichkeit und das adäquat und nicht einfach nach Schweizer Mass und dann weiter noch beurteilen zu können also zu übersetzen, was das bedeutet, um über die Brücke zu kommen, das waren ja ganz andere Probleme und da musste ich ganz anderes Material ausarbeiten für mich um dem gerecht zu werden.»⁷⁷⁷

Das Migrationsgeschehen forderte demnach die Testverfahren und diejenigen Personen, die diese anwendeten, heraus. Aber nicht nur einzelne Personen der städtischen Dienste wussten um ihre Begrenztheit, auch die EDK äusserte sich im Rahmen ihrer Empfehlungen zur Problematik der sprachlichen Testverfahren. Sie beschränkte sich jedoch auf die unbestimmte Formulierung, dass

⁷⁷⁴ Schuh, Sibilla: Kinder ausländischer Arbeiter in den Schweizer Spezialklassen. Intelligenzmangel oder Klassenselektion?, Zürich 1975, bspw. S. 10. Die FCLI tritt als Verlag der Schrift auf.

⁷⁷⁵ Schuh 1975, S. 14.

⁷⁷⁶ Schuh 1975, S. 15-23 und Anhang.

⁷⁷⁷ Interview mit Regula Berger, geführt am 21.8.2012.

Übertritte und die Selektion nicht zu stark von der Unterrichtssprache abhängig gemacht werden sollten.⁷⁷⁸ 1976 wurde die EDK deutlicher und forderte, dass bei Zuteilungsentscheiden die Fremdsprachigkeit angemessen berücksichtigt werden müsse und deshalb nonverbale Testinstrumente auszuarbeiten seien.⁷⁷⁹ Schuh hielt vor der Ergänzung 1975 aber konsterniert fest, dass die Empfehlungen in der Praxis nur wenig Wirkung zeigen würden und damit die Probleme bestehen blieben.⁷⁸⁰

Schuhs Dokumentation von 1975, die sie im Rahmen ihrer Tätigkeit im *Centro Scuola e Famiglia delle Colonie Libere Italiane* verfasste, bringt zudem einen weiteren wichtigen Punkt zum Vorschein: Die *Colonie Libere* positionierte sich im Verlauf der 1970er-Jahre kritisch gegenüber Fremdsprachenklassen, auch wenn diese, wie in Basel, institutionell nicht Teil der Sonderklassen waren. Dies ist auch aus dem Forderungskatalog des *Comitato Scuola* von 1974, das eine wesentliche Umstrukturierung dieser Klassen forderte, zu sehen.⁷⁸¹ Die Stellungnahme von Schuh, in ihrer Funktion bei der FCLI, drückt in Bezug auf die Vorgehensweise im Kanton St. Gallen⁷⁸² eine generelle Ablehnung dieser Klassen aus:

«Es ist absurd anzunehmen, die so in Sonderklassen zusammengefassten ausländischen Kinder, deren einzige deutschsprachige Kontaktperson der Lehrer ist, würden rascher deutsch lernen, als wenn sie in gemischten Klassengemeinschaften im Umgang mit ihren schweizerischen Klassenkameraden auch dank der altersbedingten Interessengemeinschaft spontan mit der deutschen Sprache in Kontakt kommen.»⁷⁸³

Sie stellte mit dieser Aussage den Lernerfolg der Kinder in solchen Klassen grundsätzlich in Frage. Die *Colonie Libere* sammelte gemeinsam mit anderen italienischen und spanischen Vereinigungen innerhalb kurzer Zeit 4000 Unterschriften, um sich gegen diese Art der Beschulung in St. Gallen zu wehren. Sie verlangten stattdessen andere Massnahmen, wie beispielsweise Stützkurse innerhalb der Regelklassen.⁷⁸⁴

⁷⁷⁸ Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK): Empfehlungen und Beschlüsse, Online: <http://edudoc.ch/record/24416/files/D36A.pdf?ln=deversion=1>, zuletzt konsultiert am 19.6.2019, Grundsätze zur Schulung der Gastarbeiterkinder, 2.11.1972, S. 11.

⁷⁷⁹ Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK): Empfehlungen und Beschlüsse, Online: <http://edudoc.ch/record/24416/files/D36A.pdf?ln=deversion=1>, zuletzt konsultiert am 19.6.2019, Grundsätze zur Schulung der Gastarbeiterkinder, Ergänzungen, 14.5.1976, S. 43.

⁷⁸⁰ Schuh 1975, S. 24.

⁷⁸¹ SozArch, 40.50.4, cartella 2, Tagung des Comitato Scuola in Basel 16.-17.11.1974, Die Eingliederung italienischer Kinder in das Basler Schulsystem, Angaben des Statistischen Jahrbuchs des Kantons Basel-Stadt und Comitato Scuola, Slavatora Olianis: Die italienischen Kinder im schweizerischen Schulsystem. Lage und Probleme in Basel, S. 7-10.

⁷⁸² Zur Erweiterung der Klassen von bisher rund einem Jahr auf bis zu drei Jahre, siehe Eigenmann 2017, S. 165-168.

⁷⁸³ Schuh 1975, S. 25.

⁷⁸⁴ Schuh 1975, S. 25 und Anhang. Auch die NZZ berichtete über die Auseinandersetzung in St. Gallen: NZZ, o. A.: Einschulungsprobleme fremdsprachiger Kinder. Von Kanton zu Kanton unterschiedliche Lösungsversuche, 21. Juli 1974, S. 31. Als *best practice* Beispiel diente der FCLI die Umsetzung in der Gemeinde Wattwil, wo die Kinder in drei Gruppen eingeteilt wurden: In diejenigen, die gar nicht Deutsch sprachen, solche, die etwas Deutsch beherrschten

Die *Colonie Libere* verschob demnach ihre Präferenz weg von Einführungsklassen hin zur Unterstützung in Regelklassen, womit auch die Forderung nach einer Reduktion der Klassengrösse einherging.⁷⁸⁵ Diese Beschulungsform bevorzugte auch Braun in seiner Studie von 1970.⁷⁸⁶ In Basel-Stadt blieben die Fremdsprachenklassen im Setting eines ausgeprägten Sonderschulungssystems auch über das Jahr 2000 fest verankert, auch wenn die EDK bereits 1976 in ihren Empfehlungen den Eintritt in die Regelklasse vorzog.⁷⁸⁷

Dezentralisierung der Aufgaben: Nachhilfeunterricht, Mittagshorte, Doposcuola

Trotz des Festhaltens an den und des Ausbaus der Fremdsprachenklassen setzte Ende der 1960er-Jahre eine Differenzierung der Angebote ein, denn es fanden weder alle Schüler*innen in den Fremdsprachenklassen Aufnahme, noch waren damit die verschiedenen Herausforderungen gelöst. Erstens ging es dabei um Stütz- und Nachhilfeunterricht, der vorwiegend während der Regelstunden abgehalten werden sollte, und dessen Einführung in unmittelbarem Zusammenhang mit der Auflösung der Fremdsprachenklassen an der Mädchenrealschule zu sehen ist. Zweitens handelte es sich um Aufgabenhorte nach Schulschluss, die auch eine Betreuungsfunktion übernahmen. Letztere wurden von privaten Akteur*innen angestossen und teilweise auch umgesetzt. Insbesondere die *Doposcuola* in Kleinhüningen versuchte Betreuung und Förderung in einem Angebot abzudecken.

Ende 1967 bewilligte der Erziehungsrat «Deutschkurse für fremdsprachige Kinder in Normalklassen» der Primar-, Sekundar- und Realschulen.⁷⁸⁸ Die Einführung fiel zusammen mit dem Entscheid, der Mädchenrealschule zu erlauben, die Fremdsprachenklasse wieder aufzuheben. Die Deutschkurse sollten folglich auch als Ersatz für die abgeschafften Fremdsprachenklassen an der

und in eine, die gut Deutsch konnte und kein weitere systematische Unterstützung brauchte. Die erste Gruppe erhielt sechs Stunden wöchentlich von der Klasse getrennt und unterteilt in Kleingruppen von höchstens fünf Kindern Deutschunterricht, währenddem die zweite Gruppe Abteilungsunterricht von zwei Wochenstunden in der Regelschulzeit bekam. Jedem Kind wurde zudem eine Gotte oder ein Götti zugeteilt.

⁷⁸⁵ Mit dieser Forderung gingen sie mit dem Lehrerverband überein, vgl. Schweizerische Lehrerzeitung, 118 (49: Sonderheft Fremdsprachige Kinder in der Schule), 1973, S. 1947; Schlussbericht des Arbeitsausschusses SLV zuhanden des Zentralvorstandes SLV und Schuh 1975, S. 26.

⁷⁸⁶ Braun 1970, S. 374.

⁷⁸⁷ Im Leitbild der Fremdsprachenklassen von 1995 wurde laut der Erziehungswissenschaftlerin Allemann-Ghionda explizit festgehalten, dass die Fremdsprachenklassen von den Sonderklassen abgetrennt seien und keine heilpädagogischen Ansprüche erfüllten. Allemann-Ghionda beurteilte die Fremdsprachenklassen 1999 dennoch als Sondereinrichtung, auch weil verpflichtenden Richtlinien fehlten. Allemann-Ghionda 1999, S. 308-318. Auch 1992 blieben italienische Kinder in der Sekundarschule überproportional vertreten. Ackermann-Liebrich, Ursula; Mohler, Beat; Ernst, Cécile: Italienerkinder in einem deutschschweizerischen Schulsystem. Eine Längsschnittuntersuchung der Abteilung für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Basel am Schularztamt Basel-Stadt, unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der deutschen Hochsprache. Zürich 1992, S. 31.

⁷⁸⁸ Erziehungsdepartement, 0-053, Erziehungsratsbeschluss vom 3.10.1967: Deutsch-Kurse für fremdsprachige Kinder in Normalklassen. Dieser Beschluss erfolgte im Anschluss an die Besprechung innerhalb der NW EDK. Der Kanton Basel-Landschaft führte unter anderen Kantonen bereits solche Kurse. StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Italiener 1-7, Protokoll der Arbeitsgruppe zur Koordination der Schulung fremdsprachiger Kinder der Kantone der Nordwestschweiz, 28.8.1967.

Oberstufe fungieren.⁷⁸⁹ 1969 wurden diese Fördermassnahmen für Einzelfälle versuchsweise erweitert und 1970 schliesslich genauer definiert und langfristig angelegt.⁷⁹⁰ Die Rektoren erhielten damit die Kompetenz, nach Bedarf Nachholkurse insbesondere in Mathematik und den Sprachfächern einzurichten, die der Staat finanziell übernahm und die in der Regel maximal drei Wochenstunden umfassten. Ausgenommen von dieser Begrenzung waren Intensivkurse in Deutsch. Nach Möglichkeiten sollten die Kinder in kleinen Gruppen unterrichtet werden, erlaubt waren aber auch Einzelstunden nach Rücksprache mit dem Erziehungsdepartement.⁷⁹¹

Angestossen durch die Vorfälle in der Mädchenrealschule entwickelte das Erziehungsdepartement folglich trotz der Wiedereinführung der Fremdsprachenklassen das Angebot in Richtung eines allgemeinen Nachhilfeunterrichts weiter. Veranlasst zu diesem Schritt hatten das Departement wiederum einzelne Fälle von ausserkantonalen und ausländischen Kindern, die «von den selektiven Schulen abgewiesen» wurden.⁷⁹² Der Regierungsrat berichtete dem Erziehungsrat von einem italienischen Gymnasiasten, der im 9. Schuljahr nach Basel kam und aufgrund von fehlenden Deutschkenntnissen in die Sekundarschule eingestuft wurde, wo er unterfordert war und schliesslich eine Lehre als Plattenleger absolvierte.⁷⁹³

Bei der Einsetzung der Fördermassnahmen ging der Regierungsrat zwar davon aus, dass «[d]ie finanziellen Konsequenzen [...] sich nicht von vornherein abschätzen [lassen]; sie dürften aber, da es sich nur um wenige Fälle handelt, nicht allzu bedeutend sein».⁷⁹⁴ Das Angebot richtete sich folglich nach Meinung des Departementvorstehers zu keinem Zeitpunkt an alle fremdsprachigen Kinder, sondern nur an eine spezifische, kleine Gruppe. Dabei ging es in Zeiten von Fachkräftemangel und Bildungsexpansion um eine «begabungsgerechte Einweisung».⁷⁹⁵ Die Förderung von Begabung wurde damit das erste Mal in Zusammenhang mit fremdsprachigen Kindern explizit genannt, wenn auch auf kleine Gruppen beschränkt.

Als zentrale Meldestelle wurde das Mathematisch-Naturwissenschaftliche Gymnasium bestimmt, das die Kurse koordinierte. Die Rektoren waren aber im Falle des Fehlens eines spezifischen Angebots ermächtigt, eigene Kurse ins Leben zu rufen.⁷⁹⁶ Bestrebungen der Inspektion der

⁷⁸⁹ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), 1-5, Brief des Erziehungsdepartements des Kantons Basel-Stadt an die Rektoren der Realschulen, Sekundarschulen, Landschulen, PSO, 30.10.1967.

⁷⁹⁰ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), 1-5, Erziehungsratsbeschlüsse vom 8.1.1969 und vom 9.9.1970 sowie Brief des Vorstehers des Erziehungsdepartements an Erziehungsrat, 22.9.1967.

⁷⁹¹ Erziehungsdepartement, 0-053, Erziehungsratsbeschluss vom 9.9.1970: Eingliederungsmassnahmen für zugewanderte Kinder.

⁷⁹² StABS, ED-REG 1c 330-20 (2), 1-5, Regierungsrat an Rektorate der öffentlichen Schulen (insbesondere mittlere und obere Stufen), 14.1.1969.

⁷⁹³ StABS, ED-REG 1c 330-20 (2), 1-5, Vorsteher des Erziehungsdepartements an Erziehungsrat, 30.12.1968, S. 1.

⁷⁹⁴ StABS, ED-REG 1c 330-20 (2), 1-5, Vorsteher des Erziehungsdepartements an Erziehungsrat, 30.12.1968, S. 2.

⁷⁹⁵ StABS, ED-REG 1c 330-20 (2), 1-5, Vorsteher des Erziehungsdepartements an Rektorate der öffentlichen Schulen (insbesondere mittlere und obere Stufen), 14.1.1969.

⁷⁹⁶ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), 1-5, Mathematisch-Naturwissenschaftliche Gymnasium an die Rektorate der Oberen Schulen inkl. Beilage, 8.1.1973.

Primarschule Grossbasel-Ost, die Nachhilfe systematisch und auf die ganze Stadt gleichermaßen und qualitativ hochstehend zu verteilen, standen einige Rektoren kritisch gegenüber.⁷⁹⁷ Sie sahen insbesondere bei der Anstellung von genügend gut qualifizierten Lehrpersonen grosse Probleme. Die Qualität und Erfolge der Kurse seien – dies zeige das Beispiel der Christoph-Merian-Schule, wo eine «begabte» Lehrerin den Nachhilfeunterricht leite – aber wesentlich davon abhängig, dass es sich um besonders qualifizierte Lehrkräfte handle.⁷⁹⁸ Eine Erweiterung erfuhr der Nachhilfeunterricht danach lediglich in Bezug auf eine Ausdehnung der Zielgruppe. Explizit sollten auch Kinder aus anderen Kantonen und benachteiligte Kinder gefördert werden können.⁷⁹⁹

Damit delegierte das Erziehungsdepartement die Umsetzung des Nachhilfeunterrichts an die Rektorate und verpasste es, eine einheitliche Strategie anzustreben. Dies war mit ein Grund, wieso der SDS und der SPD 1972 trotz der bestehenden Erziehungsratsbeschlüsse das Erziehungsdepartement energisch kritisierten (vgl. Kapitel 6.2.2). Berger hielt denn auch bereits 1971 fest: «Anstatt der in den einzelnen Schulkreisen zerstreut auftretenden und verschieden auf- und ausgebauten Sprachnachhilfestunden, die aus vielen zu besprechenden Gründen in solch dezentralisierter Art unrentabel sind, sollte ein für alle Schulstufen offenes Zentrum für Unterstützungsunterricht aufgebaut werden.»⁸⁰⁰ Die Arbeiten wurden aber nicht im Sinne eines Zentrums zusammengefasst, wie das Berger vorschlug, sondern die Autonomie der Rektorate, die im Kanton Basel-Stadt sehr ausgeprägt war, gestärkt.⁸⁰¹

Von der Einrichtung der Nachhilfekurse profitierten folglich verschiedene Sprachgruppen unterschiedlich stark. Insbesondere den tschechischen Kindern und Jugendlichen, die gemeinsam mit ihren Eltern nach dem Prager Frühling in die Schweiz geflüchtet waren, wurde ein aussergewöhnliches Nachhilfesystem zuteil. Bereits im September 1968 strebte das Erziehungsdepartement diesbezüglich eine koordinierte Vorgehensweise unter den verschiedenen Schulen an und bezeichnete je ein zuständiges Rektorat für die Primar- und eines für die mittleren und oberen Schulen.⁸⁰² Zudem wurden alle Eltern über die vorhandenen Deutsch/Tschechisch-Kurse informiert. So hielt der Rektor der Primarschule Kleinbasel als einer der zuständigen Rektoren für alle Eltern von Primarschüler*innen fest:

⁷⁹⁷ Vorbild war der Nachhilfe- und Einzelunterricht im Christoph-Merian-Schulhaus: StABS, ED-REG 1c 330-12 (3), Departementssekretär an Rektorenkonferenz der Primarschulen, 20.11.1972.

⁷⁹⁸ StABS, ED-REG 1c 330-12 (3), Primarschule Grossbasel-West an das Erziehungsdepartement, 15.1.1973.

⁷⁹⁹ StABS, ED-REG 1c 330-12 (3), Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt an die Rektorenkonferenz der Primarschulen, 20.11.1972 und Ebd., ED-REG 330-12 (2), 1-5, Mappe: Nachhilfestunden für fremdsprachige Kinder.

⁸⁰⁰ StABS, ED-REG 25c 11-2 (1), Brief von R. Berger an Vorsteher des Schulfürsorgeamtes, 8.2.1971, S. 7-8.

⁸⁰¹ Zur grossen Machtfülle der Rektorate: Felder 2019, S.303-304. Die grosse Autonomie konnte zum Vorteil für Modellversuche werden. Beispielslos ist hier die Schule St. Johann zu nennen, die als Vorzeigeschule für eine integrative Beschulung aller Kinder galt, vgl. bspw. Allemann-Ghionda 1999, S. 322-334.

⁸⁰² StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), 1-5, Brief des Vorstehers des Erziehungsdepartements an die Rektoren der öffentlichen Schulen, 27.9.1968.

«Wir werden veranlassen, dass die Lehrkräfte Ihrer Kinder diese Kurse berücksichtigen und Ihre Kinder an den Kurstagen jeweils rechtzeitig zum Besuch des Kurses Tschechisch/Deutsch schicken. Die Kurse werden so lange durchgeführt, bis Ihr Kind in der Lage sein wird, dem Schulunterricht in einer normalen Primarklasse von Basel ohne besondere Schwierigkeiten zu folgen.»⁸⁰³

Der Sprachunterricht fand am Gymnasium Kohlenberg statt. Eine Auflistung aller Sprachkurse zeigt ein feingliedriges System, unterteilt in Anfänger- und Fortgeschrittenenkurse sowie aufgeteilt nach Altersgruppen. Zudem wurde Nachhilfe in Französisch und Latein angeboten. Für die Anfänger*innen waren jeden Tag, auch am Samstag, mehrere Kurse vorgesehen und zwar während der obligatorischen Schulstunden. Ausserhalb dieser Lektionen besuchten die Kinder die Regelklassen.⁸⁰⁴

Ein derartig ausgebautes Fördersystem findet sich in den Akten für keine andere Migrationsgruppe. Ein Grund könnte die Anzahl tschechischer Kinder gewesen sein, die geringer war als beispielsweise jene der italienischen. Die Ausrichtung des Nachhilfeunterrichts als Instrument der Einzelförderung in kleinen Gruppen passte demnach gut. Dagegen spricht jedoch, dass andere ebenfalls anzahlmässig kleinere Migrationsgruppen im Untersuchungszeitraum, wie etwa jugoslawische, nicht im gleichen Mass vom Nachhilfeunterricht profitierten. Der beispiellose Einsatz dürfte mit der grossen Solidaritätswelle, die den tschechischen Flüchtlingen entgegenkam, zusammenhängen. Zudem argumentierten einige Akteur*innen im Erziehungsbereich mit einer «unproblematischen Eingliederung», da die Eltern einen hohen Bildungsstand aufweisen und die Kinder gute Vorbildung mitbringen würden. Eine Reflexion darüber, dass ein Faktor für den schulischen Erfolg die anderen Massnahmen, die diesen Kindern zu Gute kamen, mit ein Grund waren, findet sich nicht in den Akten. Die Stützkurse blieben damit ausser bei den tschechischen Kindern ein Einzelförderinstrument.

Und nach den Schulstunden?

Praktisch zeitgleich mit der Einführung der Deutschkurse lancierte das ED, angestossen durch die GGG, Aufgabenhorte, die nach Schulschluss Raum für das gemeinsame Lösen der Hausaufgaben bieten sollten. Der neue Geschäftsführer der Beratungsstelle für ausländische Arbeitskräfte der GGG erhob 1966, wie die italienischen Kinder in der Volksschule vertreten waren. Wichtige Erhebungskategorie stellte die Frage nach ihrem «Assimilationsgrad» dar, der sowohl sprachlich als

⁸⁰³ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), 1-5, Informationsschreiben der Primarschule Kleinbasel an alle tschechischen Bürger mit Kindern im Primarschulalter in Basel, 25.10.1968.

⁸⁰⁴ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), 1-5, Informationsblatt des Gymnasiums am Kohlenberg, Sprachkurse für tschechoslowakische Mittelschüler im Wintersemester 1968/69, Beginn 21.10.1968.

auch erzieherisch gedeutet wurde.⁸⁰⁵ Ziel der Erhebung war herauszufinden, ob und wie viele fremdsprachige Kinder in Regelklassen eine zusätzliche Unterstützung im Rahmen von überwachten Aufgabenstunden benötigten.⁸⁰⁶ Diese Stunden waren für «normalbegabte fremdsprachige Kinder» gedacht, um sie schneller auf das «allgemeine Klassenniveau zu bringen» und damit ihr Fortkommen und eine Entlastung der Lehrpersonen zu erreichen.⁸⁰⁷

Ein zweites Angebot, das aufgrund der Ergebnisse erarbeitet wurde, war die Initiierung von Mittagshorten in «alkoholfreien Restaurants». Ein grosses Problem wurde nämlich darin gesehen, dass viele fremdsprachige Kinder angesichts der Berufstätigkeit beider Elternteile alleine «im Freien» ihr Mittagessen zu sich nehmen müssten. Die Lehrkräfte aller Primarschulhäuser sollten mittels eines Fragebogens Angaben zur Anzahl und zu den Namen derjenigen Schüler*innen liefern, die ihrer Ansicht nach eine entsprechende Unterstützung benötigten.⁸⁰⁸

Aufgrund der Ergebnisse übernahm das Schulfürsorgeamt erstmals 1967 Mittagshorte explizit für fremdsprachige Kinder. Doch bereits auf den 1. April 1968 stellte das Amt die Horte wieder ein, «dies nicht, weil das Bedürfnis nach einem solchen Mittagshort nicht bestünde, sondern weil die Eltern zur Bezahlung eines angemessenen Unkostenbeitrags nicht zu bewegen sind».⁸⁰⁹ Erst 1973 bis 1974 lassen sich wieder Hinweise auf Mittagshorte explizit für fremdsprachige Kinder am Nonnenweg-Schulhaus finden.⁸¹⁰

Die Abklärungen bei den Lehrpersonen in den Schulhäusern ergaben, dass zudem ungefähr 116 Kinder von einer Aufgabenhilfe profitieren würden. Zehn Lehrpersonen meldeten sich, um die Aufgabenstunden nach dem Unterricht im Umfang von drei Wochenstunden zu begleiten. Ihre Entschädigung belief sich auf die Hälfte der Besoldung für Pflichtstunden.⁸¹¹ Die GGG tätigte in der Folge nicht nur die initiierende Befragung, sondern beteiligte sich auf Anfrage auch finanziell

⁸⁰⁵ StABS, ED-REG 1c 330-12, Italiener 1-7, GGG Kommission zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte, 6.7.1966.

⁸⁰⁶ StABS, ED-REG 1c 330-12, Italiener 1-7, Vorsteher des Erziehungsdepartments des Kantons Basel-Stadt an die Direktoren der Primarschulen, den Leiter der Horte und den Geschäftsleiter der Ausländerbetreuung GGG, 24.4.1967.

⁸⁰⁷ StABS, ED-REG 1c 330-12, Italiener 1-7, Direktoren der Primarschulen an die Lehrerschaft der Primarschulen und Sonderklassen von Basel, 2.12.1966, S. 1.

⁸⁰⁸ StABS, ED-REG 1c 330-12, Italiener 1-7, Direktoren der Primarschulen an die Lehrerschaft der Primarschulen und Sonderklassen von Basel, 2.12.1966, S. 2. Lehrpersonen sollten «diskret» abklären, ob sich solche Kinder bei ihnen befinden, und wenn sie dabei auf ein Schweizerkind treffen würden, können sie ebenfalls einen Hinweis erstatten, worauf durch das Schulfürsorgeamt auch Hausbesuche in Betracht kamen.

⁸⁰⁹ Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1968, S. 31. Einzelne Hinweise auf Mittagshorte finden sich in den Verwaltungsberichten, teilweise ausgewiesen sind explizite Angebote für fremdsprachige Kinder im Jahresbericht 1967, S. 34, versuchsweise für Gastarbeiterkinder (ohne Zahlen) und 1968. Dort ist zu lesen, dass der Hort auf den 1.4.1968 wieder aufgehoben werden musste.

⁸¹⁰ Im Verwaltungsbericht Basel-Stadt von 1973, S. 35 ist wiederum ein Hort für 18 fremdsprachige Kinder erwähnt und zwar im Nonnenweg-Schulhaus. Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1974, S. 47: 19 Kinder. Ab 1975 verschwinden die Hinweise wieder.

⁸¹¹ StABS, ED-REG 1c 330-12, Italiener 1-7, Vorsteher des Erziehungsdepartments des Kantons Basel-Stadt an die Direktoren der Primarschulen, den Leiter der Horte und den Geschäftsleiter der Ausländerbetreuung GGG, 24.4.1967.

am Pilotprojekt im Schuljahr 1967/68. Sie begrüßten in ihrer Zusage das effiziente und schnelle Agieren der Behörden.⁸¹² Da sich die Aufgabenstunden aufgrund der Rückfragen durch den für die italienischen Schulen zuständigen Rektor, der mit der Aufsicht betraut war, und den Leiter Hort, der die Organisation übernahm, als sinnvoll erwiesen, sollten sie weitergeführt werden. Ab 1968 übernahm das ED die Kosten alleine, die sich auf rund 12'000 Franken pro Jahr beliefen.⁸¹³

Das Angebot erstreckte sich auf die Primarschulen, doch waren weder die konkrete Umsetzung noch die Anleitungen, wie eine Stunde abzuhalten sei, systematisch. So informierte das Erziehungsdepartement weder alle Eltern über die Möglichkeiten, noch instruierte es die Lehrpersonen darüber, was in den Stunden alles geleistet werden sollte.⁸¹⁴ Der Leiter befand in seinem Abschlussbericht 1972 denn auch, dass sie einen «zufälligen» und «privaten Charakter» behalten hätten.⁸¹⁵ In einem Brief, den er kurz vor seinem Rücktritt verfasste, hielt er sogar fest: «Die Einrichtung hat etwas von einer Alibiorganisation.»⁸¹⁶ Er regte an, sich grundsätzliche Gedanken zur Struktur und Funktion der Aufgabenhorte zu machen, da sie auch eine wichtige «Assimilationshilfe» seien.⁸¹⁷

Der Rücktritt des Leiters bewegte das Erziehungsdepartement dazu, bei den Rektoren nachzufragen, ob die Aufgabenhorte überhaupt noch gewünscht seien. Diese waren dem Angebot gegenüber grundsätzlich positiv eingestellt, sprachen sich jedoch dafür aus, dass die zentrale Organisation vom SDS übernommen werden sollte, weil die Stunden in die Freizeit der Kinder falle und sie keinen systematischen Ausbau betreiben könnten.⁸¹⁸ Der SDS besorgte in den folgenden Jahren die Organisation.⁸¹⁹

Auf Seiten einiger Gymnasien entwickelte sich im Laufe der 1970er-Jahre zudem ein Bewusstsein um die Wichtigkeit von Aufgabenhilfen für sozial benachteiligte Kinder und solche, die aus anderen Kantonen übertraten.⁸²⁰ Nur am Rande ging es dabei um fremdsprachige Kinder im

⁸¹² StABS, ED-REG 1c 330-12, Italiener 1-7, Vorsteher des Erziehungsdepartements an den Geschäftsleiter der Ausländerbetreuung GGG, 12.6.1967 und Geschäftsleiter der Ausländerbetreuung GGG an Regierungsrat, 28.6.1967.

⁸¹³ StABS, ED-REG 1c 330-12, Italiener 1-7, Vorsteher des Erziehungsdepartements an die Rektoren der Primarschulen den Leiter der Horte und die Ausländerbetreuung GGG, 5.3.1968.

⁸¹⁴ StABS, ED-REG 1c 330-12 (2), Italiener 1-7, 1967 informierte der Rektor der Primarschulen Grossbasel-Ost die Eltern über die «Doposcuola»: Informationsblatt Rektorat an italienischsprachige Eltern, 24.5.1967.

⁸¹⁵ StABS, ED-REG 1c 330-11-1 (3), Bericht des Leiters Hort zu den überwachten Aufgabenstunden für fremdsprachige Kinder, 24.6.1972.

⁸¹⁶ StABS, ED-REG 1c 330-11-1 (2), Bericht des Leiters Hort, 1.6.1972.

⁸¹⁷ StABS, ED-REG 1c 330-11-1 (2), Bericht des Leiters Hort, 1.6.1972.

⁸¹⁸ StABS, ED-REG 1c 330-11-1 (3), Primarschule Kleinbasel, Rektorat an Erziehungsdepartement Basel-Stadt, 24.11.1972, Primarschule Grossbasel-West an Erziehungsdepartement Basel-Stadt, 8.11.1972 und Erziehungsdepartement Basel-Stadt an Rektorate der Primarschulen, 31.1.1973.

⁸¹⁹ StABS, ED-REG 1c 330-11-1 (3), Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt an Rektorate der Primarschulen 31.1.1973.

⁸²⁰ StABS, ED-REG 1c 330-11-2 (2), Aufgabenstunden an Mittel- und Oberschulen. Noch 1962 wurde der Nachhilfeunterricht als Reaktion auf den Anzug Eymann von verschiedenen Oberstufen klar abgelehnt, vgl. Unterlagen in diesem Bestand.

Allgemeinen. Für das Erziehungsdepartement blieb die Aufgabenhilfe ein vorrangiges Instrument für fremdsprachige Kinder in anderen Stufen.⁸²¹

Das *Comitato Scuola* nahm sich der Frage nach einer geeigneten Hilfestellung nach Schulschluss ebenfalls an – vermutlich gerade auch deshalb, weil die Aufgabenhorte nicht systematisch aufgebaut wurden. Gemeinsam mit der baslerischen Gewerkschaft Erziehung errichtete das *Comitato* 1974 die *Doposcuola* in Kleinhüningen. Die Gewerkschaft Erziehung bestand seit 1973 und verstand sich als Zusammenschluss aller «fortschrittlichen Kräfte», die «durch ihre Tätigkeit im Erziehungssektor einen Beitrag zur Demokratisierung der Gesellschaft leisten wollen».⁸²² Für sie war die Freiwillige Schulsynode (FSS), die sich eigentlich gewerkschaftlich für die Anliegen der Lehrpersonen einsetzen sollte, eine «Zwangsorganisation». Mit der Gewerkschaft Erziehung wollten die Gründer*innen eine Diskussions- und Handlungsplattform mit politischem Anspruch bieten.⁸²³

«Sie kämpft gegen jede Diskriminierung bzw. Chancenungleichheit hinsichtlich sozialer Herkunft, Nationalität und Geschlecht und strebt eine einheitliche obligatorische Schule an, die die berufliche Grundausbildung integriert und den Absolventen jederzeit den Anschluss an weiterführende Bildungsinstitutionen ermöglicht. Ziel ist dabei eine Bildung, die nicht zur Unterordnung, sondern zur Emanzipation, und nicht zum Konkurrenzkampf, sondern zur Solidarität erzieht.»⁸²⁴

Eine wichtige Forderung war zudem die Mitbestimmung aller Beteiligten, inklusive Eltern und Lehrpersonen, an «Bildungsprozessen». Diese Ausrichtung war sehr anschlussfähig für das *Comitato Scuola*. Daher erstaunt es nicht, dass diese beiden Organisationen kooperierten und in der *Doposcuola* eine gemeinsame Umsetzung ihrer Ideale vorantrieben. An zwei schulfreien Nachmittagen pro Woche boten sie eine kostenlose Betreuung durch drei zweisprachige Lehrerinnen sowohl für deutschsprachige als auch fremdsprachige Kinder an. Tatsächlich besuchten spanische, italienische und schweizerische Kinder die Kurse. Die Idee der Wechselseitigkeit der Integration sollte hier konkret werden: «Die *Doposcuola* soll nicht einfach ein Hort sein, in dem die Kinder nur beaufsichtigt werden. In spielerischer Weise sollen Ausländer- und Schweizerkinder voneinander lernen. Die vielseitigen Probleme, die in den sprachlich und kulturell gemischten Schulklassen entstehen, werden dadurch zum Vorteil beider Nationalitätsgruppen vermindert.»⁸²⁵ In der ersten halben

⁸²¹ StABS, ED-REG 1c 330-11-0 (3), Erziehungsdepartement St. Gallen an Erziehungsdepartement Basel-Stadt, 30.5.1975 und Antwort des Erziehungsdepartement Basel-Stadt an Erziehungsdepartement St. Gallen, 12.6.1975.

⁸²² Zur Gewerkschaft Erziehung (GE) siehe: o. A.: Zur Gründung der «Gewerkschaft Erziehung», in: Basler Schulblatt, 4 (8), 1973, S. 156-158. Offizielles Gründungsdatum ist der 5. 5. 1973. Für das *Comitato Scuola*: SozArch, Ar 40.50.4.

⁸²³ Basler Schulblatt, 4 (8), 1973, S. 157.

⁸²⁴ Basler Schulblatt, 4 (8), 1973, S. 156.

⁸²⁵ StABS, ED-REG 1c 330-20 (3), *Comitato Scuola* und Gewerkschaft Erziehung an die Eltern, März 1974.

Stunde erhielten die Kinder die Möglichkeit, die Aufgaben zu erledigen, danach erforschten sie gemeinsam die Umgebung.⁸²⁶

Auch in anderen Gemeinden der Schweiz etablierten die Elternkomitees solche *Doposcuole*, wobei der Begriff sehr vielseitig verwendet wurde und Betreuungsinstitutionen für Kinder im vorschulischen aber auch schulpflichtigen Alter sowie ergänzenden Unterricht in italienischer Sprache umfassen konnte. Diese Vielseitigkeit ist der Tatsache geschuldet, dass es sich um lokale Initiativen handelte, die an die Bedürfnisse vor Ort angepasst waren.⁸²⁷

Das ED äusserte sich zurückhaltend zur Initiative. In einer Aktennotiz zur Besprechung mit den Rektoren der Primarschulen hielt der Vorsteher fest, dass es sich bei der Gewerkschaft Erziehung um einen privaten Verein handle und dieser als solcher keine Adressen von Schüler*innen zugestellt bekomme, um auf das Angebot aufmerksam zu machen. Auch in Bezug auf die Räumlichkeiten verhielten sie sich reserviert. Möglich sei lediglich die Beanspruchung von Nebenräumen und dies nur nach 16.30 Uhr. «Vorrang haben schuleigene Bedürfnisse (offizielle *Doposcuola*, Aufgabenstunden für fremdsprachige Kinder)».⁸²⁸ Das *Comitato Scuola* beschränkte sich aber nicht auf die Initiierung der *Doposcuola* in Kleinhüningen, sondern sammelte über die Elternkomitees Unterschriften zur Errichtung eben einer solchen «offiziellen *Doposcuola*» durch den Staat. Damit erreichten sie im Bläsi-Quartier die Einrichtung einer Aufgabenbetreuung.⁸²⁹

Der Zeitpunkt der Zunahme der Aktivitäten von italienischen Migrant*innen im Verlauf der 1970er-Jahre war nicht zufällig. Für die Entfaltung dieser Angebote und die Erweiterung der Einflussmöglichkeiten vor Ort waren die politischen Entwicklungen in Italien zentral. Im Frühling 1971 erliess das italienische Parlament das Gesetz Nr. 153 über das Schulwesen im Ausland. Die italienische Regierung reagierte mit diesem Gesetz auf den öffentlichen Druck. Die Emigrationsbevölkerung, so die Forderung, müsste in den Ankunfts-gesellschaften besser unterstützt werden und der italienische Staat solle klären, welche Bedingungen für einen prüfungsfreien Wiedereintritt in die italienischen Schulen im Falle einer Remigration nach Italien erfüllt sein müssten. Frau Cerri Negrini, Direktorin des italienischen Schulwesens in Basel in den 1970er-Jahren, sah in der Umsetzung des Gesetzes einen bedeutenden Impuls für ihre eigene Arbeit. Einerseits konnten die Akteur*innen beim italienischen Staat finanzielle Unterstützung für Bildungskurse beantragen, was verschiedene italienische Organisationen dazu bewog, Bildungs- und Betreuungsangebote aufzubauen. Der Dachverband FCLI forderte seine lokalen Organisationen sogar auf, Gelder beim

⁸²⁶ SozArch, Ar 40.50.4, cartella 2, Tagung des Comitato Scuola in Basel, 16.-17.11.1974, Das Basler Schulkomitee, S. 4.

⁸²⁷ Eigenmann 2018, S. 191-192.

⁸²⁸ StABS, ED-REG 1c 330-20 (3), Aktennotiz, 22.3.1974.

⁸²⁹ SozArch, Ar 40.50.4, cartella 2, Tagung des Comitato Scuola in Basel, 16.-17.11.1974, Das Basler Schulkomitee, S. 3. StABS, ED-REG 1c 330-11-1 (3), Primarschule Kleinbasel, Rektorat an das Erziehungsdepartement Basel-Stadt, 24.11.1972, S. 2: «[...] sowie unter dem Druck der uns von Ihnen zugestellten Unterschriftenbogen des Comitato Scuola».

Aussenministerium zu beantragen.⁸³⁰ So erbat auch das *Comitato Scuola* in Basel beim Generalkonsulat finanzielle Unterstützung für Kurse, Erhebungen und Auslagen für eine Bibliothek.⁸³¹

Andererseits wurde mit diesem Gesetz die rechtliche Anerkennung der im Ausland erworbenen Schuljahre auf Elementar- und Mittelstufenniveau im Fall einer Rückkehr des Kinds nach Italien geregelt. Bedingungen waren das Vorhandensein aller im Ausland erworbenen Zeugnisse sowie der Nachweis eines regelmässigen Besuchs von Unterricht in italienischer Sprache, also der HSK-Kurse.⁸³² Damit erhielt die Forderung nach einer integrativen Beschulung mit zusätzlichem Italienischunterricht, wie es die FCLI propagierte, Aufwind, und die HSK-Kurse, für die wiederum Subventionen beim italienischen Staat beantragt werden konnten, erlebten einen Ausbau. Abschliessend festgehalten werden kann, dass sich im Laufe der 1960er- und schliesslich in den 1970er-Jahren das Angebot durch private Akteur*innen und den Staat ausdifferenzierte. Nicht mehr nur eine separate Beschulung in den italienischen Schulen oder in den Fremdsprachenklassen wurde angestrebt, sondern eine zusätzliche Unterstützung in den Regelklassen. Dass davon insbesondere die tschechischen Schüler*innen profitierten, zeigt, dass nicht alle gleich behandelt wurden. Die Kritik von SDS und SPD sowie des *Comitato Scuola* an der Tagung 1974 führt darüber hinaus vor Augen, dass die Delegation der Aufgaben an die einzelnen Schulhäuser zu einer unbefriedigenden Situation führte und sich keine einheitliche Vorgehensweise etablierte.

⁸³⁰ Eigenmann 2017, S. 196, vgl auch: SozArch, Ar 40.50.1, cartella 1, Federazione delle Colonie libere italiane in Svizzera: Commissione nazionale scuola FCLI. Verbale della riunione allargata della Commissione Nazionale Scuola della FCLI, tenutasi mercoledì 30.10.1974 ad Olten.

⁸³¹ SozArch, Ar 40.50.3, cartella 1, Subventionsgesuch des Comitato Scuola al Ministero degli Affari Esteri per il tramite del Consolato Generale d'Italia di Basilea, o. D.

⁸³² SozArch, Ar 40.50.4, cartella 2, Tagung des Comitato Scuola in Basel, 16.-17.11.1974, Referat von A. Cerri Negrini.

7. Bildung als Möglichkeit der Partizipation: Zwischenbilanz II

Der symmetrische Zugang, der sich nicht auf die Darstellung staatlicher Massnahmen beschränkt, sondern verschiedene im Kanton Basel-Stadt zwischen 1960 und 1980 entstehende Angebote im Bildungsbereich rekonstruiert, ermöglichte es, zu zeigen, dass sowohl Migrant*innen als auch staatliche Stellen im Bildungsbereich auf Migration reagierten. Nach einer chronologischen und generellen Einordnung der verschiedenen Angebote stehen die Pionierrolle der Migrationsorganisationen sowie der Innovationscharakter, der sich aus den Debatten rund um Migration im Bildungsbereich entfaltete, im Vordergrund. Diese Ausführungen leiten zur Frage über, wie Vertreter*innen von Migrationsvereinigungen über die eigenen Angebote hinaus versuchten, Einfluss auf bildungspolitische Prozesse zu nehmen, um abschliessend festzustellen, dass viele Fragen von damals die Gesellschaft in sehr ähnlicher Weise bis heute begleiten.

Gleichzeitigkeit der Massnahmen und Wandel der Funktionszuschreibung

Grundsätzlich kann von einer relativen Gleichzeitigkeit der Initiierung verschiedener Angebote und Massnahmen im Verlauf **der 1960er-Jahre** gesprochen werden. Zwar waren Fremdsprachenklassen per Gesetz seit 1929 möglich und existierten seit dann phasenweise, ein Anstieg ist aber ab den 1960er-Jahren zu verzeichnen, als auch die beiden italienischen Schulen, die SEIS 1964 und die *Lucia Barbarigo* 1965, ihre Tore öffneten. Kurz darauf – 1967 – wurden die HSK-Kurse offiziell vom Erziehungsrat gestattet. Das italienische Konsulat hatte seit 1964 immer wieder deren Legitimierung durch das ED eingefordert. Zudem begannen sich zu diesem Zeitpunkt die Fördermassnahmen von Seiten des Erziehungsdepartement auszudifferenzieren. Neben Aufgabenhorten (ab 1966) installierte es Nachhilfeunterricht (ab 1967), um einzelne Kinder in den Regelklassen zu unterstützen.

Der Nachhilfeunterricht galt dabei vorwiegend als Fördermassnahme für einzelne Schüler*innen und kam breit abgestützt lediglich den tschechischen Kindern als Gruppe zugute. Die Kompetenzen zur Umsetzung erhielten die einzelnen Rektorate, womit der Erziehungsrat und die antragstellende Leitung des Erziehungsdepartements es unterliessen, eine systematische und einheitliche Vorgehensweise zu verankern. Auch im Rahmen der Gesamtreformbestrebungen der 1970er-Jahre spielte das Thema Migration und Bildung keine wesentliche Rolle. Der Handlungsspielraum der einzelnen Rektoren blieb damit gross. Dadurch entstand anstatt eine den ganzen Kanton umspannende Vorgehensweise ein Flickwerk an Massnahmen, was die städtischen Dienste 1972 trotz verschiedenen vorhandenen Instrumenten dazu veranlasste, bei den Spitzen des Erziehungsdepartements zu intervenieren.

Die Forderungen des SDS und SPD deckten sich dabei zu einem wesentlichen Teil mit den Anliegen der in Basel aktiven Sektion und Untergruppen der *Colonie Libere*. So setzte sich beispielsweise das *Comitato Scuola* für eine bessere Einbindung und Information von fremdsprachigen Eltern ein. Die Kritik von Seiten des SDS und SPD führte gemeinsam mit den Interventionen des *Comitato Scuola* zumindest im Verlauf der **1970er-Jahre** kurzzeitig innerhalb des Erziehungsdepartements zu einer vermehrten Aufmerksamkeit dem Thema gegenüber, in deren Folge die «Informationsstelle für Fragen der Ausländerkinder» ihre Tore öffnete. Darüber hinaus erfasste das *Comitato Scuola* zusammen mit dem SDS die Situation der fremdsprachigen Eltern und kooperierte mit der Gewerkschaft Erziehung, um eine *Doposcuola*, die sowohl Nachschulbetreuung als auch Aufgabenhilfe war, zu betreiben. Zudem konnte das *Comitato Scuola* zusammen mit dem ED 1974 eine umfassende Tagung lancieren, um auf die schwierige Lage und die Diskriminierung italienischer Kinder im baselstädtischen Schulsystem aufmerksam zu machen. Die Übervertretung dieser Kinder in der nicht selektiven Sekundarschule und in den Sonderklassen, gerade auch im Anschluss an die Fremdsprachenklassen, war eine Tatsache, die verschiedenen Akteur*innen bekannt war, aber unterschiedlich beurteilt wurde. Das *Comitato Scuola* sah darin in erster Linie eine Diskriminierung der Arbeiter*innen und damit eine Reproduktion der Herrschaftsverhältnisse. Das Erziehungsdepartement war im Zuge der Chancengleichheitsdebatten ebenfalls unter Zugzwang. Dass in Basel ein ausgeprägtes Sonderbeschulungssystem bestand, wirkte sich hemmend auf eine Umsetzung von integrativen Massnahmen aus. Solche forderte die *Colonie Libere* wiederum im Verlauf der 1970er-Jahre aber immer vehementer ein. Das Erziehungsdepartement fokussierte seine gesamtstädtischen Anstrengungen als Lösungsansatz für den Abbau von Diskriminierungen jedoch insbesondere auf eine frühe Einbindung fremdsprachiger Kinder in den freiwilligen Kindergarten. Der Forderung der Beschulung in Regelklassen liefen auch die italienischen Schulen entgegen, die bis lange über den Untersuchungszeitraum hinaus durch das ED unterstützt wurden. Sie gerieten im Verlauf der 1970er-Jahre schweizweit vermehrt unter Druck, weil die Rückkehrwahrscheinlichkeiten der Familien schwierig zu beurteilen waren und Bildung vermehrt dem Zweck der Assimilation diene. Die *Colonie Libere* wandte sich dezidiert gegen diese separierte, insbesondere religiöse, Beschulungsform. Das Angebot der Schulen antwortete aber über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg auf ein essentielles Bedürfnis italienischer Familien nach Ganztagesbetreuungsplätzen, wie dies die Kindertagesstätten im vorschulischen Alter waren. Pater Jungo sah darüber hinaus in diesen separierten Einrichtungen das einzige Mittel, den Kindern eine eigenständige, kulturelle Identität zu ermöglichen.

Trotz aller Gleichzeitigkeit der Initiierung der Angebote änderte sich im Verlauf des Untersuchungszeitraums die Funktion, die man einigen von ihnen zuschrieb, andere wurden erst im Verlauf der 1970er-Jahre allmählich ausgeschöpft, wieder andere verschwanden nach kurzer Zeit,

wie die Informationsstelle. So bejahte der Regierungsrat den Antrag auf italienische Schulen Mitte der 1960er-Jahre unter dem Hinweis auf die Rückkehrhilfe, die diese Schulen für italienische Kinder leisteten, und die Arbeit, die sie dem schweizerischen Staat damit abnahmen. Zwar blieb dieses Argument bestehen, gleichzeitig führte die Feststellung, dass viele dieser Kinder sich immer länger in Basel aufhielten, zu einer Verschiebung der Funktionszuschreibung. Die italienischen Schulen sollten durch den Deutschunterricht, den das Erziehungsdepartement schrittweise übernahm, als Übergangs- und Anpassungsinstrument fungieren. Dabei ist festzuhalten, dass die italienischen Schulen selbst die Übernahme der Deutschstunden durch das ED einforderten und unter anderem aufgrund der erbrachten Leistungen des Departements so lange finanziell bestehen konnten.⁸³³ Damit kommt zum Ausdruck, dass Forderungen von Migrationsorganisationen sowie Förderprogramme auch eine insbesondere sprachliche Anpassung der Kinder an die lokale Sprache beinhalten konnten. Ohne deren Beherrschung waren Kinder in einem nach dem sprachlichen Territorialprinzip organisierten Bildungssystem, wie demjenigen in der Schweiz, im weiteren Verlauf ihrer Schulkarriere und im späteren Berufsleben benachteiligt. Die Vorstellung, wie diese Förderung aber gestaltet werden sollte, unterschied sich nicht nur zwischen staatlichen Institutionen und den Migrationsorganisationen, sondern konnte sich sowohl innerhalb des Erziehungsdepartements als auch zwischen den Migrationsvereinigungen, gerade aufgrund ihrer unterschiedlichen Haltung zur Frage der Rückkehr, unterscheiden.

Die Analyse der Angebote von Migrant*innen und des Erziehungsdepartements Basel-Stadt zeigen demnach dreierlei: **Erstens** führt sie vor Augen, dass der Staat und seine einzelnen Departemente nicht als Monolith verstanden werden können. Gerade die Spitzen des Erziehungsdepartements, die zu dieser Zeit an einer Gesamtreform arbeiteten, schienen zwar gewillt, neue Massnahmen zu bewilligen, waren aber in der praktischen und systematischen Umsetzung nur wenig motiviert; sie delegierten die Kompetenzen nach unten. Währenddessen setzten sich diejenigen Dienste, die in direktem Austausch mit den Vertreter*innen der Migrationsvereinigungen standen, intensiv und engagiert mit der Thematik auseinander, erprobten neue Modelle und griffen Ideen der Migrationsvereinigungen auf.

Diese Aussage leitet zum **zweiten** Punkt über: Im Kanton Basel-Stadt bestand durchaus eine Kultur des Austausches. Die Migrationsvereinigungen brachten eigenständige Angebote hervor und lancierten grundsätzliche Diskussionen. Die bestehenden Bildungsinstitutionen nahmen diese wahr, traten mit den Vertreter*innen eben dieser in Austausch und generierten sogar gemeinsam,

⁸³³ Kurmann sieht in der Begründung der HSK-Kurse auf Ebene der EDK ebenfalls eine Veränderung der Funktion: Von der Rückkehrwahrung über das Recht, die «eigene kulturelle Identität» zu leben, hin zu «Aspekten der gegenseitigen kulturellen Bereicherung». Eine solche Darstellung verharret aber im klassischen Denken. Kurmann 1990, S. 5.

wie im Falle der Befragung des SDS, Wissen (zur Asymmetrie der Ausgangspositionen vgl. Abschnitt Instrumente der Einflussnahme). Die Bereitschaft zu Kompromissen auf beiden Seiten war jedoch auch mit ein Grund, wieso verschiedenste Massnahmen bestehen blieben und keine konsequente Linie in Bezug auf die Frage, ob eine segregierende oder integrative Unterrichtsform die angemessene sei, zu sehen ist.

Drittens erkannten verschiedene Akteur*innen früh, dass die Probleme nur gemeinsam gelöst werden können. Damit kann dem gängigen Narrativ, dass die frühen staatlichen Massnahmen nur auf Anpassung ausgerichtet gewesen seien, widersprochen werden, wenn auch solche Positionen durchaus existierten. Auch eine Praxis der Segregation bestand – die genauso von den Schulen der MCI aufgrund ihres Festhaltens am Rückkehrwillen der Eltern eingefordert wurde. Die lokale Herangehensweise zeigt aber, dass sich immer wieder auch integrative Ansätze finden lassen und von beiden Seiten ein Austausch angestrebt wurde. Die Idee einer eindeutigen Verlagerung von Assimilation, im Sinne einer vollkommenen Anpassung unter Zwang, hin zu integrativen und interkulturellen Ansätzen muss damit verworfen werden. Viel eher überlappten sich diese.

Pionierrolle der Migrationsorganisationen und Anstösse aus der Praxis

Den Staat und die einzelnen Departemente nicht als Monolith zu verstehen, bringt uns zur Erkenntnis, dass erstens Veränderungen aus der Praxis der städtischen Dienste und der Schulen angestossen wurde und dass zweitens Migrationsorganisationen durch die Schaffung verschiedener Angebote neue Impulse in einem gesamtgesellschaftlichen Diskurs über die Betreuung von Kindern (Stichwort Ganztageschulen) setzten. Darüber hinaus bestätigen einzelne Zahlen aus Basel die These von Falk, dass die Infrastruktur der bereits bestehenden Kindertagesstätten während des Untersuchungszeitraums wegen der Belegung durch fremdsprachige Kinder aufrechterhalten werden konnte und zu einem späteren Zeitpunkt mittelständische Familien diese Angebote nutzen konnten (vgl. Kapitel 6.2.1).⁸³⁴

Weitere wichtige Anstösse, die durch die Migrationsvereinigungen in den Bildungsbereich einflössen, waren eine transparente Informationsgrundlage und die Einbindung der Eltern, was vor allem das *Comitato Scuola* im Austausch mit den städtischen Diensten stark machte. Das *Comitato Scuola* griff zudem das Schichtargument bei der Benachteiligung fremdsprachiger Kinder auf, um grundsätzliche strukturelle Probleme des Bildungssystems aufmerksam zu machen. Dabei konnte es an Studien zur Ungleichforschung im Bildungsbereich der 1960er-Jahre anknüpfen, die jedoch die Frage der Sprachunterschiede ausklammerten.

⁸³⁴ Falk 2019, S. 49.

Die Auseinandersetzung rund um die Konfrontation mit fremdsprachigen Kindern führte zudem dazu, dass verschiedene Akteurinnen sich elementare Gedanken zu den gängigen Testmethoden innerhalb der schulpсихologischen Dienste machten (Hurst, Schuh, Berger). Deren Sprach- und Schichtbezogenheit hinterfragten sie grundsätzlich kritisch. Wie nachhaltig diese Überlegungen die Testverfahren auch nach ihren Amtszeiten beeinflussten, kann nicht abschliessend beantwortet werden.

Des Weiteren leisteten insbesondere viele Frauen, die sich in Migrationsvereinigungen engagierten oder in den städtischen Diensten und italienischen Schulen arbeiteten, Vorarbeiten für die später theoretisierte interkulturelle Pädagogik. Einige von ihnen konnten sich als Expertinnen etablieren. Der Bildungsbereich erwies sich in Bezug auf Migrationsthemen sowohl für Frauen in den städtischen Diensten, den Schulen als auch in den Migrationsorganisationen als Möglichkeit, Einfluss zu nehmen oder im Falle von verheirateten Deutschlehrerinnen mit Kindern in den italienischen Schulen überhaupt einer Teilzeitarbeit nachgehen zu können.⁸³⁵ In Bezug auf die FCLI kommt Baumann zum Schluss, dass die Betreuung von Kindern auch innerhalb einer progressiven italienischen Organisation wie der FCLI traditionell der Bereich war, mit dem sich Frauen innerhalb der Organisation aber auch gegen aussen etablieren konnten.⁸³⁶

*Instrumente der Einflussnahme und Orte der Aushandlung*⁸³⁷

Anhand einer zentralen Protagonistin verschiedener Migrationsorganisationen in Basel, Cristina Allemann-Ghionda, führe ich nun aus, wie einzelne Vertreter*innen der Migrationsvereinigungen Einfluss auf bildungspolitische Fragen nahmen. Da die Analyse zeigte, dass der tägliche Austausch stark an einzelne Personen gebunden war, fokussiere ich auf eine Person. Indem Cristina Allemann-Ghionda ins Zentrum gerückt und zugleich durch die vorhergehende Analyse in ihrem historischen und politisch-strukturellen Umfeld verortet wird, kann ich zeigen, wie italienische Migrant*innen in Basel-Stadt einen transnationalen Handlungsspielraum schufen, in dem Einflussnahme möglich wurde.

Die bisherigen Ausführungen haben anhand von einigen Beispielen bereits illustriert, wie Vertreter*innen verschiedener Migrationsorganisationen in Austausch mit den zuständigen Beamt*innen

⁸³⁵ Interview mit Esther Ladener, geführt am 15.04.2013 und Barbara Vogt-Mohler, geführt am 16.4.2013.

⁸³⁶ Baumann, Sarah: Migration, Geschlecht und der Kampf um Rechte. Grenzüberschreitender Aktivismus italienischer Migrantinnen in der Schweiz der 1960er und 1970er Jahre, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 65 (1), 2015, S. 65-82. Die Fokussierung auf ein Themenfeld ist auch als Kritik an den patriarchalen Strukturen der FCLI zu verstehen: Baumann, Sarah: ... und es kamen auch Frauen. Engagement italienischer Migrantinnen in Politik und Gesellschaft der Nachkriegsschweiz. Zürich 2014, S. 89-93.

⁸³⁷ Diese Ausführungen beziehen sich auf einen von mir publizierten Artikel: Grossmann, Flavia: Orte der Aushandlung und Instrumente der Einflussnahme. Eine akteurzentrierte Annäherung an migrantisches Lobbying in bildungspolitischen Prozessen des Kantons Basel-Stadt (1970er-Jahre), in: Hürlimann, Gisela; Mach, André; Rathmann-Lutz, Anja, Schaufelbuehl, Janick Marina (Hg.): Lobbying: die Vorräume der Macht, Zürich 2016, S. 235-249.

traten und wie sie, im Falle der durch die vom *Comitato Scuola* 1974 organisierten Tagung, eine breite Öffentlichkeit sensibilisieren wollten. Zudem machen die selbstorganisierten Angebote von Migrant*innen für Migrant*innen deutlich, dass diese Betreuungslücken füllten und für solche Angebote Subventionen suchten und erhielten. Damit veränderten sie die gesellschaftlichen Grundlagen mit und schufen Voraussetzungen für Strukturen, die heute einer breiten Bevölkerung zugutekommen.

Dass einzelne Exponent*innen der Migrationsorganisationen überhaupt Einfluss auf bildungspolitische Prozesse nehmen konnten, war aber keine Selbstverständlichkeit, sondern mehrfach voraussetzungsvoll. So verfügten sie aufgrund ihres Aufenthaltsstatus meist nicht über das Wahl- und Stimmrecht, was sie aus konventionellen Formen der direkten politischen Teilnahme ausschloss. Zudem gab es in der Schweiz kein eigentliches Bildungsministerium, auf das beispielsweise die italienische Gesandtschaft in den Besprechungen der Gemischten Kommission hätte effektiven Druck ausüben können. Die föderale Struktur liess aber auf der anderen Seite lokale Aushandlungsräume zu, die für Migrant*innen sehr anschlussfähig waren, wie die Analyse aus Basel zeigt. Vor Ort konnten sie mit den einzelnen Lehrpersonen und den städtischen Diensten direkt in Kontakt treten und – ganz entscheidend – sie stiessen dort auf Kooperationsbereitschaft. So mussten die Lehrer*innen die Herausforderungen in den Schulen aktiv angehen, und in den städtischen Diensten erkannte man früh, dass dies nur gemeinsam geht.

Drei Faktoren und deren Zusammenspiel waren für die Einflussmöglichkeiten von Migrant*innen zentral, die nachfolgend gespiegelt mit den Ergebnisse der vorangegangenen Kapitel synthetisierend anhand des Einsatzes von Cristina Allemann-Ghionda zusammengefasst dargestellt werden: Erstens war dies die Mobilisierung des eigenen sozialen und kulturellen Kapitals (Bourdieu) für die Anliegen von fremdsprachigen Kindern durch die Vertreter*innen der Migrationsorganisationen,⁸³⁸ zweitens der Zusammenschluss in Organisationen sowie drittens die Veränderung der Opportunitätsstrukturen in Italien und der Schweiz und der damit verbundene Zugriff auf einen transnationalen Raum.

Cristina Allemann-Ghionda, die sich mit ihrem Wissen und ihren Ressourcen aktiv für die Ausbildung fremdsprachiger Kinder und die Weiterbildung von italienischen Arbeiter*innen einsetzte, wuchs in einem multilingualen und -nationalen Umfeld auf. Die Tätigkeit ihres Vaters im diplomatischen Dienst Italiens führte sie in verschiedene Länder und Sprachregionen. 1968 kam sie nach Stationen in Südamerika, Belgien, ihrem Herkunftsland Italien und Deutschland nach Basel, wo ihr Vater als Generalkonsul angestellt war. In Basel beendete sie Anfang der 1970er-Jahre ihr Studium

⁸³⁸ Ich knüpfe hierbei an die mehrdimensionale Betrachtung der Kapitalformen von Bourdieu an, die den Menschen als Ressourcen für die Durchsetzung ihrer Ziele zur Verfügung stehen. Siehe z. B. Bourdieu, Pierre: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Reinhard Kreckel (Hg.): Soziale Ungleichheiten, Göttingen 1983, S. 183–198.

der Germanistik, Anglistik und Romanistik, in einer Zeit also, in der die Diskussionen um die Zulassungsbedingungen für ausländische Arbeitskräfte und den Umgang mit ihnen einen Höhepunkt erreichten – am 20. Mai 1969 wurde die «Schwarzenbach-Initiative» eingereicht. Allemann-Ghionda entfaltete in der Folge, politisiert durch die Erfahrung mit ebendieser Initiative, eine rege soziale und politische Tätigkeit, bei der sie sich für die Anliegen italienischer Migrant*innen einsetzte.⁸³⁹ Sie unterrichtete unter anderem in der SEIS, baute die Strukturen rund um ECAP in Basel auf und arbeitete schliesslich für das Institut für Weiterbildung des italienischen Konsulats, das *Comitato Consolare di Coordinamento delle Attività Assistenziali Italiane di Basilea* (COASIT).⁸⁴⁰

Allemann-Ghionda verfügte über eine breite Ausstattung an Kapitalformen nach Bourdieu,⁸⁴¹ die sie als Ressourcen in ihrem Einsatz für Migrant*innen nutzen konnte. Ihr familiärer Hintergrund ermöglichte es ihr, von klein an einen Einblick in politische Umgangsformen und Abläufe zu erhalten. Durch ihr im Studium erworbenes Bildungskapital erlangte sie Expertinnenwissen vorwiegend im Bereich der Sprachwissenschaften. Diese Kenntnisse spielten für den Zugang zur politisch-administrativen Ebene eine wesentliche Rolle. Zusätzlich verschafften ihr die Erfahrung als Fremdsprachige in verschiedenen Ländern und die Konfrontation mit den Assimilationsdebatten in der Schweiz, die sie empörten, einen persönlichen Zugang zu den Schwierigkeiten und Diskriminierungen, denen sich Migrant*innen ausgesetzt sahen.

Ihr Beispiel ist auch deshalb exemplarisch, als dass – wie schon Fibbi 1985 festhielt – viele Exponent*innen der Migrationsvereinigungen einer kleinen Elite angehörten, beziehungsweise durch ihre Arbeit in den Vereinigungen dazu wurden.⁸⁴² Doch erstens war gerade die Betreuung und Schulung von Kindern einer der Bereiche, in denen sich ihre Anliegen und Aktivitäten mit denjenigen der Arbeiter*innen verbinden liessen⁸⁴³ und die Elternkomitees wurden als Bewegung mit Unterstützung des Dachverbandes FCLI organisiert. Zweitens ist die Aussage von Fibbi insbesondere für Studien wichtig, die den Anspruch haben, allgemeingültige Aussagen über die Migrationsbevölkerung und ihre Anliegen zu machen, also eine Geschichte «von unten» zu schreiben. Meine Studie konzentriert sich aber insbesondere auf den Austausch, die Schnittstellen und

⁸³⁹ Interview mit Cristina Allemann-Ghionda, geführt am 4.4.2014 und autobiografischer Text: Allemann-Ghionda, Cristina: *The Yellow Streetcar. Shaping a Polyphonic Identity*, in: Tracey Tokuhama-Espinos (Hg.), *The Multilingual Mind. Issues Discussed by, for, and about People Living with Many Languages*, Westport (CT) 2003, S. 171–188. Weiter spielten persönliche Gründe, wie die Abgrenzung von der Tätigkeit ihres Vaters und die Suche nach einer «sinnvollen» Arbeit eine wichtige Rolle.

⁸⁴⁰ Das erste Engagement von Allemann-Ghionda führte sie als Lehrerin in die SEIS. Parallel zu ihrem Unterrichtspensum begann sie sich für die Erwachsenenbildung einzusetzen. Sie war Mitbegründerin der Strukturen rund um die ECAP in Basel. Anfang der 1980er-Jahre wechselte sie schliesslich als Direktorin für fünf Jahre zum COASIT, das später in die Stiftung FOPRAS umgewandelt wurde. Sie trat darüber hinaus zeitweise der Kommunistischen Partei Italiens bei, war aktiv in der FCLI und etablierte sich durch ihre praktische und wissenschaftliche Tätigkeit als Expertin im Bereich der interkulturellen Bildungsforschung.

⁸⁴¹ Bourdieu 1983.

⁸⁴² Fibbi 1985, 37–47.

⁸⁴³ Baumann 2014, S. 101–106 und Eigenmann 2017, S. 221.

den direkten Zugang zu Arbeitsstellen, wofür – wie ich zeige – wiederum gewisse Ressourcen wichtig waren.

Die Aktivität in migrationspezifischen Organisationen war nämlich eine weitere bedeutende Voraussetzung für politische Einflussnahme, gerade auch für Anstrengungen, die von der Basis ausgingen (vgl. Elternkomitees). Italienische Migrant*innen schufen ein ausserordentlich dichtes Geflecht von religiösen, sozialen, politischen und regionalen Vereinen und Verbänden, das sie bei der Bewältigung der Herausforderungen der Emigration unterstützte.⁸⁴⁴ Das italienische Verbandswesen in der Schweiz wird von Ernst Halter zu einem der beststrukturierten in Europa gezählt.⁸⁴⁵ Durch den Zusammenschluss in Organisationen war eine kollektive Interessenbekundung gegenüber behördlichen Instanzen möglich. Die Organisationen der italienischen Migrationsbevölkerung avancierten zu wichtigen zivilgesellschaftlichen Akteurinnen bei der Bearbeitung von sozialen Fragestellungen.⁸⁴⁶ Sie griffen Themen und Probleme auf, veranstalteten entsprechende Tagungen, publizierten Informationsunterlagen und installierten Hilfsangebote.⁸⁴⁷ Die gleichzeitige Tätigkeit verschiedener Personen in unterschiedlichen organisatorischen Zusammenhängen ermöglichte einen erleichterten Wissenstransfer unter den Organisationen. So war Allemann-Ghionda nicht nur in der FCLI engagiert, sondern arbeitete gleichzeitig im COASIT. Diese Besetzung von verschiedenen Funktionen in unterschiedlichen organisatorischen Zusammenhängen trifft auch für andere Personen zu.⁸⁴⁸ Als direkte Repräsentant*in einer Organisation konnten die Vertreter*innen in einen legitimierte Dialog mit den Behörden treten und sie für die vielfältigen und heterogenen Anliegen der Organisationen sensibilisieren.

Wichtig, um Einfluss nehmen zu können, waren auch die sich verändernden Opportunitätsstrukturen sowohl in Italien als auch in der Schweiz, und die Fähigkeiten der Migrationsorganisationen, auf beide Settings zu reagieren. In Italien spielte das Gesetz Nr. 153 eine wesentliche Rolle für das Vorankommen verschiedener Kurse und das positive Erwähnen der HSK-Kurse in den EDK-Empfehlungen (vgl. Kapitel 6.3.2).⁸⁴⁹ Die allgemeine Bildungsexpansion, die in den 1960er-Jahren einsetzte, bereitete folglich einen fruchtbaren Boden für migrantische Anliegen.

⁸⁴⁴ Meyer 2003, S. 109.

⁸⁴⁵ Halter 2003, S. 8.

⁸⁴⁶ Zur Rolle der Migrantenselbstorganisationen als Partizipationsmöglichkeit siehe: Jungk, Sabine: Politische und soziale Partizipation von Migrantinnen und Migranten und ihre Selbstorganisationen – Möglichkeiten der Mitwirkung, Inanspruchnahme und Chancen in Deutschland. Vortrag gehalten an der Tagung «Politische und Soziale Partizipation von MigrantInnen» 2002 in Düsseldorf, <http://www.navend.de/html/veranstaltungen/duesseldorf/jungk.htm>, zuletzt konsultiert 20.6.2018.

⁸⁴⁷ Siehe z. B.: SozArch, Ar 40.50.4, Tagung des Comitato Scuola 1974; ECAP-Tagung: «Formazione linguistica dei lavoratori emigrati», 1975, Publikation: Zanier, Leonardo (Hg.): *La lingua degli emigrati*, Florenz 1977.

⁸⁴⁸ Vgl. Interview mit Armando Bee, geführt am 7.6.2012, der unter anderem war er Mitglied im Partito Comunista Italiano, und Präsident der Colonia Libera in Basel. Zudem unterrichtete er bei der ECAP.

⁸⁴⁹ Ein weiteres Beispiel für die Wichtigkeit der Entwicklungen in Italien ist im Weiterbildungsbereich zu finden, auf das im Rahmen der Aktivitäten von Allemann-Ghionda aufmerksam zu machen ist. Das Programm *150 ore* (150 Stunden), das ab 1973 durch die Gewerkschaften in Italien umgesetzt wurde, ermöglichte es den Arbeitnehmer*innen während dreier Jahre 150 bezahlte Arbeitsstunden für Weiterbildung aufwenden, wenn sie bereit waren,

Dabei zeigten sich die Migrationsorganisationen und ihre Vertreter*innen kreativ im Einsatz für ihre Anliegen. Sie brachten diese mittels verschiedener Instrumente vor und an unterschiedlichen Orten ein. Die Unterscheidung zwischen Orten der Aushandlung, die durch ihren Formalisierungsgrad (formelle Kommissionen oder informelle Gespräche) und die Regelmässigkeit der Treffen charakterisiert sind, und Instrumenten der Einflussnahme, die an diesen Aushandlungsorten benutzt wurden, ist als fliegend zu verstehen. Beispielsweise waren Tagungen zu Themen, die italienische Migrant*innen betrafen, Orte der Aushandlung, an die auch immer wieder Behördenvertreter*innen eingeladen wurden. Ausserdem war die Organisation solcher Zusammenkünfte ein Instrument zur Sensibilisierung auf ein migrationsspezifisches Anliegen im Prozess der Problemwahrnehmung und Entscheidungsfindung. Im Vorfeld solcher Tagungen wurden Informationen beispielsweise zur Verteilung fremdsprachiger Kinder in den verschiedenen Leistungszügen über statistisches Material der Stadt und durch Auskünfte der Behörden zusammengetragen und an diesen Veranstaltungen präsentiert und diskutiert. Verschiedene italienische Akteur*innen in Basel und anderswo bedienten sich dieses Instruments.⁸⁵⁰

Als weitere wichtige Orte des Aushandelns von migrationsspezifischen Anliegen sind neben diesen Tagungen informelle Treffen zu nennen. So trat beispielsweise Allemann-Ghionda im Rahmen ihrer führenden Position bei der ECAP mit verschiedenen Behörden in Kontakt – beispielsweise mit dem Arbeitsamt des Kantons Basel-Stadt und mit Vertreter*innen des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA). In informellen Treffen erklärte Allemann-Ghionda ihren Gesprächspartner*innen die Schwierigkeiten der ausländischen Arbeitnehmenden und machte sie auf den grossen Wert der Weiterbildung aufmerksam. Zur Etablierung von Kursen für italienische Jugendliche beschreibt sie ihre pragmatische Herangehensweise konkret:

«Das ging so, dass wir uns erkundigt haben, wie das Gesetz war, was es uns ermöglicht. Dann haben wir mit der Person Kontakt aufgenommen, zum Beispiel mit dem Chef für berufliche Weiterbildung. [...] Ich bin einfach zu ihm gegangen und habe gesagt, es gibt hier das Problem der italienischen Jugendlichen, die zwar die Schulen absolviert haben, aber nicht sehr erfolgreich waren und die grosse

ebenso viele Stunden in ihrer Freizeit dafür einzusetzen. Auch konnte der Hauptschulabschluss (*licenza media*) im Rahmen dieses Programms nachgeholt werden. Vgl. dazu: Woller, Hans: Geschichte Italiens im 20. Jahrhundert, München 2010, S. 300 f.; Degen, Günther: Bildungsurlaub und Arbeitsmarkt in Europa. Studie über den (möglichen) Einfluss von Bildungsurlaub auf den Stand und die Entwicklung des Arbeitsmarktes in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, hg. vom Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, Luxemburg 1983, S. 67-93. Die ECAP adaptierte dieses Programm in der Schweiz, das hier ebenfalls durch den italienischen Staat subventioniert wurde, und ermöglichte so etlichen Italiener*innen das Nachholen des Schulabschlusses. Zudem veränderten sich die Rahmenbedingungen zur Subvention im Weiterbildungsbereich im Lauf der 1970er-Jahre in der Schweiz. Dank einer gesetzlichen Anpassung konnte die finanzielle Beteiligung des Kantons an Weiterbildungskursen wesentlich erhöht werden. StABS, DI-REG 1c 12-13-9 (2), E. Wyss, Vorsteher des Departements des Innern an BIGA, 14.1.1971. Vgl. Kantonales Gesetz vom 24. September 1970 über die Berufsbildung, Justizdepartement Basel-Stadt, in: Sammlung der Gesetze und Beschlüsse wie auch der Polizei-Verordnungen welche seit 26. August 1833 für den Kanton Basel-Stadt erlassen worden, Bd. 43, Basel 1972/74, S. 424 ff.

⁸⁵⁰ SozArch, Ar 40.50.4, Tagung des Comitato Scuola in Basel, 16.-17.11.1974.

Schwierigkeiten darin haben, eine Lehrstelle zu finden. Wir sollten Deutschkurse, Intensivkurse organisieren, Integrationskurse. Und gibt es vielleicht eine Möglichkeit, dass das Arbeitsamt so etwas finanziert?»⁸⁵¹

Durch diesen ständigen persönlichen Kontakt waren ihre Bemühungen um die Subventionierung verschiedener Kurse oft erfolgreich.

Als dritter wichtiger, institutionalisierter Aushandlungsort sind die gemischten Kommissionen zu nennen. Diese setzten sich aus Vertreter*innen des italienischen Konsulats, der Migrantenorganisationen und der baselstädtischen sowie basellandschaftlichen Behörden zusammen. Anliegen konnten dort direkt an die Entscheidungsträger*innen herangetragen werden. Solche Kommissionen bestanden sowohl zum Austausch von schulischen Angelegenheiten in Bezug auf italienische Kinder als auch im Bereich der beruflichen Weiterbildung.⁸⁵² Allemann-Ghionda nahm darüber hinaus als Direktorin des COASIT an weiteren Sitzungen beispielsweise der (nicht gemischten) Kommission für berufliche Weiterbildung teil und brachte dort ihre Anliegen vor.⁸⁵³ Die Aufnahme und Aufrechterhaltung von Kontakten institutionalisierte sich auch im Rahmen der schulischen Beratungsstelle des COASIT. Mara Hermann-Aita, die Leiterin dieser Stelle, nahm Kontakt mit verschiedenen baselstädtischen Behörden im Erziehungsbereich auf, an deren internen Sitzungen sie als Fachperson teilnehmen konnte.⁸⁵⁴

Diese unterschiedlichen Treffen auf verschiedenen Ebenen schufen in den 1970er-Jahren eine Kultur des vielseitigen und regen Austauschs zwischen Vertreter*innen italienischer und schweizerischer Institutionen in Basel. Die spezifischen Kenntnisse der lokalen Begebenheiten und die Nutzung des eigenen kulturellen sowie sozialen Kapitals spielten bei den Verhandlungen und dem Zugang zur administrativ-politischen Ebene eine entscheidende Rolle. Förderlich für den Zugang war ausserdem, dass in Basel verschiedene Ämter von Personen besetzt waren, die sich durch eine relative Offenheit gegenüber der Thematik der Einwanderung auszeichneten.⁸⁵⁵ Diese Art des Austauschs führte zu einer Akzeptanz der Anliegen der italienischen Bevölkerung bei den baselstädtischen Behörden und begünstigte die erfolgreiche Einwerbung von finanziellen Mitteln. Nebst den Treffen, die einen direkten Zugang zu politischen Entscheidungsträger*innen boten, spielten indirekte Instrumente wie die Koalitionsbildung und die Sensibilisierungsarbeit über die

⁸⁵¹ Interview mit Cristina Allemann-Ghionda, geführt am 4.4.2014.

⁸⁵² Siehe StABS, DI-REG 1c 12-13-9 (2), Korrespondenz zwischen dem Italienischen Generalkonsulat in Basel und dem Departement des Innern und weiteren Ämtern (z. B. Gewerbe-Inspektorat) 1971-1972.

⁸⁵³ StABS, DI-REG 1c 12-13-9 (4), Protokoll der Kommission für die gewerbliche Berufsbildung der Sitzung vom 19.12.1983.

⁸⁵⁴ Interview mit Mara Hermann-Aita, geführt am 3.4.2014.

⁸⁵⁵ Dies geht aus den durchgeführten Interviews hervor. Diese Offenheit wird insbesondere in Bezug auf die Verwaltung und die städtischen Dienste sowie das Personal an den Schulen erwähnt. Interviews mit Cristina Allemann-Ghionda, geführt am 4.4.2014 und Mara Hermann-Aita, geführt am 3.4.2014 und Angela Remondini Ottogalli, geführt am 19.11.2013.

Veranstaltung von Tagungen eine ausschlaggebende Rolle. Sensibilisierungsarbeit wurde nicht nur auf der politischen Ebene, sondern auch im Bereich der Praxis im Bildungswesen geleistet. Exemplarisch für die Koalitionsbildung steht das *Comitato Scuola*, das sich aus schweizerischen und italienischen Eltern und Lehrpersonen zusammensetzte und eng mit der baslerischen Gewerkschaft Erziehung kollaborierte.

Der Fokus auf die Mikrostrukturen der lokalen politischen Verhandlungsräume für migrationsspezifische Anliegen eröffneten uns einen Einblick in die vielfältigen und komplexen Handlungsräume italienischer Migrant*innen. Durch die Untersuchung der konkreten Arbeitsweise von Cristina Allemann-Ghionda ist aufgezeigt worden, dass sich Vertreter*innen der Migrationsorganisationen vielfältiger politischer Instrumente bedienen und sich formelle und informelle Zugänge zu behördlichen Instanzen schufen. Allemann-Ghiondas Arbeit war eng mit der persönlichen Identifikation mit der Thematik der Einwanderung verbunden und beruhte auf dem Einsatz der verschiedenen von Bourdieu beschriebenen Kapitalformen. Darüber hinaus verfügte die italienische Migrationsbevölkerung über ein weites Netz von Vereinigungen, die eine kollektive Interessenbekundung ermöglichten.

Fragen von gestern sind Fragen von heute

Heute gilt das Bildungswesen nicht zuletzt in Basel auch aufgrund des Leitbilds von Rebecca Ehret von 1999 als zentrale Institution im «strukturellen» und «sozialen Integrationsprozess». ⁸⁵⁶ Es herrscht Konsens darüber, dass gerade die sprachliche Frühförderung vor der Einschulung sowie die Förderung der Erstsprachenkompetenz genauso wie die Elternarbeit und der vereinfachte Zugang zu den Angeboten wichtig sind. ⁸⁵⁷ Meine Analyse zeigt, dass viele dieser Anliegen bereits Jahrzehnte zuvor formuliert wurden.

Ein Blick in gegenwärtige Debatten offenbart zudem, dass integrative Schulformen weiterhin umstritten sind, auch wenn die Erfolge der Sonderbeschulung wissenschaftlich seit Langem kritisiert werden. ⁸⁵⁸ Die Umsetzung ist aber immer auch verbunden mit Fragen nach bereitstehenden Ressourcen und damit immer auch eine politische Frage. Die historische Analyse ermöglicht zu

⁸⁵⁶ Ehret 1999.

⁸⁵⁷ Beispiele hierfür in Basel sind das MaKly im Klybeckquartier, das Projekt «Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten» des Regierungsrats und Angebote des Basler Kurszentrums K5. Ehret 1999.

⁸⁵⁸ Siehe in Bezug auf Fremdsprachigkeit und Fremdsprachenklassen bspw.: Ackermann-Liebrich, Ursula; Mohler, Beat; Ernst, Cécile: Italienerkinder in einem deutschschweizerischen Schulsystem. Eine Längsschnittuntersuchung der Abteilung für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Basel am Schularztamt Basel-Stadt, unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der deutschen Hochsprache. Zürich 1992, S. 31. Fremdsprachenklassen werden, auch aktuell befürwortet, wenn auch aufgrund einer anderen Argumentation, vgl. Wahlkampf in Basel 2016, Regierungsratskandidatin Heidi Mück: <https://www.bzbasel.ch/basel/basel-stadt/heidi-mueck-will-in-roten-hacken-in-die-regierung-130536960>, zuletzt konsultiert am 28.6.2019. Siehe auch: http://abstimmungen.grosserrat-basel.ch/archiv/Amtsjaehr_2014-2015/2014.11.19/Abst_0772_20141119_175749_0064_0000_ev.pdf, zuletzt konsultiert am 28.9.2019 und von Lehrer*innenseite: Schwegler, Marianne: Das Ringen um die integrative Schule. FSS wehrt sich

erkennen, wie zentral die Forderung der Reduktion der Klassengrösse und damit ein Ausbau der Ressourcen für die einzelnen Klassen von Anfang waren, um alle Kinder in einem integrativen Setting gleichermassen unterrichten und fördern zu können. Sie kann darüber hinaus zeigen, wie Schulfragen immer Bezüge zu anderen Politikbereichen hatten. So rahmten die ausländerrechtlichen Bedingungen die Möglichkeiten nicht nur von Migrant*innen und begrenzten diese, genauso hatten sich die Schulen mit den temporären Aufenthaltsbewilligungen von Familien auseinanderzusetzen. Zudem wurden Diskurse beispielsweise der «Überfremdung» an sie herangetragen, und über die Schule wurde über politische Teilhabe, Stichwort Elternmitbestimmung, diskutiert.

mit Forderungskatalog gegen Integration um jeden Preis, in: Basler Schulblatt, 4, 2018 sowie zur Ressourcenfrage: <https://www.woz.ch/1528/sparen-im-kanton-basel-stadt/schwimmen-in-einem-becken-mit-zu-wenig-wasser>, zuletzt konsultiert am 28.9.2019.

**Teil III. Verwaltete Migration: Migrantische und behördliche
Praktiken in Rekursverfahren**

«**N**amens und im Auftrage unseres Mitgliedes [Blanco, Francesco*]⁸⁵⁹, [...] erheben wir hiermit

Rekurs gegen beiliegende Verfügung der kant. Fremdenpolizei. Nach unserer Erkundigung bei der Fremdenpolizei erfolgt die Verweigerung der Aufenthaltsbewilligung, weil [...] sein Arbeitgeber, Herr Baumeister [Herbst] sich ebenfalls über ihn beklagt habe. Wir haben die Argumente der Fremdenpolizei überprüft und haben dazu folgendes zu bemerken: [...] Was [...] die Auskunft des Arbeitgebers [Herbst] anbetrifft, ist zu bemerken, dass auf zweimalige Intervention des Unterzeichneten [Herbst] gezwungen werden musste, die nach Gesamtarbeitsvertrag geschuldeten Lohnzuschläge für die Ueberstunden zu bezahlen! [...] [Herbst] hat sich über [Blanco] mit Ausnahme dieser Auseinandersetzung nie beklagt. Es wäre sehr gewagt, unter diesen Umständen den Aussagen des Arbeitgebers in der Beurteilung der Person [Blanco] Gewicht beizumessen.»
(Schweizerischer Bau- und Holzarbeiterverband, Sektion Basel, 1961)

Mit diesen Worten wandte sich ein Vertreter des Schweizerischen Bau- und Holzarbeiterverbandes der Sektion Basel im März 1961 an den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt.⁸⁶⁰ Dem von ihm erwähnten Francesco Blanco* wurde die weitere Aufenthaltsbewilligung in Basel verweigert. Der Bau- und Holzarbeiterverband reichte deshalb im Auftrag von Blanco* einen Rekurs beim Regierungsrat ein, um den Entscheid im Sinne des Antragstellers positiv zu beeinflussen und dessen Aufenthaltsbewilligung zu verlängern. Die Bitte um Wiedererwägung zeigte Wirkung. Der zuständige Beamte notierte handschriftlich auf dem Rekurschreiben, dass unter diesen Umständen «auf die Aussagen des A'gebers nicht abgestellt werden [könne]».⁸⁶¹ Blanco* wurde in der Folge die nachgesuchte Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung zugesichert, womit der Rekurs gegenstandslos wurde.

Dieses anonymisierte Fallbeispiel und der ausgewählte Ausschnitt aus dem Schreiben des Bau- und Holzarbeiterverbandes nehmen verschiedene Aspekte des folgenden Teils auf: Am offensichtlichsten treten die Mobilisierung von Unterstützer*innen durch Francesco Blanco* – in diesem Falle

⁸⁵⁹ Anonymisierter Name, wie sämtliche Personennamen dieser unter personenbezogenen Schutzfristen stehenden Akten, gekennzeichnet durch *, vgl. S. 213 zur genaueren Erläuterung der Anonymisierung.

⁸⁶⁰ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 5.4.1961, Rekurschreiben des Schweizerischen Bau- und Holzarbeiterverband, 16.3.1961, S. 1-2. Die Dossiers werden immer in folgender Form zitiert: Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom [Datum] und das spezifische Dokument, falls nicht auf das ganze Dossier rekurriert wird. Existieren mehrere Dossiers zu einem Regierungsratsbeschlussdatum, wird zusätzlich der Brief des zuständigen Departements an den Regierungsrat mit entsprechendem Datum angegeben.

⁸⁶¹ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 5.4.1961, Notiz auf Rekurschreiben des Schweizerischen Bau- und Holzarbeiterverband, 16.3.1961.

der Bau- und Holzarbeiterverband – in den Vordergrund sowie die Tatsache, dass sich der Beamte der Fremdenpolizei von der Argumentation des Verbandes überzeugen liess. Solche Handlungsweisen von Migrant*innen in Auseinandersetzung mit staatlicher Kontroll- und Zuwanderungspolitik und die Praxis der Kontrollbehörden im Kanton Basel-Stadt von 1961 bis 1973 stehen im Zentrum des dritten Teils der Arbeit. Untersucht werden die Handlungsspielräume von Migrant*innen innerhalb von Rechtsmittelverfahren. Damit bildet anders als noch in Teil II, in dem kollektive Einflussmöglichkeiten zentral waren, das individuelle Handeln Migrierender nunmehr den Schwerpunkt. Die Rekurse richteten sie beispielsweise gegen Wegweisungen, Nichtverlängerungen von Aufenthaltsbewilligungen und Verweigerung des Stellen- oder Berufswechsels ein. Die Analyse von Rekursdokumenten ist besonders interessant, weil sie hier Einspruch gegen behördliche Entscheidungen einlegten und die beteiligten Akteur*innen ihre Argumentation offenlegen mussten. Zudem eignet sich eine solche Herangehensweise, um mögliche Formen von Widerstand zu untersuchen.

Die Fragen, die aus rechtshistorischer Sicht interessieren, sind: Wie eigneten sich Akteur*innen Recht an, die gerade aufgrund ihrer fehlenden Staatsbürgerrechte eine komplizierte Beziehung zum Rechtssystem hatten? Wie argumentierten sie und wer waren ihre Unterstützer*innen? Wie beurteilten die Rekursinstanzen auch in quantitativer Hinsicht die Rechtsmittelbegehren, und wie war der Zugang zu den Verfahren geregelt?

Zur Beantwortung dieser Fragen habe ich insgesamt 561 Rekursdossiers untersucht, die einen unterschiedlichen Umfang aufweisen. Für gewöhnlich beinhalten diese Dossiers einen Antrag der Beschwerdeführerin oder des Beschwerdeführers, die Stellungnahme des Departements des Innern oder des Polizeidepartements sowie den entscheidungsfassenden Regierungsratsbeschluss, teilweise weitere Briefe und Erhebungen der Fremdenpolizei.⁸⁶² Exemplarisch ziehe ich zudem verschiedene Personendossiers hinzu, welche die Fremdenpolizei Basel-Stadt über jede Person mit ausländischem Pass, die sich im Kanton aufhielt, anlegte. Akribisch wurden hier die verschiedenen Anträge und Berufsschritte festgehalten, insbesondere bis in die 1960er-Jahre auch biographische Eckpunkte notiert sowie Verhaltensweisen der betreffenden Person eingeordnet und beurteilt (vgl. ausführlich Kapitel 1.4).⁸⁶³

Durch die Analyse dieser Quellen und der damit einhergehenden Fokussierung auf konkrete Interaktionszusammenhänge kann ich zum einen zeigen, dass Migrant*innen sich durchaus widersetzten und den Bewilligungsprozess herausforderten. Es wird zudem deutlich, dass die Beamten*innen oft standardisierten Abläufen folgten und einen grossen Handlungsspielraum bei der

⁸⁶² StABS, SK-REG 10-3-1, 1961 bis 1973.

⁸⁶³ Der integrale Bestand StABS PD-REG 3a beispielsweise umfasst Personendossiers, die bis 1981 geschlossen wurden. Darin sind alle Bewilligungskategorien enthalten.

Auslegung undefinierter Rechtsbegriffe wie «zu grossen Klagen Anlass geben» hatten,⁸⁶⁴ mit denen sie verschiedene Verhaltensweisen von Migrant*innen problematisierten und als rechtlich bedenklich positionierten. Für Migrant*innen konnten diese Prozesse zu einer Wegweisung aus Basel führen – auch nach jahrelangem Aufenthalt. Zum anderen ermöglicht die Hinwendung zu diesen lokalen Aushandlungen den Handlungsspielraum und dessen Grenzen für Migrant*innen zu untersuchen. Wichtiger Bestandteil der Auswertung muss dabei das Ungleichgewicht an Machtressourcen sein, durch das die Position Migrierter gekennzeichnet war.⁸⁶⁵

Zuerst sollen deshalb die gesetzlichen Grundlagen, in erster Linie das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländerinnen und Ausländer (ANAG), sowie die diskursiven und materiellen Verschiebungen, wie beispielsweise Beschränkungsmassnahmen, die Einfluss auf die Bewilligungs- und Rekurspraxis hatten, beleuchtet werden, um so den Handlungsspielraum der Beamt*innen auszuloten. Darauf aufbauend soll ein Bild dessen vermittelt werden, welche Ämter in die Rekursverfahren involviert waren und wie sich diese zusammensetzten. Um die Handlungsmöglichkeiten von Migrant*innen in einem Rekursverfahren zu bestimmen, werden quantitative Einordnungen vorgenommen und Verfahrensabläufe beschrieben. Dadurch ist es mir möglich, zu beurteilen, ob und unter welchen Bedingungen ein Rekurs Chancen auf einen im Sinne der Antragsteller*innen positiven Ausgang haben konnte. Danach befasse ich mich mit den Barrieren vor und während des Rechtsmittelverfahrens – zentrale Aspekte für die Beschreibung der Grenzen der Handlungsmöglichkeiten, um mich schliesslich im letzten Kapitel dem Begriff des «unerwünschten Ausländers» zu widmen, der in vielen abweisenden Gesuchen verwendet wurde. Dieses Kapitel setzt sich mit den Problematisierungen von Migrant*innen durch die Beamt*innen auseinander und zeigt geschlechtsspezifische Unterschiede im Bewilligungsverfahren auf.

Da die diesem Teil der Arbeit wesentlich zugrunde liegenden Personendossiers der Fremdenpolizei und Rekursakten der Staatskanzlei noch unter die personenbezogenen Schutzfristen des Archivgesetzes des Kantons Basel-Stadt fallen, werden sämtliche Personennamen aus diesen Akten durch fiktive Vor- und Nachnamen anonymisiert. Sie sind mit einem * gekennzeichnet. Dies betrifft folglich sowohl die Namen der betroffenen Migrant*innen als auch die der weiteren im Dossier vorkommenden Personen wie namentlich genannte Arbeitgeber*innen etc.⁸⁶⁶

⁸⁶⁴Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 26. März 1931) (Kurzform ANAG), in: Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, Bände 47 bis 49, Jahrgänge 1931 bis 1933, Bern 1934, S. 279-288, Art. 9, Absatz zwei, lit. b.

⁸⁶⁵ Verschiedene ethnographische und soziologische Studien setzen diese Forderungen in Bezug auf aktuelle Fluchtbewegungen um, siehe exemplarisch: Eule, Tobias G.; Loher, David; Wyss, Anna: Contested Control at the Margins of the State, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44 (16), 2018, S. 2717-2129, online: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1401511>, zuletzt konsultiert am 26.6.2019. Sie sprechen dort von «spaces of asymmetrical negotiations».

⁸⁶⁶ Nur Politiker*innen, die sich in Grossratsdebatten zu Praktiken der Fremdenpolizei äusserten, werden erwähnt. Ebenso Anwalt Peter Stein, mit dem ein Interview über seine Tätigkeiten geführt werden konnte und dessen Geburtsdatum über 100 Jahre her ist, im Rahmen seiner inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Thema.

8. Von gesetzlichen Rahmenbedingungen und kantonalen Handlungsspielräumen

Gesetzliche Grundlage für die Begrenzung und die Möglichkeiten des Handlungsspielraums von Migrant*innen und kantonalen Behörden bildete das ANAG. Mit Inkrafttreten des Gesetzes 1934 wurde vordergründig ein Zentralisierungsprozess abgeschlossen, der den Bundesbehörden zuungunsten der Kantone mehr Kompetenzen in Bezug auf die Regelungen von Aufenthalt und Niederlassung zusprach. Aufgrund dieser Kompetenzverschiebung scheint es auf den ersten Blick erklärungsbedürftig, weshalb eine Untersuchung aus kantonaler Perspektive wichtig bleibt. Neuere Studien – allen voran diejenige von Tobias Senn für den Kanton Basel-Landschaft – zeigen aber, dass die Kantone auch im Bereich der Migrationsüberwachung einen Ermessensspielraum behielten.⁸⁶⁷ Der Bund war daran interessiert, nur Massnahmen durchzusetzen, welche mit den Kantonen ausgehandelt und damit von diesen akzeptiert wurden. Zudem ermöglichte der Vollzugsföderalismus den kantonalen Akteuren einen grossen Handlungsspielraum in der Umsetzung. Nach dem Zweiten Weltkrieg verlagerten sich die Kompetenzen überdies schrittweise zurück an die kantonalen Behörden; die eidgenössische Fremdenpolizei musste ihren Personalbestand abbauen.⁸⁶⁸ Ausserdem waren die kantonalen und kommunalen Behörden der Ort, an dem Migrant*innen in Kontakt mit den Beamt*innen traten. Hier wurden Daten über sie erhoben, die Angaben festgehalten, hier reichten sie Rekurse ein und schrieben Briefe an die Fremdenpolizei – kurz: hier interagierten sie mit der staatlichen Kontrollmacht.

Wirtschaftliche Interessen und der Grad der «Überfremdung» als handlungseröffnende Rechtsbegriffe

Das ANAG nahm die verschiedenen, teilweise konträren Anliegen der wichtigsten politischen schweizerischen Akteur*innen in der Migrationspolitik der damaligen Zeit auf: Die «Überfremdungsabwehr» sollte gewährleistet, den Arbeitgeber*innen jedoch gleichzeitig keine zu strengen Hürden bei der Besetzung von Stellen mit Migrant*innen auferlegt werden. Dementsprechend hielt

⁸⁶⁷ Vgl. Senn 2017 und Gees 2006, S. 95, der betont, dass die kantonalen Fremdenpolizeibehörden letztlich für die Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen, die eidgenössische nur noch für eine allgemeine Aufsicht zuständig waren. Tobias Eule zeigt in seiner Dissertation zu aktuellen deutschen Migrationsbehörden, dass sich diese in ihrer Praxis sehr unterscheiden: Eule, Tobias G.: Inside Immigration Law: Migration Management and Policy Application in Germany, Farnham 2014. Vgl. auch Studienkommission 1964, S. 43.

⁸⁶⁸ Vgl. Senn 2017, S. 393-397. Die Erteilung einer Bewilligung im Falle einer Anstellung als Hausangestellte oder von Saisoniers fiel in die Hoheit der Kantone. Für Niederlassungserteilungen war die eidgenössische Fremdenpolizei wichtig (vgl. hierzu Artikel 69 der Bundesverfassung von 1874, dessen Ergänzung zur Befugnis des Bundes über Aufenthalt und Niederlassung vom Volk 1925 angenommen wurde, einsehbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/bv-alt-d.pdf>, zuletzt konsultiert am 26.6.2019). Die Eidgenössische Fremdenpolizei sicherte sich durch die interkantonalen Konferenzen und den informellen Austausch auch nach dem Zweiten Weltkrieg einen grossen Einfluss auf die Bewilligungspraxis durch die Aufrechterhaltung des Bedrohungsszenarios der «Überfremdung».

der Gesetzestext fest, dass die Bewilligungsbehörden bei ihren Entscheiden die «geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Überfremdung des Landes» zu berücksichtigen haben.⁸⁶⁹ Genauere Ausführungen, wie beispielsweise der Grad der «Überfremdung» zu messen sei, wurden nicht gemacht, einzig die Niederlassungsverträge mit dem Ausland waren zudem zu berücksichtigen. Weitere einschränkende Ausführungen existierten nicht, vielmehr sollten die Behörden «nach freiem Ermessen über die Bewilligung»⁸⁷⁰ entscheiden können, was ihnen einen Handlungsspielraum eröffnete. Für die kantonale Bewilligungspraxis lieferten zudem die eidgenössischen Vollzugsverordnungen (VVO) von 1933 und 1949, welche das ANAG ergänzten, allgemeine Anhaltspunkte, beispielsweise darüber, welche temporären Bewilligungen möglich sind sowie die Anmeldefristen.⁸⁷¹ Zudem wurde durch die VVO von 1949 der Berufswechsel für Migrant*innen unter Bewilligung gestellt.⁸⁷²

Im Anschluss an die Verabschiedung des ANAG wurden die Kantone angewiesen, kantonale Verordnungen zu erlassen (Schlussbestimmungen ANAG).⁸⁷³ In Basel-Stadt geschah dies in Form der Aufhebung des Gesetzes betreffend das Niederlassungs-, Aufenthalts- und Kontrollwesen vom 10. November 1884. Das neue Gesetz wurde bereits 1933 besprochen, der Ratschlag wurde 1934 ausgearbeitet, doch erst 1936 gelangte er vor den Grossen Rat.⁸⁷⁴ Für diesen Teil meiner Arbeit von zentralem Interesse ist dieses Gesetz insbesondere aufgrund seiner Regelung der Rechtsmittelverfahren: Paragraph 22 hielt fest, dass Migrant*innen beim Regierungsrat im Falle einer Ablehnung eines Gesuchs Rekurs einlegen konnten.⁸⁷⁵ Fällte die zuständige Behörde im Bewilligungsprozess einen für die betroffene Person negativen Entscheid, hatte dies oft weitreichende Folgen für deren Leben: Sie war beispielsweise gezwungen, auch nach jahrzehntelangem Aufenthalt Basel und damit je nachdem auch die eigenen Kinder zu verlassen, andere mussten als Grenzgänger*innen weiterhin getrennt von der Familie in einem anderen Land leben. Dies sind nur einige Beispiele, um greifbar zu machen, was für Migrant*innen auf dem Spiel stand.

⁸⁶⁹ ANAG, Art. 16, Absatz 1.

⁸⁷⁰ Ebd., Art. 4.

⁸⁷¹ VVO 1933, Art. 13. Bewilligungsstufen (a) Saison, b) Aufenthalt, c) Niederlassung, d) Toleranz).

⁸⁷² VVO 1949, Art. 3, Absatz 6. Zur Entstehungsgeschichte des ANAG siehe: Gast 1997, S. 197-203.

⁸⁷³ Zur Beschreibung des Vernehmlassungsverfahrens durch den Bundesrat siehe Senn 2017, S. 50ff.

⁸⁷⁴ Bericht der Großratskommission zum Ratschlag Nr. 3415 und Entwurf zu einem Gesetz betreffend das Aufenthaltswesen und die polizeiliche Ausweisung, Nr. 3589, 8.10.1936 und Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betreffend das Aufenthaltswesen und die polizeiliche Ausweisung, Nr. 3415, 8.3.1934. Das Basler Gesetz führte in der Folge zu Konflikten mit den Bundesbehörden: StABS, SK-REG 10-0-2 (1).

⁸⁷⁵ Gesetz betreffend Aufenthaltswesen (vom 22. Oktober 1936), in: Sammlung der Gesetze und Beschlüsse wie auch der Polizeiverordnungen, welche vom 1. Januar 1936 bis 31. Dezember 1937 für den Kanton Basel-Stadt erlassen worden, Band 30, Basel 1938, S. 176-188.

Begrenzungsmaßnahmen als Disziplinierungsmittel

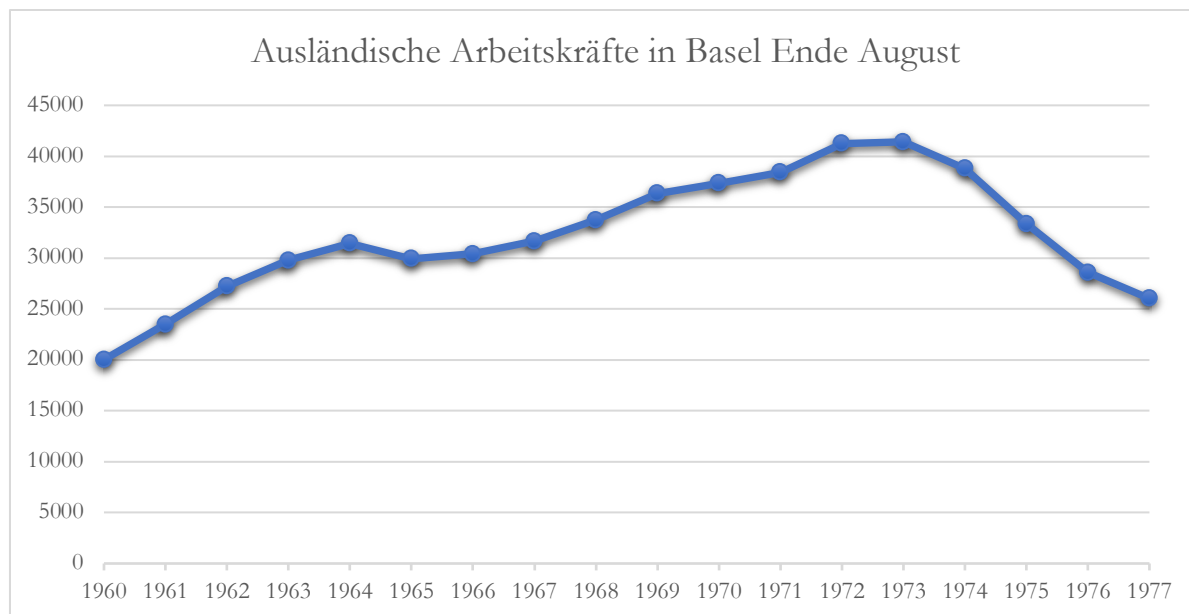
Neben den rechtlichen Grundlagen beeinflussten aber auch diskursive und materielle Verschiebungen in der Migrationspolitik die Handlungsspielräume aller Akteur*innen entscheidend. So kamen die Behörden im Laufe der 1960er-Jahre im Zusammenhang mit dem Abkommen mit Italien zwar von einem ausschliesslichen Rotationsmodell ab, wie ich ausführlich in Teil I dargelegt habe. Gleichzeitig bemühte sich der Bundesrat aber darum, die Einwanderung zu beschränken. Dafür erliess er verschiedene Plafonierungsbeschlüsse. Nach einer ersten freiwilligen Phase, während der es den Arbeitgebenden überlassen blieb, wie sie den Anstieg von ausländischem Personal dämpfen wollten, erfolgte 1963 ein erster Bundesratsbeschluss zur einfachen Plafonierung. Dieser legte fest, dass eine Aufenthaltsbewilligung nur dann an eine Person mit ausländischem Pass erteilt werde, wenn die Mitarbeiter*innenzahl eines Betriebes nicht mehr als zwei Prozent über derjenigen von 1962 lag.⁸⁷⁶ 1965 passte der Bundesrat aufgrund der geringen Wirkung des Beschlusses in der Praxis die Ausrichtung an: Die doppelte Plafonierung sollte Gewähr dafür bieten, dass die Anzahl an Personen mit ausländischem Pass in allen Betrieben um fünf Prozent reduziert würde und gleichzeitig der Gesamtpersonalbestand nicht ansteigen sollte. Zudem musste eine neu einreisende Person bereits die «nötigen Schritte zum Erwerb einer Aufenthaltsbewilligung unternommen haben»,⁸⁷⁷ um überhaupt in die Schweiz einreisen zu können. Die Durchsetzung dieser Massnahmen ging nicht ohne Konflikte vonstatten. Verschiedene Akteur*innen klagten über die Konsequenzen für die Wirtschaft. Die Wirkung war genauso umstritten. Obwohl nach Piguet zuerst ein Rückgang und ab 1964 eine Stabilisierung neu zugewanderter arbeitender Personen zu verzeichnen war, stieg der Ausländer*innenanteil an der Bevölkerung aufgrund des Familiennachzugs weiter.⁸⁷⁸

Im Kanton Basel-Stadt diskutierten die Beamten des Arbeitsamtes die Beschränkungsbestimmungen des Bundes, für deren Umsetzung sie zuständig waren, den Konjunkturaufschwung und die steigende Zahl an Migrant*innen zwischen 1960 und 1973 in den Verwaltungsberichten eingehend. Der Arbeitsnachweis, als Abteilung des Arbeitsamtes, publizierte in seinen Berichten an den Grossen Rat jährlich Zahlen und kommentierte diese. Die Anzahl der in Basel-Stadt arbeitenden Migrant*innen stabilisierte sich für eine kurze Phase im Zeitraum von 1964 bis 1967, wie Grafik 2 zeigt.

⁸⁷⁶ Bundesratsbeschluss über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte (vom 1. März 1963), in: Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (AS), Band 1963, Bern 1964, S. 190-193.

⁸⁷⁷ Piguet 2006, S. 29. Zur Plafonierung allgemein siehe S. 21-35.

⁸⁷⁸ Piguet 2006, S. 29.



Grafik 2: Anzahl in Basel arbeitende, ausländische Arbeitskräfte, auf Ende August des jeweiligen Jahres.⁸⁷⁹
Quelle: Verwaltungsberichte Basel-Stadt, 1960-1977, eigene Berechnung und Darstellung.

Die Beamt*innen betonten denn auch in den Verwaltungsberichten, dass die Umsetzung der Begrenzungsbeschlüsse zwar einen grossen Mehraufwand für die Verwaltung bedeute, diese aber durchaus erfolgreich wären.⁸⁸⁰ In Bezug auf den Bundesratsbeschluss vom 26.2.1965 hielten sie fest:

«Es gelang, nicht nur – wie in den Vorjahren – die Zuwachsraten an Ausländern zu verkleinern, sondern effektiv die Ausländerzahl unter den Vorjahresstand zu bringen. Erfreulicherweise war dies ohne schwerwiegende Nachteile möglich. In mancher Hinsicht hat sich der Abbau an ausländischen Arbeitskräften sogar wirtschaftlich günstig ausgewirkt. Vor allem waren eine geringere Zahl von Stellenwechseln und eine bessere Arbeitsdisziplin zu verzeichnen. Daraus ergab sich eine produktivere Arbeitsleistung, welche die Herabsetzung des Ausländerbestandes oft aufzuwiegen vermochte.»⁸⁸¹

Die Behörden verwiesen mit diesen Ausführungen auf einen weiteren interessanten Punkt: Sie interpretierten den Beschluss als mögliches Instrument für die Arbeitgebenden, die «schlechten Arbeitskräfte» loszuwerden und die verbleibenden zu disziplinieren. Letztere hätten sich nämlich darum bemüht, besser zu arbeiten, um nicht «selber auch [den Begrenzungsmaßnahmen] zum

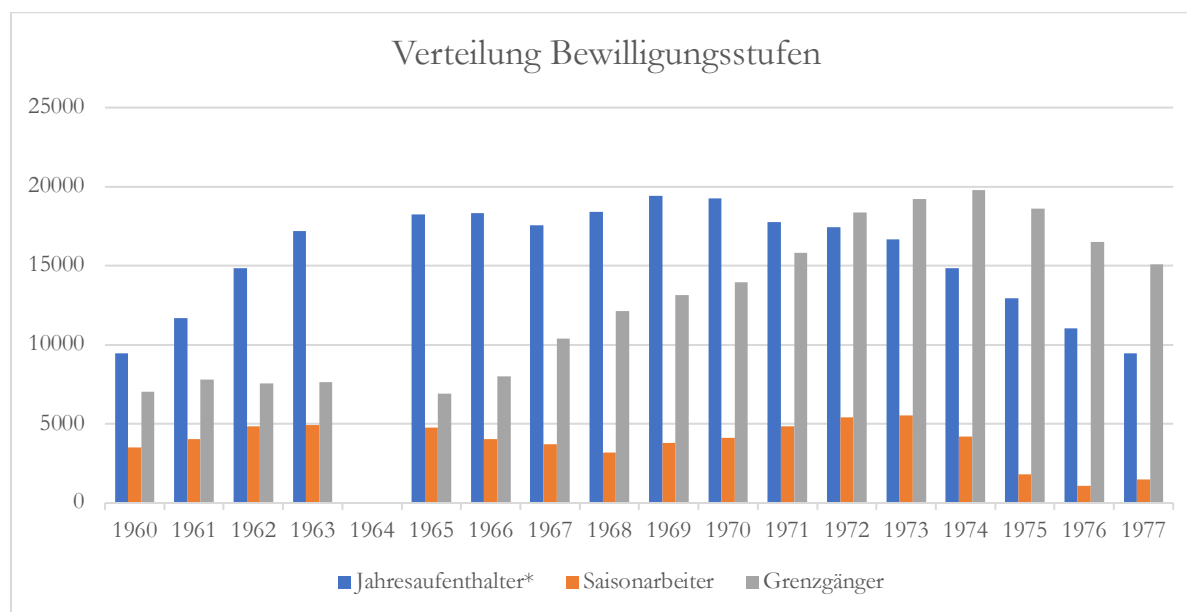
⁸⁷⁹ Sowohl die Verwaltungsberichte Basel-Stadt von 1964 als auch 1969 und 1976 weisen explizit aus, dass sich die Zahl auf den Stand Ende August bezieht.

⁸⁸⁰ Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1963, Departement des Innern, S. 48.

⁸⁸¹ Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1965, Departement des Innern, S. 37-38. Damit ordneten die Basler Behörden die Entwicklung in ihrem Kanton anders ein, als dies Piguet für die gesamtschweizerische Entwicklung festhält (vgl. Piguet 2006, S. 24-25, S. 29 und S. 31ff).

Opfer» zu fallen. Die Behörden unterstützten diese Vorgehensweise durch die Abweisung von Gesuchen um Stellenwechsel «charakterlich oder leistungsmässig schwacher Ausländer». Sie waren sich sicher, dass die «Qualitätssteigerung» der «verbleibenden Gastarbeiter», sowohl in «persönlicher» als auch «beruflicher» Hinsicht, den «zahlenmässigen Verlust» ein Stück weit auszugleichen vermöge.⁸⁸²

Im gleichen Jahr sahen die Behörden ein weiteres entscheidendes Kriterium für die Entwicklung des Arbeitsmarktes des Kantons Basel-Stadt darin, welche Bewilligungskategorien in die Kontingente miteingeschlossen wurden und welche nicht. 1965 fällt der Bund nach Meinung der baselstädtischen Behörden diesbezüglich einen für den Arbeitsstandort Basel-Stadt einschneidenden und negativen Entscheid. Der Bundesrat bestimmte, dass auch die Anzahl der Grenzgänger*innen kontingentiert und im Gesamtkontingent berücksichtigt werden müsse. Nur ein Jahr später klammerte er diese Personengruppe zur grossen Erleichterung der baselstädtischen Behörden jedoch wieder aus.⁸⁸³ In den folgenden Jahren stieg die Anzahl der Grenzgänger*innen kontinuierlich an, wie Grafik 3 zeigt. Die Grafik stellt die Verteilung der verschiedenen Bewilligungsstufen von 1960 bis 1977 dar.



Grafik 3: Verteilung der Bewilligungsstufen. 1964 fehlen die Angaben. Quelle: Verwaltungsberichte des Kantons Basel-Stadt, 1960-1977, eigene Berechnung und Darstellung.

Trotz eines sich kurzzeitig etwas verlangsamenden Anstiegs der Anzahl Grenzgänger*innen ab 1968, der von den Behörden mit dem vermehrt spürbaren konjunkturellen Aufschwung in

⁸⁸² Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1965, Departement des Innern, S. 45.

⁸⁸³ Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1966, Departement des Innern, S. 27.

Deutschland in Zusammenhang gebracht wurde,⁸⁸⁴ veranschaulichen die Zahlen eindeutig, dass die Grenzgänger*innen für den Arbeitsstandort Basel-Stadt über den gesamten Untersuchungszeitraum von enormer Bedeutung waren und ihre Zunahme ab 1971 mit der Abnahme der Jahresaufenthalter*innen einherging. Wie ich noch darlegen werde, bringt die Analyse der Rekursdossiers zum Vorschein, wie wichtig es für die Behörden denn auch war, dass die Grenzgänger*innen ihren Bewilligungsstatus im Verlauf ihrer Berufskarriere in Basel nicht wechselten.⁸⁸⁵

Unter dem Druck der «Schwarzenbachinitiative» passte der Bund die Richtung der Begrenzungsmaßnahmen noch einmal an, nicht zuletzt auch, um eine Annahme der Initiative abwenden zu können. So wurde 1970 das System der Globalplafonierung mit jährlich eingeführten Zulassungsquoten lanciert. Wesentlich für die Umsetzung dieses Systems war die Einführung des Zentralen Ausländerregisters (ZAR), womit die Bundesbehörden ein schlagkräftiges Instrument zur Überwachung der Auflagen erhielten. Die Kantone mussten von nun an genaue Daten zu den einzelnen Bewilligungsstufen genauso wie zu den Einbürgerungszahlen, den Todesfälle und weiteren Kennzahlen an den Bund überliefern. Aufgrund der so ermittelten Daten wurden die Kontingente für die einzelnen Kantone festgelegt.⁸⁸⁶

Die Kantone entschieden im Folgenden wiederum selbstständig, wie sie die zugewiesenen Kontingente auf die Unternehmen verteilten. Einige setzten hierfür Kommissionen ein – Basel entschied sich bewusst gegen eine solche Vorgehensweise, da die verantwortlichen Stellen im Arbeitsamt das zugewiesene Kontingent von «610 Einheiten»⁸⁸⁷ als derart klein befanden, dass sie eine Beurteilung durch eine spezialisierte Kommission als nicht zielführend betrachteten. Sie stellten darüber hinaus auch keine Richtlinien für die Gesuchsbehandlung auf, sondern verfügten, «pragmatisch»⁸⁸⁸ vorzugehen – unter Wahrung gewisser Grundsätze. So sollten Gutheissungen gleichmässig über die Zeit verteilt und die verschiedenen Wirtschaftszweige angemessen berücksichtigt werden, indem sie die bewilligten Einreisen an jene von 1969 anpassten. Um dabei effizient zu arbeiten, sah sich das Amt gezwungen, Gesuche genauso wie Rekurse zu sammeln, um auf der Grundlage eines Überblicks der Begehren entscheiden zu können. Es bat den Regierungsrat angesichts des geringen Kontingents zudem, als Rekursinstanz bei allfälligen Rekursen nur äusserst zurückhaltend vom Recht auf freie Ermessensanwendung Gebrauch zu machen.⁸⁸⁹

⁸⁸⁴ Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1968, Departement des Innern, S. 35-36.

⁸⁸⁵ Vgl. Kapitel 10.

⁸⁸⁶ Laut Piguët war das ZAR das teuerste bis dato eingeführte statistische Instrument (2006, S. 38). Im Prozess der Vergabe der Kontingente hatten die Kantone und die Arbeitgeberorganisationen gegenüber den Gewerkschaften ein grösseres Gewicht (Ebd., S. 38-39).

⁸⁸⁷ Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1970, Departement des Innern, S. 29.

⁸⁸⁸ Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1970, Departement des Innern, S. 30.

⁸⁸⁹ STABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 15.9.1970, Departement des Innern des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat, Präsidialauftrag No. 2328, S. 2.

Die Beamt*innen verstanden das neue System und das damit verbundene sehr kleine Kontingent als grossen Einschnitt in ihre Bewilligungspraxis. Sie formulierten: «Berücksichtigt man ausserdem, dass nicht nur neu in die Schweiz einreisende Arbeitskräfte dieses Kontingent belasten, sondern auch solche, die von einer nicht den Beschränkungsmaßnahmen unterstellten (z. B. in einem Spital) in eine unterstellte Tätigkeit wechseln, so wird klar, wie einschneidend sich diese Massnahmen auswirken mussten.»⁸⁹⁰ Folglich beunruhigte sie nicht nur das kleine Kontingent an sich, sondern auch die Tatsache, dass im Falle eines Stellenwechsels beispielsweise einer Migrantin von einem Krankenhaus, deren Mitarbeiter*innen nicht kontingentiert waren, in einen Gastronomiebetrieb sie in ihrem neuen Betrieb zum Kontingent gerechnet wurde.

Kurze Zeit später, ab der zweiten Hälfte des Jahres 1973, veränderte sich die Lage noch einmal stark. Das Arbeitsamt konstatierte, dass die Rezession allmählich auch in der Schweiz spürbar sei. Die Berichte der Jahre 1974 und 1975 standen schliesslich ganz unter ihrem Eindruck. Die folgenden Bundesratsbeschlüsse zur Beschränkung des Ausländer*innenanteils wurden «ohne grosse Widerstände» aufgenommen, denn die Zahlen waren aufgrund vieler Entlassungen bereits rückläufig. Plötzlich hiess die Devise nicht mehr Begrenzung, welche «jahrelang Hauptbestandteil der Arbeitsmarktpolitik» gewesen war, sondern «Schutz der einheimischen Arbeitskräfte».⁸⁹¹ Als zeitgenössische Betrachter der Geschehnisse hielten die Beamt*innen bereits damals fest, dass «der Rückgang an ausländischen Arbeitskräften nicht unwesentlich dazu beigetragen» habe, dass «die Arbeitslosigkeit insgesamt in engeren Grenzen als andernorts» gehalten werden konnte.⁸⁹²

Die Frage, welche weiteren konkreten Auswirkungen die Beschränkungsbestimmungen und andere Faktoren, wie das Abkommen mit Italien von 1964, auf die Rekurspraxis der baselstädtischen Behörden und die Möglichkeiten von Migrant*innen hatten, wird in den folgenden Unterkapiteln mit Fallbeispielen noch eingehender diskutiert.⁸⁹³ Aus den Beschlüssen lässt sich an dieser Stelle bereits festhalten: Nicht die Fremdenpolizei alleine war in der kantonalen Umsetzung der Beschlüsse und in der Ausrichtung der Migrationspolitik ausschlaggebend. Wichtige weitere Akteure waren das Arbeitsamt und mit ihm der Arbeitsnachweis des Kantons Basel-Stadt. Sie erhoben die Daten zu den erteilten Bewilligungen und leitete diese zur Überwachung an das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) weiter.⁸⁹⁴ Zudem war es ihre Aufgabe, den zweiten Aspekt des ANAG, «die wirtschaftlichen Interessen», zu beurteilen, womit ihnen auch im kantonalen Bewilligungs- und Rekursverfahren eine wesentliche Rolle zukam, wie im Folgenden ausgeführt wird.

⁸⁹⁰ Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1970, Departement des Innern, S. 29.

⁸⁹¹ Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1975, Departement des Innern, S. 55.

⁸⁹² Ebd., S. 54.

⁸⁹³ Weitere denkbare Einflussfaktoren waren Kreisschreiben und Berichte von Experten, die Praxisanleitungen formulierten. Bezüge auf Schriften von Experten, allen voran von Max Ruth, der massgeblich an der Ausarbeitung des ANAG beteiligt war (Senn 2017, S. 47-48), fehlen.

⁸⁹⁴ Senn 2017, S. 50.

Ein kantonal arbeitsteiliges Zusammenspiel: Das Arbeitsamt und die Fremdenpolizei

Der Arbeitsnachweis war eine Abteilung des kantonalen Arbeitsamtes und damit zugehörig zum Departement des Innern und zuständig für die Arbeitsvermittlung.⁸⁹⁵ Die Funktionen der Mitarbeiter*innen und der Unterabteilungen des Arbeitsnachweises Basel-Stadt differenzierten sich nach dem Zweiten Weltkrieg aus. 1955 fand beispielsweise offiziell die Abteilung für Frauen das erste Mal Erwähnung, und eine bisherige Mitarbeiterin wurde zur Leiterin befördert. Im gleichen Jahr wurde auch eine «Ausländerabteilung» eingerichtet und ein Leiter hierfür angestellt.⁸⁹⁶ Dennoch blieben die Angestelltenzahlen verhältnismässig konstant. Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges waren immer zwischen 9 und 15 Personen für den Arbeitsnachweis tätig.⁸⁹⁷

Der baselstädtische Arbeitsnachweis beteiligte sich aktiv am Bewilligungsprozess. Gelangte ein Aufenthalts- und Arbeitsgesuch einer Person mit ausländischem Pass an die Fremdenpolizei, überwies diese das Gesuch an den Arbeitsnachweis, der ihn bezüglich der Arbeitsmarktlage beurteilte. Die Recherche in den Personendossiers zeigt: Der Entscheid des Arbeitsamtes war zentral. Ergab seine Überprüfung eine negative Beurteilung, war es praktisch unmöglich, doch noch eine Bewilligung zu erhalten. Im umgekehrten Fall konnte die Fremdenpolizei aber trotz eines positiven Entscheids des Arbeitsnachweises aufgrund von fremdenpolizeilichen Überlegungen eine Bewilligung ablehnen.⁸⁹⁸

Der Arbeitsnachweis bezog in seine Abwägungen die das Gesuch betreffenden Branchenverbände ein, wie das folgende Fallbeispiel exemplarisch zeigt: So hielt das kantonale Arbeitsamt in seinem Bericht an die Fremdenpolizei im Falle von Sebastian Wagner*, ausgebildeter Herrencoiffeur, im Jahr 1954 fest, dass es «im Einvernehmen mit den zuständigen Fachverbänden» die Einreise und Anstellung gutheisse.⁸⁹⁹ Beim Coiffeurpersonal-Verband hatte der Arbeitsnachweis zusätzlich abgeklärt, ob der Lohn den Vorgaben des Generalarbeitsvertrages (GAV) entsprach.⁹⁰⁰

Der Fall Wagner* zeigt darüber hinaus, dass insbesondere die Einschätzung der Arbeitgeberverbände bei der Beurteilung eines Gesuches wichtig war. Sechs Jahre später änderte sich die Meinung des Schweizerischen Coiffeurmeister-Verbandes der Sektion Basel-Stadt, was Konsequenzen für Wagner* hatte. Die Leitung des Verbandes setzte sich nun vehement dafür ein, dass Wagner* keine

⁸⁹⁵ Bis 1978, danach wurde das Amt mehrfach umbenannt (nach 1978 Wirtschaft und Sozialdepartement usw.). Heutige Bezeichnung: Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA).

⁸⁹⁶ Staatskalender des Kantons Basel-Stadt, hg. von der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt, Basel 1955, S. 41-42 (in der Folge Staatskalender des Kantons Basel-Stadt).

⁸⁹⁷ Staatskalender des Kantons Basel-Stadt, Basel 1945-1980.

⁸⁹⁸ Grossmann 2017.

⁸⁹⁹ StABS, PD-REG 3a 123184, Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt an die Kantonale Fremdenpolizei, 3.4.1954. Die Studienkommission legte den Einbezug ebenfalls fest: Studienkommission 1964, S. 87. Die Angaben sollten nur konsultativen Charakter haben.

⁹⁰⁰ StABS, PD-REG 3a 123184, Notiz auf Antrag zur Verlängerung der Bewilligung von [S. König*] Basel Damen – Herren – Salon, 23.8.1954.

neue Bewilligung erhalten solle. Insbesondere der Beförderung zum Geschäftsführer stand sie kritisch gegenüber. Sie schrieb an das Kantonale Arbeitsamt: «Wir sind dagegen, dass [Wagner*] auf dem Platze Basel neuerdings eine Arbeitsmöglichkeit geboten wird und hoffen, dass uns die Behörden bei unsern Bestrebungen um Sauberhaltung unseres Berufsstandes unterstützen werden. Herr [Wagner*] hatte mit jedem seiner früheren Meister Schwierigkeiten, weil er sich nicht in die bestehende Ordnung einfügen wollte.»⁹⁰¹ In der Folge lehnte die Fremdenpolizei Wagners* Gesuch um Verlängerung und Stellenwechsel als Geschäftsführer «aus arbeitsmarktlichen Gründen» ab.⁹⁰² Mehrere Telefonate gingen zwischen dem Verband und dem Arbeitsamt hin und her, die auch nach der Ablehnung des Antrags auf Stellenantritt als Geschäftsführer ihre Wirkung entfalteten. Ein neuerlicher Versuch von Wagner*, als Angestellter bei seinem ersten Arbeitgeber in Basel wieder anzufangen, lehnte das Arbeitsamt ebenfalls ab. Und auch Wagners* Rekurs gegen diesen Entscheid erteilte der Regierungsrat aufgrund des «arroganten Verhaltens» Wagners* einen abschlägigen Bescheid.⁹⁰³

1965 fand Wagner* schliesslich Aufnahme im Kanton Aargau. Die aargauische Fremdenpolizei brachte erst, nachdem Wagner* die Bewilligung erteilt worden war, in Erfahrung, dass er drei Jahre zuvor aus Basel weggewiesen worden war. Sie hielten ihn in einem Schreiben an seine Adresse, das als Kopie zu den Akten der baselstädtischen Fremdenpolizei gelangte, zu absolut klaglosem Verhalten an. «Wir machen Sie nachdrücklich darauf aufmerksam, dass wenn auch bei uns in irgendeiner Hinsicht berechtigte Klagen über Sie eingehen sollten, Sie unverzüglich den Entzug Ihrer Bewilligung und die Wegweisung zu gewärtigen haben.»⁹⁰⁴

Die Akten entfalteten also über die Kantonsgrenze hinweg ihre Wirkung. Die Gründe für die Ablehnung seiner Gesuche in Basel waren der Versuch von Wagner*, Geschäftsführer zu werden und damit in Konkurrenz zu seinen früheren Arbeitgebern zu treten sowie sein aus Sicht dieser und der Beamt*innen arrogantes Verhalten. Die aargauischen Behörden benutzten die Vorkommnisse, um Wagner* prophylaktisch zu warnen und zu disziplinieren.

Die Beamt*innen der Fremdenpolizei waren ihrerseits insbesondere dafür zuständig, den «Grad der Überfremdung» zu prüfen. Die Fremdenpolizei gehörte administrativ zum Kontrollbüro, das zuständig war für die Registrierung aller Einwohner*innen des Kantons Basel-Stadt.⁹⁰⁵ Aus den

⁹⁰¹ StABS, PD-REG 3a 123184, Schweizerischer Coiffeurmeister-Verband Sektion Basel-Stadt an Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt, 13.4.1962.

⁹⁰² StABS, PD-REG 3a 123184, Verfügung des Kontrollbureaus Kant. Fremdenpolizei Basel-Stadt, 10.5.1962. Die Studienkommission legte den Behörden nahe, bei häufigen Stellenwechseln, «das persönliche und berufliche Verhalten eines Ausländers genau [zu prüfen], damit dieser, falls ein Versagen festgestellt wird, vom schweizerischen Arbeitsmarkt ausgeschaltet werden kann» Studienkommission 1964, S. 86.

⁹⁰³ StABS, PD-REG 3a 123184, Beschluss des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt, 7.8.1962.

⁹⁰⁴ StABS, PD-REG 3a 123184, Fremdenpolizei des Kantons Aargau an [Sebastian Wagner*], 8.9.1965.

⁹⁰⁵ Im heutigen Justiz- und Sicherheitsdepartement gehört das Kontrollbüro zum Bereich Bevölkerungsdienste und Migration. Prägnant zur Verschiebung in den Begrifflichkeiten vgl. Wicker 2003, S. 12-62 und Ders.: Von der «Fremdenpolizei» zum «Dienst für Migration» – Reaktionen von Staat und Gesellschaft auf zunehmende internationale

Angaben des Staatskalenders ist kaum je ersichtlich, welche Personen Angestellte der Fremdenpolizei und welche der Einwohnerkontrolle waren. Deshalb beziehen sich die genannten Zahlen auf das Kontrollbüro als Ganzes.⁹⁰⁶

Die Gesamtzahl der Angestellten stieg seit Ende des Zweiten Weltkrieges bis 1968 von 30 auf 73 an.⁹⁰⁷ Die Zunahme lässt sich nicht alleine durch den allgemeinen Ausbau der Verwaltung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erklären. Wichtig für den Anstieg waren wohl vor allem die Steigerung der Gesuche aus dem Ausland und die schrittweise Übernahme von Aufgaben durch die kantonalen Behörden. Zudem ist denkbar, dass auch durch die Intensivierung der Diskussionen um eine drohende «Überfremdung» der Schweiz im Laufe der 1960er-Jahre die Anforderungen an die Fremdenpolizei stiegen und deshalb mehr Personen angestellt werden mussten.⁹⁰⁸

Auffällig ist, dass die Zahl der Beschäftigten 1972, also vor dem Konjunkturereinbruch der Jahre 1973/74 und der Nichtverlängerung vieler Aufenthaltsbewilligungen für Ausländer*innen, stark, auf 44, sank. Dieser Rückgang fällt zusammen mit der Übernahme der Leitung des Kontrollbüros durch Rudolf Neumann, der laut einem Zeitungsartikel zu seinem Antritt bereits zuvor als leitender Mitarbeiter verschiedene «betriebsinterne Verbesserungen» in die Wege geleitet hatte.⁹⁰⁹ Eine endgültige Klärung des Rückgangs und des Anstiegs lässt sich im Rahmen dieser Dissertation nicht gewährleisten, da zwar einige Sachdossiers der Fremdenpolizei überliefert sind, der Umfang sich jedoch auf bescheidenem Rahmen bewegt und keine Handakten der Vorsteher des Kontrollbüros vorhanden sind.

Die Zusammensetzung des Kontrollbüros wies insbesondere auf der Leitungsebene eine relative Kontinuität und eine Dominanz von Männern auf. Die Leiter arbeiteten meist bereits zuvor über mehrere Jahre auf dem Kontrollbüro.⁹¹⁰ Für die vorliegende Untersuchung besonders relevant sind Karl Bickel und am Ende des Untersuchungszeitraums Rudolf Neumann. Aus der Biographischen Sammlung des Schweizerischen Wirtschaftsarchivs lässt sich erfahren, dass sowohl Bickel als auch Neumann lange vor ihrer Beförderung zum Vorsteher Erfahrungen im baselstädtischen Kontrollbüro sammelten. Neumann war zudem während vier Jahren bei der Polizeibehörde des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements tätig. Beide engagierten sich darüber hinaus in

Mobilität, in: Ders. (Hg.): Migration, Differenz, Recht und Schmerz. Sozialanthropologische Essays zu einer sich verflüchtenden Moderne 1990-2010, Zürich 2012, S. 27-47.

⁹⁰⁶ Staatskalender des Kantons Basel-Stadt, Basel 1960-1980.

⁹⁰⁷ Die Gesamtzahl stieg dagegen weder nach noch vor der Einführung der Eidgenössischen Fremdenpolizei an.

Auch das Inkrafttreten des ANAG änderte die Anzahl Angestellten nicht signifikant.

⁹⁰⁸ Zur Erstarkung der Überfremdungsbewegung siehe bspw. Skenderovic und D'Amato 2008. Vergleicht man die Anzahl angestellter Personen des Jahres 1968, in dem der Spitzenwert von 72 Personen erreicht wurde, und die gesamten erteilten Bewilligungsgesuche (35'377) mit dem Jahr 1960 (48 Angestellte und 38'261 Gesuche) reichen diese Faktoren als Erklärung jedoch nicht aus. Die Anzahl der Gesuche war rückläufig, dennoch stieg die Anzahl der Beschäftigten.

⁹⁰⁹ Schweizerisches Wirtschaftsarchiv (SWA), Biogr. Neumann, Rudolf, Abend-Zeitung, Basel, Nr. 97, 28.30.1971.

⁹¹⁰ Insgesamt standen von 1918 bis 1985 sechs Männer dem Kontrollbüro vor.

den Vorgängerparteien der FDP.⁹¹¹ Es kann folglich von einer bürgerlichen Prägung des Kontrollbüros im Untersuchungszeitraum gesprochen werden.

Wir haben gesehen, dass die rechtlich undefinierten Begriffe der Wahrung der wirtschaftlichen und geistigen Interessen sowie die Abwendung der «Überfremdungsgefahr», den Beamt*innen einen Handlungsspielraum eröffneten. Begrenzungsmaßnahmen sowie das Sprechen über eine drohende «Überfremdung» nahmen im Untersuchungszeitraum zu. Die Beamt*innen beurteilten die Gesuche in Absprache mit den Branchenverbänden und beurteilten Verhaltensweisen von Migrant*innen, die auch in Rekursverfahren als wichtige Entscheidungsgrundlagen dienten, wie ich in Kapitel 10 ausführlich darstellen werde. Die beurteilenden Beamt*innen gehörten auch im Falle eines Rekurses nicht nur zur Fremdenpolizei, sondern auch zum Arbeitsamt. Sie arbeiteten eng zusammen. Damit ist geklärt, welche Ämter involviert waren. Wie die Beamt*innen in den einzelnen Fällen argumentierten und ob die Rekurse überhaupt eine Chance auf Gutheissung hatten, ist Gegenstand des nächsten Kapitels.

⁹¹¹ SWA, Biogr. Bickel, Karl, National-Zeitung, Basel, Nr. 600, 28.12.1965 und Basler Nachrichten Nr. 175, 29.4.1971 und Biogr. Neumann, Rudolf, Abend-Zeitung, Basel, Nr. 97, 28.30.1971.

9. Rechtsmittelverfahren: Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen

Fälle die zuständige Behörde im Bewilligungsprozess einen für die betroffene Person negativen Entscheid, hatte dies oft weitreichende Folgen für deren Leben: Der verhinderte Berufswechsel verunmöglichte ihr, eine neue Arbeitsstelle anzutreten, die indes notwendig war, um in der Schweiz bleiben zu können. Die Verweigerung des Aufenthaltsrechts eines Grenzgängers hatte zur Folge, dass eine Familie getrennt in zwei unterschiedlichen Ländern leben musste. Der Entzug des Aufenthaltsrechtes wegen einer angeblichen Liaison mit einer Schweizerin führte zur erzwungenen Abreise aus der Schweiz – dies auch nach 20 Jahren Aufenthalt in Basel. Dies sind nur einige Beispiele, um die Tragweite der Entscheide für Migrant*innen zu illustrieren.

Gegen solche Beschlüsse setzten sich einige Migrant*innen zur Wehr, indem sie beispielsweise gegen einen Entscheid des Kontrollbüros rekurrerten.⁹¹² Das kantonale Gesetz, das in Ergänzung zum ANAG verfasst wurde, hielt in Paragraph 22 fest, dass sie hierzu beim Regierungsrat einen Rekurs führen konnten.⁹¹³ Weitere wichtige gesetzliche Rahmenbedingungen stellte die Geschäftsordnung des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt auf, woran sich Migrant*innen und Behörden bezüglich Rekursfristen orientieren mussten: «Gemäss §29 des Gesetzes betreffend Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 9. April 1908 kann gegen jeden Entscheid eines Departements von der betroffenen Partei innerhalb 14 Tagen, vom Tage der Zustellung an gerechnet, der Rekurs an den Regierungsrat eingereicht werden.»⁹¹⁴

Um die Handlungsmöglichkeiten von Migrant*innen in einem Rekursverfahren zu bestimmen, werden im Folgenden zuerst quantitative Einordnungen vorgenommen und Verfahrensabläufe beschrieben, um in einem weiteren Schritt beurteilen zu können, ob und unter welchen Bedingungen ein Rekurs Chancen auf einen im Sinne der Antragsteller*innen positiven Ausgang haben konnte. Im zweiten Teil befasse ich mich mit den Barrieren vor und während des Rechtsmittelverfahrens – zentrale Aspekte für die Beschreibung der Grenzen der Handlungsmöglichkeiten.

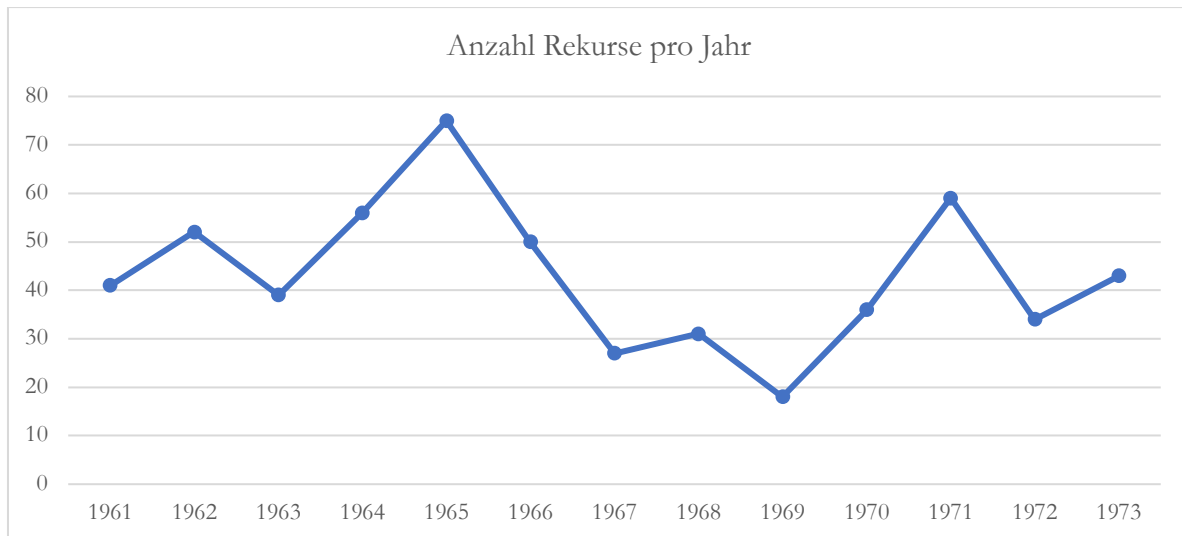
⁹¹² Weiter konnten Migrant*innen den Rechtsbehelf eines Wiedererwägungsgesuches an die Fremdenpolizei richten, die eigenständig über die Bearbeitung entscheiden konnten. Solche Gesuche finden sich in den Personendossiers der Fremdenpolizei und wurden in einigen Fällen an den Regierungsrat weitergeleitet. Wurde ein Rekurs abgelehnt, war es möglich, Beschwerde beim Bundesgericht zu führen, aber nur, wenn geltend gemacht werden konnte, dass ein Verfassungsrecht, wie das Recht auf Anhörung, verletzt wurde (drei Fälle aufgenommen), vgl. Kap. 9.3.2.

⁹¹³ Gesetz betreffend Aufenthaltswesen (vom 22. Oktober 1936), §22.

⁹¹⁴ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 25.4.1961, Regierungsratsbeschluss vom 25.4.1961, S. 3.

9.1 Die Rekurse in Zahlen: Quantitative Angaben und Verfahrensabläufe

Grundlage der Analyse bilden 561 Rekurse im Zeitraum von 1961-1973, die beim Regierungsrat eingingen.⁹¹⁵ Dies entspricht einem Durchschnitt von rund 43 Rekursen (Median 41) in einem Jahr, mit einem absoluten Höhepunkt von 75 Rekursen 1965 und einem neuerlichen Anstieg 1971 auf 59 Rekurse.



Grafik 4: Anzahl Rekurse pro Jahr, 1961-1973. Quelle: StABS, SK-REG 10-3-1, eigene Berechnungen und Darstellung.

Die Anzahl der ausgewerteten Rekurse kann nur bedingt mit der Gesamtzahl eingegangener und abgelehnter Gesuche in Verbindung gebracht werden. Einerseits entsprechen die 561 Dossiers nicht allen eingereichten Rekursen. Es befinden sich sehr vereinzelt weitere Rekursdossiers von Ausländer*innen in anderen Beständen.⁹¹⁶ Der Regierungsrat oder die zuständigen Departemente wiesen zudem in den Verwaltungsberichten an den Grossen Rat keine Gesamtzahl an bearbeiteten Rekursen aus.⁹¹⁷ Die grosse Anzahl an Dossiers des umfangreichen, abgeschlossenen Bestandes

⁹¹⁵ Im Bestand befinden sich auch vereinzelte Rekursdossiers, die Schweizer Bürger*innen anderer Kantone betreffen (Anzahl: 14). Betraf ein Rekurs zwei Personen, wurde er doppelt unter den jeweiligen Namen der betroffenen Personen erfasst. Im Falle von Ehepaaren wurde der Rekurs, falls er eindeutig erkennbar als Rekurs eines Ehepaares erkennbar war, nur einmal gezählt.

⁹¹⁶ In StABS, SK-REG 10-3-2 befinden sich Rekurse, bei denen es sich in der Mehrheit um verweigerte Niederlassungen handelt. Es sind jedoch nur Rekurse im Zeitraum von 1937 bis 1959 und von 1977 bis 1982 enthalten. Diese befassen sich in der Mehrheit mit Schweizer Bürger*innen. Zudem existieren im Bestand StABS, SK-REG 10-3-3 Rekurse, welche sich auf eine Ausweisung beziehen, wobei sie sich wiederum meist auf Schweizer Bürger*innen beziehen.

⁹¹⁷ Nur in den Jahren 1960 bis 1963 berichtete das Departement des Innern über die Anzahl Rekurse, die es zuhanden der Fremdenpolizei prüfte. Dazu zählten sie aber auch Petitionen und Wiedererwägungsgesuche. Verwaltungsbericht Basel-Stadt 1960, Departement des Innern S. 57: 45, 1961, S. 55: 48, 1962, S. 58: 68, 1963, S. 57: 96. Von 1970 bis 1975 finden sich ebenfalls Angaben zur Anzahl behandelter Rekurs (1970: 11, 1972: 26, 1973: 42, 1974: 23, 1975: 7).

der Staatskanzlei SK-REG 10-3-1 ermöglicht dennoch verallgemeinernde Aussagen über das Verfahren und die Praxis.

Die Rekurse in diesem Bestand richteten sich gegen ganz verschiedene Massnahmen, beispielsweise gegen eine Wegweisung oder die Verweigerung des Stellen- und Berufswechsels. Der Regierungsrat leitete einen Rekurs zur Stellungnahme und Bearbeitung entweder an das Arbeitsamt oder an das Polizeidepartement weiter. Daraufhin waren drei verschiedene Szenarien möglich: (i) Beurteilten diese Ämter den Rekurs weiterhin negativ, legten sie dem Regierungsrat einen Entwurf zur Ablehnung zuhanden der gesuchstellenden Person vor. Der Regierungsrat übernahm den Vorschlag in den allermeisten Fällen eins zu eins – sowohl in der allgemeinen Beurteilung als auch in den sprachlichen Formulierungen. Nur bei sechs Personen hiess der Regierungsrat trotz nochmaliger Ablehnung durch das Polizeidepartement oder das Departement des Innern den Rekurs gut (vgl. weiter unten). (ii) In vielen Fällen erbrachte die durch den Rekurs angestossene erneute Überprüfung in den Departementen jedoch einen für den/die Gesuchsteller*in positiven Ausgang: Die Fremdenpolizei oder der Arbeitsnachweis beurteilten den Rekurs als gerechtfertigt und bewilligten in diesen Fällen nachträglich das Gesuch. Diese Fälle bezeichne ich deshalb im Folgenden als erfolgreich im Sinne der Antragstellerin. Der Regierungsrat stellte sich in keinem dieser Fälle dem Entscheid der Ämter entgegen. Der Rekurs wurde damit für den Regierungsrat gegenstandslos und er konnte abgeschlossen werden. (iii) Eine dritte Möglichkeit bestand darin, dass die Behörden bei der erneuten Überprüfung realisierten, dass sich die Grundlagen des Gesuches wegen Abreise oder Veränderung des Status (beispielsweise durch die Heirat mit einem Schweizer) derart veränderten, dass der Rekurs für sie ebenfalls gegenstandslos wurde.

Tabelle 3: Abgewiesene und gutgeheissene Rekurse⁹¹⁸

Abgewiesen	Gegenstandslos, gutgeheissen	Gegenstandslos, Statusveränderung
266	197 ⁹¹⁹	92

Quelle: StABS, SK-REG 10-3-1, eigene Berechnungen.

Der Regierungsrat unterzog das Dossier der rekurrierenden Person in den meisten Fällen keiner eigenen Untersuchung, sondern begnügte sich damit, den Vorschlag des vorbereitenden Departements zu übernehmen und damit zu bestätigen. Nur bei sechs Personen wich der Regierungsrat in

⁹¹⁸ Die Summe aus allen drei Kategorien ergibt 555, sechs Rekurse wurden dementsprechend nicht miteingerechnet, da bei fünf davon auf nicht eintreten entschieden wurde. Diese Fälle werden im Kapitel 9.2 genauer besprochen und in einem Fall blieb der Ausgang offen.

⁹¹⁹ Inklusive 15 teilweise erfolgreiche Gesuche.

seinem Entscheid vom vorbereitenden Departement ab.⁹²⁰ Auf zwei solcher Rekurschriften soll im Folgenden genauer eingegangen werden, da sie zwei grundlegende und je unterschiedliche Überlegungen der Verwaltung zeigen: Die Zunahme der Wichtigkeit der «Überfremdung» als Ablehnungsgrund sowie der Umgang mit unehelich geborenen Kindern.

Der erste Rekurs stammt aus dem Jahr 1965 und wurde von Elias Frayn* eingereicht. Sein Gesuch um weiteren Aufenthalt in Basel lehnte die Fremdenpolizei mit der Begründung ab, «dass auf Grund der jetzt geltenden Zulassungsbestimmung der Aufenthalt zur Wohnsitznahme aus Gründen der Ueberfremdung unerwünscht sei».⁹²¹ Frayn* lebte seit 1949 in Basel, war mit einer Basler Bürgerin verheiratet und führte hier ein Teppichgeschäft. Unter dem Hinweis, dass die Ehefrau gesundheitlich angeschlagen sei, enthielten sich das Departement des Innern und das Polizeidepartement einer abschliessenden Behandlung des Rekurses, wobei Letzteres zu einer Abweisung tendierte. Der Regierungsrat entschied jedoch aufgrund der «Besonderheiten dieses Falles» zugunsten des Antragstellers und erlaubte ihm den weiteren Aufenthalt.⁹²² Der Umgang mit dem Rekurs von Elias Frayn* 1965 offenbart, dass die Diskussionen um die «Überfremdung» der Schweiz zunehmend Einfluss auf die Bewilligungspraxis nahmen. Vorher kaum Thema bei der Behandlung von Rekursen nahmen die Hinweise auf die drohende «Überfremdung» in diesem Jahr als Begründung für eine Abweisung zu.

Im Falle der kleinen Tochter von Maria Rossi*, Claudia Rossi*, wurde der Rekurs gegen die Abweisung der Aufenthaltsbewilligung vom italienischen Konsulat unterstützt. Diese Unterstützung scheint Wirkung gezeigt zu haben, denn trotz prinzipiell ablehnender Argumentation bei Gesuchen lediger Mütter durfte die dreijährige Tochter bei ihrer Mutter in Basel bleiben. Die grundsätzlich negative Einstellung solchen Gesuchen gegenüber leitete das Polizeidepartement aus einer Statistik der kantonalen Fremdenpolizei ab, die besagte, dass zwischen 80 und 140 uneheliche ausländische Kinder pro Jahr in Basel zur Welt kommen würden.⁹²³ Würde ihnen uneingeschränkter Aufenthalt in Basel gestattet, würde dies zu einer Überbeanspruchung der Vormundschaftsbehörde und der Heime und Pflegeplätze führen, so das Polizeidepartement weiter.⁹²⁴ Mit dieser Aussage sprach das

⁹²⁰ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 21.1.1964, Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt an Regierungsrat, 16.1.1964, Präsidialaufträge No. 2245, 2790, 2823, 3380; Ebd., Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 24.8.1965 (wobei dieser Fall spezielle gelagert ist, weil der betreffende Migrant in ein Strafverfahren verwickelt war); Ebd., Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 19.10.1965, Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt an Regierungsrat, 28.9.1965 (dieser Rekurs umfasst zwei Personen). Auf die anderen beiden wird im Folgenden genauer eingegangen.

⁹²¹ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 19.10.1965, Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat, 6.9.1965, S. 1.

⁹²² StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 19.10.1965, Regierungsratsbeschluss vom 19.10.1965, S. 2.

⁹²³ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 20.6.1966, Entwurf des Polizeidepartements, S. 3.

⁹²⁴ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 20.6.1966, Entwurf des Regierungsratsbeschluss des Polizeidepartements, o.D.

Department die Regelungen des Zivilgesetzbuches (ZGB) an, die es den Vormundschaftsbehörden bis 1978 ermöglichten, Kinder auch ohne Entzug der elterlichen Gewalt zu platzieren. Eine uneheliche Mutterschaft konnte zudem ein Grund für den Entzug der elterlichen Gewalt sein.⁹²⁵ Eine Platzierung des Kindes und die moralische sowie administrative Auseinandersetzung (bspw. Vaterschaftsabklärung) bedeuteten für die Vormundschaftsbehörde und die mit ihnen verbundenen privaten Träger einen Mehraufwand. So thematisierte und problematisierte der Basler Frauenverein, der unter anderem für die Überwachung des Pflegekinderwesens verantwortlich war, bereits Ende der 1950er-Jahre die Betreuung der «Gastarbeiterkinder» in seinen Protokollen. Insbesondere fehlende Tagesstrukturen, aber auch der hohe Anteil an Unterbringungen von ausländischen Kindern in Familien (1962: 18%) und die daraus resultierenden Schwierigkeiten waren Dauerthema in den 1960er-Jahren.⁹²⁶

Die Studie von Mirjam Janett zu Basel zeigt zwar, dass in den 1960er-Jahren Illegitimität als Begründung für eine Platzierung abnahm.⁹²⁷ Im Falle einer Migrantin, die ein Kind in Basel gebar und in der Schweiz bleiben wollte, stellte sich die Frage nach einem Betreuungsplatz dennoch, da sie meist unverzüglich wieder in den Arbeitsprozess einsteigen musste – egal, ob sie ihr Kind unehelich oder ehelich gebar, da die Aufenthaltsbewilligung an einen Arbeitsplatz gekoppelt war.⁹²⁸

Die Betreuung der «Gastarbeiterkinder» brachte also aus Sicht des Polizeidepartement für die verantwortlichen Stellen einen Mehraufwand in der Zurverfügungstellung von neuen Plätzen und daraus resultierenden Kontrollen mit sich. Diesen wollten die Behörden offenbar nicht ohne Weiteres auf sich nehmen. Ihre Lösung lag darin, den Müttern den Aufenthalt weiterhin zu erlauben unter der Bedingung, dass sie ihre Kinder «in der Heimat» betreuen liessen.⁹²⁹

Im Falle der Familie Rossi* bezogen sich sowohl das Konsulat als auch die Rekurrentin selbst bei ihrer Argumentation auf den Artikel 13 des Abkommens zwischen Italien und der Schweiz von

⁹²⁵ Grundsätzlich erhielten Kinder unverheirateter Eltern bis 1978 bei der Geburt entweder einen Bestand oder einen Vormund. Galle, Sara: Kindswegnahmen. Das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge, Zürich 2016, S. 139. Der Grund für eine Platzierung bei einer unehelichen Geburt waren in vielen Fällen bürgerliche Idealvorstellungen einer Familie mit Vater und Mutter und einer gelebten Sexualität innerhalb der Ehe.

⁹²⁶ Sie problematisierten in ihren Darstellungen die Unterbringung aufgrund der speziellen Situation der Kinder, die meist aus intakten Familien kommen würden und die Eltern sie bei jeder Gelegenheit zu sich holen wollten. Zudem sei die Situation schwierig, weil nicht abgeschätzt werden könne, wie lange ein Kind in der Schweiz bleiben würde. Sie bauten auch neue Strukturen auf, vgl. Teil II. Trotz kritischer Stimmen diesem Engagement gegenüber sah der Verein es als seine Aufgabe, die Aufsicht aller Kinder zu übernehmen, die nicht ausschliesslich bei ihren Eltern aufwachsen konnten. Die aktiven Frauen verstanden dies als ihren Beitrag zum Kontakt zwischen «Zugewanderten und Einheimischen». Mirjam Häsler: In fremden Händen. Die Lebensumstände von Kost- und Pflegekindern in Basel vom Mittelalter bis heute. Basel 2008, S. 139-141.

⁹²⁷ Janett, Mirjam: Verwaltete Kindheit. Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen in der Deutschschweiz der Nachkriegszeit (Arbeitstitel, Doktorarbeit an der Universität Basel).

⁹²⁸ Wenn nicht im Rahmen eines offiziellen Familiennachzugs. Vgl. Grossmann 2017.

⁹²⁹ STABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 20.6.1966, Entwurf des Polizeidepartements, S. 4.

1964, der einen erleichterten Familiennachzug ermöglichen sollte. Für das Polizeidepartement hingegen stand fest, dass dieser Artikel Ehefrauen und minderjährigen Kindern eines männlichen italienischen Arbeitnehmers als Familienoberhaupt vorbehalten war. Ein Familiennachzug von Männern durch ihre Ehefrauen war demnach nicht vorgesehen.⁹³⁰

Diese beiden Argumente, dass der Familiennachzug grundsätzlich nur Männern gestattet werde und uneheliche Geburten mehr Aufwand für die baselstädtischen Behörden mit sich bringen würden, sind eng miteinander verknüpft: Gestatteten die Behörden einem verheirateten Mann, seine Ehefrau nachzuziehen, erübrigten sich Vaterschaftsabklärungen und die Frage der Betreuung des Haushaltes und der Kinder, die nach gängigen Rollenverständnissen die Ehefrau zu übernehmen hatte. Die Suche nach einem geeigneten Pflegeplatz und dessen Überwachung oder gar einer Platzierung durch die Vormundschaftsbehörde stellten sich somit nicht. In der Realität mussten viele dieser Frauen dennoch arbeiten. Dieses Ungleichgewicht im Umgang mit den Geschlechtern und das sich dadurch verfestigende Verständnis der Rollenverteilung wird in Kapitel 10.3 in weiteren Zusammenhängen eingehender beleuchtet.

Der Regierungsrat hielt im Falle der dreijährigen Claudia Rossi* fest: «Wird dieser Rekurs ohne präjudiz (sic) und ohne Anerkennung einer Pflicht gemäss Art. 13 des Abkommens gutgeheissen und wird das Polizeidepartement mit der Lieferung eines entsprechenden Entwurfs zu einem motivierten Beschluss zu Handen der Staatskanzlei beauftragt.»⁹³¹ Trotz abweisender Argumentation erhielt Maria Rossi* also eine Aufenthaltsbewilligung für ihre minderjährige Tochter Claudia* – eine Ausnahme, wie dies auch der Regierungsrat explizit festgehalten wissen wollte. Eine Erklärung dafür, weshalb er den Rekurs dennoch guthiess, könnte die Intervention des italienischen Konsulats gewesen sein.

Gemeinsam ist allen Fällen, in denen der Regierungsrat entgegen den Beschlüssen der Departemente entschied, die Richtung der Korrektur: In allen Fällen erfolgte diese positiv im Sinne der Antragsteller*in. Der Regierungsrat ging entweder stärker auf die «speziellen Umstände» ein oder liess sich durch die Unterstützer*innen der Gesuchstellenden überzeugen.

⁹³⁰ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 20.6.1966, Entwurf des Polizeidepartements, S. 2-3. Siehe auch: StABS, DI-REG 7a 1-1 (4), Bezug subventionierter Wohnungen durch Ausländer, insbesondere Italiener: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement und eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement an die Kantone und an die für das Wohnungswesen zuständige Departemente, Beilage: Merkblatt für den Familiennachzug zuhanden der Gemeindebehörden, 22.4.1965, S. 3-4; auch hier ist nur vom Ehemann die Rede, der einen gesicherten Aufenthalt haben muss, um seine Familie nachzuziehen.

⁹³¹ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 20.6.1966, Rückseite des Dossiers: Regierungsratsbeschluss vom 20.6.1966.

Erfolg abhängig von Unterstützung

Grundsätzlich betrafen die Rekurse mit grosser Mehrheit Männer (369; 157 Frauen, vier Ehepaare, vier unklar), wobei präzisiert werden muss, wer tatsächlicher Absender eines Rekurses war. Die folgende Tabelle 4 vergegenwärtigt die unterschiedlichen Rekurrent*innen in Bezug auf abgewiesene und erfolgreiche Eingaben.

Tabelle 4: Rekurrent*innen⁹³² in Bezug auf abgewiesene und erfolgreiche Rekurse (ohne Statusveränderung)

Migrant*in	Anwalt⁹³³	Verwandte/ Bekannte	Arbeitgebende	Vereine / Gewerk- schaften CH	Konsulate / Migrationsvereine
113	82	21	237	2	3

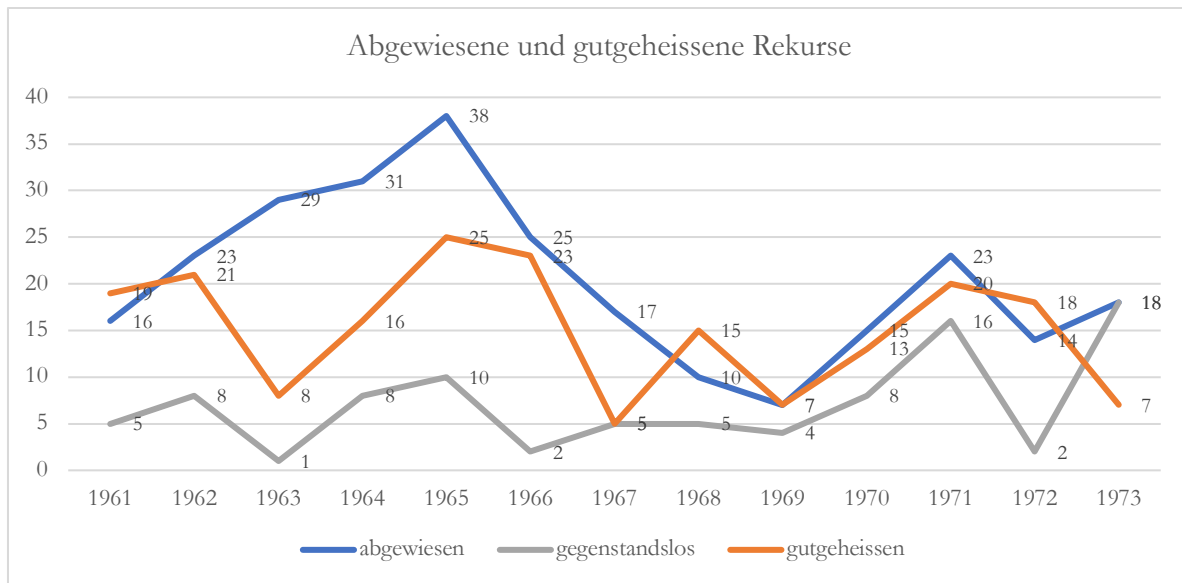
Quelle: StABS, SK-REG 10-3-1, eigene Berechnungen.

Setzt man die erfolgreichen und die abgewiesenen Rekurse in Bezug auf die Rekurrent*innen in Verhältnis zueinander, ergibt sich ein interessanter Befund: Währendem eine Eingabe durch Arbeitgebende oder durch einen Anwalt in 48% beziehungsweise 45% der Fälle erfolgreich war, gingen nur 28% der Rekurse, die von Migrant*innen selbst eingegeben wurden, positiv im Sinne der Antragsteller*in aus. Für die Beschreibung des Handlungsspielraums von Migrant*innen kann aus diesem Befund eine augenfällige Erkenntnis abgeleitet werden: Der Erfolg einer Eingabe war massgeblich davon abhängig, ob sich entweder ein*e Arbeitgeber*in oder ein Anwalt für die Interessen der von der Massnahme betroffenen Migrant*in einsetzte. War die Person auf sich alleine gestellt, waren die Chancen auf Erfolg bedeutend geringer.

Anders zeigt sich dieses Bild in Bezug auf das Geschlecht. Mit genau gleicher Wahrscheinlichkeit wurde ein Antrag gutgeheissen (43%) oder abgelehnt (57%), egal, ob es sich bei der betroffenen Person um eine Frau oder einen Mann handelte. Grafik 5 zeigt die abgewiesenen, gutgeheissenen und gegenstandslosen (aufgrund von Statusveränderung etc.) Rekurse im Zeitverlauf.

⁹³² Die Fälle, bei denen ein Gesuch aufgrund der Statusveränderung abgeschrieben wurde, sind hier nicht mitgezählt. Bei einigen wenigen ist zudem unklar, wer der Absender des Rekurses war, da die Rekurschrift beispielsweise im Dossier fehlt (10). Eine grundsätzliche Schwierigkeit bestand darin, dass vom Regierungsrat im Regierungsratsbeschluss in einigen Fällen die betroffenen Migrant*innen als Rekurrent*innen aufgeführt wurden, obwohl die Rekurschrift vom Arbeitgebenden kam. Im Regierungsratsbeschluss wurde dann vermerkt: «mit Unterstützung von» oder «der Rekurs wird unterstützt von Firma xy». Diese Fälle, in denen eindeutig die Rekurschrift von den Arbeitgebenden stammte, habe ich zu den Eingaben der Arbeitgebenden hinzugezählt.

⁹³³ In den von mir untersuchten Fällen waren es ausschliesslich Männer.



Grafik 5: Anzahl abgewiesener und gutgeheissener Rekurse pro Jahr, 1961-1973. Quelle: StABS, SK-REG 10-3-1, eigene Berechnung und Darstellung.

Die Argumentation der Departemente und des Regierungsrates bei der Bearbeitung der Rekurse zeigt, dass der Ausgang eines Rekurses auch wesentlich davon abhing, wogegen sich der Rekurs richtete, und damit zusammenhängend, weshalb das Gesuch beim ersten Mal abgelehnt worden war sowie zu welchem Zeitpunkt der Rekurs eingegeben wurde. Teilte eine Person bei ihrer Einreise eine Strafverfolgung, egal welcher Art (auch Verkehrsübertretungen), nicht mit und wurde ihr dieses Versäumnis nachgewiesen, hatte auch ein Rekurs, in dem erklärt wurde, wie diese Tatsache zustande kam, kaum eine Chance. Ähnlich verhielt es sich mit Gesuchen von Grenzgänger*innen, die beabsichtigten, in Basel Wohnsitz zu nehmen. Aus «Überfremdungsüberlegungen» wurden auch diese Rekurse grundsätzlich abgelehnt, und es wurde als zumutbar erachtet, zu pendeln – sowohl für einen Bäcker als auch für eine Schichtarbeiterin. Ab 1971 hatten in umgekehrter Richtung Gesuche insbesondere dann Aussichten auf Erfolg, wenn Arbeitgebende geltend machen konnten, dass es sich um einen Notfall für den Betrieb handelte und die Existenz ohne die ausländische Arbeitskraft bedroht war. Zu diesem Zeitpunkt unterlag der Arbeitsmarkt der Gesamtplafonierung, und das Kontingent für Basel-Stadt war sehr tief.

Für den weiteren Verlauf der Analyse lässt sich folglich festhalten, dass ein Rekurs durchaus Chancen auf Erfolg haben konnte. Setzt man die gutgeheissenen mit den abgewiesenen Rekursen in Bezug zueinander (also $N=463=100\%$), so werden in rund 42,5% der Fälle die Rekurse gutgeheissen. Insbesondere die nochmalige Überprüfung durch die zuständigen Ämter erzeugte ein Umdenken. Beispielsweise veranlassten den Regierungsrat entweder die eingebrachten Argumente oder die veränderte Lage auf dem Arbeitsmarkt dazu, dem vorbereitenden Departement in diesen Fällen zu folgen. Sowieso agierte der Regierungsrat mehr als Zustimmung, denn als Korrektiv. In

den sechs Fällen, in denen er einschritt oder ihm die Entscheidung überlassen wurde, folgte er den Antragssteller*innen. Besonders erfolgsversprechend war indes ein Antrag, wenn er von einem/einer Arbeitgeber*in oder einem Anwalt unterstützt wurde. Dieses Ergebnis leitet direkt zum nächsten Kapitel über. Es führt die Notwendigkeit der Analyse des Zugangs zu einem Rechtsmittelverfahren und der Bedingungen während eines Verfahrens vor Augen.

9.2 Zugangsbarrieren

Auf einen ersten Blick erscheinen die Bedingungen, die bei einer Eingabe erfüllt sein mussten, damit ein Rekurs behandelt wurde, minimal: Es reichte ein handgeschriebener Brief mit einer Begründung des Rekurses. Auch eine genügend ausführliche Rechtsmittelbelehrung, die sowohl die Fristen als auch die anzurufenden Instanzen beinhaltete, scheint gewährleistet gewesen zu sein. Die Rekursfrist und die Rekursinstanz waren auf der Rückseite des Entscheidungsformulars, das Migrant*innen zugestellt wurde, schriftlich festgehalten. Das Nichteinhalten der Rekursfristen war denn auch kaum Thema. Gerade mal in zwei der 561 untersuchten Fälle hielt der Regierungsrat fest, dass aufgrund der verspäteten Eingabe eigentlich auf die Beschwerde nicht hätte eingetreten werden müssen – in beiden Fällen behandelten er und die vorbereitenden Departemente die Gesuche materiell dennoch, wenn auch verkürzt und abschlägig.⁹³⁴ Zudem gewährten die Behörden eine Frist von ein paar Tagen, um eine Rekursbegründung nachzureichen.⁹³⁵ Der konstanten verwaltungsrechtlichen Praxis folgend leiteten die amtlichen Stellen zudem offenbar einen Rekurs, der zwar rechtzeitig aber bei der falschen Behörde einging, an die zuständigen Stellen weiter.⁹³⁶

Auf einen zweiten Blick offenbart die Analyse jedoch verschiedene Barrieren, sowohl vor als auch während des Rechtsmittelverfahrens. Wichtige in der rechtssoziologischen Literatur in verschiedenen Rechtszusammenhängen besprochene Zugangsschranken, wie die sprachlichen und rechtlichen Kenntnisse, die eine betroffene Person mit sich bringen musste, um den Entscheid zu

⁹³⁴ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 18.8.1964, Departement des Innern des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat, 24.7.1964 und SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 2.11.1965, Departement des Innern des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat, 14.10.1965.

⁹³⁵ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 6.3.1967. Entwurf des Regierungsratsbeschlusses, S. 2: «Es entspricht der Praxis des Regierungsrates, im Falle eines Rekurses kurze Nachfristen für die Begründung zu gewähren, jedoch ist es nicht üblich, Rekursbegründungen entgegenzunehmen, die mit mehr als einmonatiger Verspätung eingereicht werden.»

⁹³⁶ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 15.9.1970, Regierungsratsbeschluss vom 15.9.1970, S. 2: «Nach konstanter verwaltungsrechtlicher Praxis vermag jedoch die Einreichung eines Rechtsmittels - sofern sie rechtzeitig erfolgt ist - bei der unzuständigen Behörde dem Rekurrenten nicht zu schaden; der Rekurs ist vielmehr der zuständigen Behörde zuzustellen.»

verstehen und einen begründeten Rekurs zu formulieren, müssen auch im vorliegenden Kontext diskutiert werden.⁹³⁷

Insbesondere die lokalen Sprachkenntnisse gilt es im Migrationskontext hervorzuheben. Auch hier könnte ein erster Blick in die Analyse dazu verleiten, anzunehmen, dass kaum sprachliche Hindernisse bestanden. Migrant*innen engagierten Unterstützer*innen, die beim Verfassen eines Rekurses halfen, und der Regierungsrat akzeptierte einige Eingaben beispielsweise in italienischer Sprache – dies hing vermutlich mit der Stellung des Italienischen als offizielle Landessprache der Schweiz zusammen. Die Tatsache, dass Migrant*innen aber in einigen Fällen sprachliche und rechtliche Unterstützung suchten, um ihre Argumente überzeugend darlegen zu können, deutet darauf hin, dass das Fehlen lokaler Sprachkenntnisse für die Auslegung der Argumentation ein Hindernis darstellte. Die Tatsache, dass ein Rekurs, der von einer Migrant*in alleine eingegeben wurde, verhältnismässig geringere Aussichten auf Erfolg hatte, ist ein weiteres Indiz für Hindernisse auch während des Verfahrens.

Dies offenbart, dass es durchaus eine rechtliche Expertise brauchte, um einen Rekurs zu verfassen, gerade bei mangelnden Sprachkenntnissen. Um eine solche in Anspruch nehmen zu können, brauchten Migrant*innen die nötigen finanziellen Mittel oder soziale Kontakte. Bei einer Rekursfrist von 14 Tagen war es schwierig, eine solche einzuholen, was es nötig macht, die einleitende Aussage zu differenzieren. Zwar war die Einhaltung der Frist kaum Thema, doch wie viele Personen keinen Kurs eingaben, weil es ihnen unmöglich war, in dieser kurzen Zeit rechtliche Unterstützung einzuholen, oder einen Rekurs zu spät einreichen, dieser aber nicht dokumentiert wurde, kann nicht abschliessend beantwortet werden. Wichtiger rechtlicher Beistand war Peter Stein, der sich für die italienische INCA betätigte (vgl. Teil I) und von ihr auch bezahlt wurde. Die italienischen Arbeiter*innen mussten keine Anwaltskosten tragen, wodurch die Vereinigung eine wichtige Lücke schloss.⁹³⁸ Wie die einzelnen Fälle in Kapitel 9.3 veranschaulichen, setzte sich dieser im Rahmen seiner Tätigkeiten bei der INCA auch in fremdenpolizeilichen Angelegenheiten für verschiedene Migrant*innen ein und unterstützte sie bei aufwendigen Prozessen. Sein eigentliches Spezialgebiet war aber das Sozialversicherungsrecht. Er behandelte darüber hinaus Fälle von Mietstreitigkeiten.⁹³⁹

Die Analyse der Rekurschriften offenbart parallel zu den sprachlichen Barrieren eine grundlegende Schwierigkeit in der Begründung eines Rekurses. So lehnte die Fremdenpolizei Basel-Stadt ein Gesuch für gewöhnlich mit einer Begründung ab, die sie auf einem Formular festhielt (vgl. Abb. 3). Artikel 19, Absatz 2 des ANAG schrieb nämlich vor, dass ablehnende Entscheide zu

⁹³⁷ Vgl. Goebel, Joachim: Zivilrechtsdogmatik und Verfahrenssoziologie (Schriftenreihe zur Rechtssoziologie und Rechtssachenforschung 76), Berlin 1994, bes. S. 77–206.

⁹³⁸ Interview mit Peter Stein, geführt am 26.4.2017.

⁹³⁹ Interview mit Peter Stein, geführt am 26.4.2017.

begründen seien. Abbildung 3 zeigt jedoch exemplarisch, wie knapp die Begründungsformulierungen ausfielen. Der Rechtsvertreter eines Ehepaares monierte genau diesen Umstand: «Inbezug auf das «unerwünscht» ist [Herr Caruso*] völlig auf Vermutungen angewiesen, und er weiss nicht, was an seiner persönlichen Einstellung und an seinem Verhalten als unerwünscht bezeichnet werden könnte.»⁹⁴⁰

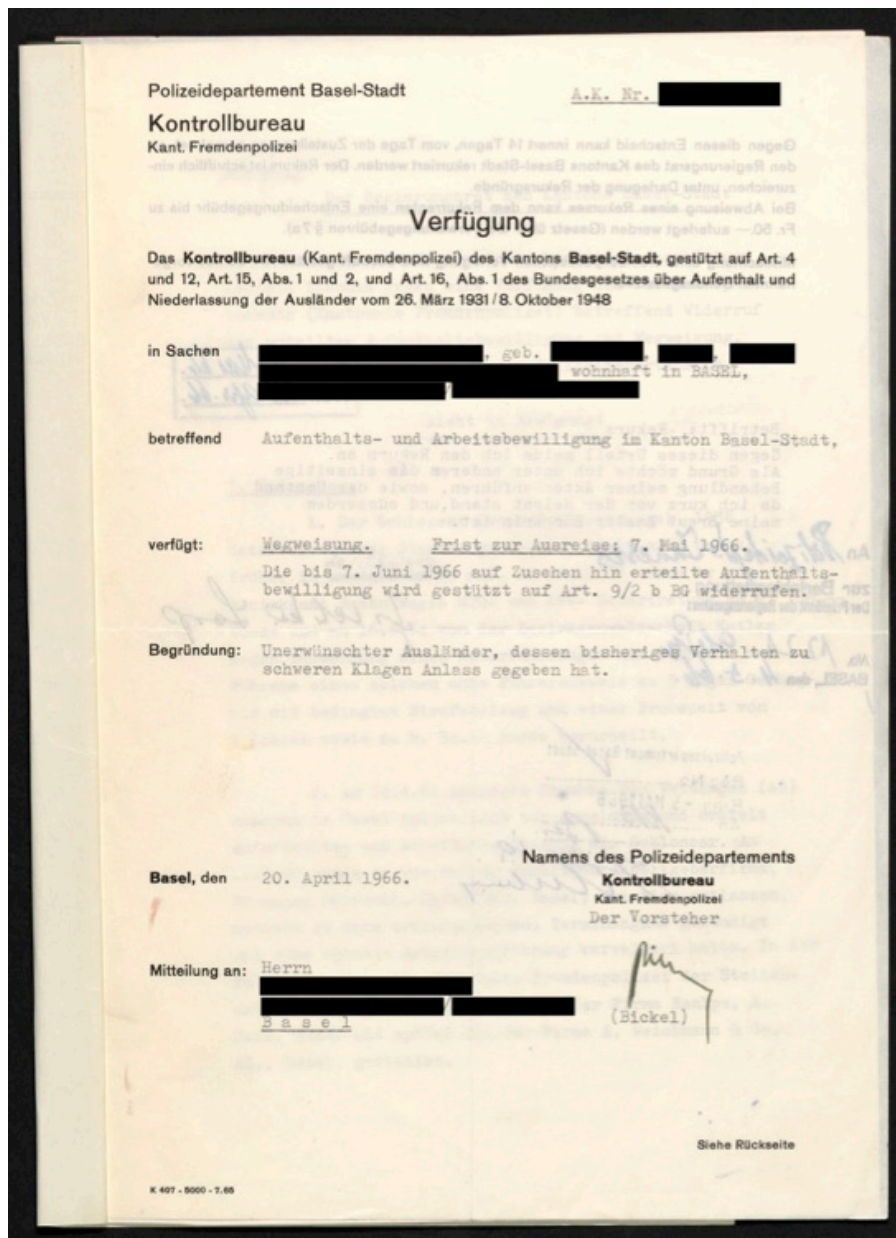


Abbildung 3: Verfügung über Wegweisung eines «unerwünschten Ausländers» durch die kantonalen Fremdenpolizei 1966. Quelle: StABS, SK-REG 10-3-1.

⁹⁴⁰ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 21.4.1964, Rekurschreiben des Anwaltes an Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 25.2.1964, S. 2.

Ähnlich, aber konkreter kritisierte der Arbeitgeber von Roberto Martinez* 1964 die aus seiner Sicht zu knappe Begründung, die dem ablehnenden Entscheid zugrunde lag. Das vorgedruckte Formular würde zwar entsprechend den Forderungen im ANAG eine Rubrik zur Begründung enthalten, doch:

«Die Begründung der Vorinstanz kann aber unmöglich als solche angesehen werden. Der Verweis auf «grundsätzliche Erwägungen» und auf die «Konsequenzen», wie dies in der Verfügung des Kontrollbureaus geschieht, genügt für sich allein nicht, die Gründe der Abweisung des Gesuches darzulegen, weil dies die Frage offen lässt, welches die grundsätzlichen Erwägungen der Vorinstanz waren, die zur Abweisung des Gesuches führten und welche Konsequenzen das Kontrollbureau zu seinem Entscheid veranlassten».⁹⁴¹

In der Begründung eines Antrages waren die Gesuchsteller*innen also vor grössere Probleme gestellt. Der Rekurs musste Bezug nehmen auf den vorausgehenden ablehnenden Entscheid und darlegen, wieso und aufgrund welcher Tatsachen man anderer Ansicht war. Dabei wusste die Beschwerdeführerin oft nicht, wie die Begründung zustande kam, was es wiederum schwierig machte, einen Rekurs zu begründen.

Erschwerend hinzu konnte das Verlangen eines Kostenvorschusses von 50 Franken kommen.⁹⁴² Dieser spielte offenbar insbesondere bei Rekursen eine Rolle, denen bereits ein im Sinne der Antragstellerin negatives Wiedererwägungsgesuch vorausging.⁹⁴³ Zudem wurde der Vollzug des Entscheids durch ein Rekursverfahren nicht automatisch ausgesetzt, wie Paragraph 22 des kantonalen Gesetzes zeigt: «Die Erhebung eines Rekurses an den Regierungsrat wegen Ausweisung oder wegen Widerrufs oder Entzuges einer Bewilligung hemmt den Vollzug nicht, sofern der Präsident des Regierungsrates keine gegenteilige Verfügung trifft.»⁹⁴⁴

Besondere Erwähnung muss bezüglich der Barrieren und der Schwierigkeiten in der Begründung eines Antrages auch die eingeschränkte Akteneinsicht in verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten

⁹⁴¹ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 2.2.1965, Rekurschreiben des Arbeitgebers an den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 25.11.64, S. 2.

⁹⁴² StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 21.1.1964, Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat, 16.1.1964, Präsidialauftrag No. 398 und Ebd., Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 28.1.1964, mit Verweis auf: §§ 7a und 9 des Gesetzes über die Verwaltungsgebühren vom 31.3.21.

⁹⁴³ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 28.1.1964, Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat, 17.1.1964, Präsidialauftrag No. 2871.

⁹⁴⁴ Gesetz betreffend Aufenthaltswesen (vom 22. Oktober 1936), §22. Anders als heute: Spescha et al. halten in ihrem Handbuch fest, dass wie bei den meisten verwaltungsrechtlichen Entscheiden ein Rekurs grundsätzlich aufschiebende Wirkung entfalte. Sie weisen aber auch für heute darauf hin, dass die exakten Angaben den kantonalen Bestimmungen zu entnehmen seien: Spescha, Marc; Kerland, Antonia; Bolzli, Peter: Handbuch zum Migrationsrecht. 2., unveränderte Auflage, Zürich 2015 (Stand der Rechtsprechung 2014), S. 363.

finden. Aufschlussreich für die Analyse dieses Umstandes ist die Stellungnahme des Polizeidepartements an den Regierungsrat vom 9. Oktober 1968 in Bezug auf eine Beschwerde von Peter Stein (zu seiner Person vgl. Teil I). Daraus wird ein grundsätzliches Problem der verwaltungsrechtlichen Verfahren ersichtlich. Zwar soll abgeleitet aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör des Artikels 4 der Bundesverfassung auch hier Akteneinsicht gewährleistet werden, doch dies nur unter Vorbehalt:

«Der aus Art. 4 der Bundesverfassung fliessende Anspruch auf uneingeschränktes rechtliches Gehör umfasst auch die Befugnis, in Verwaltungsakten Einsicht zu erhalten, unter Vorbehalt allerdings von verwaltungsinernen Auskünften und vertraulichen Akten, für deren Geheimhaltung berechtigte Interessen bestehen. Nach konstanter baselstädtischer Praxis wird die Akteneinsicht somit nur in beschränktem Masse gewährt. Sie wird verweigert, wenn schutzwürdigere Interessen dem Einsichtsrecht vorgehen, wie Interessen öffentlicher Natur oder erhebliche Privatinteressen. Aus den dargelegten Gründen hält das Polizeidepartement die Akten über Privatpersonen, seien es Schweizer oder Ausländer, grundsätzlich geheim. Insbesondere wird denjenigen Personen keine Akteneinsicht gewährt, mit denen sich das Polizeidepartement in irgend einer Form administrativ zu befassen hat.»⁹⁴⁵

Die Diskussion zwischen Stein und dem Regierungsrat hatte sich aufgrund der Tatsache entbrannt, dass Stein als Rechtsvertreter seines Mandanten zwar Akteneinsicht erhielt, diese jedoch nur im Gegenzug mit einer Unterschrift unter ein Revers, das ihn zur Verschwiegenheit verpflichtete. Diese Unterschrift verweigerte Stein. Mit einer solchen Unterschrift wollten die Behörden gewährleisten, dass die Anwälte die Akten vertraulich behandelten und keine Namen von Auskunftspersonen weitergaben, damit diese nicht zivil- oder strafrechtlich belangt werden konnten. Nach Meinung von Stein wurden die Auskunftspersonen in verwaltungsrechtlichen Verfahren damit jedoch bessergestellt als Zeug*innen in einem Strafgerichtsverfahren.

«Eine angemessene Vernehmlassung zu Vorwürfen ist nur dann möglich, wenn der Beurteilte Gelegenheit erhält, sich frei zu äussern und man ihm auch mitteilt, wer Vorwürfe gegen ihn erhoben hat und welcher Art diese Vorwürfe sind. Wer Gegenstand einer Aussage einer andern Person ist, muss sich gegen diese Aussagen wehren können. Wird die Drittperson als Zeuge einvernommen, so muss sie vor dem Gericht in Anwesenheit der Parteien aussagen und muss allenfalls mit einer Strafklage wegen falschen Zeugnisses rechnen. Andererseits ist der Zeuge vor einer unbegründeten Anzeige durch die Vorschriften betreffend falsche Anschuldigung geschützt. Nicht recht verständlich ist es,

⁹⁴⁵ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 15.10.1968, Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat, 9.10.1968, Präsidialauftrag No. 2366, S. 2.

wenn das Polizeidepartement im Verwaltungsverfahren die Auskunftsperson besser stellen will. Weshalb soll sie nicht mit Rechtsnachteilen rechnen müssen, wenn sie die Verwaltungsbehörden anlügt oder einfach unfundierte Vermutungen weiter verbreitet, welche dann von der Verwaltung als Grundlage für schwerwiegende Beschlüsse verwendet werden. Einzige Garantie gegen solch schwankende Grundlagen ist das absolute Oeffentlichkeitsprinzip. Dabei kann bei besonders heiklen Verhältnissen, wo die Sicherheit des Staates beispielsweise in Frage steht, immer noch eine Ausnahme von der Partei-Oeffentlichkeit gemacht werden. Wenn aber bei schwerem Rechtsbruch, nämlich beim Strafdelikt, die völlige Partei-Oeffentlichkeit gewährt wird, ist nicht einzusehen, wenn bei Verstoss gegen blosse Ordnungsvorschriften im Verwaltungsverfahren eine halbe oder ganze Geheimhaltung praktiziert wird.»⁹⁴⁶

Für das Polizeidepartement war die Verschwiegenheit jedoch zentral, denn würde diese aufgehoben, würde dies ihrer Meinung nach viele Personen davon abhalten, insbesondere ungünstige Auskünfte zu erteilen. Dass die Anwälte überhaupt Akteneinsicht erhielten, beurteilte das Polizeidepartement bereits als weitreichend genug.

«Diese Akteneinsicht wird allein aus Entgegenkommen gewährt. Sie erleichtert den Anwälten die Abfassung einer Rekurschrift und ermöglicht ihnen, Tatbestände in ihren ganzen Zusammenhängen objektiv abzuklären und ihren Rechtsschriften zugrunde zu legen. Insbesondere ist damit den Anwälten Gelegenheit geboten, allenfalls wahrheitswidrige Tatsachen in den Akten aufzufinden und durch eigene Erhebungen richtigzustellen. Auch die Polizeibehörden haben alles Interesse daran, dass ihre Auskünfte in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht auf dem Rekursweg richtiggestellt werden.»⁹⁴⁷

Mehr könne nicht getan werden, denn dieses Entgegenkommen gegenüber Anwälten sei unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit bereits sehr weitgehend. Diese eingeschränkte Akteneinsicht verweist auf ein grundsätzliches Problem in verwaltungsrechtlichen Verfahren, von welchem auch die Rekurse von Migrant*innen betroffen waren. Der fehlende Zugang machte es für die betroffenen Migrant*innen und ihre Unterstützer*innen schwierig, einen Rekurs richtig auszuarbeiten, und die Akten entfalteten durch die Beschränkung des Zugangs auf Anwälte eine grosse Wirkungsmacht.⁹⁴⁸ Die Behördenvertreter*innen waren sich indes einige, dass sie sich in der Regel auf «wahrheitsgetreue Aussagen» ihrer Informant*innen abstützen könnten und hielten fest, dass sie

⁹⁴⁶ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 15.10.1968, Beschwerdeschrift von Peter Stein an Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 16.8.1968, S. 4.

⁹⁴⁷ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 15.10.1968, Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat, 9.10.1968, Präsidialauftrag No. 2366, S. 4.

⁹⁴⁸ Kaufmann, Claudia; Leimgruber, Walter (Hg.): Was Akten bewirken können. Integrations- und Ausschlussprozesse eines Verwaltungsvorgangs, Zürich 2008.

verpflichtet waren, diese «nach Möglichkeit» zu überprüfen. Wie die folgenden Ausführungen zeigen, war der Ausdruck «nach Möglichkeit» dehnbar und der Ausgang der Abklärungen entscheidend davon abhängig war, wem während des Verfahrens wie viel Glauben geschenkt wurde, was zu Kritik an der Vorgehensweise der Behörden führte.

9.3 Kritik am Verfahren: Eingehendere materielle und «zeitgemässe» Prüfung

Die materielle Prüfung der vorgebrachten Beschuldigungen gegenüber Migrant*innen durch die Fremdenpolizei und damit einhergehend generell die Praxis der Fremdenpolizei wurden zum Gegenstand grossrätlicher und medialer Kritik, da sie in den Augen der Kritiker*innen ungenügend durchgeführt wurde. Zwei aufschlussreiche Fälle aus den Jahren 1963 und 1968 bezeugen dies. Bei beiden Fällen ging es um Rekurse gegen die Verweigerung des Aufenthaltsrechtes beziehungsweise den nachträglichen Widerruf des Aufenthaltsrechtes und die damit verbundene Wegweisung aufgrund einer angeblichen Beziehung zu und einer gemeinsamen Wohnsitznahme ohne Heirat mit einer Basler Bürgerin. Im Kanton Basel-Stadt wurde das Konkubinatsverbot erst 1978 aufgehoben. Bis zu diesem Zeitpunkt war das Zusammenleben in sogenannter wilder Ehe ein Offizialdelikt. In beiden Fällen setzte sich der Grosse Rat mit den Rekursen auseinander. 1963 war zudem die Petitionskommission des Grossen Rats involviert, 1968 korrigierte das Bundesgericht den Entscheid der kantonalen Behörden aufgrund des ungenügenden Gewährens des rechtlichen Gehörs, worauf das Schicksal der betroffenen Person medial diskutiert wurde. Zudem stellte sich in beiden Fällen die Frage der Verhältnismässigkeit des Entscheids in Bezug auf die den Migranten vorgeworfenen Tatsachen.

9.3.1 Die Petitionskommission als Möglichkeit, um erhöhte Aufmerksamkeit zu erreichen: Der Fall von Giuseppe Catoni*

Im ersten Fall handelte es sich um Giuseppe Catoni*. Er war seit über sechs Jahren als Grenzgänger in Basel angestellt. Während dieser Zeit lernte er eine Frau kennen und lieben, mit der er schliesslich ein uneheliches Kind hatte – in Italien war er jedoch mit einer Italienerin verheiratet. Die Beziehung zur Frau in Basel führte zum Wegweisungsentscheid der Fremdenpolizei, wogegen Catoni* mithilfe von Peter Stein rekurierte. Doch sowohl die kantonalen Behörden als auch das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement lehnten den Rekurs ab und verfügten neben der Wegweisung auch eine Einreisesperre für zwei Jahre. Veranlasst sahen sich die Behörden zu diesem Schritt wegen «sittlichen Vergehens» und der Nichtbeachtung fremdenpolizeilicher Anordnungen,

die ihm verboten hatte, weiterhin mit seiner Partnerin, mit der er ein Kind hatte, in Basel zu wohnen.

Peter Stein sah sich daraufhin als Anwalt von Catoni* dazu veranlasst, den Weg über die Petitionskommission des Grossen Rates zu nehmen, um auf das Schicksal seines Mandanten aufmerksam zu machen. Die Petitionskommission nahm in der Folge ausführlich zur Eingabe von Stein Stellung und rügte darin die Vorgehensweise beider Behörden deutlich: Der Petent Catoni* sei seit Langem in Basel tätig und könne sich aufgrund der Bedingungen in Italien nicht scheiden lassen, weswegen er immer noch verheiratet sei, obwohl er schon lange von seiner Frau getrennt lebe. Hätte er sich indessen scheiden lassen können, hätte er seine Geliebte hier in Basel geheiratet. Weil er trotz der Ermahnungen ab und an bei ihr übernachtet habe, sei eine bedingte Gefängnisstrafe ausgesprochen und die Einreisesperre verhängt worden. Die Petitionskommission respektierte zwar, wie sie festhielt, die Beschlüsse der eidgenössischen und kantonalen Behörden, setzte sich aber dennoch mit dem Fall materiell auseinander, da es nach der Vernehmlassung zu einem neuen Gesuch kommen würde:

«Die Kommission ist einhellig der Meinung, dass die erlassene Verfügung zu hart ausgefallen ist. Zur Begründung ist im wesentlichen vor allem davon auszugehen, dass sich der Petent, der als Grenzgänger während sechs Jahren im Gebiete des Kantons Basel-Stadt in Arbeit gestanden hat, sich – auch gemäss den Akten der kantonalen Fremdenpolizei – mit einer Ausnahme klaglos verhalten hat und dass ihm sein ehemaliger Arbeitgeber ein ausgezeichnetes Zeugnis ausstellt. Diese einzige Ausnahme betrifft sein mehrfach erwähntes Vergehen gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften, wofür er vom zuständigen Richter mit der gesetzlich vorgesehenen Strafe belegt worden ist. Wird zudem berücksichtigt, dass dieses Vergehen auf eine verständliche Bindung an sein Kind und dessen Mutter, für die er offensichtlich auch in finanzieller Hinsicht pflichtgemäss sorgt, zurückzuführen ist, erscheint die als zusätzliche Sanktion ausgesprochene administrative Verfügung eine nicht mehr zu rechtfertigende Härte. Daran ändert auch nichts, wenn die Einreisesperre nicht als Strafe, sondern gemäss Rekursentscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement als ‘administrative Fernhalte- und Kontrollmassnahme’ bezeichnet wird. In Wirklichkeit trifft gerade diese Massnahme den Petenten weit härter als die vom Richter ausgesprochene Strafe. Die Kommission ist mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement der Auffassung, dass Ausländer, die das schweizerische Gastrecht geniessen wollen, sich in jeder Hinsicht klaglos zu verhalten haben. Sie ist aber der Meinung, dass im vorliegenden Fall die persönlichen Verhältnisse des Petenten ebenfalls berücksichtigt werden sollten und dass ihnen mehr Gewicht beigemessen werden sollte als einem Vergehen

gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften, dessen Ursache letztlich gerade in diesen besonderen persönlichen Verhältnissen zu suchen ist.»⁹⁴⁹

Im Anschluss an die Debatte im Grossen Rat doppelte der Präsident der Petitionskommission mit einem Brief an den Vorsteher des Polizeidepartements nach, da weder Letzterer noch ein Vertreter bei der Grossratsdebatte anwesend waren. In seinem Brief hielt der Präsident fest, dass die Praxis der Fremdenpolizei unter dem Eindruck dieses Falles im Allgemeinen diskutiert wurde, und die Petitionskommission zum Schluss gekommen sei, dass erstens bei Ausweisungen, Einreisesperren und bei der Behandlung von Gesuchen die Fremdenpolizei oftmals nur formell entscheiden würde. Er hielt fest, dass die Petitionskommission wünscht, «dass Verfügungen und Gesuche vor allem in materieller Hinsicht besser geprüft werden». Zweitens vertrete die Kommission die Meinung, dass auch die menschlichen Belange mitbedacht und nicht nur die Arbeitskraft gesehen werden solle. «Die Kommission glaubt, dass besondere Verhältnisse bei den an sich erwünschten ausländischen Arbeitskräften auch von der Fremdenpolizei in ihren Beschlüssen mit in Erwägung gezogen werden sollten.»⁹⁵⁰

Das eigentliche Anliegen der Petition, dass sich der baselstädtische Regierungsrat beim eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement für Catoni* einsetzen solle, wurde zwar vom Grossen Rat unterstützt und an den Regierungsrat überwiesen,⁹⁵¹ der Regierungsrat entschied jedoch trotzdem, nicht zu intervenieren, da das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement den eingereichten Rekurs bereits abschlägig beantwortet hatte. Bereits am 5. Juni 1964 würde die Einreisesperre so oder so dahinfallen, liess der Regierungsrat im Oktober 1963 die Petitionskommission wissen, und man sei bereit, ein neues Gesuch um Aufenthaltsbewilligung nach Ablauf dieser Frist wohlwollend zu prüfen, wenn Catoni* nicht mehr mit seiner Geliebten im Konkubinat leben würde.⁹⁵²

Peter Stein versuchte also über das Instrument der Petition einen kreativen Weg zu finden, um sich Gehör für die Anliegen seines Mandanten zu verschaffen und auf die Unverhältnismässigkeit des Entscheides in diesem Fall aufmerksam zu machen. Sowohl die Petitionskommission als auch der Grosse Rat folgten seiner Argumentation und versuchten Einfluss auf die Praxis der Fremdenpolizei zu nehmen und sie zu grundlegenden Überlegungen anzuhalten. Für die betroffene Person

⁹⁴⁹ StABS, PD-REG 3a 188698, Schreiben der Petitionskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt an den Grossen Rat vom 29.4.1963, S. 2-3 und Ebd., SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 5.2.1963.

⁹⁵⁰ StABS, PD-REG 3a 188698, Schreiben der Petitionskommission durch dessen Präsidenten an Vorsteher des Polizeidepartements, 14.5.1963, S. 1.

⁹⁵¹ StABS, PD-REG 3a 188698, Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 9.5.1963.

⁹⁵² StABS, PD-REG 3a 188698, Schreiben des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt an den Grossen Rat mittels RRB vom 29.10.1963. Der Regierungsrat antwortet im Sinne des Departements des Innern und des Polizeidepartements.

erfolgte jedoch – soweit dies beurteilt werden kann – keine direkte zeitnahe Änderung der Situation. Erst ein neues Gesuch, das frühestens am 5. Juni 1964 – also fast zwei Jahre nach erfolgtem Rekurs – beim eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingereicht werden konnte, würde ihm wieder ermöglichen, in der Schweiz zu arbeiten und sein Kind regelmässig zu sehen.

Der Fall führt uns vor Augen, dass die Petitionskommission auf einen «menschlichen» Umgang pochte und damit an eine diskursive Forderung, die im ersten Teil der Arbeit ausführlich besprochen wurde, anknüpfte. Zudem erhoffte sie sich durch die Kritik eine bessere Prüfung der gesamten Lebenssituation von Migrant*innen bei der Beurteilung eines Aufenthaltsgesuches oder Rekurses durch die Fremdenpolizei und nicht nur eine schematisch formelle Vorgehensweise. Die Kritik der Petitionskommission zeigt uns gleichzeitig aber auch, dass eine solche Vorgehensweise offensichtlich gängig war und die Handlungsmöglichkeiten von Migrant*innen einschränkte.

9.3.2 Der Gang vor das Bundesgericht als Möglichkeit, um Recht zu bekommen: Der Fall von Mario Fontana*

Auch den Fall von Mario Fontana* diskutierte der Grosse Rat aufgrund einer Interpellation von Hansjörg Hofer, damals Mitglied der PdA, nachdem das Bundesgericht sich mit dem Fall beschäftigt hatte und Fontana* in der Folge Recht zusprach. Auch Fontana* engagierte Peter Stein als Rechtsvertreter. Er hielt sich seit 1956 in Basel auf und hatte seit 1964 eine Ganzjahresbewilligung. Diese wurde ihm 1967, nach zwölf Jahren mehr oder weniger ununterbrochenem Aufenthalt in Basel, nicht verlängert, weil ihm die baselstädtische Fremdenpolizei «Ehestörung» vorwarf. Nach der Nichtverlängerung stellte Fontana* ein Gesuch um Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung im Nachbarkanton Basel-Landschaft, das ihm dieser bewilligte. Aufgrund der Intervention eines Beamten der baselstädtischen Fremdenpolizei widerrief die basellandschaftliche Fremdenpolizei Fontanas* Aufenthaltsbewilligung jedoch kurze Zeit später wieder. Der baselstädtische Beamte der Fremdenpolizei insistierte persönlich bei seinen Kollegen, dass zumindest eine Verwarnung an die Adresse von Fontana* nötig sei, da er trotz Ermahnung im Kanton Basel-Stadt die Beziehung mit der verheirateten Katherina Weller* fortgeführt und damit «gegen die öffentliche Ordnung» verstossen habe. Mario Fontana* rekurrierte gegen diese Widerrufung. Für seine Anliegen fand er beim basellandschaftlichen Regierungsrat jedoch kein Gehör – Fontana* habe ihm bei der Anmeldung Informationen vorbehalten. Der Regierungsrat wolle keinen Ausländer aus einem Nachbarkanton übernehmen, der nicht «einwandfrei» sei.⁹⁵³

⁹⁵³ Vgl. StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zu den Regierungsratsbeschlüssen vom 15.10.1968 und 11.11.1968, Staatsrechtliche Kammer für Beschwerden wegen Verletzung von Art. 4 BV, Sitzung vom 27.3.1968 und Bericht des Präsidenten der Regierung des Kantons Basel-Stadt an Gesamtregierungsrat vom 25.7.1968. In der Interpellation von Hansjörg Hofer, die dem Dossier ebenfalls beigelegt ist, ist die Rede von «ehebrecherischer Beziehungen».

Mario Fontana* fand sich mit dieser Entscheidung nicht ab, sondern gelangte gemeinsam mit seinem Anwalt ans Bundesgericht. Mit der gleichen Begründung, die er auch dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft vorgelegt hatte, – dass ihm das rechtliche Gehör und damit Artikel 4 der Bundesverfassung verweigert worden war –, verlangte er die Aufhebung des Entscheids. Das Bundesgericht führte ausführlich die einzelnen Tatbestände aus und gab ihm in der Folge Recht. Sowohl Fontana* selbst als auch Katharina Weller* und ihr angeblich betrogener Ehemann bestritten nämlich, dass ein sexuelles Verhältnis zwischen Fontana* und Frau Weller* je bestanden habe. «Die Behauptung stützt sich auf die Angaben eines dem Beschwerdeführer nicht bekanntgegebenen Dritten an einen Beamten des Kantons Basel-Stadt.»⁹⁵⁴ Diese wären sehr allgemein gewesen und könnten als Grundlage für einen so einschneidenden Entscheid nicht genügen. Es sei zwar legitim, so das Bundesgericht weiter, dass sich Baselland grundsätzlich auf die Behörden von Basel-Stadt abstützen würden, doch: «Der Entscheid muss sich damit aber auch die Mängel entgegenhalten lassen, welche den übernommenen Feststellungen anhaften.»⁹⁵⁵ Nur wenn sich die Tatsachen bestätigt hätten, «nachdem der Beschuldigte selbst Gelegenheit erhalten hätte sich dazu zu äussern»,⁹⁵⁶ hätte ein solcher Entscheid getroffen werden dürfen. Fontana* hatte im Verfahren in Baselland jedoch keine Möglichkeit erhalten, Stellung zu den Vorwürfen zu beziehen.

Das Bundesgericht schloss denn auch seine Ausführungen mit der Gutheissung der Beschwerde und hob den Entscheid der Fremdenpolizei Basel-Landschaft auf: «Unter solchen Umständen durfte die Behauptung, der Beschwerdeführer habe durch seine Beziehungen zu Frau [W.*] [...] zu Klagen Anlass gegeben, nicht ohne Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör als erwiesen angesehen werden.»⁹⁵⁷

Nach erfolgtem Bundesgerichtsentscheid und aufgrund der medialen Aufmerksamkeit sah man sich auch im Kanton Basel-Stadt dazu gezwungen, den Fall nochmals eingehend zu überprüfen. Der Präsident des Regierungsrates schrieb einen Bericht an den Gesamtregierungsrat, in dem er die einzelnen Vorkommnisse und Schritte des Falles noch einmal aufrollte und zu klären versuchte, ob bei den baselstädtischen Behörden Fehler begangen wurden.⁹⁵⁸ Die Verletzung des rechtlichen

⁹⁵⁴ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zu den Regierungsratsbeschlüssen vom 15.10.1968 und 11.11.1968, Staatsrechtliche Kammer für Beschwerden wegen Verletzung von Art. 4 BV, Sitzung vom 27.3.1968, S. 9.

⁹⁵⁵ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zu den Regierungsratsbeschlüssen vom 15.10.1968 und 11.11.1968, Staatsrechtliche Kammer für Beschwerden wegen Verletzung von Art. 4 BV, Sitzung vom 27.3.1968, S. 9.

⁹⁵⁶ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zu den Regierungsratsbeschlüssen vom 15.10.1968 und 11.11.1968, Staatsrechtliche Kammer für Beschwerden wegen Verletzung von Art. 4 BV, Sitzung vom 27.3.1968, S. 10.

⁹⁵⁷ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zu den Regierungsratsbeschlüssen vom 15.10.1968 und 11.11.1968, Staatsrechtliche Kammer für Beschwerden wegen Verletzung von Art. 4 BV, Sitzung vom 27.3.1968, S. 11.

⁹⁵⁸ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zu den Regierungsratsbeschlüssen vom 15.10.1968 und 11.11.1968, Bericht des Präsidenten der Regierung des Kantons Basel-Stadt an Gesamtregierungsrat vom 25.7.1968.

Gehörs, wie es das Bundesgericht beanstandete, sah der Präsident des Regierungsrates im Falle von Basel-Stadt nicht gegeben. Fontana* wäre von den hiesigen Behörden mehrfach angehört worden. Dass er dennoch angewiesen wurde, seinen Wohnsitz zu wechseln und das Verhältnis mit Frau Weller* aufzugeben, zeigt ein grundsätzliches Problem des Verfahrens, auf welches das Bundesgericht indirekt verwies: Die Rekurrenten konnten durch die fehlende Akteneinsicht nicht in Erfahrung bringen, wer Urheber der Anschuldigungen war. Hinzu kam, dass die Behörden offenbar nicht allen Beteiligten gleich viel Glauben schenkten. Im Falle von Mario Fontana* trauten sie weder seinen Aussagen noch denjenigen von Frau Weller*. Und dies, obwohl – wie der Präsident des Regierungsrates in seinem Bericht festhält – der Quartierschreiber, der die beiden observierte, in seinem Bericht notierte, dass «keine effektiven Beweise zu erbringen sind».⁹⁵⁹

Obwohl der Präsident des Regierungsrates festhielt, dass es nicht einfach sei, die Frage nach gravierenden Fehlern der Fremdenpolizei zu beantworten, kritisierte er den Entscheid mit dieser Aussage indirekt. Umso mehr, als dass für ihn eine «ehewidrige Beziehung» grundsätzlich kein Grund für eine Wegweisung sein durfte, wenn wie im «vorliegenden Fall einerseits keinerlei Beweise vorliegen und andererseits sowohl die verdächtige Zimmervermieterin [...] als auch ihr Ehemann diese Beziehungen energisch bestreiten. Denn selbst wenn diese Bestreitungen unrichtig wären, so läge darin zumindest ein Einverständnis mit den Beziehungen und damit ein Wegfall der Unterstellung, dass solche Beziehungen eine Ehe zerstört hätten.»⁹⁶⁰

Für den Regierungsratspräsidenten stellten sich auch weitere Fragen, beispielsweise wieso der Beamte persönlich bei der Fremdenpolizei Basel-Landschaft nachdoppelte. Diese Fragen sollten dem Polizeidepartement weitergeleitet werden, und je nach Antworten müsse entschieden werden, ob weitere Massnahmen notwendig seien. Eine direkte Stellungnahme des Polizeidepartementes zuhanden des Regierungsrates lässt sich direkt im Anschluss nicht finden, vielmehr verwies das Departement auf seine Antwort in Bezug auf die Interpellation von Hansjörg Hofer, welche der Vorsteher des Departements, Regierungsrat Franz Hauser,⁹⁶¹ vortrug. Darin wies das Departement auf den Umgang mit Artikel 9, Absatz 2 in der Praxis hin.

«Diese Bestimmung auferlegt der zuständigen Behörde eine besondere Sorgfaltspflicht bei der Prüfung eingehender Klagen. Dies trifft besonders bei Klagen über eine Störung des häuslichen Friedens zu. Leider ist die Ansicht weit verbreitet, es sei die Aufgabe der Fremdenpolizei, eine durch einen

⁹⁵⁹ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zu den Regierungsratsbeschlüssen vom 15.10.1968 und 11.11.1968, Bericht des Präsidenten der Regierung des Kantons Basel-Stadt an Gesamtregierungsrat vom 25.7.1968, S. 5.

⁹⁶⁰ StABS, SK-REG 10-3-1 Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zu den Regierungsratsbeschlüssen vom 15.10.1968 und 11.11.1968, Bericht des Präsidenten der Regierung des Kantons Basel-Stadt an Gesamtregierungsrat vom 25.7.1968, S. 5.

⁹⁶¹ Wichers, Hermann: Franz Hauser, in: HLS, Version vom 29.11.2007. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/005973/2007-11-29/>, zuletzt konsultiert am 20.6.2019.

Ausländer bedrohte Ehe durch die Wegweisung zu retten. Es scheint uns unerlässlich, dass solche Auseinandersetzungen in Zukunft durch die ordentlichen Gerichte beurteilt werden.»⁹⁶²

Mit dieser Aussage problematisierte Hauser die undefinierten Verfahrensabläufe bei fremdenpolizeilichen Abklärungen und verlangte nach einer Beurteilung solcher Fragen durch das Zivilgericht, das eindeutigeren Verfahrensregelungen kannte. Zudem kritisierte er die gesellschaftliche Instrumentalisierung der Fremdenpolizei als Ort, an dem persönliche Konflikte ausgetragen wurden. Darüber hinaus thematisierte Hauser den Handlungsspielraum, den die Formulierung «durch schwere Klagen Anlass geben»⁹⁶³ des Artikels 9 des ANAG der Fremdenpolizei zustand, mit der eine Aufenthaltsbewilligung widerrufen werden konnte. Der Rechtsbegriff «schwere Klagen» wurde nicht näher bestimmt, was den Behörden ermöglichte, unterschiedliche Lebens- und Verhaltensweisen in der Praxis zu problematisieren, wie ich in Kapitel 10 ausführen werde.

Im Falle von Mario Fontana* hatte der Bundesgerichtsentscheid eine positive Wirkung. Die Aufenthaltsbewilligung wurde ihm im Kanton Basel-Landschaft ohne neues Verfahren erteilt. Basel-Stadt hob die Wegweisungsverfügung auf, wie Regierungsrat Hauser in seiner Beantwortung der Interpellation festhielt.⁹⁶⁴ Die grosse Aufmerksamkeit, die dem Fall zuteil wurde, führte dazu, dass sich der Regierungsrat mit den Abläufen bei der Fremdenpolizei beschäftigte und aufgrund der Interpellation von Hansjörg Hofer auch im Grossen Rat Stellung dazu beziehen musste. Inwiefern diese Auseinandersetzung Auswirkungen auf die Prüfung von Rekursen in materieller Hinsicht tatsächlich hatte, muss offen bleiben. Konsequenzen auf personeller Ebene sind jedenfalls keine ersichtlich, zumindest schadete die Vorgehensweise dem Beamten, der bei der Fremdenpolizei Basel-Landschaft intervenierte, persönlich nicht, denn drei Jahre später wurde er befördert.

Die Ausführungen in Kapitel 9 zeigen, dass Rekursverfahren voraussetzungsvoll und komplex waren. So waren sprachliche Ressourcen aber auch rechtliche Kenntnisse Voraussetzungen, um eine realistische Chance auf eine Gutheissung des Rekurses zu haben. Diese innerhalb von 14 Tagen zu erwerben, war entweder mit finanziellem Aufwand verbunden oder dem Vorhandensein eines lokalen Netzwerks unterstellt. Peter Stein, als Rechtsberater der INCA, konnte in einigen Fällen diese Lücke füllen. Als Verwaltungsverfahren konzipiert waren dem Rekursverfahren für Migrant*innen weitere Schwierigkeiten inhärent: So war die Akteneinsicht nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich, und Aussagen einzelner Personen konnten deshalb nicht direkt durch die Betroffenen relativiert werden, was ihnen im Verlauf des Verfahrens grosses Gewicht geben konnten. Zudem

⁹⁶² Protokolle des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt, 61. Jahrgang, Nr. 4, Ausserordentliche Sitzung, Donnerstag den 26. September 1968, Antwort des Regierungsrates durch F. Hauser, S. 230-235, hier S. 235.

⁹⁶³ ANAG, Art. 9, Abs. 2.

⁹⁶⁴ Protokolle des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt, 61. Jahrgang, Nr. 4 Ausserordentliche Sitzung, Donnerstag den 26. September 1968, Antwort des Regierungsrates durch F. Hauser, S. 230-235, hier S. 235.

zeigen die Fallbeispiele, dass nicht allen Beteiligten in gleicher Weise Glauben geschenkt wurde und die teils komplexen familiären Verhältnisse nur wenig Berücksichtigung fanden. Strenge Sittlichkeitsvorstellungen, die sich im Konkubinatsverbot manifestierten, ermöglichten darüber hinaus, das sexuelle Verhalten unter dem Rechtsbegriff «zu schweren Klagen Anlass geben» zu problematisieren und Migrant*innen damit zu konfrontieren. Diese wiederum versuchten die Beschuldigungen zu parieren. Wie diese Prozesse von statten gingen, ist Inhalt des nächsten Kapitels. Zudem treten bei der qualitativen Auswertung der Rekursakten geschlechtsspezifische Unterschiede gerade in der Auseinandersetzung um das Bleiben-Können zutage.

10. Von widerständigen Migrant*innen, einflussreichen Arbeitgeber*innen und eigensinnigen Beamten*innen

«In Erledigung des uns erteilten Auftrages beehren wir uns, Ihnen mitzuteilen, dass unser Kontrollbureau dem Rekurrenten nachträglich den weiteren hiesigen Aufenthalt gestattet hat, nachdem er das Konkubinat mit der geschiedenen Schweizerin [Susanne Oberholz*] aufgegeben hat».⁹⁶⁵ Mit diesen Worten unterrichtete das Polizeidepartement den basel-städtischen Regierungsrat ohne Umschweife darüber, dass Francesco Sole* die Beziehung zu seiner Partnerin beendet hatte und deshalb seine Aufenthaltsbewilligung verlängert werden konnte. Problematisiert wurde damit indirekt das bisherige Verhalten des Rekurrenten: Das Zusammenwohnen mit einer – geschiedenen – Schweizerin war in den 1960er-Jahren ein Grund für eine Wegweisung oder die Nichtverlängerung einer Aufenthaltsbewilligung, wie Kapitel 9 bereits in Ansätzen darlegte. Solche Problematisierungen und die ihnen zugehörigen Handlungslogiken der Behörden sowie der Versuch von Gegendarstellungen durch Migrant*innen stehen im Folgenden im Zentrum.

In den ablehnenden Entscheidungen wurde jeweils mit einer knappen Begründung festgehalten, welche Gründe aus Sicht der Behörden zur Abweisung eines Gesuchs geführt hatten (vgl. Kapitel 9.2). Insbesondere der Begriff des «unerwünschten Ausländers» liess viel Interpretationsspielraum. Das Gesetz ermöglichte aufgrund der offenen Formulierung ganz verschiedene Verhaltensweisen zu problematisieren. Artikel 9 Absatz 2, lit. b. des ANAG hielt fest, dass die Aufenthaltsbewilligung widerrufen werden konnten, «wenn das Verhalten des Ausländers Anlass zu schweren Klagen gibt».⁹⁶⁶ Im Falle eines Rekurses waren die Behörden jedoch gezwungen, auf die für sie problematischen Aspekte genauer einzugehen. Durch die Betonung der «unerwünschten» Eigenschaften und Verhaltensweisen konstruierten die Beamten indirekt einen idealen, «erwünschten» Ausländer und zogen eine Grenze zwischen denjenigen, die zumindest zu einem Teil und zeitweise zur schweizerischen Gesellschaft gehören durften, und denjenigen, denen diese Möglichkeit verwehrt bleiben sollte. Damit transportierten die Behörden ein Bild dessen, wie sie ihre eigene Gesellschaftsordnung interpretierten.

⁹⁶⁵ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 24.7.1963.

⁹⁶⁶ ANAG, Art. 9, Absatz zwei, lit. b.

10.1 Ein «einwandfreier Gesundheitszustand» und ein angepasster Charakter – Problematisierungen und Gendarstellungen

In den Rekursdokumenten zeigen sich insbesondere drei wiederkehrende Felder, um die sich die Begründungen drehen: Erstens sind dies die Ansprüche an einen gesunden Körper der Migrant*innen, zweitens an das «sittliche Verhalten», insbesondere von Männern, und drittens an die Charaktereigenschaften. In Bezug auf diese Felder ist einerseits eine Verschiebung im untersuchten Zeitraum zu sehen, andererseits blieben gewisse Themen und Argumentationen sehr stabil.

Mental und körperlich «einwandfrei»

Zu Beginn der 1960er-Jahre waren die Diskussionen darum, wer als hundertprozentig gesund angesehen wurde, am ausgeprägtesten. Die Fremdenpolizei und der Arbeitsnachweis problematisierten in ihren Entscheiden demnach nicht nur das Verhalten und den Charakter von Migrant*innen, sondern auch deren Körper. Einige wenige Entscheide zu Beginn des Untersuchungszeitraumes belegen, dass eine Erkrankung mit dem Tuberkulose-Virus, auch wenn eine Person sich in der Schweiz ansteckte, schwerwiegende Folgen nicht nur auf die Gesundheit der Migrant*in, sondern auch auf deren Möglichkeiten eines Aufenthalts in der Schweiz hatte. Zwar gewährten die Behörden unter Umständen eine Kur in der Schweiz, doch eine Aufenthaltsverlängerung zu erhalten war schwierig, wenn nicht unmöglich.⁹⁶⁷ Wie wirkungsmächtig Akten auch über Jahre der Abwesenheit in so einem Fall sein konnten, zeigt das Beispiel von Augustus Villa*. Ende der 1950er-Jahre diagnostizierten die Ärzte in der Schweiz bei ihm eine Erkrankung mit dem Tuberkulose-Virus. Er unterzog sich in der Folge einer Kur in Davos und wurde als geheilt aus dieser entlassen. Bereits kurz danach wiesen die Behörden ein erstes Gesuch von ihm ab, 1961 stellte er, neuerlich einen Antrag auf Arbeitsbewilligung. Nach Auffassung des hiesigen Gesundheitsamtes war das Risiko eines Rückfalls jedoch bis 1964 jederzeit möglich. Das von Villa* beigelegte Arztzeugnis aus seinem Herkunftsland, das ihm beste Gesundheit attestierte, zeigte keine Wirkung. Für die Behörden war weder relevant noch klar, ob Villa* erst in der Schweiz erkrankt sei oder nicht. Viel entscheidender war für den Regierungsrat, dass die «erste Voraussetzung für die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, dass sie einen einwandfreien Gesundheitszustand aufweisen müssen» bei Villa* aufgrund der Einschätzung des Gesundheitsamtes nicht gegeben sei.⁹⁶⁸

⁹⁶⁷ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 4.5.1961 und Ebd. Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 12.6.1961. Vgl. zur Geschichte der Tuberkulose: Dommann, Monika: *Durchsicht, Einsicht, Vorsicht. Eine Geschichte der Röntgenstrahlen 1896-1963*, Zürich 2003. Dann auch Kury etc. verweisen, siehe Seminararbeit.

⁹⁶⁸ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 12.6.1961, Regierungsratsbeschluss vom 12.6.1961, S. 2.

Auch eine momentane persönliche Krise, die beispielsweise durch eine Fehlgeburt, eine Trennung oder anderes hervorgerufen wurde, und die zu verringerter Arbeitsleistung und depressiven Verstimmungen führte, verfolgte Migrant*innen im Bewilligungsprozess. Vorgängig meist positive Auskünfte zur Arbeitsleistung konnten sich unter diesen Umständen im Fallverlauf zu problematischen verdichten, wie die folgenden Fallverläufe zeigen. Eine persönliche Krise blieb bildlich gesprochen an den Migrant*innen kleben. Aktenkundig geworden, begleitete sie ihre Erkrankung, auch wenn sie der Vergangenheit angehörte.

So arbeitete Carmen Favre* seit 1950 mit Unterbrüchen in Basel, als das kantonale Arbeitsamt 1958 aufgrund eines Stellenwechselgesuchs ihre Akten genauer prüfte. Die Ehefrau ihres damaligen Arbeitgebers, Frau Birchler*, äusserte sich abschätzig und in komplettem Widerspruch zu Herrn Birchler* über Favre*: «Sie sei hysterisch» und «würde die Ehe gefährden», zudem sei sie nach der Kündigung durch Frau Birchler* im Spital gewesen und unterhalte ein Konkubinatsverhältnis mit einem Italiener. Favre* bestritt, eine Beziehung zu ihrem Arbeitgeber zu haben, sie sei mit einem Italiener verlobt. Das Spital hätte sie nie besucht, sie hätte nämlich die Ursache für ihr Leiden alleine beseitigt. Das Arbeitsamt hielt in seiner Beurteilung dennoch fest, dass von den bisherigen sieben Arbeitgebern nur zwei «eigentliche einwandfreie Auskunft geben konnten».⁹⁶⁹

Analysiert man die im Dossier der Fremdenpolizei enthaltenen Auskünfte der Arbeitgeber*innen, fällt auf, dass diese bei Verlängerungsanträgen durchwegs positiv ausfielen, wechselte Favre* aber die Stelle, beurteilten einige ehemalige Arbeitgeber*innen ihre Leistungen unvermittelt zwar meist immer noch als zufriedenstellend, fügten aber einen negativen Aspekt hinzu. So hätten die Leistungen gegen Ende «nachgelassen»⁹⁷⁰ oder es fehle ihr «an Selbstständigkeit».⁹⁷¹ Diese Ergänzungen hatten im weiteren Fallverlauf Konsequenzen, da sie so in den Akten dokumentiert und für den Fall bearbeitenden Beamten der Fremdenpolizei 1958 wieder aufgreifbar wurden und zu einer tendenziell negativen Beurteilung ihrer Leistungen führten. Die ambivalente Haltung der Arbeitgebenden gegenüber Favre* zeigte sich bereits 1956, als ihr der Inhaber eines Restaurants kündigte, obwohl er mit ihrer Arbeitsleistung sehr zufrieden war.⁹⁷² Genau derselbe Arbeitgeber stellte sie jedoch 1961 wieder ein. Für Favre* hatten – wie aus anderen überlieferten Akten zu erfahren ist – mehrere Schicksalsschläge Auswirkungen auf ihr Wohlbefinden.

⁹⁶⁹ StABS, PD-REG 3a 105283, Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt an die kantonale Fremdenpolizei, 26.9.1958.

⁹⁷⁰ StABS, PD-REG 3a 105283, Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt an die kantonale Fremdenpolizei, 31.5.1951.

⁹⁷¹ StABS, PD-REG 3a 105283, Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt an die kantonale Fremdenpolizei, 5.3.1953.

⁹⁷² StABS, PD-REG 3a 105283, Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt an die kantonale Fremdenpolizei, 11.5.1956.

Im Verlauf des Jahres 1959 erkrankte Favre* erneut. Das Arbeitsamt notierte deshalb auf ihrer Verlängerung, dass Favre* bei einer neuerlichen Erkrankung vom Gesundheitsamt untersucht werden müsse. Diese Untersuchung fand schliesslich Anfang 1961 statt. Der untersuchende Arzt hielt fest, dass «[d]ie körperliche Untersuchung [...] keine nennenswerten krankhaften Befunde» ergeben habe. Trotz dieses entlastenden Ergebnisses befasste sich der Gutachter darüber hinaus mit Favres* psychischer Verfasstheit. Sie sei «psychisch gespannt bis explosiv» und «reagiert auf die grösseren und kleineren Schwierigkeiten des Lebens mit Erschöpfungszuständen». Dennoch sollte ihr eine letzte Chance gegeben werden. Sollten sich dieselben «Erscheinungen» aber wieder zeigen, müsse ihr der weitere Aufenthalt verweigert werden.⁹⁷³

Offenbar setzten ihr bei den darauffolgenden Stellen die Müdigkeit, die von der Medikamenteneinnahme rührte, derart zu, dass ihre Arbeitsleistung bemängelt wurde. Die Behörden waren danach aufgrund der Aussagen des Gesundheitsamtes nur noch bereit, Favres* Anwesenheit bis zur Beendigung der laufenden Bewilligung zu dulden, was Favre* dazu veranlasste, im Kanton Basel-Landschaft eine Stelle anzutreten. Von den baselstädtischen Behörden wurde sie in der Folge dazu angehalten, auch ihren Wohnsitz in den Nachbarkanton zu verlegen, wogegen sich Favre* anfänglich weigerte. Doch damit nicht genug. Im neuen Jahr wiesen die Behörden des Kantons Basel-Landschaft «gestützt auf die Vorakten des früheren Aufenthaltskantons [Anm. FG: Basel-Stadt]», woraus zu ersehen sei, dass «es sich bei [Favre*] um eine unerwünschte Ausländerin handelt», ihr Gesuch um Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung ab und verfügten ihren Wegzug. Ihr Versuch, danach erneut im Kanton Basel-Stadt Fuss zu fassen, scheiterte kläglich. Ihrem neuen Arbeitgeber berichtete sie offen über die Probleme mit dem Arbeitsamt. Dieses blieb aber hart.⁹⁷⁴ Gegen diesen Entscheid rekurrierte Favre* mit Hilfe eines Anwaltes. Aus der Rekurschrift ist zu erfahren, dass sie sich unterdessen erholt habe. Trotz der für sie sehr schwierigen Zeiten hätte sie ihre Rechnungen immer beglichen, und sie sei immer «sauber» und «unauffällig» gewesen, wie verschiedene Vermieterinnen der Fremdenpolizei bestätigten. Der Regierungsrat liess sich von diesen Ausführungen nicht überzeugen und folgte dem Antrag des Arbeitsamts auf Abweisung. Damit endet das Dossier von Favre*, die unterdessen in einem Gasthof in einem anderen Land arbeitete.⁹⁷⁵

⁹⁷³ StABS, PD-REG 3a 105283, Gesundheitsamt des Kantons Basel-Stadt an das kantonale Arbeitsamt, Abt. Frauen, 11.2.1961.

⁹⁷⁴ StABS, PD-REG 3a 105283, Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt an die kantonale Fremdenpolizei, 6.8.1962.

⁹⁷⁵ StABS, PD-REG 3a 105283, Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt an die kantonale Fremdenpolizei, 4.8.1955: «Da die Auskünfte der früheren Stellen nicht ungünstig lauteten, beantragen wir Bewilligung für 6 Monate mit Stellenwechselperbot». Drei Jahre später fasste das Arbeitsamt seine Beurteilung folgendermassen zusammen: «[...] von denen (sieben Arbeitgebern) nur zwei Arbeitgeber eigentliche einwandfreie Auskunft geben konnten». Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt an die kantonale Fremdenpolizei, 26.9.1958.

Die junge Regula Huber* wurde nach ihrer Behandlung in einer psychiatrischen Klinik ebenfalls vom Gesundheitsamt untersucht. Das Gesundheitsamt, dessen Beurteilung zur Ausweisung von Huber* führte, stellte sich gegen die Empfehlung der psychiatrischen Einrichtung, einen weiteren Aufenthalt von Huber* in Basel-Stadt auch zu Erholungszwecken zu befürworten.⁹⁷⁶ Das Gesundheitsamt überprüfte die mit dem Einverständnis von Huber* zugestellten Patientinnenakten und kam zum Schluss, dass sie vor der Erkrankung bereits «immer etwas langsam, umständlich, linkisch und zerstreut» gewesen sei und dass sie mehrfach die Stelle gewechselt habe. «Kurz, sie war schon vor der Einreise in die Schweiz auffällig.»⁹⁷⁷ Das Gesundheitsamt attestierte ihr weiter, dass sie noch während langer Zeit eine ärztliche Behandlung benötige und mit Rückfällen zu rechnen sei. Obwohl das Amt das Rückfallrisiko als nicht allzu gross einschätzte – sollte Huber* ihre Medikamente regelmässig einnehmen –, bejahte es die Frage des Arbeitsamtes, ob eine Ausreise insbesondere «vom arbeitsmarktlichen Standpunkt aus gesehen» das Richtige sei, gerade weil Huber* bereits vor ihrer Einreise als «auffällig» bezeichnet werden konnte.⁹⁷⁸ Auf das Rückfallrisiko stützte sich schliesslich auch der Regierungsrat bei seiner Entscheidung ab, als er den Rekurs des momentanen Arbeitgebers von Huber* ablehnte: «Solange ein solches Rückfall-Risiko besteht, kann der Gesundheitszustand der Rekurrentin nicht als einwandfrei gelten.»⁹⁷⁹

Sowohl bei Villa* als auch bei Favre* und Huber* war das Gesundheitsamt ausschlaggebend für den aus Sicht der rekurrierenden Person negativen Entscheid. Das Gesundheitsamt wurde in allen drei Fällen vom Arbeitsamt beauftragt, ein Gutachten zu verfassen. Die ablehnenden Entscheide, die sich auf den Gesundheitszustand von Migrant*innen bezogen, folgten dabei weniger der Logik der Abwendung von Gefahr als vielmehr einer ökonomischen Handlungslogik. Die Arbeitskraft, materialisiert im Körper von Migrant*innen, musste jederzeit 100 Prozent verfügbar sein. In diese Richtung zielen auch die Ergebnisse einer Arbeit von Laura Lopez über die grenzsanitären Kontrollen.⁹⁸⁰ Wie ihre Analyse zeigt, wurden an den Grenzen nicht alle Personen einer Untersuchung unterzogen, sondern die Kontrollen hatten einen stark schichtspezifischen Charakter. Ein Merkblatt des Grenzsanitätsdienstes hielt fest, dass beispielweise diplomatische Vertreter von den

⁹⁷⁶ StABS, PD-REG 3a 177378, Brief der Jugendfürsorge Friedmatt an die kantonale Fremdenpolizei, 9.8.1961 und Schreiben des Gesundheitsamts Basel-Stadt an das kantonale Arbeitsamt, Abteilung Frauen, 13.10.1961. Interessant ist in Bezug auf eine ökonomische Handlungslogik zudem, dass eben nicht die Fremdenpolizei, sondern das Arbeitsamt das Gesundheitsamt mit einem Gutachten beauftragte.

⁹⁷⁷ StABS, PD-REG 3a 177378, Schreiben des Gesundheitsamts des Kantons Basel-Stadt an das kantonale Arbeitsamt, Abteilung Frauen, 13.10.1961.

⁹⁷⁸ StABS, PD-REG 3a 177378, Schreiben des Gesundheitsamts des Kantons Basel-Stadt an das kantonale Arbeitsamt, Abteilung Frauen, 13.10.1961.

⁹⁷⁹ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 30.1.1962, Regierungsratsbeschluss vom 30.1.1962, S. 2.

⁹⁸⁰ Lopez, Laura: Grenzsanitarische Kontrollen in der Migrationspolitik der Schweiz 1945-1970, Basel 2014 (Seminararbeit eingereicht bei Calvo Salgado).

Untersuchungen ausgenommen waren, genauso wie Juristen und Ärzte.⁹⁸¹ Zudem waren die Kontrollen von verschiedenen Ausnahmeregelungen geprägt. So mussten Familienmitglieder, die nicht beabsichtigten, eine Arbeit aufzunehmen, sich nicht durchleuchten lassen. Eine Untersuchung des Gesundheitsamtes Basel-Stadt aus dem Jahre 1960 führte den Behörden allerdings vor Augen, dass die meisten ausländischen Arbeitskräfte sich erst in der Schweiz mit dem Tuberkulose-Virus ansteckten.⁹⁸² Das heisst, dass die Gefahr einer Ansteckung in der Schweiz höher war.

Ebenfalls einer ökonomischen Logik, die auf den Körper der Migrant*innen zielte, folgte die Zulassungsbeschränkung für männliche Migranten unter 50 Jahren.⁹⁸³ Bei Frauen zeigen einige Rekursdossiers, dass das Höchstalter für ihre Zulassung sogar bei 40 Jahren lag.⁹⁸⁴ Durch diese Bestimmungen wurde ein klarer Migrant*innentypus einer jungen, ledigen Person entworfen, die stark und gesund sein sollte. Der Ledigenstatus galt insbesondere für Frauen. Im Falle von Favre* führte die Messung an diesem Idealtypus zu einer ausweglosen Situation. Selbst wenn sie ihren Partner hätte heiraten können, wäre ihr eine Ehe unter Umständen zum Verhängnis geworden, denn das Arbeitsamt hielt in ihrem Falle 1955 fest: «Laut eigener Aussage ist Petentin noch ledig. Sollte dies nicht der Tatsache entsprechen, so hätte sie wieder auszureisen.»⁹⁸⁵ So aber wurde ihr das Konkubinat immer wieder als Problem angelastet.

Das «sittliche Verhalten»

Das Eingangszitat zu Kapitel 10 führt in die Verletzung des vorherrschenden behördlichen Sittlichkeitsverständnisses ein. Im Kanton Basel-Stadt wurde das Konkubinatsverbot, wie bereits erwähnt, erst 1978 aufgehoben. Bis zu diesem Zeitpunkt war das Zusammenleben in sogenannter wilder Ehe ein Offizialdelikt. In der Auseinandersetzung mit der Fremdenpolizei konnte das Zutreten einer solchen Beziehungsform zu Problemen führen. Per Zufall darauf gestossen oder durch Dritte gemeldet, lösten diese Fälle bei den Behörden einen Abklärungsprozess aus. Personen

⁹⁸¹ StABS, PD-REG 3a 45986, Merkblatt über den Grensanitätsdienst, 1.1.1966.

⁹⁸² StABS, SD-REG 5a 0.33.0 (1) 1, Ärztlicher Dienst des Gesundheitsamtes Basel-Stadt an den Vorsteher des Gesundheitsamtes Basel-Stadt, Grenzärztliche Kontrolle fremder Arbeitnehmer, 29.12.1960.

⁹⁸³ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 20.2.1962, Departement des Innern des Kantons Basel-Stadt an Regierungsrat, 5.2.1962; Ebd., Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 20.8.1963, Departement des Innern des Kantons Basel-Stadt an Regierungsrat, 11.6.1963. In beiden Fällen spielte auch der Hinweis auf die «Überfremdung» eine Rolle. Ebd., Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 21.3.1961, ihm wurde die Annahme der Stelle erlaubt, da er im Grenzgebiet Wohnsitz nehmen würde, doch auch hier fügte das Departement an, dass sie eigentlich Gesuche von Männern über 50 Jahre ablehnen würden. Vgl. auch Ebd., PD-REG 3a 1573, Notiz vom 16.6.1954.

⁹⁸⁴ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 29.5.1962, Vgl. auch: Ebd., PD-REG 3a 1573, Notiz vom 16.6.1954.

⁹⁸⁵ StABS, PD-REG 3a 105283, Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt an die kantonale Fremdenpolizei, 4.8.1955. Ebd., SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 30.1.1962, Departement des Innern des Kantons Basel-Stadt an Regierungsrat, 8.1.1962 und Regierungsratsbeschluss vom 30.1.1962, in dem festgehalten wird, dass grundsätzlich keine verheirateten Frauen zugelassen werden sollen, da befürchtet wurde, dass sie ihre Männer nachziehen möchten.

im Umfeld des vermuteten Liebespaares wurden befragt und Observationen angeordnet. Stellte sich heraus, dass die betreffenden Personen eine Beziehung führten, verwarnte die Behörde den Mann – in den von mir untersuchten Rekursdossiers drehte es sich in den allermeisten Fällen um Männer – und ordnete an, dass er sich eine eigene Unterkunft suchen müsse, oder wies ihn aus Basel aus.

So wurde die Fremdenpolizei auf die Beziehung zwischen Susanne Oberholz* und Francesco Sole* aufgrund eines Zwischenfalls aufmerksam. Sole* verletzte sich bei einem Unfall derart schwer an der Hand, dass auch die Schlagader in Mitleidenschaft gezogen wurde. Im darauffolgenden Bericht der Fremdenpolizei wurde festgehalten, dass Oberholz* und Sole* gemeinsam leben würden. Dieser Umstand führte dazu, dass weitere Auskünfte eingeholt und Sole* und Oberholz* mehrfach befragt wurden.⁹⁸⁶ Susanne Oberholz* wehrte sich in der Folge vehement dagegen, dass Sole* aus der gemeinsamen Wohnung ausziehen müsse. Sie hätten nun schon seit zwei Jahren zusammenge- wohnt und bei der Wohnungsanmeldung alles korrekt angegeben.⁹⁸⁷ Daraufhin gingen die Akten zum Entscheid an den späteren Leiter des Kontrollbüros. Dieser vermerkte handschriftlich, dass eine Wegweisungsverfügung ausgesprochen und die Bewilligung von Sole* damit widerrufen werden solle. Gegen diesen Entscheid rekurrierte Sole*. Im Verlauf des Verfahrens zog er bei Susanne Oberholz* aus und meldete diesen Schritt der Fremdenpolizei.⁹⁸⁸ Daraufhin gestattete ihm diese den weiteren Aufenthalt.⁹⁸⁹

Verschiedene weitere Fälle zeigen, dass uneheliche Beziehungen zwischen Männern mit einem ausländischen Pass und einer Basler Bürgerin nicht goutiert wurden,⁹⁹⁰ auch wenn, wie im Falle von Giuseppe Catoni*, dessen Rekurs in Kapitel 9.3.1 ausführlich besprochen wurde, der betreffende Mann für das gemeinsame Kind sorgte. Aber nicht nur das Leben im Konkubinat problematisierten die Behörden, sondern auch sogenannte Ehestörungen, wie der Fall von Mario Fontana* bereits zeigte.⁹⁹¹ Eine Beziehung mit einer verheirateten Schweizerin konnte zum Grund dafür werden, dass ein Migrant lebenslang nicht mehr nach Basel-Stadt einreisen durfte. So eröffnete der Beamte einem Arbeitgeber, der sich für die Wiedereinreise eines Italieners einsetzte, der wegen

⁹⁸⁶ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 24.7.1963 und Ebd., PD-REG 3a 174419. So wurde der Arbeitgeber bspw. befragt.

⁹⁸⁷ StABS, PD-REG 3a 174419, Bericht Fremdenpolizei, 14.5.1963.

⁹⁸⁸ StABS, PD-REG 3a 174419, Bericht Quartierschreiber, unterzeichnet von Sole*, 16.7.1963.

⁹⁸⁹ StABS, PD-REG 3a 174419, 1970 erhält er, nachdem er ein Verlängerungsgesuch gestellt hatte, die Niederlassungsbewilligung, 1980 meldet er sich in den Kanton Basel-Landschaft ab.

⁹⁹⁰ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 13.8.1963; Ebd., StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 30.9.1963, Departement des Innern des Kantons Basel-Stadt an Regierungsrat, 22.8.1963; Ebd., Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 6.3.1961, Departement des Innern des Kantons Basel-Stadt an Regierungsrat, 16.2.1961; SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 4.4.1966, Departement des Innern des Kantons Basel-Stadt an Regierungsrat, 15.3.1966; SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 3.5.1966.

⁹⁹¹ Vgl. Kapitel 9.3.2.

einer Beziehung zu einer verheirateten Schweizerin aus Basel weggewiesen wurde, «dass eine Intervention in dieser Sache keinen Sinn hat. Wir werden an [Rizzi*], keine Bewilligung mehr erteilen».⁹⁹²

Frech und undankbar

Das dritte Feld kreist um die Problematisierung von Charaktereigenschaften von Migrant*innen, die aufgrund der unbestimmten Formulierung «zu schweren Klagen Anlass geben» in Artikel 9 des ANAG zu Gründen für eine Wegweisung führen konnten.⁹⁹³ Wie ich bereits in Teil I gezeigt habe, wurde von Migrant*innen grundsätzlich Demut und Dankbarkeit im Setting einer Beratung erwartet. Eine ähnliche Haltung kristallisiert sich aus den Rekursakten heraus. Ein zu forscher Auftritt und die Einforderung gewisser beruflichen Aufstiegschancen konnten bei einem neuerlichen Gesuch zu Problemen mit den Behörden führen. Sebastian Wagner* beanspruchte nach Aussagen einiger Arbeitgeber für sich, verantwortlich für den Erfolg des jeweiligen Coiffeursalons, in dem arbeitete, zu sein. Von 1954 bis 1958 erhielt er ohne Umschweife eine Bewilligung beziehungsweise eine Verlängerung seiner Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung. 1958 befragte das kantonale Arbeitsamt das erste Mal eingehend verschiedene Arbeitgeber zu seiner Person aufgrund eines weiteren Stellenwechsels. Sowohl sein vorheriger als auch der aktuelle Arbeitgeber beschrieben ihn als zu «forsch» und als «aggressiven Menschen».⁹⁹⁴ Daraufhin lud ihn das Arbeitsamt vor und teilte ihm mit, dass kein weiterer Wechsel geduldet würde und er sich darum zu bemühen habe, mit seinen Vorgesetzten gut auszukommen.⁹⁹⁵ Seinen weiteren beruflichen Aufstieg zum Geschäftsführer missbilligten nicht nur der Coiffeur-Meisterverband, sondern in der Folge auch die Behörden. Wagners* Rekurs gegen diesen Entscheid lehnte schliesslich auch der Regierungsrat unter dem Hinweis auf das «arrogante Verhalten» Wagners* ab (vgl. ausführlich Fall Wagner* Kapitel 8).⁹⁹⁶

Grundsätzlich regulierten die Behörden den beruflichen Aufstieg oder die Neuorientierung einzelner Migrant*innen, indem sie Stellenwechsel nur sehr selten bewilligten:

«Berufswechsel ausländischer Arbeitskräfte gelten jedoch als unerwünscht und sind grundsätzlich nicht zu gestatten. Andernfalls bestände die Gefahr, dass viele Ausländer auf dem leichtesten Weg, zur Ausübung eines Mangelberufes, in die Schweiz einreisen und sobald als möglich zu einer ihnen besser zusagenden und besser entlöhnten Arbeit übergehen würden. Die grundsätzliche Verweigerung des

⁹⁹² StABS, PD REG 3a 186125, Notiz zur Besprechung: Audienz bei Herrn N., 22.2.1965.

⁹⁹³ ANAG, Art. 9, Absatz zwei, lit. b.

⁹⁹⁴ PD-REG 3a 123184, Bericht des kantonalen Arbeitsamts Basel-Stadt, Abteilung Ausländer, 23.4.1958.

⁹⁹⁵ PD-REG 3a 123184, Bericht des kantonalen Arbeitsamts Basel-Stadt, Abteilung Ausländer, 23.4.1958.

⁹⁹⁶ PD-REG 3a 123184, Beschluss des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt, 7.8.1962.

Berufswechsels ist eine der wichtigsten prophylaktischen Massnahmen zur Aufrechterhaltung der Ordnung auf dem Arbeitsmarkt.»⁹⁹⁷

Wagners* Vorgehen, über Umwege dennoch ein eigenes Geschäft führen zu können, zeigt eine Strategie, um den bisherigen Problemen mit seinen Vorgesetzten aus dem Weg zu gehen und die ihm aus seiner Sicht zustehende Position und damit verbundene Entlohnung zu erhalten. Sein Wegzug aus Basel war wiederum ein Versuch, zuerst in einem anderen Land und schliesslich in einem anderen Kanton neu zu starten. Solche Um- und Auswege, um ihren Handlungsspielraum zu vergrössern, fanden einige Migrant*innen (siehe auch bspw. Carmen Favre*). Andere passten sich an und versuchten unter keinen Umständen aufzufallen; wieder andere holten wie Augustus Villa* ärztliche Expertisen ein und versuchten die Aussagen ihrer ehemaligen Arbeitgeber durch Gegendarstellungen zu revidieren oder zumindest abzuschwächen, wie das folgende Kapitel konkretisiert.⁹⁹⁸

10.2 «Diesem Zeugnis können wir keinen Glauben schenken» – Einflussmöglichkeiten von Arbeitgeber*innen und Widerstand von Migrant*innen

Durch die Auswertung der erfolgreichen Rekurse konnte bereits eine erste wichtige Erkenntnis festgehalten werden: Gab ein Arbeitgeber oder eine Arbeitgeberin einen Rekurs ein, waren die Chancen auf Erfolg am höchsten. Dies zeigt, dass die Behörden offenbar die Anliegen und Argumente der Arbeitgeber sowie deren Glaubwürdigkeit hoch werteten und es vor allem darum ging, dass Migrant*innen gute, verwertbare Arbeit leisteten. Die Arbeitgeber*innen wurden während eines Bewilligungs- und eines Rekursverfahrens zur Person befragt. Sie konnten nicht nur Stellung beziehen zur Arbeitsleistung der betreffenden Migrant*in, sondern auch ihre persönliche Meinung zum Charakter und zum Verhalten äussern. So hielt die erste Arbeitgeberin von Carmen Favre* fest: «Sie sei mit den Leistungen zufrieden gewesen, der Charakter habe ihr weniger gepasst, weil sie nicht fröhlich und auch nicht initiativ gewesen sei.»⁹⁹⁹

⁹⁹⁷ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 11.12.1961, Departement des Innern des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat, 30.11.1961, Regierungsratsbeschluss vom 11.12.1961, S. 3.

⁹⁹⁸ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 1.8.1961, Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt an Regierungsrat, 19.7.1961; Ebd. StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 21.3.1961.

⁹⁹⁹ StABS, PD-REG 105283, Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt an kantonale Fremdenpolizei, 19.12.1950. Vgl. auch Ebd., SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 1.10.1962, Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt an Regierungsrat 21.9.1962, Rekurschreiben des Anwalts an Regierungsrat, 10.9.1962.

Solche zusätzlichen Angaben zum Charakter einer Arbeitnehmerin konnten sich unter Umständen durch die Aneinanderreihung von Aktenstücken im Personendossier der Fremdenpolizei, das jederzeit für die Behörden greifbar war, zu einem für die Migrant*in negativen Narrativ verdichten. Gegen solche Pauschalisierungen setzten sich Migrant*innen mittels schriftlichen und mündlichen Gegendarstellungen immer wieder zur Wehr. Sie legten entweder selbst oder vermittelt durch ihre Anwälte dar, dass es sich lediglich um Aussagen einzelner Personen handelte, sie sich in einer Not-situation befanden oder von den Arbeitgebern schlecht behandelt wurden.

So bemühte sich der Anwalt von Eva Pichler* in seiner Rekurschrift darzulegen, dass ausser Pichlers* letzter Arbeitgeberin, die sie unter anderem als «unsauber» betitelte, alle sehr zufrieden mit ihrer Arbeit gewesen seien. Auch der Vorwurf des Konkubinats würde in ihrem Fall nicht ausreichen, um sie als «unerwünscht» zu bezeichnen. Sie und Herr Maier* hätten sich lediglich deshalb noch nicht verheiratet, weil sie für das Hochzeitsfest Geld sparen müssten. Zusammen gelebt in einer gemeinsamen Wohnung hätten sie zudem nur übergangsweise und unter Aufsicht von Herrn Maiers* Tante, in deren Wohnung sie untergebracht waren.¹⁰⁰⁰

Auch Emma Trimmel* versuchte die Aussage ihres letzten Arbeitgebers durch eine vierseitige, von Hand verfasste Rekurschrift zu revidieren. Sie führte aus, wie er nicht nur sie, sondern auch weitere Arbeiter, die Bauarbeiten an seinem Restaurant durchführten, grob behandelte, nicht bezahlte und unter dem Hinweis, dass sie sich sowieso nicht dagegen wehren könnten, weil sie sonst der Grenze verwiesen würden, wegschickte. Die Notiz des Beamten der Fremdenpolizei, der sich kritisch zum Arbeitgeber äusserte, verdeutlicht, dass die Behörden in einem so schwerwiegenden Fall zumindest ihre Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Arbeitgebenden äusserten.¹⁰⁰¹

Bei Frau Trimmel* und Frau Pichler* zeigten, anders als im Falle von Frau Favre*, die Gegendarstellungen Wirkung. Die Rekurse wurden im Sinne der Antragstellerinnen gutgeheissen. Ähnlich gelagert ist auch der Fall von Francesco Blanco*, dessen Rekurs ganz am Anfang dieses Teils meiner Arbeit steht. Durch die Eingabe des Schweizerischen Bau- und Holzarbeiterverbandes der Sektion Basel im März 1961 liess sich der Beamte laut seiner handschriftlichen Notiz davon überzeugen, dass aufgrund der dargelegten Gründe nicht auf die Aussagen des Arbeitgebers abgestellt werden könne.¹⁰⁰²

Um die Bedeutsamkeit ihrer Ausführungen zu unterstreichen, verwiesen sowohl die Anwälte als auch die betroffenen Migrant*innen immer wieder auf schriftlich vorgelegte Arbeitszeugnisse. Doch den Behörden waren diese suspekt. Sie galten ihnen in vielen Fälle nicht als gültige Beweise.

¹⁰⁰⁰ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 1.10.1962, Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt an Regierungsrat, 21.9.1962.

¹⁰⁰¹ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 9.7.1963, Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt an Regierungsrat, 1.7.1963.

¹⁰⁰² StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 5.4.1961, Notiz auf Rekurschreiben des Schweizerischen Bau- und Holzarbeiterverband, 16.3.1961.

So hielten sie im Falle von Sandro Grasmaier* fest: «Auf das gute Zeugnis, das der Rekurrent im Hotel [...] in B[...] erhalten hat, kann nicht entscheidend abgestellt werden. Erfahrungsgemäss werden derartige Zeugnisse in der Regel so verfasst, dass sie dem betreffenden Arbeitnehmer in jedem Fall das weitere Fortkommen nicht erschweren.»¹⁰⁰³

Den verschiedenen Dokumenten im Personendossier der Fremdenpolizei massen die Behörden demnach unterschiedlich grosses Gewicht zu. Damit hierarchisierten sie deren Glaubwürdigkeit. Direkte Zeugenaussagen der Arbeitgebenden wurden indes sehr hoch gewichtet, auch wenn sie in einzelnen Fällen bei einem Rekurs als übertrieben oder unglaubwürdig angesehen wurden.¹⁰⁰⁴

10.3 Kein Recht auf Zusammenleben – Der geschlechtsspezifische Umgang in Familienfragen und die Festigung traditioneller Geschlechterrollen

«Aus der Tatsache, dass die Frau des Rekurrenten Schweizerbürgerin ist, lässt sich keine Vorzugsbehandlung für den Rekurrenten herleiten. Eine Schweizerin, die einen Ausländer heiratet, muss sich darüber im Klaren sein, dass ihr Bürgerrecht keine Sonderstellung für ihren ausländischen Ehegatten zu begründen vermag.»¹⁰⁰⁵ Der Rekurs von Susanne Müller*, die für ihren Ehemann Thomas* das Gesuch gegen die Verweigerung der Wohnsitznahme im Kanton Basel-Stadt einreichte, hatte wegen grundsätzlichen Überlegungen der Basler Behörden keine Chancen vor dem Regierungsrat. Wie das Zitat zeigt, erhöhte eine Ehe mit einer Schweizerbürgerin die Chancen für einen Mann mit ausländischem Pass auf ein Leben in Basel nicht zwingend.

Bis 1952 verlor eine Frau, die einen Ausländer heiratete, die Schweizer Bürgerschaft. Dies änderte sich mit der Revision des Schweizer Bürgerrechts von 1952.¹⁰⁰⁶ Doch wie die Analyse der Rekursdossiers zeigt, stellte eine Heirat mit einem Ausländer eine Frau dennoch bis weit über 1952 hinaus

¹⁰⁰³ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 30.3.1965, Departement des Innern des Kantons Basel-Stadt an Regierungsrat, 9.3.1965, Regierungsratsbeschluss vom 30.3.1965, S. 3.

¹⁰⁰⁴ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 15.9.1964, Departement des Innern des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat 13.8.1964; Ebd., Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 8.1.1963; Ebd., Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 4.6.1963; Ebd., Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 9.7.1963, Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat, 1.7.1963; Ebd., Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 11.2.1964, Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat, 3.2.1964.

¹⁰⁰⁵ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 28.1.1964, Departement des Innern an den Kanton Basel-Stadt, 16.12.1963, Regierungsratsbeschluss vom 28.1.1964, S. 2.

¹⁰⁰⁶ Studer, Brigitte: «Die Ehefrau, die den Ausländer heiratet, soll sich die Geschichte klar überlegen». Geschlecht, Ehe und nationale Zugehörigkeit im 20. Jahrhundert in der Schweiz, in: tsanta, 9, 2004, S. 49-60 und Wecker, Regina: Die Politik mit dem Bürgerrecht, in: traverse, 20 (1), 2013, S. 141-155 und Dies.: Staatsbürgerrechte, Mutterschaft und Grundrechte, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 46 (3), 1996, S. 383-410.

vor grundlegende Probleme. Lebte ihr Verlobter vor der Hochzeit im Grenzgebiet, sahen die Behörden keine Notwendigkeit einer Aufenthaltsbewilligung in Basel. Das zukünftige Ehepaar musste, auch wenn es Kinder hatte, zumindest für eine gewisse Frist auch nach der Hochzeit getrennt voneinander leben.¹⁰⁰⁷

Damit setzten die Behörden inklusive des Regierungsrates eine Praxis fort, die als Weiterführung des bis 1952 erfolgten Entzugs der Schweizer Staatsbürgerschaft für Frauen interpretiert werden kann. In der Konsequenz bedeutete die zu Beginn des Kapitels 10.3 zitierte Antwort der Behörden nämlich, dass sie von einer Frau erwarteten, dass diese, sollte die Familie zusammenleben wollen, zu ihrem Ehemann ins Ausland zieht. Der Regierungsrat hielt in Anlehnung an das Departement des Innern 1962 fest, dass «[n]ach allgemeiner Auffassung und konstanter Praxis der Fremdenpolizeibehörden [...] die Ehefrau den Wohnsitz des Mannes anzunehmen [hat] und nicht umgekehrt».¹⁰⁰⁸ Für den Fall eines Mannes, der eine Ausländerin heiratete, bedeutete diese Prämisse, dass seine Verlobte durch die Heirat eingebürgert wurde.¹⁰⁰⁹ Damit verfestigten die Behörden die traditionelle Vorstellung des Mannes als *pater familiae*, dem die Familie und insbesondere die Frau zu folgen hatte. Vermittelt über die Bewilligungspraxis kommen damit Vorstellungen eines Geschlechterverhältnisses zum Vorschein, die eine patriarchale Familienstruktur als Grundlage haben. Die Frauen wurden nach 1952 zwar nicht mehr automatisch aus der nationalen Gemeinschaft ausgeschlossen, de facto etablierte diese Praxis aber weiterhin ein Misstrauen gegenüber den Frauen, deren Loyalität in erster Linie ihren Ehemännern gelten sollte.¹⁰¹⁰

Das Ungleichgewicht im Umgang mit diesen Fragen wurde auch von betroffenen Migrantinnen und ihren Unterstützer*innen problematisiert. So äusserte sich der Anwalt eines schweizerisch-amerikanischen Ehepaares, das in Mexiko gelebt und sich dort verheiratet hatte, empört über den Umgang mit seinen Mandanten:

«Es muss in diesem Punkt mit aller Deutlichkeit gesagt werden, dass wenn ein Schweizer Lehrer eine Amerikanerin heiraten würde, kein Mensch das geringste dagegen einwenden könnte. Die Amerikanerin würde durch die Heirat Schweizerin. Damit wäre der Fall erledigt. Ein Schweizer Lehrer wäre imstande, jederzeit für den Unterhalt seines Ehegefährten aufzukommen. Wenn aber eine Schweizer Lehrerin einen Amerikaner heiratet, so soll ohne zwingende Notwendigkeit einfach unter dem Schlagwort ‘unerwünschte Überfremdung’ dieser Amerikaner, gegen dessen Person überhaupt keine

¹⁰⁰⁷ Vgl. bspw. StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 30.5.1967.

¹⁰⁰⁸ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 20.2.1962, Regierungsratsbeschluss vom 20.2.1962, S. 2.

¹⁰⁰⁹ Diese Ungleichbehandlung wurde 1992 aufgehoben zugunsten einer verkürzten gleichen Wartefrist für Einbürgerungsanträge beider Geschlechter, Wecker 2013, S. 152 und EDA, Bürgerrecht: <https://www.eda.admin.ch/countries/latvia/de/home/dienstleistungen/buergerrecht-/erleichterte-einbuengerung-ehepartner.html>, zuletzt eingesehen am 30.6.2019.

¹⁰¹⁰ Studer 2004.

Belastungen vorliegen, abreisen müssen, ganz unbesehen, was für schwere und möglicherweise geradezu unwiderrufliche Entscheidungen dies im Leben einer schweizerischen Staatsbeamtin für Folgen hat.»¹⁰¹¹

Die Praxis der Fremdenpolizei war indes nicht konsistent. Unter dem Eindruck verschiedener Gesuche von Grenzgängern, die ihren Wohnsitz nach Basel verlegen wollten, sah sich die Fremdenpolizei unter Druck, Richtlinien festzulegen, die einen geregelten Übergang nach Basel erlaubten. Diese Regelungen von 1961 sollten theoretisch verheirateten Grenzgängern ermöglichen, sich nach einer gewissen Übergangszeit in Basel bei ihrer Familie niederzulassen. Gesuche sollten aber nur in Ausnahmen und, wenn verschiedene Bedingungen erfüllt wurden, erlaubt werden. So musste der Grenzgänger mit einer Schweizerin verheiratet sein, einen gelernten Beruf haben, seit mindestens drei Jahren in der Schweiz und mindestens ein Jahr in Basel arbeiten, er musste tüchtig sein und einen «einwandfreien Leumund» vorweisen können.¹⁰¹²

Die Vorstellung, dass die Ehefrauen grundsätzlich dem Ehemann untergeordnet seien, hatte auch direkte Auswirkungen auf Migrantinnen, die mit einem Mann mit ausländischem Pass verheiratet waren. Ihr Aufenthaltsstatus war, wie die Analyse mehrerer Rekurse zeigt, an denjenigen ihres Ehemannes geknüpft.¹⁰¹³ So war Maria Ratio* gezwungen aus Basel auszureisen, weil ihr Ehemann zu «Klagen Anlass» gab.¹⁰¹⁴ In einem anderen Rekursfall hielt das Arbeitsamt in seiner Stellungnahme an den Regierungsrat fest: «Bedauerlich ist, dass Familienangehörige, denen nichts vorgeworfen werden kann, unter der verfügten Massnahme zu leiden haben. Dies lässt sich aber u.E. nicht vermeiden, da sie das Schicksal des Familienoberhauptes teilen müssen.»¹⁰¹⁵ Damit wurden die Frauen mitverantwortlich für das Verhalten ihrer Männer gemacht oder hatten zumindest die Konsequenzen aus deren von den Behörden problematisierten Verhalten mitzutragen.

In einigen wenigen Rekursverfahren zeigt sich zudem der Versuch von unverheirateten Migrantinnen, die Familie über einen Umweg zusammenzubringen. Sie meldeten sich als Hausangestellte bei ihren Partnern, mit denen sie ein uneheliches Kind hatten, an und bemühten sich so, gemeinsam

¹⁰¹¹ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 21.5.1965, Rekurschreiben des Anwalts an Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 19.2.65, S. 8.

¹⁰¹² StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 12.6.1961, Departement des Innern des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat, 23.5.1961. Vgl. auch Ebd., Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 28.1.1964, Departement des Innern des Kantons Basel-Stadt an Regierungsrat, 19.12.1963.

¹⁰¹³ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 21.4.1964; Ebd., Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 9.4.1968; Ebd., Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 28.5.1968; Ebd., Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 26.8.1969, Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt an Regierungsrat 7.8.1969.

¹⁰¹⁴ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 21.4.1964, Regierungsratsbeschluss vom 21.4.1964, S. 3: «Indessen muss sie das Schicksal der Rekurrenten teilen und als seine Ehefrau mit ihm ausreisen.»

¹⁰¹⁵ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 28.5.1968. Stellungnahme des Departements des Innern zum Fall, S. 5.

mit ihren Kindern und den Vätern dieser Kinder zusammenzuleben.¹⁰¹⁶ Als Dienstverhältnis klassiert, sollte so das Zusammenleben, das ihnen ansonsten nicht ohne weiteres gestattet worden wäre, legalisiert werden. Nur in einem Fall endete ein solches Rekursverfahren jedoch mit einer Bewilligung. Grundsätzlich verweigerten sich die Behörden einem solchen Vorgehen, sobald sie erkannten, dass die entsprechenden Personen auch eine Liebesbeziehung unterhielten. Die Behörden müssten sich sonst den Vorwurf der Förderung eines Konkubinatsverhältnisses vorhalten lassen, so die Argumentation.

Im Falle von Waldtraud Berger* war zudem der Fakt für eine Ablehnung entscheidend, dass sie nach Ablauf ihres Touristenvisums ohne Bewilligung bereits im Haushalt ihres Partners gearbeitet habe.¹⁰¹⁷ Martha Müller* verlor durch ihre Heirat mit einem Ausländer vor 1952 ihre Schweizer Staatsbürgerschaft. Nach dem Zweiten Weltkrieg liess sie sich scheiden, um in die Schweiz einreisen, das Erbe ihrer Eltern antreten und als Lehrerin arbeiten zu können. Verheirateten Frauen war es zu diesem Zeitpunkt nämlich nicht möglich, eine vollwertige Stelle als Lehrerin auszuüben.¹⁰¹⁸ Nach Jahren der örtlichen Trennung stellte das Ehepaar ein Einreise- und Wohnsitznahmegesuch für den geschiedenen Ehemann. Die Behörden hielten fest, dass das Paar zuerst wieder heiraten müsse, bevor ihm eine Wohnsitznahme in Basel gestattet werden könne. Für sie stellte die berufliche Zurückstufung der Frau auf Ebene einer Vikarin durch die Heirat kein Problem dar. Erst dann wären sie bereit, über eine mögliche Wohnsitznahme nachzudenken.¹⁰¹⁹ Martha Müllers* Dossier steht für verschiedene Benachteiligungen von mit einem Ausländer verheirateten Frauen, die durch die gesetzlichen Grundlagen und die Bewilligungspraxis bestanden, sowie für den Versuch einer Frau, diesen auch durch damals unkonventionelle Wege wie einer temporäre Scheidung zu begegnen.

¹⁰¹⁶ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 4.4.1966, Departement des Innern des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat, 15.3.1966; Ebd., Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 6.6.1966, Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt an Regierungsrat, 13.5.1966; Ebd., Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 24.1.1967; Ebd., Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 13.2.1962, Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt an Regierungsrat, 7.2.1962.

¹⁰¹⁷ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 6.6.1966, Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat, 13.5.1966.

¹⁰¹⁸ Vgl. §97 Schulgesetz 1929.

¹⁰¹⁹ StABS, SK-REG 10-3-1, Rekursdossier der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt zum Regierungsratsbeschluss vom 21.3.1961.

11. Die Bewertung der Arbeitskraft als zentrales Merkmal der Rekurspraxis: Zwischenbilanz III

Die Analyse der Rekursdossiers zeigt, dass Migrant*innen sich zur Wehr setzten. Sie nahmen Zuschreibungen der Behörden auf und versuchten diese zu widerlegen oder Zeugenaussagen zu relativieren. Dafür mobilisierten sie immer wieder Unterstützer*innen. Diese setzten sich insbesondere zusammen aus Anwälten, allen voran Peter Stein, und einigen wenigen Bekannten und Verwandten. Aber auch Arbeitgeber*innen ergriffen hie und da Partei für ihre Angestellten mit ausländischem Pass, andere erwiesen sich als unliebsame Auskunftspersonen im Bewilligungsprozess. Rekurse, die direkt von zivilgesellschaftlichen Organisationen eingereicht wurden, finden sich hingegen nur vereinzelt. Grossräte wie Hansjörg Hofer (PdA) lancierten zudem eine Diskussion im kantonalen Parlament über die Bewilligungspraxis der Fremdenpolizei, in deren Zentrum eine verhältnismässige Abwägung zwischen den persönlichen Umständen der Petent*innen auf der einen und den gesetzlichen Vorgaben und der Bewilligungspraxis auf der anderen Seite standen. Der Vorwurf der ungenügenden materiellen Prüfung jedes einzelnen Falles erhärtet sich auch durch meine historische Analyse. Viele für die Antragssteller*innen negative Entscheide wurden standardisiert getroffen, bevor gegen sie rekuriert wurde. Darauf deutet die hohe Zahl an Fällen hin, welche die Departemente bei nochmaliger Überprüfung bewilligten und die damit für den Regierungsrat gegenstandslos wurden.

Der Erfolg eines Rekurses war entscheidend davon abhängig, ob Migrant*innen während des Rechtsmittelverfahrens unterstützt wurden. Rund die Hälfte der Rekurse wurde gutgeheissen, wenn er von einem Arbeitgebenden oder einem Anwalt eingereicht wurde, wobei die Arbeitgebenden leicht bevorteilt waren. Waren Migrant*innen hingegen auf sich alleine gestellt, waren die Chancen auf Erfolg bedeutend geringer; nur 28% der untersuchten Rekurse wurden gutgeheissen, wenn ein*e Migrant*in rekurierte. Die Schwierigkeiten begannen beim Formulieren eines Rekurses und zogen sich hinein in das Verfahren. Die Bevorteilung der Anliegen der Arbeitgebenden verweisen ausserdem darauf, wie zentral die Bewertung der Arbeitskraft von Migrant*innen war. Während zu Beginn der 1960er-Jahre der Schutz der Gesellschaft vor Gesundheitsgefahren für die Beurteilung von Rekursen noch eine Rolle spielte, rückte der Körper als Arbeitsinstrument, der zu 100% einsatzfähig sein musste, immer mehr in den Mittelpunkt.

Die Personendossiers der Fremdenpolizei blieben zudem in den allermeisten Fällen für Migrant*innen uneinsehbar – auch im Falle eines Rekurses. Diese Tatsache hatte Konsequenzen für die Rekursbegründung. In einem Rechtsmittelbegehren mussten die Betroffenen sich schriftlich auf die im Entscheid dargelegte Begründung beziehen, was bei den sehr kurzen Begründungen auf den

Verfügungen schwierig war. Zudem wussten Migrant*innen durch die eingeschränkte Akteneinsicht nicht genau, worauf sich beispielsweise Beschuldigungen Dritter bezogen. Nur was Gegenstand des Begehrens war, wurde von der Rechtsmittelinstanz behandelt. Diese Problematik gilt auch für andere Verwaltungsverfahren mit eingeschränkter Akteneinsicht, auch wenn, wie im vorliegenden Fall, von einer rechtlich ausreichenden Rechtsmittelbelehrung gesprochen werden kann (wie dem schriftlichen Festhalten der Rekursfristen auf der Verfügung). Knappe Begründungen und Formulare sind auch heute noch gebräuchlich. Die Effizienz der Behörden «wird höher gewichtet als der Rechtsschutz der betroffenen Personen».¹⁰²⁰

Die Akten erscheinen in der Auseinandersetzung mit der Rekurspraxis gerade aufgrund ihrer Unzugänglichkeit für Migrant*innen im Untersuchungszeitraum nicht nur als «Garanten von Rechtmässigkeit» sondern auch als «Bedrohung».¹⁰²¹ Das immense Ausmass an Aktenstücken, die über alle Menschen mit einem ausländischen Pass von der Fremdenpolizei gesammelt und angelegt wurden, ist grundsätzlich kritisch zu betrachten, war eine solche Datensammlung doch für Menschen mit einem Schweizer Pass undenkbar. Sara Galle und Thomas Maier halten in Bezug auf die fortdauernde Kraft der Akten treffend fest: «Wenn etwas zu den Akten gelegt wird, bedeutet dies entgegen der sprichwörtlichen Bedeutung keineswegs, dass es damit in Vergessenheit gerät und so seine Wirksamkeit verliert.»¹⁰²² Wie einzelne Fallbeispiele zeigen, wurden Akten im vorliegenden Kontext weitergereicht. Festgehaltene Notizen konnten auch Jahre später noch ihre Wirkungsmacht entfalten.

Die kantonalen Fremdenpolizeibehörden entschieden aufgrund des ANAG darüber, wer in der Schweiz bleiben durfte und wer nicht einreisen oder wieder ausreisen musste. Darüber hinaus stellten die Vollzugsverordnungen den Berufswechsel unter Aufsicht. Die Fremdenpolizei entschied gemeinsam mit dem Arbeitsamt, präziser mit der Unterabteilung Arbeitsnachweis, sowohl über die Bewilligung als auch über die Beurteilung eines Rekurses. Der Regierungsrat als Rekursinstanz folgte in den allermeisten Fällen den Ausführungen der zuständigen Departemente. Die undefinierten Rechtsbegriffe der Berücksichtigung der «geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie de[s] Grad[s] der Überfremdung des Landes» im Bewilligungsprozess sowie im Falle eines Entzugs der Bewilligung des «zu schweren Klagen Anlass geben» eröffneten den bewilligungsgebenden Behörden einen grossen Handlungsspielraum, verschiedene Verhaltensweisen zu problematisieren: Beziehungen von ausländischen Männern zu Basler Bürgerinnen, insbesondere wenn sie rechtlich

¹⁰²⁰ Bühler, Rahel; Galle, Sara; Grossmann, Flavia et al.: Ordnung, Moral und Zwang. Administrative Versorgungen und Behördenpraxis, Zürich 2019, S. 256. Dieses Kapitel stammt von der Autorin der vorliegenden Dissertation.

¹⁰²¹ Leimgruber, Walter: Einleitung. Akten: Die gesellschaftliche Kraft eines Verwaltungsinstrumentes, in: Kaufmann, Claudia; Leimgruber, Walter (Hg.): Was Akten bewirken können. Integrations- und Ausschlussprozesse eines Verwaltungsvorgangs, Zürich 2008, S. 7-17. Hier S. 10.

¹⁰²² Galle, Sara; Meier, Thomas: Von Menschen und Akten. Die Aktion «Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute, Zürich 2009, S. 129.

nicht legitimiert, sprich ausserehelich waren, selbstbewusstes Auftreten und instabile Lebenssituationen waren einige der häufig problematisierten Umstände, neben allgemeinen Ablehnungsgründen wie dem Verschweigen von Tatsachen oder dem Umgehen fremdenpolizeilicher Bestimmungen. Dabei zeigen einzelne Fälle, dass Denunziationen von baselstädtischen Bürger*innen auch einen Versuch darstellten, über die Fremdenpolizei persönliche Konflikte auszutragen, was die Fremdenpolizei selbst als Problem für die Behörden anerkannte.

Frauen waren in doppelter Weise benachteiligt. Für Migrantinnen war der Familiennachzug grundsätzlich nicht ausgelegt. Für Schweizer Bürgerinnen wurde zwar die Regelung des Verlusts der schweizerischen Staatsbürgerschaft durch die Heirat mit einem Ausländer 1952 aufgehoben, doch die Rekurspraxis orientierte sich an der Haltung, dass sich Frauen in erster Linie dem Ehemann gegenüber loyal zeigen sollten und deshalb kein Recht auf ein Zusammenleben in der Schweiz bestünde.

Interventionen von einzelnen Beamt*innen weisen darauf hin, wie gross ihr Handlungsspielraum war. Dieser verengte sich durch die verschiedenen Beschränkungsmassnahmen des Bundes. Die Rekurse sollten nun gesammelt vom Regierungsrat beurteilt werden. Vor allem, wer nachweisen konnte, dass durch das Nicht-Anstellen einer ausländischen Person die Firma in einen Notstand geraten würde, hatte reelle Chancen, dass sein Rekurs gutgeheissen wurde. Dabei spielte das Ausweichen auf Grenzgängerbewilligungen für den Grenzkanton Basel-Stadt eine zentrale Rolle, da sie ab 1966 nicht mehr zum Kontingent gezählt wurden. Ihre Anzahl nahm mit der Abnahme der Anzahl Jahresaufenthalter*innen in den 1970er-Jahren stark zu und die Behörden setzten sich dafür ein, dass Grenzgänger*innen nur im äussersten Notfall ihren Bewilligungsstatus wechseln und als Aufenthalter*innen zugelassen wurden.

Im Verlauf der 1960er-Jahre verloren sich Vermerke zur Handhabung der Fälle und persönliche Einschätzungen der Beamt*innen der Fremdenpolizei in den Personendossiers immer mehr, die Heim für die Fremdenpolizei während des Zweiten Weltkrieges angesehen hat.¹⁰²³ Heim berichtet dabei von einem durchaus liberalen Verhalten der baselstädtischen Fremdenpolizei während des Zweiten Weltkrieges, auch wenn er kein «durchgängiges Handlungs- und Verfahrensmuster» verordnen kann.¹⁰²⁴ Der Verlust dieser Notizen erschwert das Herausarbeiten einer grundsätzlichen Haltung. In Bezug auf das hier fokussierte Feld der Arbeitsmigration erscheint die Praxis eher restriktiv. Formal blieb die Entscheidungsinstanz die Fremdenpolizei. Sie wird aber in ihrer Praxis durch eine Verordnung dazu angehalten, sich auf die Beurteilung der Abteilung Arbeitsnachweis zu stützen. Damit rückt die Arbeitskraft ins Zentrum.

¹⁰²³ Heim, Gabriel: «Sehr geehrter Herr Controlleur!», in: terra cognita, 32, 2018, S. 34-36.

¹⁰²⁴ Heim, Gabriel: «Sehr geehrter Herr Controlleur!», in: terra cognita, 32, 2018, S. 34-36.

Die Fremdenpolizei hatte für Migrant*innen nicht nur eine repressive und kontrollierende Funktion. Sie richteten durchaus auch hoffnungsvolle Briefe an sie und glaubten an eine tatkräftige Unterstützung durch einzelne Beamt*innen. Die Menschen erhofften sich durch die Rechtsmittel und Verfahrenswege, die der Staat ihnen zur Verfügung stellte, ihren Status und ihre Lage zu verbessern. Darin spiegelt sich die Macht von Behörden und Recht sowohl ein- als auch auszuschliessen.

12. Schlussbetrachtungen

«**W**ir haben Arbeitskräfte gerufen und es kamen Menschen». Die zeitgenössische Losung

von Max Frisch ging ein in die Geschichte und symbolisiert am Anfang der 1960er-Jahre eine Veränderung im Migrationsregime, die vermehrt um die menschlichen Belange von Migrant*innen kreisen sollte. Was diese menschlichen Belange waren, wie Migrant*innen darauf reagierten und eigene Angebote etablierten und wie zentral die Arbeitskraft in gewissen Sphären des Migrationsregime blieb, davon handelt diese Arbeit.

Meine Untersuchung setzt dabei zu einem Zeitpunkt ein, an dem sich die Felder der Auseinandersetzung veränderten und damit auch die Fragen, die durch das Migrationsgeschehen aufgeworfen wurden. Das Bleiben von Migrant*innen war vermehrt Thema und führte gleichzeitig zu neuen Problematisierungen. In diesem Wechselverhältnis bewegt sich meine Arbeit. Das Abkommen mit Italien von 1964, die Tagungen der Landeskonferenz für Soziale Arbeit und der Bericht der Studienkommission zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte legen Zeugnis davon ab. Sowohl Gemeinden als auch Kantone mussten auf die neuen Fragen reagieren – aufgrund der Kompetenzverteilungen und weil Migrant*innen und Beamt*innen vor Ort interagierten.

Der Mensch oder die Arbeitskraft? – oder: Der Staat ist kein Monolith

Der *erste Teil* dieser Arbeit zeigte, dass sich im Zuge der Diskussionen um den Menschen hinter der Arbeitskraft ein Betreuungsdiskurs institutionalisierte, der praktischen Niederschlag in kantonalen Beratungsstellen fand. Diese mussten sich mit sehr unterschiedlichen Anspruchsgruppen auseinandersetzen. Staatliche Stellen, Arbeitgeber*innen und Migrant*innen wirkten auf die Praxis ein. Der «Überfremdungsdiskurs» setzte die Stelle unter zusätzlichen Druck. So tritt der Forscherin in den Dokumenten der 1970er-Jahre die Suche nach einer eigenen Sprache virulent entgegen. Was die Beratungsstelle und die Kommission unter Betreuung verstand, veränderte sich im Laufe des Untersuchungszeitraums, wobei sich die Verschiebungen überlagerten. Hilfe in der Not und das Verlangen menschlicher Unterkünfte und Arbeitsverhältnisse verschob sich hin zur Förderung der Anpassung, bei gleichzeitiger Bemühung um die Wahrung der eigenen kulturellen Identität (Freizeitzentrum) und dem Fokus auf die Beratungstätigkeit. Diese wurde auf Kommissionsebene wenig ergriffen vom gesellschaftlichen Umbruch der 1960er-Jahre, der allmählich die Soziale Arbeit durchdrang. Mit der Konzentration auf die individuelle Beratung verlor sich die Kritik an strukturellen Begebenheiten immer mehr. Als privates Angebot mit staatlicher Unterstützung setzte sich die schweizerische Sozialstaatsstruktur fort, die aus einem heterogenen Set privater und staatlicher Leistungsträgern besteht.

Migrant*innen forderten ihrerseits Mitbestimmung in den Gremien, die vorgaben, was unter Betreuung zu verstehen sei und erreichten eine allmähliche Öffnung der Strukturen. Sie entzogen sich dem Normalisierungsdruck, was mit dem Verlust der Unterstützung verbunden sein konnte, nutzten das Angebot aber auch rege. Die Etablierung eigener Institutionen, die insbesondere von italienischen Migrant*innen lanciert wurden, erweiterte ihren Handlungsspielraum; dies zeigt exemplarisch der *zweite Teil* meiner Arbeit, der sich mit dem Handlungsfeld Bildung auseinandersetzt. Die verschiedenen italienischen Migrationsorganisationen schufen vielseitige Angebote: Sprachkurse, Kindertagesstätten, italienische Schulen und Aufgabenhilfen. Teilweise erarbeiteten sie die Grundlagen zusammen mit städtischen Fachstellen. Mit ihren Angeboten schlossen sie Lücken im Betreuungssystem der Stadt. Darüber hinaus forderten sie eine grössere Chancengleichheit für fremdsprachige Kinder und suchten nach Formen, wie Migrant*innen an politischen Prozessen teilnehmen konnten, obwohl sie aufgrund fehlender Bürgerrechte aus klassischen Teilhabeforen ausgeschlossen waren (bspw. Elternkomitees). Die Untersuchung zeigt auch, dass die Angebote der italienischen Migrationsvereinigungen sehr vielschichtig waren. Sowohl in ihrer Ausrichtung als auch in der Frage nach einer möglichen Rückkehr unterschieden sie sich wesentlich.

Einzelne Exponent*innen der Migrationsvereinigungen erreichten einen regen Austausch mit den städtischen Beamt*innen. Über informelle und formelle Treffen, sowie Tagungen und Erhebungen konnten sie schlagkräftig auf ihre Anliegen aufmerksam machen und Subventionen einwerben. Eine Reihe von Faktoren erhöhte ihre Möglichkeit, Einfluss zu nehmen: Sie waren in Vereinigungen organisiert, hatten Zugriff auf verschiedene Kapitalformen und sie nutzten einen transnationalen Raum, der die Handlungsspielräume durch das italienische Gesetz Nr. 153 vergrösserte. Zudem stimmten ihre Forderungen in Teilen mit denjenigen der Bildungsexpansion in der Schweiz überein. Dabei zeigte sich der Föderalismus zugleich als Chance wie als Hemmnis. Wie Mahnig und Wimmer für Zürich darlegten, waren auch in Basel Schulfragen zentral für die politische Beteiligung von Migrant*innen an der Lokalpolitik.¹⁰²⁵ Sassen in der Verwaltung Personen mit einem grossen Verständnis und einer grosser Offenheit der Thematik gegenüber, konnte sich ein reger Austausch jenseits der «Überfremdungsthese» etablieren. Gleichzeitig zeigt die Arbeit auch die Grenzen eines solchen Systems für Migrant*innen. Die Auseinandersetzungen mussten überall neu ausgetragen werden – mit ungewissem Ausgang. Eine grundlegende, nationale Veränderung des Systems war nicht möglich. Durch die Delegation der Massnahmen an einzelne Schulen, wie dies im Kanton Basel-Stadt der Fall war, entstand ein Flickwerk, das zwar vielseitig aber wenig systematisch war.

¹⁰²⁵ Mahnig, Hans; Wimmer, Andreas: Contradictions of Inclusion in a Direct Democracy: The Struggle for Political Rights of Migrants in Zurich, in: Rogers, Alisdair; Tillie, Jean(Hg.): Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities, Aldershot 2001, S. 221-245.

Das Möglichkeitsfenster, das sich im Untersuchungszeitraum eröffnete und Lösungen in der Praxis verlangte, konnten Migrationsorganisationen nutzen und sich aktiv einbringen. Im Austausch mit den städtischen Diensten nahmen einige von ihnen, insbesondere Vertreter*innen der FCLI, Grundsätze vorweg, die später in der interkulturellen Pädagogik theoretisiert wurden, wie den Einbezug der Eltern und eine gegenseitige Öffnung. Festzuhalten gilt aber auch, dass einige der Herausforderungen bis lange über den Untersuchungszeitraum hinaus und teilweise bis heute nicht gelöst wurden. So sind fremdsprachige Kinder nach wie vor übervertreten in nicht selektiven Schulen.

All diese Austauschmomente können aber nur unzulänglich verstanden werden, wenn die rechtlichen Voraussetzungen des Bleiben-Könnens nicht einbezogen sind. Wie *Teil drei* zeigte, bestimmte die Fremdenpolizei gemeinsam mit dem Arbeitsnachweis, einer Abteilung des Arbeitsamts, darüber, wer in die Schweiz einreisen und hier arbeiten durfte und wer nicht. Dabei ergab die Auswertung der Rekursdossiers von 1961 bis 1974, dass die Arbeitskraft im Vordergrund stand. Menschliche Belange und schwierige Familienkonstellationen hatten nur wenig Platz im durchstrukturierten Bewilligungsalltag. Dass diese Aspekte zu kurz kamen, beanstandeten auch verschiedene Parlamentarier. Die Losung «...und es kamen Menschen» durchdrang folglich nicht alle Sphären des Migrationsregimes, wenn auch Stimmen im Parlament die Fremdenpolizei durchaus an diesen Aufruf gemahnt hatten. Nicht der Mensch, sondern seine produktive Leistung stand im Zentrum.

Diese Logik ergibt sich auch aus dem starken Gewicht des Arbeitsamtes im Bewilligungsprozess. Es ist der Auftrag eines solchen Amtes, nach Bedingungen für einen vorstrukturierten Arbeitsmarkt zu fragen und die Menschen danach zu beurteilen. Darüber hinaus konnte die Fremdenpolizei aufgrund des unbestimmten Rechtsbegriffs «zu grossen Klagen Anlass geben» verschiedene Verhaltensweisen problematisieren. An der Rekurspraxis des Ausländerrechts lassen sich grundsätzliche Probleme von Rechtsmittelverfahren zeigen, die auch andere Verwaltungsverfahren durchdringen: eingeschränkte Akteneinsicht und fehlendes juristisches Wissen sind nur zwei zentrale Barrieren.

Die Betrachtung der drei Teile zusammen macht folglich deutlich, dass der Staat nicht als Monolith zu verstehen ist. Die Migrationsregime-Perspektive ermöglichte, auf verschiedene Aushandlungssphären zu fokussieren und das Ensemble von Diskursen, Politiken und Praktiken einzubeziehen und in ihrem Wechselspiel zu betrachten. Dabei konnte ich zeigen, wie vielfältige Praktiken das Integrationsgeschehen im Untersuchungszeitraum bestimmten und wie sie sich im Wechselspiel mit Diskursen und Politiken formten. Deshalb plädiere ich für eine Betrachtungsweise im Sinne von *doing integration*. Damit stellt meine Arbeit keine «rationale Verwaltung» im Sinne von Max Weber in den Mittelpunkt, sondern versteht Verwaltung als ein Set von Praktiken, die von

unterschiedlichen Logiken durchdrungen sind. Die Verwaltung ist keine Einheit; selbst innerhalb der Departemente unterscheiden sich Herangehensweisen zum Teil erheblich.

Betreuung, Integration, Assimilation

Damit wurde bereits ein wesentlicher Punkt angesprochen. Der Blick auf Integration als ein sich entwickelndes Praxisfeld bringt neue Erkenntnisse hervor, die sich jenseits der grossen Erzähllinien bewegen. Wie Assimilation oder Integration verstanden wurden, lässt sich nicht in eine durch und durch lineare Erzählung fassen, weder in Bezug auf die Beratungsstellen noch in der Sphäre der Bildung. Auch wenn eine gewisse Veränderung, wie Wicker sie zusammenfasst, festzustellen ist, kann sie nicht in eine Fortschrittserzählung eingepasst werden. Wicker sieht eine Entwicklung von einer Phase des Nichtbleiben-Sollens und der Betonung der «ideellen» und «materiellen Differenzen», über die Bearbeitung der Defizite, um «jene Distanz, die einer Eingliederung im Wege stand» zu beheben, hin zu Forderungen der Toleranz und einem Regulationsansatz, der alle Institutionen und nicht mehr nur Parallelorganisationen durchdringen sollte.¹⁰²⁶ Doch gehen beispielsweise in den Ausführungen der Studienkommission Prozesse der Differenzziehung einher mit der Bearbeitung dieser Distanzen vor allem in Richtung einer Anpassung. Grosse Anstrengungen sind in den frühen Jahren der Beratungsstellen zu beobachten, die Wohn- und Arbeitsrechte von Migrant*innen zu schützen und dafür Sorge zu tragen, dass es ihnen während ihres temporären Aufenthalts gut geht. Zugleich wird eine starke Differenz konstruiert und die «Fremdarbeiter» galten dem damaligen Berater als nicht assimilierbar, gerade weil sie zurückkehren würden. Die Kommission handelte in der Unterkunftsfrage ähnlich, indem sie solide in die Stadt integrierte Bauten forderte. Dieses Einfordern von Rechten verschwindet in den folgenden Jahren allmählich. Scheinbare Fortschritte in den Benennungspraktiken müssen folglich nicht mit der Praxis zusammenhängen. Hier kann es Diskrepanzen geben und zu Überlagerungen kommen. Zudem wurden verschiedene Begriffe synonym und zum Teil parallel verwendet. So wurde bereits in den 1960er-Jahren von Integration gesprochen und sie in einzelnen Bereichen durchaus als wechselseitig verstanden, beispielsweise in der Bildung. Dort wurden gerade von Vertreter*innen der Migrationsvereinigungen einzelne Elemente der interkulturellen Pädagogik vorweggenommen. Zudem existierten verschiedene behördliche Massnahmen parallel, die je unterschiedlich integrative Ansätze verfolgten. Weiterführende Forschung könnte an diesem Punkt ansetzen und Praktiken in verschiedenen Sphären der Migrationsregime anderer Kantone untersuchen. Auch die Fremdenpolizei im Kanton

¹⁰²⁶ Wicker 2003, S. 47-48.

Basel-Stadt kann aufgrund der einmalig umfassend archivierten Personendossiers eingehender auf verschiedene Kontrollaspekte des Migrationsregimes hin erforscht werden.¹⁰²⁷

Migrantische Agency in spezifischen Herrschaftskontexten

Migrant*innen beeinflussten verschiedene Sphären des Migrationsregimes, indem sie eigene Angebote schufen, die bestehenden Massnahmen kritisierten und sich anhand von Rechtsmitteln zur Wehr setzten. Die staatlichen Stellen nahmen diese Aktivitäten wahr und setzten sich mit ihnen auseinander. Durch die Konfrontation mit den Herausforderungen der Migration wurden Grundsatzfragen auch innerhalb der Departement aufgeworfen, wie die Zulänglichkeit der Testverfahren in den Schulpsychologischen Diensten oder die eingeschränkte Akteneinsicht in verwaltungsrechtlichen Verfahren.

In einigen Fällen hatten die Veränderungen auf diskursiver und bundesrechtlicher Ebene Einfluss auf die Praxis. So veränderten die Beschränkungsmassnahmen des Bundes die Beurteilungen von Rekursen; die wirtschaftliche Not einer Firma wurde zum zentralen Merkmal für eine Gutheissung. Der «Überfremdungsdiskurs» veränderte den Umgang mit Sprache in der Beratungsstelle und initiierte Bestrebungen einer umfassenderen Information der gesamten Gesellschaft. In der Bildung hingegen waren die Grundsätze der EDK nur wenig einflussreich; beziehungsweise erfolgten sie zu einem Zeitpunkt, als schon unterschiedliche Massnahmen umgesetzt waren.

Das Etablieren eigener Angebote erweiterte den Handlungsspielraum von Migrant*innen. Die italienischen Migrationsvereinigungen legen Zeugnis davon ab. Peter Stein, der für die INCA in Basel tätig war und auch von ihr bezahlt wurde, ist ein Beispiel dafür. Er unterstützte Migrant*innen als unentgeltlicher Rechtsbeistand und ermöglichte ihnen, einen Rekurs bis vor Bundesgericht weiterzuziehen. Aber auch andere Expert*innen stellten ihr fundiertes Wissen zur Verfügung; so etwa Sibilla Schuh in Zürich.

Migrant*innen gaben sich darüber hinaus Informationen weiter, nutzten die kantonale Hoheit, indem sie im Falle von Problemen den Kanton wechselten, und versuchten durch Rechtsmittelverfahren Zuschreibungen zu verändern. Dabei bewegten sie sich aber oft in einem unsicheren Umfeld. Die permanente Vorläufigkeit ihres Aufenthaltes schwebte wie ein Damoklesschwert über ihnen und durchzog auch verschiedene Massnahmen.¹⁰²⁸ Ohne Unterstützung im

¹⁰²⁷ Einige Studien sind zumindest zum umfangreichen Fremdenpolizeidossiers zu erwarten: Burri, Jennifer: Dienstmädchen, Hausangestellte. Veränderungen und Kontinuitäten der bezahlten Hausarbeit in Basel, ca. 1930-1980 (Arbeitstitel), am Departement Geschichte der Universität Basel (Lehrstuhl Arni) und Khan, Benyamin: Versteckte Kinder von Gastarbeiter*innen (Arbeitstitel), im Bereich Zeitgeschichte an der Universität Neuenburg (Lehrstuhl Schulz).

¹⁰²⁸ Die permanente Vorläufigkeit manifestierte sich auch baulich in den Baracken für Saisonarbeiter. Auch die SEIS war in Containern untergebracht.

Einzelfall war es schwierig, zu intervenieren, auch wenn sich im Bildungsbereich einzelne Dienste für eine Sensibilisierung einsetzen.

Widerständigkeit als Chance

1968 postulierte Prof. Dr. Atteslander unter dem Titel «Assimilation – Wunschdenken oder Realität?» im Vorwort des Jahresberichts der Beratungsstelle der GGG, dass «wir [...] zweifellos vor einer durchaus ernstzunehmenden Gefahr der Polarisierung der Meinungen, von Meinungen übrigens, die sehr rasch zur Ideologie werden können», stehen würden.¹⁰²⁹ Auf der einen Seite existiere eine «übertriebene Angst der Überfremdung» auf der anderen ein «übertriebene[r] Eifer der Assimilation». Seinen Aussagen möchte ich als Abschluss dieser Arbeit Raum schenken, um auf wesentliche Aktualitätsbezüge dieser Studie aufmerksam zu machen.

Auf sehr nüchterne Art und Weise warnte Atteslander also vor einer Polarisierung einerseits und übertriebenen Erwartungen andererseits. Obwohl auch er ein Kind seiner Zeit war, und sich in seinen Aussagen Ansätze der Wechselseitigkeit des Integrationsprozesses mit Forderungen des Bewährens insbesondere in Einbürgerungsprozessen verbinden, setzte er im Wesentlichen auf eine Gegenseitigkeit und verlangte, die staatlichen Institutionen auf ihre Einbürgerungsfähigkeit hin zu befragen. Gegenseitiges Informieren und tatsächliche soziale Kontakte zwischen der lokalen und der zugewanderten Bevölkerung sollten gepflegt werden. Diese Kontakte und Prozesse seien nie konfliktfrei und dies sei auch gut so, so Atteslander. Damit kommt er auf den für meine Arbeit zentralen Aspekt zu sprechen. Konflikte seien vielmehr «Symptome einer echten Auseinandersetzung». «Anpassung ohne Konflikte» deutete er als «Unterwerfung». In diesem Sinne sind widerspenstige Migrant*innen ein Segen für die Demokratie: «So sollten wir Konflikte nicht scheuen, sie sind gerade in demokratischen Staatsverfassungen wesentliche Merkmale der politischen Meinungsbildung. Wir müssten uns aber vermehrt Gedanken über die Regelung dieser Konflikte machen.»¹⁰³⁰

Für eine Demokratie sind Konflikte und Kämpfe, ganz egal, mit wem sie ausgetragen werden, wesentlich für ihr Funktionieren. Die Erinnerung daran, dass Konflikte als Chance und geradezu als Notwendigkeit gesehen werden können, würde auch den heutigen Diskussionen um Migration gut tun und könnte sie als exemplarische Prozesse vom Rande in die Mitte der Gesellschaft holen. Dafür müsste aber allen Stimmen Gehör geschenkt, Raum für Austausch geschaffen sowie ungleiche Zugangsbarrieren thematisiert und reduziert werden.

¹⁰²⁹ Akten GGG: Jahresbericht der GGG 1967/1968, Artikel von Prof. Dr. Peter Atteslander: Assimilation – Wunschdenken oder Realität?, S. 2.

¹⁰³⁰ Ebd., S. 4.

Anhang

13. Abkürzungsverzeichnis

ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
ATTES	Vereinigung spanischer Arbeitnehmer in der Schweiz
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
COASIT	Comitato Consolare di Coordinamento delle Attività Assistenziali Italiane di Basilea
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EKA	Eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen (heute EKM)
FCLI	Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera
FOPRAS	Fondazione per il perfezionamento professionale e l'assistenza scolastica
GGG	Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige
KSA	Städtische Koordinationsstelle für Ausländerfragen in Zürich
MCI	Missione Cattolica Italiana
NA	Nationale Aktion
NW EDK	Nordwestschweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
OEEC	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (ab 1961 OECD)
PdA	Partei der Arbeit
SozArch	Schweizerisches Sozialarchiv
SP	Sozialdemokratische Partei
StAAG	Staatsarchiv des Kantons Aargau
StAB	Staatsarchiv des Kantons Bern
StABS	Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt
StALU	Staatsarchiv des Kantons Luzern
SVP	Schweizerische Volkspartei
SWA	Schweizerisches Wirtschaftsarchiv
SZfG	Schweizerischen Zeitschrift für Gemeinnützigkeit

14. Quellen- und Literaturverzeichnis

14.1 Quellen

14.1.1 Ungedruckte Quellen

Akten GGG, GGG-Migration, Eulerstrasse 26, 4051 Basel

Akten der Kommission und der Beratungsstelle.

Diplomatische Dokumente der Schweiz, online Datenbank Dodis: dodis.ch

dodis.ch/30798

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements, H. Schaffner an den Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, M. Holzer, 13.08.1964.

Erziehungsdepartement, Leimenstrasse 1, 4001 Basel

0-053

Erziehungsrat Protokolle und Beschlüsse, 1959-1984.

Schweizerisches Sozialarchiv (SozArch)

Akten

Ar 40

Federazione Colonie Libere Italiane in Svizzera FCLIS.

Ar 48

Zürcher Kontaktstelle für Ausländer und Schweizer.

Ar 62

Mitenand-Initiative (1973-1990).

Dokumentationen

ZA 22.5

Ausländerrecht 1967-1994/1.

ZA 75.8C

Ausländische Arbeitskräfte, Gastarbeiter/-innen in der Schweiz, 1960-1972.

Schweizerisches Wirtschaftsarchiv (SWA)

Biogr.

Stein, Peter (1922...).

Neumann, Rudolf.

Bickel, Karl.

Staatsarchiv des Kantons Aargau (StAAG)

ZwA 2010.0042 Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz NW
EDK, Plenarversammlung Protokolle 1965-1982.

Staatsarchiv des Kantons Bern (StAB)

V VDK Protokolle der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz 1945-1965.

Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt (StABS):

Wirtschaft- und Sozialdepartement (bis 1978: Departement des Innern)

DI-REG 1c Departementssekretariat, Departementsregistratur.

DI-REG 7a Amt für Miet- und Wohnungswesen, 1927-2000, Amtsablieferungen bis 2005.

Erziehungsdepartement

ED-REG 1c Hauptregistratur des Departementssekretariats (Allgemeine Akten), 1901 (ca.)-1976.

ED-REG 3c Primarschule Grossbasel-Ost 1957/58 - 2010/11, 1920 (ca.)-2008.

ED-REG 10c Kindergärten Basel-Stadt (1940-2005).

ED-REG 25c Unterlagen der Vorsteher, 1930-1995. (Sozialpädagogischer Dienst der Schulen (SDS) / 1910-1972: Schulfürsorgeamt (SFA)).

Justizdepartement

JD-REG 1a Departementssekretariat, Departementsregistratur ab 1968 (1932-1997).

Privatarchive

PA 882 Basler Frauenverein am Heuberg, 1892-2009.

PA 929a Q4 Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige (GGG) Basel:
Kommission zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte, 1961-1970.

Sicherheitsdepartement (bis 1978: Polizeidepartement)

PD-REG 3a Personen- und Sachdossier der Fremdenpolizei, 1912-1998.

PD-REG 1a Administrativ-Akten: Personendossiers und Sachdossiers, 1873-1976.

Ehram, Peter: 200 Jahre GGG: Begründerin des Gemeinwohls, in: Basler Staatskalender 1977, S. 9-13.

Federazione delle CLI in Svizzera; Società umanitaria Milano (Hg.): Gli Emigrati e la Scuola, Bellinzona 1973.

Federazione Colonie Libere Italiane in Svizzera (Hg.): Documentazione sul problema della scuola per i figli dei lavoratori italiani emigrati in Svizzera, a cura della Commissione Culturale della Federazione delle Colonie Libere Italiane, Zürich 1969.

Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige: Private gemeinnützige Tätigkeit im modernen Sozialstaat: Bericht über die Jubiläumstagung der GGG vom 3./4. Juni 1977 in Basel, Basel 1978.

Hess, Franz; Latscha, Fritz; Schneider, Willi: Die Ungleichheit der Bildungschancen, Olten 1966.

Hurst, Margret: Zur Ich- und Identitätsentwicklung des Fremdarbeiterkindes. Eine Untersuchung an 32 italienischen Kindern im Alter von acht bis zehn Jahren mit dem Zulliger-Tafel-Test, Zürich 1970 (Diplomarbeit).

Jungo, Michael E.: Haben die privaten Primarschulen fuer Fremdarbeiterkinder in der Schweiz (k)eine Daseinsberechtigung? (Dokumentation), Einsiedeln 1975.

Jungo, Michael E.: La Scolarisation des enfants des travailleurs migrants en suisse, in: Federazione Colonie Libere Italiane in Svizzera (Hg.): Documentazione sul problema della scuola per i figli dei lavoratori italiani emigrati in Svizzera, a cura della Commissione Culturale della Federazione delle Colonie Libere Italiane, Zürich 1969, o. S. (Vortrag an der Zusammenkunft des Ausschusses der Kirchen für Fragen der ausländischen Arbeitnehmer in Westeuropa, 28.-29.10.1965 in Genf).

Leuenberger, Hermann: Gewerkschaft und ausländische Arbeitskräfte: Vortrag an der Oeffentlichen Vortragstagung der Vereinigung schweizerische Kurse für Unternehmungsführung «Zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz», 15. März 1961, Eidgenössische Technische Hochschule. Abgedruckt in: Gewerkschaftliche Rundschau: Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, 53 (7), 1961.

Mozaik, Quartierzeitung für das Untere Kleinbasel, 1, 2006, S. 30.

Nydegger, Alfred: Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte im Rahmen der schweizerischen Konjunkturpolitik, gehalten an der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft am 25. Mai 1963 in Lausanne. Online:

<http://www.sjes.ch/papers/1963-III-4.pdf>, zuletzt konsultiert am 28.6.2019.

Rickenbach, Walter: 35 Jahre Schweizerische Landeskonferenz für Soziale Arbeit, 1932-1967, Zürich 1967.

Rickenbach, Walter: Die Sozialarbeit der Schweiz. Eine Einführung, Zürich 1963.

Seiler, Alexander J.: Die Italiener – Siamo italiani. Gespräche mit italienischen Arbeitern in der Schweiz. Mit einem Vorwort von Max Frisch, Zürich 1965.

Schuh, Sibylla: Auswirkungen der Emigration auf Kinder italienischer Fremdarbeiter, Zürich 1970 (Diplomarbeit).

Schuh, Sibylla: Kinder ausländischer Arbeiter in den Schweizer Spezialklassen. Intelligenzmangel oder Klassenselektion?, Zürich 1975.

Schweizerische Lehrerzeitung, 1960-1980.

Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit (SZfG), 100 (1), 1961.

Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 102, 1963.

Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 106, 1967.

Stahelin, Walter: Der Zeit voraus. Dem Staat voraus. Zur Zweihunderjahrfeier der Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel, Basel 1977.

Wunderle, Karl: Hauptziele eines Stadtkantons. Das bevölkerungspolitische Ziel von «Basel 75». Einige kritische Bemerkungen, in: Christoph Merian Stiftung (Hg.): Basler Stadtbuch, Basel 1975, S. 43-56. Online: https://www.baslerstadtbuch.ch/stadtbuch/1975/1975_1408.html, zuletzt konsultiert am 20.6.2019.

Zanier, Leonardo: L'impegno di tutti per favorire l'istruzione completa, in: Federazione Colonie Libere Italiane in Svizzera (Hg.): Documentazione sul problema della scuola per i figli dei lavoratori italiani emigrati in Svizzera, a cura della Commissione Culturale della Federazione delle Colonie Libere Italiane, Zürich 1969, o. S.

Zeitschrift für Erziehung im Vorschulalter, 61, April 1971.

Zeitschrift für Präventivmedizin, 8, 1963.

Amtliche Publikationen

Bericht der Großratskommission zum Ratschlag Nr. 3415 und Entwurf zu einem Gesetz betreffend das Aufenthaltswesen und die polizeiliche Ausweisung, Nr. 3589, 8.10.1936.

Protokolle des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt, 61. Jahrgang, Nr. 4, Ausserordentliche Sitzung, Donnerstag den 26. September 1968, Antwort des Regierungsrates durch F. Hauser, S. 230-235.

Ratschlag betreffend die Gewährung eines Staatsbeitrages an die Missione Cattolica Italiana für den Neu- und Umbau des Heimes Rümelinsbachweg 14, Nr. 5919, 7.12.1962.

Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betreffend die Abänderung der §§6 und 7 des Schulgesetzes vom 4. April 1929 (Reduktion der Kinderzahl in den Staatlichen Kindergärten. Aufhebung der Möglichkeiten des Herbst Eintritts), Nr. 5696, 23.9.1960.

Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betreffend das Aufenthaltswesen und die polizeiliche Ausweisung, Nr. 3415, 8.3.1934.

Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt (Hg.): Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt. Basel 1960-1985.

Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt (Hg.): Wirtschaft und Verwaltung, Basel 1961-1973.

Statistisches Amt Basel-Stadt, interaktive Bevölkerungsentwicklung. Online:

<https://www.statistik.bs.ch/haeufig-gefragt/einwohner/einwohnerzahl.html>, zuletzt konsultiert am 26.3.2019.

Verwaltungsbericht des Regierungsrates und Bericht des Appellations-Gerichts an den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt, Basel 1961-1982.

Gesetze und Abkommen

Abkommen zwischen Italien und der Schweiz, 1964. Online:

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19640159/196504220000/0.142.114.548.pdf>, zuletzt konsultiert am 12.6.2019.

Bundesamt für Statistik, Angaben zur Stimmbeteiligung, Abstimmung zur «Masseneinwanderungsinitiative». Online:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03.html>, zuletzt konsultiert am 13.4.2019.

Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 26. März 1931), in: Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, Bände 47 bis 49, Jahrgänge 1931 bis 1933, Bern 1934, S. 279-288 (ANAG).

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, 2005. Online:

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20020232/index.html>, zuletzt konsultiert am 20.05.2017 (AuG).

Bundesratsbeschluss über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte (vom 1. März 1963), in: Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, Band 1963, Bern 1964, S. 190-193.

Bundesverfassung von 1874, dessen Ergänzung zur Befugnis des Bundes über Aufenthalt und Niederlassung vom Volk 1925 angenommen wurde. Online: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/bv-alt-d.pdf>, zuletzt konsultiert am 26.6.2019.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Erleichterte Einbürgerung der Ehefrau eines Schweizerers oder des Ehemanns einer Schweizerin. Online:

<https://www.eda.admin.ch/countries/latvia/de/home/dienstleistungen/buergerrecht-/erleichterte-einbuengerung-ehpartner.html>, zuletzt konsultiert am 30.6.2019.

Gesetz betreffend Aufenthaltswesen (vom 22. Oktober 1936), in: Sammlung der Gesetze und Beschlüsse wie auch der Polizeiverordnungen, welche vom 1. Januar 1936 bis 31. Dezember 1937 für den Kanton Basel-Stadt erlassen worden, Band 30, Basel 1938, S. 176-188.

Initiativtext der Mitenand-Initiative, 1974. Online:

<https://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis128t.html>, zuletzt konsultiert am 28.6.2019.

Kantonales Gesetz vom 24. September 1970 über die Berufsbildung, Justizdepartement Basel-Stadt, in: Sammlung der Gesetze und Beschlüsse wie auch der Polizei-Verordnungen welche seit 26. August 1833 für den Kanton Basel-Stadt erlassen worden, Bd. 43, Basel 1972/74, S. 424 ff.

Schulgesetz (vom 4.4.1929), in: Justizdepartement des Kantons Basel-Stadt: Gesamtausgabe der Basler Gesetzessammlung, Band I-XXXIV, Basel 1939, S. 1736-1774.

Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 5. Mai 1933), in: Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, Bände 47 bis 49, Jahrgänge 1931 bis 1933, Bern 1934, S. 289-304 (VVO 1933).

Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 1. März 1949), in: Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, Band 1949, Teil I, Bern 1949, S. 228-244 (VVO 1949).

14.1.3 Interviews

Alice Bielser, geführt am 8.6.2012.

Angela Remondini Ottogalli, geführt am 19.11.2013.

Armando Bee, geführt am 7.6.2012.

Barbara Vogt-Mohler, geführt am 16.4.2013.

Cristina Allemann-Ghionda, geführt am 4.4.2014.

Dora Gysin, geführt am 17.9.2012.

Esther Ladener, geführt am 15.4.2013.

Mara Hermann-Aita, geführt am 3.4.2014.

Nella Sempio, geführt am 3.3.2014.
Peter Stein, geführt am 26.5.2017.
Regula Berger, geführt am 21.8.2012.
Simona Cerletti, geführt am 26.3.2014.
Willi Schneider, geführt am 8.3.2014.

14.1.4 Emailkorrespondenz

Sr. Iammarino, Anna; Sr. Piccolo, Luciana: La Scuola Lucia-Barbarigo, Email an Flavia Grossmann, 2.1.2014.

14.2 Darstellungen

Ackermann-Liebrich, Ursula; Mohler, Beat; Ernst, Cécile: Italienerkinder in einem deutsch-schweizerischen Schulsystem. Eine Längsschnittuntersuchung der Abteilung für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Basel am Schularztamt Basel-Stadt, unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der deutschen Hochsprache, Zürich 1992.

Aeschlimann, Andrea: Daheim in Italien, zu Hause in der Schweiz. Lebensgeschichten italienischer Migrantinnen und Migranten. Il prete nel letto: biografie di italiani residenti a Berna, Bern 2007.

Allemann-Ghionda, Cristina: The Yellow Streetcar. Shaping a Polyphonic Identity, in: Tracey Tokuhama-Espinos (Hg.): The Multilingual Mind. Issues Discussed by, for, and about People Living with Many Languages, Westport 2003, S. 171-188.

Allemann-Ghionda, Cristina: Schule, Bildung und Pluralität. Sechs Fallstudien im europäischen Vergleich, Bern 1999.

Allemann-Ghionda, Cristina: Interkulturelle Pädagogik, in: Badertscher, Hans: Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung, Bern 1997, S. 257-263.

Allemann-Ghionda, Cristina: Schulung von Migrantenkindern und interkulturelle Erziehung in der Praxis des schweizerischen Bildungswesens: Eine Übersicht über Innovationen. Dossier zur Tagung INTER 93 (EDK), Bern 1993.

Allemann-Ghionda, Cristina; Lusso-Cesari, Vittoria: Schulische Probleme von Fremdarbeiterkindern. Ursachen, Probleme, Perspektiven, Aarau 1986.

Althaus, Andrea: Vom Glück in der Schweiz? Weibliche Arbeitsmigration aus Deutschland und Österreich (1920-1965), Frankfurt 2017.

Anghern, Céline: Arbeit am Beruf. Feminismus und Berufsberatung im 20. Jahrhundert. Basel 2019.

Argast, Regula: Staatsbürgerschaft und Nation. Ausschliessung und Integration in der Schweiz 1848-1933, Göttingen 2007.

Arlettaz, Silvia: Immigration et présence étrangère en Suisse. Un champ historique en développement, in: *traverse*, 18 (1), 2011, S. 193-216.

Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: La Suisse et les étrangers. Immigration et la formation nationale (1848-1933), Lausanne 2004.

Arlettaz, Gérald: Émigration et colonisation suisses en Amérique 1815-1918, in: *Études et Sources*, 5, 1979, S. 7-216.

Arndt, Agnes; Häberlen, Joachim C.; Reinecke, Christiane: Europäische Geschichtsschreibung zwischen Theorie und Praxis, in: Dies. (Hg.): *Vergleichen, verflechten, verwirren? Europäische Geschichtsschreibung zwischen Theorie und Praxis*, Göttingen 2011, S. 11-32.

Arnet, Moritz; Egger, Eugen, in: HLS, Version 17.12.2013. Online: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D34175.php>, zuletzt konsultiert am 25.4.2019.

Arni, Caroline: Der historische Sinn. Ein Plädoyer, in: *Avenue, Magazin für Wissenskultur*, Basel 2015.

Aumüller, Jutta: Assimilation. Kontroversen um ein migrationspolitisches Konzept, Bielefeld 2009.

Bade, Klaus J.: Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München 2000.

Bade, Klaus J. (Hg.): Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Zürich 2007.

Badertscher, Hans: Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung, Bern 1997.

Barcella, Paolo: Missions catholiques et immigration italienne: réseaux et repères sociaux, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 65 (1), 2015, S. 49-64.

Barcella, Paolo. Migranti in classe. Gli italiani in Svizzera tra scuola e formazione professionale, Verona 2014a.

Barcella, Paolo: Scritture e documenti scolastici, in: Pelli, Mattia (Hg.): Archivi migranti. Tracce per la storia delle migrazioni italiane in Svizzera nel secondo dopoguerra, Trento 2014b.

Barcella, Paolo: «Venuti qui per cercare lavoro». Gli emigrati italiani nella Svizzera del secondo dopoguerra, Bellinzona 2012.

Bardet-Bloch, Anne; Bolzman, Claudio; Fibbi, Rosita; u.a.: Les associations d'immigrés. Repli où participation sociale? L'exemple de Genève, Genf 1988.

Baumann, Sarah: Migration, Geschlecht und der Kampf um Rechte. Grenzüberschreitender Aktivismus italienischer Migrantinnen in der Schweiz der 1960er und 1970er Jahre, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 65 (1), 2015, S. 65-82.

Baumann, Sarah: ... und es kamen auch Frauen. Engagement italienischer Migrantinnen in Politik und Gesellschaft der Nachkriegsschweiz, Zürich 2014.

Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe et. al: Einleitung, in: Dies. (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007, S. 9-25.

Bieri, Reto: Gastarbeiterbetreuung. Die Rolle der Schweizerischen Landeskonferenz für soziale Arbeit als Koordinatorin der Betreuung ausländischer Arbeitnehmer in den 1960er Jahren, Bern 2005 (unveröffentlichte Lizentiatsarbeit).

Bippes, Anemone: «Gastarbeiterkinder» an den Schulen des Landes Hessen von 1961 bis 1980, Hamburg 2011.

Birkhäuser, Kaspar: Peter Zschokke, in: HLS, Version vom 9.12.2013. Online: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5967.php>, zuletzt konsultiert am 21.6.2019.

Blum, Sonja; Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse, Wiesbaden 2011².

Boltanski, Luc; Thévenot, Laurent: Die Soziologie der kritischen Kompetenzen, in: Diaz-Bone, Rainer (Hg.): Soziologie der Konventionen. Grundlagen einer pragmatischen Anthropologie, Frankfurt a.M. 2011, S. 43-68.

Boschetti, Pietro: Les Suisse et les nazis. Le rapport Bergier pour tous, Genf 2004.

Bourdieu, Pierre: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Kreckel, Reinhard (Hg.): Soziale Ungleichheiten, Göttingen 1983, S. 183-198.

Braun, Rudolf: Sozio-kulturelle Probleme der Eingliederung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz, Erlenbach-Zürich 1970.

Braunschweig, Sabine: Die GGG im 20. Jahrhundert. Die Bedeutung der «Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige» im kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Basel, Basel 2016.

Buomberger, Thomas: Kampf gegen unerwünschte Fremde. Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher, Zürich 2004.

Bühler, Rahel; Galle, Sara; Grossmann, Flavia et al.: Ordnung, Moral und Zwang. Administrative Versorgungen und Behördenpraxis, Zürich 2019.

Bühlmann, Cécile: Interkulturelle Erziehung. Von der Absichtserklärung zur Praxis – ein langer Weg, in: Prodolliet, Simone (Hg.): Blickwechsel. Die Multikulturelle Schweiz an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Luzern 1998, S. 237-248.

Calvo Salgado, Luís Manuel: Las relaciones del IEE con Suiza, in: Calvo Salgado, Luís Manuel et al. (Hg.): Historia del Instituto Español de Emigración. La política migratoria exterior de España y el IEE del franquismo a la transición, Madrid 2009.

Campani, Giovanna; Catani, Maurizio; Palidda, Salvatore: Italian Immigrant Associations in France, in: Rex, John; Zoly, Daniele; Wilpert, Czarina: Immigrant Associations in Europe. Cambridge 1987, S. 166-200.

Castro Varela, María do Mar: «Was heisst hier Integration?»: Integrationsdiskurse und Integrationsregime, in: Landeshauptstadt München Sozialreferat Stelle für interkulturelle Arbeit (Hg.): Fachtagung: Alle anders – alle gleich? Was heisst hier Identität? Was heisst hier Integration?, München 2008, S. 77-88.

Castro Varela, María do Mar; Dhawan, Nikita: Postkoloniale Theorien. Eine kritische Einführung, Bielefeld 2005.

Castro Varela, María do Mar; Dhawan, Nikita: Postkolonialer Feminismus und die Kunst der Selbstkritik, in: Steyerl, Hito; Gutiérrez Rodríguez, Encarnación (Hg.): Spricht die Subalterne deutsch? Migration und postkoloniale Kritik, Münster 2003, S. 270-290.

Cattacin, Sandro; Efonayi-Mäder, Denise; Wanner, Philippe: Der schweizerische Sozialstaat und die Migration, in: Caritas Schweiz (Hg.): Sozialpolitik in der Weltgesellschaft, Luzern 2001, S. 135-152.

Certeau, Michel de: The Practice of Everyday Life, über. von Steven F. Rendall, Berkeley 2002³.

Cerutti, Mauro: La politique migratoire de la Suisse 1945-1970, in: Mahnig, Hans (Hg.): Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948, Zürich 2005, S. 99-105.

Cerutti, Simona: Microhistory: Social relations versus cultural models?, in: Castrén, Anna-Maija; Lonkila, Markku; Peltonen, Matti (Hg.): Between sociology and history. Essays on Microhistory, collective action, and nation-building, Helsinki 2004, S. 17-40.

Chaudet, Isabelle et al.: Lösungsansätze für den Umgang mit sozialen Problemen von Ausländern und Ausländerinnen in der Schweiz, in: Wicker, Hans-Rudolf, Fibbi, Rosita; Haug, Werner (Hg.): Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen», Zürich 2003, S. 371-389.

Conrad, Sebastian: Globalisierung und Nation im Deutschen Kaiserreich, München 2006.

Criblez, Lucien; Magnin, Charles: Die Bildungsexpansion der 1960er- und 1970er-Jahre, in: Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften, 23 (1), 2001, S. 5-11.

Dahinden, Janine: Der Anfang vom Ende eines neuen Konzepts? Transnationalismus am Beispiel der sozialen Netzwerke von albanischen Migrantinnen aus dem ehemaligen Jugoslawien, in: traverse, 12 (1), 2005, S. 93-109.

D'Amato, Gianni; Wichmann, Nicole: Migration und Integration in Basel-Stadt. Ein «Pionierkanton» unter der Lupe, Basel 2010.

D'Amato, Gianni: Der Kampf um Integration. Vom Integrationsdiskurs zur Praxis, in: Widerspruch, 59, 2010, S. 15-22.

D'Amato, Gianni: Historische und soziologische Übersicht über die Migration in der Schweiz, in: Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik, 27 (2), 2008, S. S. 177-195.

D'Amato, Gianni; Fibbi, Rosita: Bürgerschaftspolitik statt Neopatriotismus. Zur Debatte über Integration, in: Widerspruch, 51, 2006, S. 75-84.

D'Amato, Gianni; Gerber, Brigitta (Hg.): Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa, Zürich 2005.

D'Amato, Gianni: Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz, Münster 2001.

Davis, Belinda; Udenberger, Thomas; Wildt, Michael: Einleitung, in: Dies. (Hg.): Alltag, Erfahrung, Eigensinn. Historisch-anthropologische Erkundungen, Frankfurt am Main 2008.

Degen, Bernard: Verbände, in: HLS, Version vom 23.03.2016. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016417/2016-03-23/>, zuletzt konsultiert am 12.6.2019.

Degen, Günther: Bildungsurlaub und Arbeitsmarkt in Europa. Studie über den (möglichen) Einfluss von Bildungsurlaub auf den Stand und die Entwicklung des Arbeitsmarktes in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, hg. vom Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, Luxemburg 1983.

Dommann, Monika: Durchsicht, Einsicht, Vorsicht. Eine Geschichte der Röntgenstrahlen 1896-1963, Zürich 2003.

Egger, Eugen: Hat das Schulkonkordat versagt?, in: Schweizer Schule, 66 (13), 1979, S. 456.

Ehret, Rebekka: Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt (im Auftrag des Polizei- und Militärdepartements des Kantons Basel-Stadt), Basel 1999.

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen: Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen, Bern 2011. Online: http://www.alexandria.admin.ch/mat_foederalismus_d.pdf, zuletzt konsultiert am 12.06.2019.

Eigenmann, Philipp: Migration macht Schule. Bildung und Berufsqualifikation seitens Italienerinnen und Italiener in Zürich, 1960-1980, Zürich 2017.

Esch, Michael G.: Parallele Gesellschaften und soziale Räume. Osteuropäische Einwanderer in Paris 1880-1940, Frankfurt am Main 2012.

Esch, Michael G.; Poutrus, Patrice G.: Zeitgeschichte und Migrationsforschung: Eine Einführung, in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History, 2, 2005, S. 338-344.

Eule, Tobias; Borrelli, Lisa Marie; Lindberg, Annika et al.: Migrants before the law. Contested migration control in Europe, Cham 2019.

Eule, Tobias G.; Loher, David; Wyss, Anna: Contested Control at the Margins of the State, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 44 (16), 2018, S. 2717-2129. Online: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1401511>, zuletzt konsultiert am 26.6.2019.

Eule, Tobias G.: Inside Immigration Law: Migration Management and Policy Application in Germany, Farnham 2014.

Expertenkommission Schweiz Zweiter Weltkrieg (Hg.): Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus, Zürich 2001.

Falk, Francesca: Gender Innovation and Migration in Switzerland, Cham 2019.

Felder, Pierre: Für alle! Die Basler Volksschule seit ihren Anfängen, Basel 2019.

Fibbi, Rosita: Les associations italiennes en Suisse, en phase de transition, in: Revue européenne de migration internationales, 1 (1), 1985, S. 37-47.

Flubacher, Mi-Cha: Integration durch Sprache – die Sprache der Integration. Eine kritische Diskursanalyse zur Rolle der Sprach in der Schweizer und Basler Integrationspolitik 1998-2008, Göttingen 2014.

Frigerio, Marina: Verbotene Kinder. Die Kinder der italienischen Saisoniers erzählen von Trennung und Illegalität, Zürich 2014.

Frigerio, Martina; Merhar, Susanne: «... und es kamen Menschen». Die Schweiz der Italiener, Zürich 2004.

Gabaccia, Donna R.: Italy's many Diasporas, London 2000.

Gadient, Irma: Continuité et césures des contrôles de la police des étrangers, in: Terra Cognita. Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration, 32, 2018, S. 30-32.

Gadient, Irma: Ausgrenzungen entgegen. Handlungsstrategien von Migrantinnen und Migranten in Ausweisungsprozessen im Kanton Genf um 1900, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 65, 2015, S. 15-32.

Galle, Sara: Kindswegnahmen. Das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge, Zürich 2016.

Galle, Sara; Meier, Thomas: Von Menschen und Akten. Die Aktion «Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute, Zürich 2009.

Gast, Uriel: Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915-1933, Zürich 1997.

Gees, Thomas: Die Schweiz im Europäisierungsprozess: wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzepte am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik 1947-1974, Zürich 2006.

Gerber, Brigitta: Die antirassistische Bewegung in der Schweiz. Organisation, Netzwerke und Aktionen, Zürich 2003.

Giddens, Anthony: Central Problems in Social Theory. Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis, Berkeley 1979.

Ginsborg, Paul: A history of contemporary Italy. Society and politics 1943-1988, London 1990.

Glick Schiller, Nina; Basch, Linda G; Blanc-Szanton, Cristina: Towards a transnational perspective on migration: race, class, ethnicity, and nationalism reconsidered, New York 1992.

Goebel, Joachim: Zivilrechtsdogmatik und Verfahrenssoziologie, Berlin 1994.

Grossmann, Flavia: Social Assistance and Self-Organised Interest Groups. The Counselling Centre for Foreign Workers and Italian Educational Institutions in Basel-City (1960s-1980s), in: Lüthi, Barbara; Damir, Skenderovic (Hg.): Switzerland and migration. Historical and current perspectives on a changing landscape, Cham 2019, S. 229-250.

Grossmann, Flavia: Kontrolle und Widerstand. Handlungsweisen von Migrantinnen und Migranten und die Praxis der Fremdenpolizei Basel-Stadt nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1970, in: Basler Zeitschrift für Geschichte, 117, 2017, S. 35-62.

Grossmann, Flavia: Orte der Aushandlung und Instrumente der Einflussnahme. Eine akteur-zentrierte Annäherung an migrantisches Lobbying in bildungspolitischen Prozessen des Kantons Basel-Stadt (1970er-Jahre), in: Hürlimann, Gisela; Mach, André; Rathmann-Lutz, Anja, Schaufelbuehl, Janick Marina (Hg.): Lobbying: die Vorräume der Macht, Zürich 2016, S. 235-249.

Grunder, Hans-Ulrich: Schulwesen, Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, in: HLS, Version 21.11.2012. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010396/2012-11-21/>, zuletzt konsultiert am 19.6.2019.

Gugerli, David: Das bürgerliche Familienbild im sozialen Wandel, in: Fleiner-Gerster, Thomas; Gilliard, Pierre; Lüscher, Karl (Hg.): Familien in der Schweiz, Freiburg 1991, S. 59-74.

Guglielmi, Silvano; Scremin, P. Lorenzo: Sulle sponde del Reno. Missione Cattolica Italiana Basilea 1903-2003, Basel 2003.

Günzel, Stephan: Raum. Ein interdisziplinäres Handbuch. Stuttgart 2010.

Hagemann, Karen; Jaraus, Konrad H.; Allemann-Ghionda, Cristina: Children, Families, and States: Time Policies of Childcare and Schooling in a Comparative Historical Perspective, in: Dies. (Hg.): Children, Families, and the State. Time Policies of Childcare, Preschool, and Primary Education in Europe, New York 2011, S. 3-50.

Hahn, Sylvia: Historische Migrationsforschung, Frankfurt am Main 2012.

Hahn, Alois: Die soziale Konstruktion des Fremden, in: Sprondel, Walter M. (Hg.): Die Objektivität der Ordnungen und ihre kommunikative Konstruktion, Frankfurt a.M. 1994, S. 140-163.

Hall, Stuart: Rassismus und kulturelle Identität, Ausgewählte Schriften 2, Hamburg 1994.

Halter, Ernst: Vorwort, in: Ders.: Das Jahrhundert der Italiener in der Schweiz, Zürich 2003, S. 7-10.

Han, Petrus: Theorien zur internationalen Migration. Ausgewählte interdisziplinäre Migrationstheorien und deren zentralen Aussagen, Stuttgart 2006.

Harzig, Christiane; Hoerder, Dirk: What is Migration History?, Cambridge 2009.

Häsler, Mirjam: In fremden Händen. Die Lebensumstände von Kost- und Pflegekindern in Basel vom Mittelalter bis heute, Basel 2008.

Haug, Werner: «... und es kamen Menschen». Ausländerpolitik und Fremdarbeit in der Schweiz, 1914-1980, Basel 1980.

Heim, Gabriel: Diesseits der Grenze. Lebensgeschichten aus den Akten der Fremdenpolizei, Basel 2019.

Heim, Gabriel: «Sehr geehrter Herr Controlleur!», in: *terra cognita*, 32, 2018, S. 34-36.

Hirt, Matthias: Bundesbehörden und Arbeitsmigration. Sozial-, kultur- und staatspolitische Aspekte, 1960 bis 1972, Bern 2008.

Historisches Museum Basel (Hg.): In der Fremde - Mobilität und Migration seit der Frühen Neuzeit. Katalog zur Ausstellung vom 23. September 2010 bis 27. März 2011 im Historischen Museum Basel, Barfüsserkirche, Basel, 2010.

Hoerder, Dirk: Research on migration: an overview, in: Ness, Immanuel (Hg.): *The encyclopedia of global human migration*, Oxford 2013. Online Version vom 4.2.2013:
<https://doi.org/10.1002/9781444351071.wbeghm450>, zuletzt konsultiert am 18.6.2019.

Horvath, Kenneth; Amelina, Anna; Peters, Karin: Re-Thinking the Politics of Migration. On the Uses and Challenges of Regime Perspectives for Migration Research, in: *Migration Studies*, 5 (3), 2017, S. 301-314.

Huber, Doris: Familienpolitische Kontroversen in der Schweiz zwischen 1930 und 1984, in: Fleiner-Gerster, Thomas; Gilliard, Pierre; Lüscher, Karl (Hg.): *Familien in der Schweiz*, Freiburg 1991, S. 147-168.

Imhof, Madeleine: Ausländerquartiere im 20. Jahrhundert, in: in: Kreis, Georg; von Wartburg, Beat (Hg.): Basel. Geschichte einer städtischen Gesellschaft, Basel 2000, S. 313-317.

Imhof, Kurt: Entstabilisierungen. Zukunftsverlust und Komplexitätsreduktion in der öffentlichen politischen Kommunikation, in: Ders.; Kleger, Heinz; Romano, Gaetano (Hg.): Vom kalten Krieg zur Kulturrevolution. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der 50er und 60er Jahre, Zürich 1999, S. 35-54.

Janett, Mirjam: Verwaltete Kindheit. Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen in der Deutschschweiz der Nachkriegszeit (Arbeitstitel, Doktorarbeit an der Universität Basel).

Jorio, Marco: Geistige Landesverteidigung, in: HLS, Version vom 23.11.2006. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/017426/2006-11-23/>, zuletzt konsultiert 12.06.2019.

Jungk, Sabine: Politische und soziale Partizipation von Migrantinnen und Migranten und ihre Selbstorganisationen – Möglichkeiten der Mitwirkung, Inanspruchnahme und Chancen in Deutschland. Vortrag gehalten an der Tagung «Politische und Soziale Partizipation von MigrantInnen» 2002 in Düsseldorf. Online: <http://www.navend.de/html/veranstaltungen/duesseldorf/jungk.htm>, zuletzt konsultiert 20.6.2018.

Kalir, Barak; Wissink, Lieke: The Deportation Continuum: Convergences between State Agents and NGO Workers in the Dutch Deportation Field, in: Citizenship Studies, 20, 2016, S. 34-49.

Kaufmann, Claudia; Leimgruber, Walter (Hg.): Was Akten bewirken können. Integrations- und Ausschlussprozesse eines Verwaltungsvorgangs, Zürich 2008.

Kradolfer, Samuel: Migration & Bildung. Migrantenkinder im Basler Schulsystem der 1960er und 1970er Jahr: ein institutioneller Zugang, Basel 2011 (unveröffentlichte Lizentiatsarbeit).

Kreis, Georg: Goldene Jahre mit irritierenden Erfahrungen, in: Kreis, Georg; von Wartburg, Beat (Hg.): Basel. Geschichte einer städtischen Gesellschaft, Basel 2000, S. 268-312.

Kurmann, Walter: Die Schulung der fremdsprachigen Kinder im Kanton Basel-Stadt. Expertenbericht, Ebikon 1990.

Kurmann, Walter: Schule in der Emigration – Emigration in der Schule. Die Verhandlungen der italienisch-schweizerischen ad hoc-Kommission für Schulfragen 1972-1980, in: Informationsbulletin der EDK, Nr. 40, Bern 1983.

Kury, Patrick: Wer agiert? Der Überfremdungsdiskurs und die schweizerische Flüchtlingspolitik, in: Franz Eder (Hg.): Historische Diskursanalysen. Genealogie, Theorie, Anwendung, Wiesbaden 2006, S. 205-222.

Kury, Patrick: Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz 1900-1945, Zürich 2003.

La Barba, Morena; Stohr, Christian; Oris, Michel et al.: La migration italienne dans la Suisse d'après-guerre, Lausanne 2013.

La Barba, Morena: Les ciné-clubs de la Federazione delle Colonie libere italiane in Svizzera. Naisance d'un mouvement culturel dans la Suisse des années 1960, in: La Barba, Morena; Stohr, Christian; Oris, Michel et al.: La migration italienne dans la Suisse d'après-guerre, Lausanne 2013, S. 197–242.

Leimgruber, Walter: Einleitung. Akten: Die gesellschaftliche Kraft eines Verwaltungsinstrumentes, in: Kaufmann, Claudia; Leimgruber, Walter (Hg.): Was Akten bewirken können. Integrations- und Ausschlussprozesse eines Verwaltungsvorgangs, Zürich 2008, S. 7-17.

Leinberger, Katharina: Migrantenselbstorganisationen und ihre Rolle als politische Interessenvertreter. Am Beispiel zweier Dachverbände in der Region Berlin-Brandenburg, Berlin 2006.

Lengwiler, Martin: Wissenschaft und Sozialpolitik: Der Einfluss von Gelehrtenesellschaften und Experten auf die Sozialpolitik im 19. Jahrhundert, in: Mooser, Josef; Wenger, Simon (Hg.): Armut und Fürsorge in Basel: Armutspolitik vom 13. Jahrhundert bis heute, Basel 2011, S. 111-122.

Lengwiler, Martin: Die bürgerlichen Wurzeln des Sozialstaats, in: Schweizer Monatshefte, 88 (962), 2008, S. 28-30.

Lengwiler, Martin; Rothenbühler, Verena; Ivedi, Cemile: Schule macht Geschichte. 175 Jahre Volksschule im Kanton Zürich, 1832-2007, Zürich 2007.

Lopez, Laura: Grenzsanitarische Kontrollen in der Migrationspolitik der Schweiz 1945-1970, Basel 2014 (Seminararbeit eingereicht bei Calvo Salgado).

Lorenzetti, Luigi: Demographie und Wirtschaftsentwicklung, in: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit; Veyrassat, Béatrice (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 223-264.

Losego, Sarah: Fern von Afrika. Die Geschichte der nordafrikanischen «Gastarbeiter» im französischen Industrieviertel von Longwy (1945-1990), Köln 2009.

Lucassen, Leo: Report of the IMIS-Workshop «Paths of Integration: Similarities and Differences in the Settlement Process of Immigrants in Europe, 1880–2000», in: IMIS-Beiträge, 22, 2003, S. 117-125.

Lusso-Cesari, Vittoria: Quando la sfida viene chiamata integrazione. Percorsi di socializzazione e di personalizzazione di giovani «figli di emigrati», Roma 1997.

Lüthi, Barbara: Transnationale Migration - Eine vielversprechende Perspektive?, in: H-Soz-u-Kult, 13.04.2005. Online: <https://www.hsozkult.de/hsk/forum/2005-04-003>, zuletzt konsultiert am 12.06.2019.

Mahnig, Hans; Cattacin, Sandro (Hg.): Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948, Zürich 2005.

Mahnig, Hans; Piguet, Etienne: Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998: Entwicklungen und Auswirkungen, in: Wicker, Hans-Rudolf et al. (Hg.): Migration und die Schweiz, Zürich 2003, S. 65-108.

Mahnig, Hans; Wimmer, Andreas: Contradictions of Inclusion in a Direct Democracy: The Struggle for Political Rights of Migrants in Zurich, in: Rogers, Alisdair; Tillie, Jean (Hg.): Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities, Aldershot 2001, S. 221-245.

Marti-Weissenbach, Karin; Guggenbühl, Adolf, in: HLS, Version vom 12.12.2013. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/011846/2013-12-12/>, zuletzt konsultiert am 12.06.2019.

Massey, Douglas S.; Arango, Joaquin et al.: Theories of International Migration. A Review and Appraisal, in: Population and Development Review, Nr. 3, 1993, S. 431-466.

Mattes, Monika: «Gastarbeiterinnen» in der Bundesrepublik. Anwerbspolitik, Migration und Geschlecht in den 50er bis 70er Jahre, Frankfurt, New York 2005.

Meuser, Michael; Nagel, Ulrike: ExpertInneninterview: Zur Rekonstruktion spezialisierten Sonderwissens, in: Becker, Ruth; Kortendiek, Beate (Hg.): Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorien, Methoden, Empirie, Wiesbaden 2010³, S. 376-385.

Meyer Sabino, Giovanna: Die Stärke des Verbandswesens, in: Halter, Ernst (Hg.): Das Jahrhundert der Italiener in der Schweiz, Zürich 2003, S. 109-126.

Misteli, Roland; Gisler, Andreas: Überfremdung. Karriere und Diffusion eines fremdenfeindlichen Deutungsmusters, in: Imhof, Kurt; Kleger, Heinz; Romano, Gaetano (Hg.): Vom kalten Krieg zur Kulturrevolution. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der 50er und 60er Jahre, Zürich 1999, S. 95-120.

Maiolino, Angelo: Als die Italiener noch Tschinggen waren. Der Widerstand gegen die Schwarzenbach-Initiative, Zürich 2011.

Müller, Clara: «Ich wünsche mich nicht mehr zurück...». Die Auswanderung aus Mels nach Nordamerika 1841-1850, in: Terra plana, H. 4, 2009, S. 54-58.

Müller, Elsbeth: Versteckt und alleingelassen. Über die Situation der Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus in der Schweiz. Schweizerisches Komitee der UNICEF, Pro Juventute, Pro Familia Schweiz. Herausgegeben vom Schweizerischen Kinderschutzbund, Zürich 1992.

Müller, Hanspeter; Schneider, Willi: Bildungspostulate ohne Resonanz? Demokratische Wege und Schwierigkeiten, das Bestehende zu ändern, Basel 1979.

Niederberger, Josef Martin: *Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren: Die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik*, Zürich 2004.

Niederberger, Martin: *Die Integrationspolitik der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg*, in: Halter, Ernst: *Das Jahrhundert der Italiener in der Schweiz*, Zürich 2003, S. 93-108.

Nohlen, Dieter: *Lobbyismus*, in: *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorie, Methoden, Begriffe*, Bd. 1: A–M, München 2010⁴, S. 553-554.

Pagotto-Uebelhart, Jan: *Arnold Schneider*, in: HLS, Version 21.3.2011. Online: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5975.php>, zuletzt konsultiert am 21.6.2019.

Pater Rupert Ruhstaller: *Nachruf auf Pater Michael Jungo*, in: *Jahresbericht 1994/95*, Stiftsschule Einsiedeln.

Peter-Kubli, Susanne: *James Schwarzenbach*, in: HLS, Version vom 24.10.2012. Online: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6678.php>, zuletzt konsultiert am 12.06.2019.

Pfister, Benedikt: *Die Katholiken entdecken Basel. Der Weg aus dem Milieu in die Gesellschaft*, Basel 2014.

Piguet, Etienne: *Einwanderungsland Schweiz: fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen*, Bern 2006.

Piñeiro, Esteban: *Integration und Abwehr. Genealogie der schweizerischen Ausländerintegration*. Zürich 2015.

Pott, Andreas; Rass, Christoph; Wolff, Frank: «Was ist ein Migrationsregime? Eine Einleitung», in: dies. (Hg.): *Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?* Wiesbaden 2018, S. 1-16.

Purtschert, Patricia; Meyer, Katrin: *Migrationsmanagement und die Sicherheit der Bevölkerung*, in: Dies. (Hg.): *Gouvernementalität und Sicherheit. Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault*, Bielefeld 2008, S. 149-172.

Purtschert, Patricia; Lüthi, Barbara; Falk, Francesca: Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien, Bielefeld 2012a.

Purtschert, Patricia: «De Schorsch Gaggio reist uf Afrika»: Postkoloniale Konstellationen und diskursive Verschiebungen in Schweizer Kindergeschichten, in: Dies.; Lüthi, Barbara; Falk, Francesca: Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien, Bielefeld 2012b, S. 89-116.

Rass, Christoph: Bilaterale Wanderungsverträge und die Entwicklung eines internationalen Arbeitsmarktes in Europa 1919-1974, in: Geschichte und Gesellschaft, 35, 2009, S. 98-134.

Rass, Christoph; Wolff, Frank: What Is in a Migration Regime? Genealogical Approach and Methodological Proposal, in: Pott, Andreas; Rass, Christoph; Wolff, Frank: Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime? Wiesbaden 2018, S. 19-64.

Ravenstein, E.G.: The Laws of Migration, in: Journal of the Statistical Society, 52 (2), 1889, S. 241-305.

Reinecke, Christiane: Grenzen der Freizügigkeit: Migrationskontrolle in Grossbritannien und Deutschland, 1880-1930, München 2010.

Renschler, Regula: Kulturvermittlerin und Kämpferin gegen Rassismus 1974-1985, in: Holenstein, Anne-Marie; Regula Renschler; Rudolf Strahm: Entwicklung heisst Befreiung. Erinnerungen an die Pionierzeit der Erklärung von Bern (1968-1985), Zürich 2008, S. 223-283.

Renschler, Regula: «Neger hat er just erblickt [...]». Der Krasse Rassismus in den Schweizer Globi-Büchern, in: Dies. et al.: Das Gift der frühen Jahre. Rassismus in der Jugendliteratur, Basel 1981, S. 213-234.

Ricciardi, Toni: Associazionismo ed emigrazione. Storia delle Colonie Libere e degli Italiani in Svizzera, Rom 2013.

Ricciardi, Toni: I figli degli stagionali: bambini clandestini, in: Studi Emigrazione, 47 (180), 2010, S. 872-886.

Riedo, René: Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Gewerkschaftspolitik von 1945–1970, Bern 1976.

Robert, Tiphane: Die Ungarnflüchtlinge von 1956 in der Schweiz: Konstruktion eines Mythos und was wir heute daraus lernen können, in: Fakten statt Mythen, 113, 2017. Online: <https://www.fluechtlingshilfe.ch/fakten-statt-mythen/beitraege-2017/die-ungarnfluechtlinge-von-1956-in-der-schweiz-konstruktion-eines-mythos-und-was-wir-heute-daraus-lernen-koennen.html>, zuletzt konsultiert am 27.6.2019.

Romano, Gaetano: Vom Sonderfall zur Überfremdung. Zur Erfolgsgeschichte gemeinschaftsideologischen Denkens im öffentlichen politischen Diskurs der späten fünfziger und der sechziger Jahre, in: Imhof, Kurt; Kleger, Heinz; Romano, Gaetano (Hg.): Vom kalten Krieg zur Kulturrevolution. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der 50er und 60er Jahre, Zürich 1999, S. 55-93.

Rüsch, Ernst Matthias: «Conversation über das Eine, was not tub». Evangelisch-reformierte Italienerseelsorge im Kanton Zürich im 19. und 20. Jahrhundert, Zürich 2010.

Sala, Roberto: Der italienische Sozialdienst für Migranten in Deutschland, in: Corni, Gustavo; Dipper, Christof (Hg.): Italiener in Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert, Berlin 2012, S. 183-196.

Schaub, Björn: La Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera. Migrantenorganisationen der italienischen Einwanderung am Beispiel der FCLIS 1960–1970, Basel 2004 (unveröffentlichte Lizentiatsarbeit).

Schär, Bernhard C: «1968» als wiederbelebte bürgerliche Revolution. Einleitung, in: Ders.; Ammann, Ruth; Bittner, Stefan et al.: Bern 68. Lokalgeschichte eines globalen Aufbruchs - Ereignisse und Erinnerungen, Baden 2008, S. 6-13.

Schnegg, Brigitte; Matter, Sonja; Sutter, Gaby: Partnerschaftlichkeit statt Paternalismus? Die Integration des «Social Casework» in die Schweizer Sozialarbeit der Nachkriegszeit, in: Conrad, Christoph; von Mandach, Laura: Auf der Kippe. Integration und Ausschluss in der Sozialhilfe und Sozialpolitik, Zürich 2008, S. 25-35.

Schumacher, Beatrice: Braucht es uns? Selbstbilder, Arbeitsweisen und organisatorische Strukturen der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft, 1810-1970, in: Dies. (Hg.): Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800, Zürich 2010a, S. 39-69.

Schumacher, Beatrice: Blockierte Erneuerung. Zwischen Geldvergabestelle und Agentur der Menschlichkeit, 1968-1989, in: Dies. (Hg.): Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800, Zürich 2010b, S. 349-368.

Schumacher, Beatrice: Einleitung, in: Dies. (Hg.): Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800, Zürich 2010c, S. 10-26.

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK): Empfehlungen und Beschlüsse. Online: <http://edudoc.ch/record/24416/files/D36A.pdf?ln=deversion=1>, zuletzt konsultiert am 19.6.2019.

Sciortino, Giuseppe: Between Phantoms and Necessary Evils. Some Critical Points in the Study of Irregular Migrations to Western Europe, in: IMIS-Beiträge, Heft 24, 2004, S. 17-43.

Scott, James C.: Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance, New Haven 1985.

Senn, Tobias: Hochkonjunktur, «Überfremdung» und Föderalismus. Kantonalisierte Schweizer Arbeitsmigrationspolitik am Beispiel Basel-Landschaft 1945-1975, Zürich 2017.

Sibilia, Miriam: «Ein Ringen um Gleichheit und Gleichberechtigung». Die Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera (FCLIS) und ihre Rolle als bildungspolitische Interessenvertreterin im Kanton Zürich zwischen 1970 und 1985, Zürich 2013 (unveröffentlichte Masterarbeit).

Skenderovic, Damir: Vom Gegenstand zum Akteur: Perspektivenwechsel in der Migrationsgeschichte der Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 65, 2015a, S. 1-14.

Skenderovic, Damir: Fremdenfeindlichkeit, in: HLS, Version vom 05.05.2015b. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016529/2015-05-05/>, zuletzt konsultiert am 12.06.2019.

Skenderovic, Damir; D'Amato, Gianni: Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulistische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren, Zürich 2008.

Spescha, Marc; Kerland, Antonia; Bolzli, Peter: Handbuch zum Migrationsrecht. 2., unveränderte Auflage, Zürich 2015 (Stand der Rechtsprechung 2014).

Spivak, Gayatri Chakravorty: Can the Subaltern Speak? Postkolonialität und subalterne Artikulation, übers. von Joskowicz, Alexander; Nowotny, Hito, Wien 2008.

Steinauer, Jean: Weg mit den Baracken! Die Immigranten in den schweizerischen Gewerkschaften 1945–2000, Lausanne 2000.

Steiner, Simon: Zwei Seelen in der gemeinnützigen Brust. Psychische Gesundheit zwischen Nächstenliebe und Sozialpsychiatrie, in: Schumacher, Beatrice (Hg.): Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800, Zürich 2010, S. 369-394.

Stettler, Peter: Bircher, Ernst, in: HLS, Version vom 03.08.2004. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/006186/2004-08-03/>, zuletzt konsultiert am 12.06.2019.

Studer, Brigitte: «Die Ehefrau, die den Ausländer heiratet, soll sich die Geschichte klar überlegen». Geschlecht, Ehe und nationale Zugehörigkeit im 20. Jahrhundert in der Schweiz, in: tsanta, 9, 2004, S. 49-60.

Sutter, Beatrice: Bildung 1700–2000, in: Historischer Verein des Kantons Schwyz (Hg.): Die Geschichte des Kantons Schwyz, Bd. 5, Zürich 2012, S. 209–241.

Tabin, Jean-Pierre; Togni, Carola: L'assurance chômage en Suisse. Une sociohistoire (1924-1982), Lausanne 2013.

Tanner, Jakob: Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, München 2015.

Tanner, Jakob: Nationalmythos und Überfremdungsängste. Wie und warum die Immigration zum Problem wird, dargestellt am Beispiel der Schweizer Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, in: Rauchfleisch, Udo (Hg.): Fremd im Paradies. Migration und Rassismus, Basel 1994, S. 11-25.

Togni, Carola: Le genre du chômage. Assurance chômage et division sexuée du travail en Suisse (1924-1982), Lausanne 2015a, S. 263-269.

Togni, Carola: Arbeit und Geschlechterordnung. Zur Normalisierung der Lohnarbeit in der Arbeitslosenversicherung des 20. Jahrhunderts, in: Bernet, Brigitta; Tanner, Jakob (Hg.): Ausser Betrieb. Metamorphosen der Arbeit in der Schweiz, Zürich 2015b, S. 91-108.

Vuilleumier, Marc: Schweiz, in: Bade, Klaus J. et al. (Hg.): Enzyklopädie. Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn 2010, S. 189-204.

Vuilleumier, Marc: Les ouvriers italiens en Suisse avant 1914: les difficultés d'une intégration, in: Bechelloni, Antonio et al. (Hg.): L'intégration italienne en France, Brüssel 1995.

Vuilleumier, Marc: Flüchtlinge und Immigranten in der Schweiz. Ein historischer Überblick, Zürich 1992.

Wecker, Regina: Die Politik mit dem Bürgerrecht, in: *traverse*, 20 (1), 2013, S. 141-155.

Wecker, Regina: Staatsbürgerrechte, Mutterschaft und Grundrechte, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 46 (3), 1996, S. 383-410.

Weibel, Andrea: Erklärung von Bern (EvB), in: HLS, Version vom 21.02.2018. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/047101/2018-02-21/>, zuletzt konsultiert 13.06.2019.

Welskopp, Thomas: Die Sozialgeschichte der Väter. Grenzen und Perspektiven der Historischen Sozialwissenschaft, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 24 (2), 1998, S. 173-198.

Wenzel, Angelika: 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, in: Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde, 106, 2006, S. 79-111.

Wenzel, Angelika: «Der Ausländer» als karitatives Tätigkeitsfeld? Migrationsdiskurs in Ausländerbetreuungen der 1960er-Jahre, Basel 2003 (unveröffentlichte Lizentiatsarbeit).

Wichers, Hermann: Franz Hauser, in: HLS, Version vom 29.11.2007. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/005973/2007-11-29/>, zuletzt konsultiert am 20.6.2019.

Wicker, Hans-Rudolf: Von der «Fremdenpolizei» zum «Dienst für Migration» – Reaktionen von Staat und Gesellschaft auf zunehmende internationale Mobilität, in: Ders. (Hg.): Migration, Differenz, Recht und Schmerz. Sozialanthropologische Essays zu einer sich verflüchtenden Moderne 1990-2010, Zürich 2012, S. 27-47.

Wicker, Hans-Rudolf; Fibbi, Rosita; Haug, Werner (Hg.): Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen», Zürich 2003.

Wicker, Hans Rudolf: Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung, in: Wicker, Hans-Rudolf, Fibbi, Rosita; Haug, Werner (Hg.): Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen», Zürich 2003, S. 12-64.

Will, Anne-Kathrin: Migrationshintergrund im Mikrozensus. Wie werden Zuwanderer und ihre Nachkommen in der Statistik erfasst? Mediendienst Integration, Berlin 2018.

Woller, Hans: Geschichte Italiens im 20. Jahrhundert, München 2010.

Wyss, Anna: Interrupted Journeys – Disrupted Control. Male Migrants with Precarious Legal Status and the European Migration Regime, Zürich 2019 (unveröffentlichte Dissertation an der Universität Zürich).

Zahn, Anina: Wider die Verunsicherung. Zur Beziehung zwischen Arbeitslosenkomitees und Sozialstaat in der Schweiz (1975-2002), Basel 2019 (unveröffentlichte Dissertation an der Universität Basel).

Zanier, Leonardo (Hg.): La lingua degli emigrati, Florenz 1977.

Zosso, François; Marsico, Giovanni Emilio; Spoletini, Giovanni: Le retour des bâtisseurs: des Italiens et des Neuchâtelois racontent la dernière grande immigration italienne à La Chaux-de-Fonds et au Locle entre 1945 et 1985, Le Locle 2007.

Zürcher, Daniel: Die Haltung der Basler Gewerkschaften zur Arbeitsimmigration an den Beispielen Gewerkschaftskartell, SMUV und GTPC (1960-1981), in: Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde, 115, 2015, S. 207-234.

14.2.2 Filmdokumente

Seiler, Alexander J.; Gnant, Rob; Kovach, June: Siamo italiani. Die Italiener. Filmcoopi, Zürich, 2006 [1964].

Kathrin Winzenried, Schweizer Fernsehen, Dok. über Auswander*innen eines Walliser Dorfes, Erstaussstrahlung 18.4.2013. Online:
<http://www.srf.ch/sendungen/dok/auf-in-die-pampa-auf-den-spuren-von-walliser-auswanderern>, zuletzt konsultiert am 26.6.2019.

Gründung einer «Anti-Italiener Partei» in Zürich, Antenne vom 19.08.1963, SRF. Online:
<https://www.srf.ch/sendungen/myschool/die-ueberfremdungsdebatte-der-1970er-jahre>, zuletzt konsultiert am 12.6.2019.

Club Sendung vom 27. Mai 2014, über Versteckte Kinder. Online:
www.srf.ch/sendungen/club/saisonniers-das-trauma-der-verbotenenkinder, zuletzt konsultiert am 30.6.2018.

14.2.1 Internet

École française in Basel:

<https://www.efdb.ch>, zuletzt konsultiert am 21.6.2019.

inforel.ch, Chiesa evangelica di lingua italiana di Basilea:

<http://www.inforel.ch/1545.html>, zuletzt konsultiert am 13.06.2019.

SEIS:

www.seisbasel.ch/de/schule/portrait, zuletzt konsultiert am 21.6.2019.

ECAP:

<http://ecap-fondazione.ch/joomla/index.php/de/ecap-basel>, zuletzt konsultiert am 21.6.2019.

Scalabrini Missionare:

<http://www.scalabriniani.org/en/>, zuletzt konsultiert am 28.6.2019.