

Zeitschrift: Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde
Herausgeber: Historische und Antiquarische Gesellschaft zu Basel
Band: 117 (2017)

Artikel: Kontrolle und Widerstand : Handlungsweisen von Migrantinnen und Migranten und die Praxis der Fremdenpolizei Basel-Stadt nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1970

Autor: Grossmann, Flavia

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-736809>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.04.2025

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

Kontrolle und Widerstand. Handlungsweisen von Migrantinnen und Migranten und die Praxis der Fremdenpolizei Basel-Stadt nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1970*

von *Flavia Grossmann*

«Was uns am meisten missfällt, ist, dass die frühere Arbeitgeberin der [Anna Bianchi]¹ sich wähnt, es fertiggebracht zu haben, dass das Mädchen nicht mehr einreisen konnte. Das Mädchen ist mir als seriöses und solides Mädchen bekannt, und es ist im übrigen auch von den andern Italienerinnen sehr beliebt, da es Mitglied der Kath. Aktion ist. Aus diesem Grunde möchte ich Ihnen dieses Fräulein anempfehlen und ich glaube, dass Sie Ihr Möglichstes dafür tun werden, damit es wieder einreisen kann.»²

Mit diesen Worten wandte sich der Seelsorger der *Missione Cattolica Italiana* (MCI) in Basel 1948 an die Fremdenpolizei des Kantons Basel-Stadt. Der von ihm erwähnten Anna Bianchi wurde nach ihrer Rückreise zu ihrem kranken Vater nach Italien die Wiedereinreise in die Schweiz mit neuem Arbeitsvertrag verweigert. Daraufhin schaltete sich unter anderen die MCI in Basel ein, um den Entscheid im Sinne der Antragstellerin positiv zu beeinflussen. Die Bitte um Wiedererwägung hatte im ersten Moment jedoch wenig Erfolg. Das zuständige Basler Arbeitsamt weigerte sich, seinen Entscheid rückgängig zu machen, weil es hinter der vorübergehenden Ausreise der Frau eine Umgehung des Berufswechselverbots für Ausländerinnen und Ausländer vermutete.³ Dieses Fallbeispiel und der ausgewählte Ausschnitt aus dem Schreiben des Pfarrers der MCI nehmen verschiedene zentrale Aspekte des folgenden Artikels auf: Am offensichtlichsten treten die grosse Einflussmöglichkeit der (ehemaligen) Arbeitgeberin im Prozess der Aufenthaltsbewilligung

* Ich möchte mich herzlich bei Hermann Wichers für die Unterstützung bei meinen Recherchen und die vielen wertvollen Hinweise bedanken. Tobias Senn danke ich für die wertvollen Gespräche und Melanie Würth für ihre wichtigen Inputs.

1 Sämtliche Namen der betroffenen Personen wurden durch fiktive Namen ersetzt, da die zugrunde liegenden Dossiers noch unter die personenbezogenen Schutzfristen des Archivgesetzes des Kantons Basel-Stadt fallen.

2 Staatsarchiv Basel-Stadt (StABS), PD-REG 3a 75948: *Missione Cattolica Italiana* an die Fremdenpolizei, Basel 18. März 1948.

3 Ebd.: Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt, Arbeitsnachweis Abt. Frauen an die Kantonale Fremdenpolizei, 10. März 1948.

und die Mobilisierung der italienischen Organisationen durch Anna Bianchi in den Vordergrund.

Anhand von drei exemplarischen Personendossiers der Fremdenpolizei Basel-Stadt wird im vorliegenden Beitrag solchen Handlungsweisen von Migrantinnen und Migranten in Auseinandersetzung mit staatlicher Kontroll- und Zuwanderungspolitik im Kanton Basel-Stadt von den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1970 nachgegangen werden.⁴ Dabei geht es insbesondere um die Vielfältigkeit der Reaktionen, ebenso aber auch um die Grenzen der Möglichkeiten. Die Praxis der Fremdenpolizei und die Frage nach weiteren involvierten kantonalen Akteuren im Bewilligungsprozess sollen ebenfalls thematisiert werden – alles Aspekte, die für den Untersuchungszeitraum in der Forschung bisher weitgehend unbeachtet geblieben sind.

Fehlende Akteurinnen: Forschungsstand, Begriffe und Quellen

In den letzten Jahren ist seitens der wissenschaftlichen Forschung gegenüber dem Phänomen Migration ein gesteigertes Interesse zu verzeichnen, das auch die Geschichtswissenschaft umfasst.⁵ Ein zen-

4 Die vorliegenden Ergebnisse sind als vorläufig anzusehen. Sie entstanden im Rahmen einer am Departement Geschichte der Universität Basel laufenden Dissertation.

Die Auswahl der Dossiers war mehrstufig: In einem ersten Schritt wurde eine Reihe von Einzelfalldossiers der Kantonalen Fremdenpolizei im Bestand StABS, PD-REG 3a durchgesehen, um sich in den weitgehend unerschlossenen Unterlagen bezüglich der Zuordnung der Laufnummern zu einzelnen Zeitabschnitten zurechtzufinden. In einem zweiten Schritt wurden aus einer zufälligen Stichprobe von zehn Schachteln die vorliegenden drei Fälle ausgewählt. Sie repräsentieren regelmässig vorkommende Begebenheiten und behandeln gleichzeitig immer auch spezifische Aspekte. In der Auswahl wurde zudem darauf geachtet, dass die betroffenen Personen eine Varianz an soziodemographischen Merkmalen vorweisen: So sind sowohl ledige als auch verheiratete bzw. Personen, deren Zivilstand erst in Basel änderte, berücksichtigt. Des Weiteren sind sowohl Frauen als auch Männer in der Auswahl enthalten, und die Personen verfügten über unterschiedliche Bewilligungen oder wechselten diese im Laufe der Jahre. Dass es sich bei allen Personen um italienische Staatsangehörige handelt, ist einerseits der Tatsache geschuldet, dass die Italienerinnen und Italiener nach dem Zweiten Weltkrieg allmählich die grösste Migrationsgruppe in der Schweiz darstellten, andererseits liegt auch der Fokus der Dissertation auf dieser Bevölkerungsgruppe. Rekursdossiers wurden bewusst nicht berücksichtigt, um zu vermeiden, dass die Analyse sich auf eine Personengruppe fokussiert, die ganz spezifische Ressourcen zur Verfügung hatte.

5 Wobei bereits seit den 1990er Jahren ein gesteigertes Interesse an der Immigrationsgeschichte der Schweiz auszumachen ist, siehe Silvia Arlettaz: *Immigration et présence étrangère en Suisse. Un champ historique en développement*, in: *traverse* 18/1 (2011), S. 193–216. Seit 2000 nahm die Publikationstätigkeit, gerade auch ausserhalb der historischen Forschung, in den Bereichen der Vermittlung und in journalistischen Darstellungen zu; siehe Ausstellung in Basel: «In der Fremde» 2010/11 im Historischen Museum

traler Punkt, dem dennoch lange Zeit wenig Beachtung geschenkt wurde, ist die Auseinandersetzung mit (Re-)Aktionen von Migrantinnen und Migranten auf die staatliche Migrationspolitik. Damir Skenderovic fasst in seinem programmatischen Artikel zur Schweiz denn auch die Schwerpunkte der bisherigen Forschungen folgendermassen zusammen: Im Zentrum standen das schweizerische Migrationsregime und die Frage nach dem Wandel staatlicher Reaktionen sowie Schliessungsmechanismen, allen voran die «Überfremdungsthese», welche als «fremdenfeindliches Abwehrsyndrom» bis heute die Abwehrstrategien gegen Migrantinnen und Migranten rechtfertigt.⁶ So wird das Thema Migration in den neusten Überblickswerken zur Schweizer Geschichte nach wie vor meist in ein Narrativ eines zahlenmässigen Konfliktpotenzials eingebettet. Dagegen wurden Migrantinnen und Migranten als eigenständige Akteure mit ihren Handlungen kaum berücksichtigt.

Der Einbezug der *agency* von Migrantinnen und Migranten wurde bereits im Lauf der 1970er Jahre international in verschiedenen Disziplinen gefordert. Politikhistorische Zugänge, die sich vorwiegend auf der Ebene nationaler Gesetze und Verordnungen bewegten, und ökonomisch geprägte Theorien, die von einer dominierenden Pull-and-Push-Wirkung ökonomischer Unterschiede der Herkunfts- und der Ankunftsgesellschaften ausgingen, konzipierten sie bis dahin meist als passive Subjekte und blendeten die vielfältigen Wanderungsgründe aus. Die Kritik an dieser Beschränkung führte zu einer Ausdifferenzierung der Ansätze.⁷ Die Forderung, Migrantinnen und Migranten als Akteure zu untersuchen, fand allmählich auch in die Forschung zur schweizerischen Migrations-

Basel, Katalog: In der Fremde – Mobilität und Migration seit der Frühen Neuzeit. Hrsg. vom Historischen Museum Basel, Basel 2010. In Laufenburg (AG) die Ausstellung: «Leonforte/Laufenburg: Geteilte Erinnerungen», von 2016 unter der Mitarbeit der Autorin des Artikels, sowie Marina Widmer et. al. (Hgg.): Grazie a voi. Ricordi e stima – Fotografien zur italienischen Migration in der Schweiz, Zürich 2016, dieser Publikation liegt ebenfalls eine Ausstellung in St. Gallen zugrunde.

- 6 Damir Skenderovic: Vom Gegenstand zum Akteur: Perspektivenwechsel in der Migrationsgeschichte der Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte (SZG) 65 (2015), Nr. 1, S. 14.
- 7 Die Schule der *New Economics of Migration* z.B. stellte in Abgrenzung zu neoklassischen Theorien die These der Lohndifferenz als einzig ausschlaggebenden Motor für eine Migrationsentscheidung in Frage und betonte die Wichtigkeit der Risikominimierung einer ganzen Familie als Motiv. Einen sehr guten Überblick zu den verschiedenen Forschungsrichtungen auf diesem Gebiet bieten: Douglas S. Massey et al.: Theories of International Migration. A Review and Appraisal, in: Population and Development Review 3 (1993), S. 431–466.

geschichte Eingang.⁸ Es entstanden in den letzten 15 Jahren verschiedene biografische Studien sowie Darstellungen von MigrantInnenorganisationen, welche die Bedeutung ihrer Leistungen ausschnittsweise aufzeigen. Interaktionen zwischen behördlichen Instanzen und Migrantinnen und Migranten und damit die Frage nach dem Wirken der *agency* in konkreten Herrschaftskontexten wurden jedoch nur vereinzelt untersucht.⁹ Gerade eine Untersuchung wie die vorliegende, die sich mit der Migrationskontrolle auseinandersetzt, muss sich jedoch diesen konkreten Interaktionszusammenhängen zuwenden, um die Struktur und die Reichweite der Kontrollversuche zu verstehen und die Handlungsspielräume der Migrantinnen und Migranten zu analysieren, denn diese handelten durchaus «eigensinnig» und forderten den Bewilligungsprozess heraus.¹⁰ Dass ihre Position dabei durch ein Ungleichgewicht an Machtressourcen gekennzeichnet war, muss in die Analyse einfließen. Ihr Handeln war beeinflusst durch Regeln und behördliche Praktiken, konnte diese aber ebenso beeinflussen.

Die Personendossiers, welche die Quellenbasis des Artikels darstellen, erstellte die Fremdenpolizei Basel-Stadt in Abstützung auf das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländerinnen und Ausländer (ANAG) von 1931 und die entsprechenden

8 Exemplarisch Barbara Lüthi: Transnationale Migration – Eine vielversprechende Perspektive?, in: H-Soz-Kult, 13.4.2005, <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/forum/2005-04-003>.

9 Zum Beispiel Andrea Aeschlimann: Daheim in Italien, zu Hause in der Schweiz. Lebensgeschichten italienischer Migrantinnen und Migranten. *Il prete nel letto: biografia di italiani residenti a Berna*, Bern 2007; Martina Frigerio/Susanne Merhar: «und es kamen Menschen». Die Schweiz der Italiener, Zürich 2004. Darstellungen von MigrantInnenorganisationen; Toni Ricciardi: *Associazionismo ed emigrazione. Storia delle Colonie Libere e degli Italiani in Svizzera*, Rom 2013; Björn Schaub: *La Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera. MigrantInnenorganisationen der italienischen Einwanderung am Beispiel der FCLIS 1960–1970*, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Basel 2004; Sarah Baumann: ... und es kamen auch Frauen. Engagement italienischer Migrantinnen in Politik und Gesellschaft der Nachkriegsschweiz, Zürich 2014. Einzelne neuere Studien versuchen an dieser Schnittstelle anzusetzen und aufzuzeigen, wie Migranten soziale Regeln und bestehende Handlungsspielräume nutzten oder neue erschlossen und dadurch nicht nur ihr Leben, sondern auch dasjenige der Gesellschaften veränderten. In Morena La Barba (Hg.): *La migration italienne dans la Suisse d'après-guerre*, Lausanne 2013, vor allem S. 165–194, werden einzelne Ansätze eines Austausches aufgezeigt.

10 Vgl. Belinda Davis: Alltag, Erfahrung, Eigensinn. Historisch-anthropologische Erkundungen. Frankfurt am Main 2008, in Anlehnung an Alf Lüdtke und Christiane Reincke: Grenzen der Freizügigkeit. Migrationskontrolle in Grossbritannien und Deutschland, 1880–1930, München 2010, S. 15f.

Vollziehungsverordnungen von 1933 und 1949.¹¹ In den Dossiers sind jedoch nicht nur Dokumente zum Bewilligungsablauf oder Polizeirapporte enthalten, sondern es finden sich auch Briefe und Eingaben der betroffenen Personen.¹² Diese Vielfältigkeit an Dokumententypen – 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 der Migrantinnen und Migranten sowie die Tätigkeit der sie unterstützenden Organisationen. So erhält man Informationen über die Lohnstruktur von «Dienstmädchen» in Basel-Stadt nach dem Zweiten Weltkrieg 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 der Fremdenpolizei Basel-Stadt gewonnen werden kann.

Gesetzliche Grundlagen und die Behördenausstattung der Fremdenpolizei

Für die Kontextualisierung des vorliegenden Artikels gilt es, auf zwei zentrale Elemente aufmerksam zu machen, welche die Praxis der Fremdenpolizei und die Handlungsmöglichkeiten der Migrantinnen und Migranten wesentlich beeinflussten, die zudem erklärungs-

- 11 Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 26. März 1931) (Kurzform: ANAG), in: Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848–1947. Band 1. Bern 1949, S. 121–130; Teilrevision 1948, insbesondere im Bereich der Flüchtlinge: Bundesgesetz über Abänderung und Ergänzung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, in: Sammlung der eidgenössischen Gesetze. Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (AS). Band 1949, 1. Teil, Bern 1949, S. 221–227. Vollzugsverordnungen: Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 5. Mai 1933) (Kurzform VVO 1933), in: AS 1933, S. 289–304; Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 1. März 1949) (Kurzform VVO 1949), in: AS Band 1949, 1. Teil. Bern 1949, S. 228–244.
- 12 Der Bestand der Fremdenpolizeidossiers ist sehr umfangreich und auf mehrere Bestände aufgeteilt. Die hier vorgestellten Dossiers stammen aus dem integralen Bestand StABS PD-REG 3a, welcher Personendossiers umfasst, die bis 1981 geschlossen wurden. Darin sind alle Bewilligungskategorien enthalten. Grundsätzlich ist die Vergabe der Dossier-nummern 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>.

bedürftig sind und auf die deshalb im Folgenden genauer eingegangen wird. Zum einen ist dies die Etablierung der Eidgenössischen Fremdenpolizei als Instrument zur Kontrolle von Ausländerinnen und Ausländern nach dem Ersten Weltkrieg und zum anderen das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländerinnen und Ausländer (ANAG). Diese beiden Punkte sind zudem eng miteinander verzahnt.

1917 wurde die Eidgenössische Zentralstelle für Fremdenpolizei per Notverordnung des Bundesrates eingerichtet, ein entscheidender Schritt für die Etablierung der Eidgenössischen Fremdenpolizei nach dem Ersten Weltkrieg. Die Notverordnung wurde erlassen, um Probleme wie das Schmuggeln und die politische Agitation in den Griff zu bekommen.¹³ Aus dem Provisorium wurde nach dem Ersten Weltkrieg 1919 schliesslich ein für den Bund «unentbehrliches Instrumentarium», wie Uriel Gast festhält, um die Ausländerinnen und Ausländer nicht nur zu kontrollieren, sondern auch zu bestimmen, wer ins Land gelassen wird und wer nicht.¹⁴

Die Etablierung der Behörde war eng mit den fremdenfeindlichen Diskursen vor und während des Ersten Weltkriegs verknüpft. Der Krieg führte Patrick Kury zufolge zu einer Radikalisierung des Redens über die Fremden.¹⁵ Verantwortlich für die zunehmende Abwehrhaltung der schweizerischen Bevölkerung, der Behörden und verschiedener gesellschaftlicher Organisationen waren laut Regula Argast zahlreiche Faktoren: die «angespannte Versorgungslage, das Fehlen einer tauglichen Wirtschaft in Kriegszeiten und sozialstaatlicher Einrichtungen, die zunehmenden Klagen über «Kriegsgewinnler», die Einreise von Militärflüchtlingen sowie die antibolschewistische Stimmung nach der Oktoberrevolution».¹⁶

Vor dem Ersten Weltkrieg existierten keine Zuwanderungsbeschränkungen des Bundes¹⁷ und in der Forschung wird diese Zeit in migrationspolitischer Hinsicht denn auch oft als liberale Phase

13 Uriel Gast: Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915–1933, Zürich 1997, S. 40.

14 Ebd., S. 38ff.

15 Patrick Kury: 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.

16 Regula Argast: Staatsbürgerschaft und Nation. Ausschliessung und Integration in der Schweiz 1848–1933, Göttingen 2007, S. 263.

17 Marc Vuilleumier: Schweiz, in: Klaus J. Bade u.a. (Hgg.): Enzyklopädie. Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn 2007, S. 189–204, hier S. 199.

gekennzeichnet.¹⁸ Lokale Untersuchungen, insbesondere diejenige von Irma Gadiant zu Genf, zeigen aber, dass eine solch globale Aussage revidiert werden muss, da bereits zuvor durchaus Einschränkungen der Bewegungsfreiheiten bestanden und die Kantone dank ihrer Kompetenzen in migrationspolitischen Fragen mittels Kontrolle und Ausweisungen zwischen «erwünschten» und «unerwünschten» Ausländerinnen und Ausländern sowie «erwünschten» und «unerwünschten» Bürgerinnen und Bürgern anderer Kantone unterschieden.¹⁹

In Basel-Stadt wurden im Jahre 1914 beispielsweise 9986 Aufenthaltsbewilligungen und 4731 Niederlassungsbewilligungen erteilt, abgewiesen mit ihrem Gesuch um Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung wurden 224 Schweizer und 723 Ausländer. Die Gründe waren Schriftenlosigkeit, schlechter Leumund, Verlust des Aktivbürgerrechts infolge von Strafurteilen sowie armenpolizeiliche Gründe und Mittel- und Arbeitslosigkeit. Der Aufenthalt oder die Niederlassung entzogen wurde 28 Schweizern und 138 Ausländern.²⁰ Ähnlich hoch waren die Zahlen 1918, wobei deutlich mehr Schweizer und Schweizerinnen im Vergleich zu den Ausländerinnen und Ausländern von der Abweisung eines Gesuches betroffen waren.²¹ Durch die Einführung der Eidgenössischen Fremdenpolizei wechselten aber die Kompetenzen zur Regelung der Einschränkungen von Aufenthalt und Niederlassung von den Kantonen zum Bund. Dieser Prozess wurde über mehrere Jahre mit der Einführung des ANAG 1931 ins ordentliche Recht überführt, das 1934 in Kraft trat und erst 2005 durch das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) ersetzt wurde.²²

18 Marc Vuilleumier: Ausländer, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Bd. 1, Basel 2002, S. 582–589, hier S. 585: Der erste Weltkrieg als Zäsur.

19 Irma Gadiant: Ausgrenzungen entgegen. Handlungsstrategien von Migrantinnen und Migranten in Ausweisungsprozessen im Kanton Genf um 1900, in: SZG 65, 2015, Nr. 1, S. 15–32. Vgl. auch: Sonja Matter: Wo die Heimat keine mehr ist. Rückerschaffungen von fürsorgebedürftigen Schweizern und Schweizerinnen in ihre Bürgergemeinden im frühen 20. Jahrhundert, in: Cédric Duchène-Lacroix/Pascal Maeder (Hgg.): Hier und Dort: Ressourcen und Verwundbarkeiten in multilokalen Lebenswelten, Zürich 2013, S. 63–75 sowie Sonja Matter: Armut und Migration – Klasse und Nation. Die Fürsorge für «bedürftige Fremde» an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert, in: Dimensionen sozialer Ungleichheit. Neue Perspektiven auf West- und Mitteleuropa im 19. und 20. Jahrhundert, Archiv für Sozialgeschichte 54 (2014), S. 109–123.

20 Siehe Verwaltungsbericht des Regierungsrates und Bericht des Appellations-Gerichts an den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt, Basel 1914, Polizeidepartement S. 37–40.

21 Siehe ebd., Basel 1918, Polizeidepartement S. 39–42.

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

Es erscheint deshalb auf den ersten Blick erklärungsbedürftig, weshalb der Artikel eine kantonale Perspektive einnimmt. Neuere Studien – allen voran diejenige von Tobias Senn für den Kanton Baselland – zeigen aber, dass die Kantone auch im Bereich der Migrationsüberwachung einen grossen Ermessensspielraum behielten.²³ 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.²⁴ Zudem waren die kantonalen und kommunalen Behörden der Ort, an dem die Migrantinnen und Migranten in Kontakt mit den Beamten und Beamtinnen 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.

Das ANAG nahm die zentralen Anliegen der davor etablierten Politik auf und hielt fest, dass die Bewilligungsbehörden bei ihren Entscheiden die «geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Überfremdung des Landes» zu berücksichtigen haben.²⁵ Damit wurden die verschiedenen, sich teilweise gegenüberstehenden Interessenslagen der wichtigsten schweizerischen Akteure in der Migrationspolitik festgeschrieben. Die «Überfremdungsabwehr» sollte gewährleistet, den Arbeitgebern jedoch gleichzeitig keine zu strengen Hürden bei der Besetzung von Stellen mit Ausländerinnen und Ausländern auferlegt werden. Abstützen mussten sich die Behörden bei ihren Beschlüssen auf die gesetzlichen Vorschriften und die Niederlassungsverträge mit dem Ausland. Weitere

23 Tobias Senn: Hochkonjunktur, «Überfremdung» und Föderalismus. Kantonalisierte Schweizer Arbeitsmigrationspolitik am Beispiel Basel-Landschaft 1945–1975, Zürich 2017.

24 Vgl. ebd., 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. auch den 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>. Die Eidgenössische Fremdenpolizei sicherte sich aber durch die interkantonalen Konferenzen und den informellen Austausch auch nach dem Zweiten Weltkrieg einen grossen Einfluss auf die Aufrechterhaltung des Bedrohungsszenarios der «Überfremdung».

25 ANAG, Art. 16, Absatz 1.

einschränkende Ausführungen wurden nicht festgeschrieben, vielmehr sollten sie «nach freiem Ermessen über die Bewilligung»²⁶ entscheiden können, was ihnen einen gewissen Handlungsspielraum eröffnete.

Entscheidend für die Praxis, aber auch für die Begrenzung des Handlungsspielraums der Migrantinnen und Migranten waren die Vollzugsverordnungen (VVO) von 1933 und 1949, welche das Gesetz ergänzten. Sie umrissen die verschiedenen Stufen der Bewilligungspraxis (a) Saison, b) Aufenthalt, c) Niederlassung, d) Toleranz),²⁷ hielten die Anmeldefristen fest und stellten den Berufswechsel für Aufenthalter unter Bewilligung.²⁸

Für die Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg war das grundlegende Charakteristikum der Migrationspolitik die Rotation. Die ausländischen Arbeitskräfte sollten sich jährlich neu zusammensetzen, um einerseits eine «Überfremdung» der Bevölkerung zu verhindern, und um andererseits im Fall eines Konjunkturerinbruchs, wie man ihn seit Kriegsende befürchtete, die Ausländerinnen und Ausländer problemlos in ihre Heimatländer zurückschicken zu können.²⁹ Mit dem Andauern der wirtschaftlichen Hochkonjunktur wurde das Rotationsmodell jedoch zunehmend in Frage gestellt. Die Regierungen verschiedener Länder, allen voran Italien, sowie MigrantInnenorganisationen in der Schweiz forderten zudem bessere Bedingungen für ihre Bürgerinnen und Bürger.³⁰ Ausdruck dieser Veränderung war das sogenannte Italienerabkommen von 1964, das insbesondere auf-

26 Ebd., Art. 4.

27 VVO 1933, Art. 13.

28 Ebd. 1949, Art. 3, Absatz 6. Im Anschluss an die Verabschiedung des ANAG wurden die Kantone angewiesen, kantonale Verordnungen zum ANAG zu erlassen (siehe Schlussbestimmungen ANAG), obwohl die VVO bereits detailliert festhielten, welche Abläufe eingehalten werden mussten. In Anbetracht des knappen Platzes kann nicht auf alle spezifischen Eigenheiten von Basel-Stadt eingegangen werden. An dieser Stelle muss es deshalb genügen, darauf zu verweisen, dass dies in Basel-Stadt in Form der Revision bzw. Aufhebung des Gesetzes betreffend das Niederlassungs-, Aufenthalts- und Kontrollwesen vom 10. November 1884 geschah. Das neue Gesetz betreffend das Aufenthaltswesen wurde bereits 1933 besprochen, der Ratschlag wurde 1934 ausgearbeitet, doch erst 1936 gelangte er vor den Grossen Rat. Zur Entstehungsgeschichte des ANAG siehe: Gast (wie Anm. 13), S. 197–203.

29 Vgl. Staatsarchiv Bern (StABE), V VDK: Protokolle 1945–1952, und Werner Haug: «... und es kamen Menschen». Ausländerpolitik und Fremdarbeit in der Schweiz, 1914–1980, Basel 1980, S. 7ff.

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

grund des Drucks von Italien zustande kam. Im Rahmen dieses Abkommens wurden verschiedene Forderungen auf zwischenstaatlicher Ebene diskutiert und der Familiennachzug liberalisiert.³¹ Auf das Abkommen und dessen Einfluss auf die Praxis wird weiter unten noch eingegangen.³²

Doch wer war «die» Fremdenpolizei im Kanton Basel-Stadt? Wie viele Personen waren zuständig für die Kontrolle in den Jahren von 1945 bis 1970, und hatten die gesetzlichen Erlasse Einfluss auf die personelle Ausstattung der Behörde? Die zweite Frage kann für den Kanton Basel-Stadt nicht abschliessend beantwortet werden, da die Fremdenpolizei in Basel Teil des Kontrollbüros (zugehörig zum Polizeidepartement) war.³³ Aus den statistischen Angaben ist kaum ersichtlich, welche Angestellten für die Fremdenpolizei und welche in der Einwohnerkontrolle arbeiteten. Nur ganz vereinzelt werden im Staatskalender die Leiter der Fremdenpolizei aufgeführt, was eine Rekonstruktion der Führung für die Jahre 1935–1937 (Fritz Jenny), 1938–1940 (Franz Merz) und ab 1985 (Linus Hammel) ermöglicht. Fritz Jenny und Franz Merz wechselten sich zudem bis 1959 in der Leitung des Kontrollbüros ab. Die einzelnen Mitarbeiter und die wenigen Mitarbeiterinnen wurden lediglich nach ihrem Dienstgrad und nach ihrer Funktion (z.B. Quartierschreiber) unterschieden. Deshalb beziehen sich die folgenden Zahlen auf das gesamte Kontrollbüro.³⁴

31 Vgl. Gees (wie Anm. 30) und Matthias Hirt: 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.

32 Vgl. S. 54, insbesondere ab S. 52–56 in diesem Aufsatz.

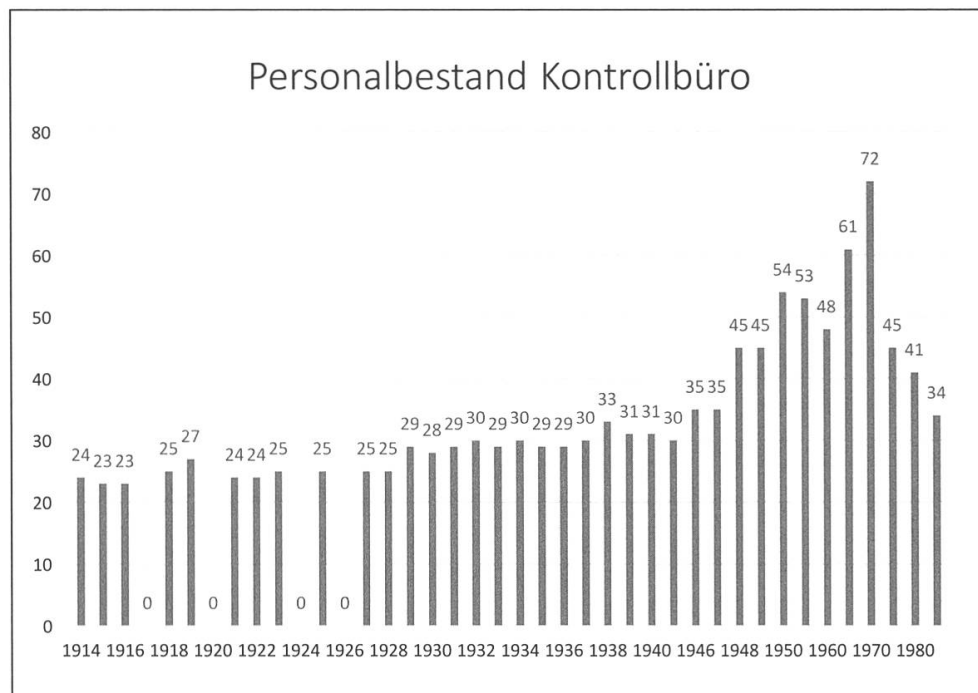
33 Im heutigen Justiz- und Sicherheitsdepartement gehört das Kontrollbüro zum Bereich Bevölkerungsdienste und Migration. Prägnant zur Verschiebung in den Begrifflichkeiten vgl. Hans-Rudolf Wicker: Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung, in: Ders. u.a (Hgg.): Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen», Zürich 2003, S. 12–62, und Ders.: 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.

34 Ausgewertet wurden die Jahre von 1914 bis 1950, um die Phase der Veränderungen in den Kompetenzen über den gesamten Zeitraum abbilden zu können. Danach wurde eine Auswahl von 5-Jahres-Schritten getroffen (1955, 1960, 1965, 1970, 1975, 1980, 1985). Einzelne Jahrgänge der Staatskalender sind zudem nicht auffindbar (1920, 1924, 1926), andere umfassen zwei Jahre (bspw. 1946 und 1947). Staatskalender des Kantons Basel-Stadt, Basel 1914–1950, 1955, 1960, 1965, 1970, 1975, 1980, 1985.

Jahre	Leitung Kontrollbüro
1919–1929	Wilhelm Tschopp
1930–1938	Emil Herzog
1939–1941	vakant, Staatskalender 1941 nicht vorhanden
1942–1957	Fritz Jenny
1958–1959	Franz Merz
1960–1965	Emil Schär
1966–1969	Karl Bickel
1970	vakant
1971	Karl Bickel
1972–1984	Rudolf Neumann

Abbildung 1

Leiter des Kontrollbüros von 1919 bis 1984 (zusammengestellt aus dem Staatskalender).

**Abbildung 2**

Personalbestand des Kontrollbüros von 1914 bis 1980 (zusammengestellt aus dem Staatskalender).

Die Zusammensetzung des Kontrollbüros weist insbesondere auf der Leitungsebene eine relative Kontinuität (die Leiter arbeiteten meist bereits zuvor über mehrere Jahre auf dem Kontrollbüro) und

eine Dominanz von Männern auf.³⁵ Die Zahl der angestellten Personen veränderte sich weder nach der Einführung der Eidgenössischen Fremdenpolizei noch nach bzw. vor dem Inkrafttreten des ANAG. In den Jahren von 1914 bis 1945 pendelte sich die Anzahl der angestellten Personen zwischen 23 und 33 ein. Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges sank sie wieder auf 30, um dann 1950 auf einen neuen Rekordwert von 54 anzusteigen. Die Zunahme nach dem Zweiten Weltkrieg 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 Zunahme an Gesuchen aus dem Ausland und die schrittweise Übernahme von Aufgaben durch die kantonalen Behörden. Vergleicht man die Anzahl angestellter Personen des Jahres 1970 (72) und die eingegangenen Gesuche (37 016) mit dem Jahr 1960 (48 Angestellte und 34 540 Gesuche), reichen diese Faktoren als Erklärung jedoch nicht aus. Die Anzahl der Gesuche stieg eher marginal um rund 2500,³⁶ die der Beschäftigten weitaus stärker. Denkbar ist, dass dieser Anstieg mit der Intensivierung der Diskussionen um eine drohende «Überfremdung» der Schweiz im Laufe der 1960er Jahre und den damit verbundenen Anforderungen an die Fremdenpolizei zusammenhängen könnte.³⁷ Auffällig ist, dass die Zahl der Beschäftigten 1975, nach dem Konjunkturinbruch der Jahre 1973/74 und der Nichtverlängerung vieler Aufenthaltsbewilligungen für Ausländerinnen und Ausländer, stark auf 45 sank. Wie die Arbeit der Fremdenpolizei aussah, soll im Folgenden anhand der Fallbeispiele aufgezeigt werden.

Die Handlungsstrategien der Migrantinnen und Migranten und die Praxis der Fremdenpolizei

Die folgenden Fallbeispiele nehmen unterschiedliche Aspekte sowohl der Handlungsweisen der Migrantinnen und Migranten als

35 Insgesamt standen von 1918 bis 1985 sieben Männer dem Kontrollbüro vor.

36 Die Gesamtsumme wurde durch die Anzahl der erteilten Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen für Schweizerinnen und Schweizer und Ausländerinnen und Ausländer ausgerechnet. Die Bearbeitung von Abweisungen ist nicht eingerechnet. Die Anzahl der Gesuche ist dabei nicht mit der Anzahl der ausländischen Personen in Basel zu verwechseln.

37 Zur Erstarkung der Überfremdungsbewegung siehe z.B.: Damir Skenderovic/Gianni D'Amato: Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulistische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren, Zürich 2008. Im weiteren Forschungsverlauf meiner Dissertation ist genauer zu prüfen, welche Gründe dieser Anstieg haben könnte.

auch der Praxis der Fremdenpolizei auf. Im Zentrum des ersten Falles steht die Mobilisierung von Verbündeten (MigrantInnenorganisationen, private Personen etc.). Ebenfalls diskutiert werden hier die Konsequenzen des Berufswechselforbots sowie die Abhängigkeit von Arbeitgebern – alles wichtige Punkte zur Beschreibung der Grenzen der Handlungsmöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten. Unter dem Titel «Nicht eingelöste Versprechen» wird in einem zweiten Schritt Bezug auf das 1964 abgeschlossene Abkommen zwischen der Schweiz und Italien genommen, welches heftige Reaktionen in der schweizerischen Bevölkerung auslöste. Das Abkommen hätte für die italienischen Migrantinnen und Migranten neue Möglichkeiten zur Stabilisierung ihres Aufenthalts eröffnen sollen. Der vorliegende Fall zeigt aber, dass dafür bestimmte Bedingungen erfüllt sein mussten, und hebt gleichzeitig die Fokussierung der Behörden auf die Arbeitskraft und den gesunden Körper hervor. Das letzte Beispiel knüpft am Endpunkt der Zuständigkeiten der Fremdenpolizei an, nämlich dort, wo erfolgreich ein Einbürgerungsgesuch gestellt wurde. Damit ist der gesamte Kreislauf der Tätigkeit der Fremdenpolizei abgedeckt.

Die eingeschränkte Mobilität und die Mobilisierung von Verbündeten

Für Anna Bianchi bedeutete die eingangs zitierte Beurteilung ihrer ehemaligen Arbeitgeberin in letzter Konsequenz, dass sie trotz vorhandener Arbeitsbescheinigung 1948 vorerst nicht wieder nach Basel einreisen konnte. Die Abteilung Frauen des Arbeitsnachweises, welche das Wiedererwägungsgesuch beurteilte, sah in ihrer Ausreise eine bewusste Umgehung des Berufswechselforbots. Gemäss Artikel 3, Absatz 6, der Vollziehungsverordnung von 1949 war es Ausländerinnen und Ausländern verboten, ihren Beruf und ihre Stelle ohne Bewilligung zu wechseln.³⁸ Die Intervention des Pfarrers der Missione Cattolica sowie das Anschreiben des italienischen Konsulats änderten vorerst nichts an dieser Entscheidung. Würde man in der Frage nach einer erfolgreichen beziehungsweise nicht erfolgreichen Intervention verhaftet bleiben, könnte man die Analyse an dieser Stelle abbrechen und zum Schluss gelangen, dass die Mobilisierung von transnationalen Verbündeten keine erfolgreiche Strategieoption darstellte. Damit würde man dem Fall aber nicht gerecht werden und viele interessante und zentrale Informationen zur Be-

38 Vgl. Fussnote 28.

antwortung der Frage nach Handlungsmöglichkeiten und deren Grenzen für Migrantinnen und Migranten unberücksichtigt lassen. Denn sowohl der Brief der MCI als auch der des Konsulats erscheinen als Versuch einer Gegendarstellung gegen den hegemonialen Blick der ehemaligen Arbeitgeberin, wie im Folgenden gezeigt wird. Darüber hinaus lässt sich herausarbeiten, dass durch die erstmalige Intervention die beteiligten Akteure der MCI in einem zweiten Schritt offenbar als Vertrauenspersonen wahrgenommen und nach Ablauf einer gewissen Frist nach ihrer Einschätzung gefragt wurden.

Doch zuerst zurück zum Anfang des Dossiers: Anna Bianchi reiste 1947 mit einer Arbeitsbestätigung von Susanne Maier das erste Mal in die Schweiz ein. Bereits neun Tage nach ihrem Antrag insistierte Frau Maier bei der Fremdenpolizei, welche noch nicht geantwortet hatte, mit der Bitte, das Gesuch raschmöglichst zu bearbeiten, da sie dringend auf eine Hausangestellte angewiesen sei.³⁹ Diese auf den ersten Blick nebensächliche Geschichte verweist darauf, dass der Bewilligungsablauf kurz nach dem Zweiten Weltkrieg bei einer vorliegenden Zusicherung eines Arbeitgebers in der Regel rasch vonstatten ging, Frau Maier also mit einer baldigen Antwort hätte rechnen können. Grund war der grosse Mangel an Arbeitskräften in der Textil- und Lebensmittelbranche sowie in der Hausarbeit.⁴⁰

Anna Bianchi wurde zunächst eine Bewilligung für drei Monate erteilt und es war ihr nur gestattet, als Dienstmädchen zu arbeiten und im Hause der Arbeitgeberin zu wohnen. Die Beschränkung auf drei Monate entsprach der üblichen Praxis. Damit konnte die Antragstellerin einer neuerlichen Kontrolle unterzogen werden, beispielsweise durch Erkundigungen bei der Arbeitgeberin, wie ein Kreisschreiben von 1945 festhielt.⁴¹ Im Folgenden wurde Anna Bianchis Bewilligung bis zu ihrer Ausreise nach Italien Anfang 1948 jeweils um drei Monate verlängert. Mit dieser Ausreise änderte sich ihre Lage einschneidend. Sie war, wie sich im Dossier bald erfahren lässt, zurück zu ihrem kranken Vater nach Italien gereist und wollte anschliessend eine andere Arbeitsstelle in Basel antreten. Der neue Arbeitgeber, ein Schuhunternehmen, unterbreitete das Gesuch, da seine «ursprüngliche Kandidatin an der Grenze abgewiesen

39 StABS, PD-REG 3a 75948: Brief der Arbeitgeberin an die Fremdenpolizei, 16. Mai 1947.

40 Etienne Piguet: *Einwanderungsland Schweiz. Fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen*, Bern 2006, S. 18–19.

41 Senn (wie Anm. 23), S. 63.

wurde».⁴² Das Kantonale Arbeitsamt äusserte seinen Unmut über den Antrag und das Verhalten der Antragstellerin:

«Wir beantragen, das Gesuch abzuweisen. Es geht nicht an, dass Ausländer, die nur wenige Monate hier waren, dem Verbot des Berufswechsels entgehen, indem sie aus irgend einem Grunde nach Italien verreisen, um nach kurzer Zeit in einen anderen Beruf zurückzukehren. Wir sind bereit, dann einen Berufswechsel wieder zu prüfen, wenn die Petentin wenigstens während 3 Monaten nicht in der Schweiz war respektive im Ausland eine Arbeit verrichtet hat.»⁴³

Das Arbeitsamt, spezifischer der Arbeitsnachweis und hier die Abteilung für Frauen, entschied in einem Zusammenspiel mit der Fremdenpolizei über eine Aufenthaltsbewilligung. Dabei war der Entscheid des Arbeitsamtes 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 einem positiven Entscheid des Arbeitsnachweises aufgrund von fremdenpolizeilichen Überlegungen eine Bewilligung ablehnen.⁴⁴

Der Arbeitsnachweis ging – wie der vorliegende Fall zeigt – in seiner Beurteilung durchaus streng vor und konnte strikt auf dem Verbot des Berufswechsels beharren, auch wenn in der Branche der neu beantragten Stelle ebenfalls ein Arbeitskräftemangel herrschte.⁴⁵ Die Angestellten des Arbeitsnachweises stützten sich bei ihrem Entscheid offenbar zusätzlich auf Aussagen der ehemaligen Arbeitgeberin, die nicht günstig ausfielen und den privaten Grund für die Rückreise von Anna Bianchi in Frage stellten. In der Folge wies die Kantonale Fremdenpolizei das Gesuch zwei Tage nach Eingabe mit dem Hinweis ab, dass eine solche Vorgehensweise der Umgehung des Berufswechselverbots gleichkomme.⁴⁶ Obwohl der Arbeitsnachweis folglich seine Begründung auf das Gesetz abstützte und den Entscheid mit dem Rechtsbegriff des Berufswechselverbots legiti-

42 StABS, PD-REG 3a 75948: Schuhunternehmen an die Kantonale Fremdenpolizei, 19. Februar 1948.

43 Ebd.: Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt, Arbeitsnachweis Abt. Frauen an die Kantonale Fremdenpolizei, 10. März 1948.

44 Diese Aussage unterstützt die These von Senn, dass Migrationspolitik zu einem grossen Teil Arbeitsmarktpolitik war. Zur Einflussnahme der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in der Bewertung der Arbeitsmarktlage vgl. Senn (wie Anm. 23), S. 60ff.

45 Die Wichtigkeit des Arbeitsnachweises wird auch damit unterstrichen, dass er die statistischen Zusammenfassungen über die erteilten Bewilligungen dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) zustellte und nicht die Kantonale Fremdenpolizei.

46 StABS, PD-REG 3a 75948: Fremdenpolizei an das Schuhherstellungsunternehmen, 12. März 1948.

mierte, lag dem Entscheid intern genauso die negative Stellungnahme und subjektive Einschätzung der früheren Arbeitgeberin zugrunde. Ihren Aussagen mass man grosses Gewicht bei. Wie der Pfarrer in seiner Eingabe festhielt, hätte unter anderen Umständen und bei korrekter Abmeldung – die Anna Bianchi eingehalten hatte – durchaus Spielraum bestanden, das Gesuch zu bewilligen.

Das Resultat des aufgrund der Interventionen von MCI und Konsulat von der Fremdenpolizei eingeleiteten Wiedererwägungsgesuchs bestätigt diese Annahme. In seiner Erhebung hielt der Quartierschreiber fest, dass sich Frau Maier negativ über die Arbeitsleistung von Frau Bianchi geäussert habe, zu viel Zeit habe diese spätabends bei der Missionen verbracht.

«Sie habe feststellen müssen, dass die plötzliche Abreise wegen der Erkrankung ihres Vaters nur ein willkommener Vorwand war und von ihrer Mutter [...] gar nicht verlangt worden sei. Im Gegenteil, [die Mutter] habe ihrer Tochter in einem Telefongespräch, das sie mitangehört habe, dringend davon abgeraten. Frau [Maier] gibt zum Schlusse der bestimmten Erwartung Ausdruck, dass in einem solchen Falle auch auf die Stimme von Schweizerbürgern abgestellt werde.»⁴⁷

Dieser Aufforderung wurde offensichtlich Folge geleistet, das Gesuch abgelehnt und die Wiedereinreise erst nach drei Monaten gestattet. Anna Bianchi durfte dann wieder einreisen,

«[d]a die Petentin nunmehr für 3 Monate nicht mehr in der Schweiz war, was Herr Pfarrer [...] bestätigte und die Abreise wegen Krankheit des inzwischen verstorbenen Vaters glaubwürdig erscheint, [...]. Sollten sich jedoch auch an diesem Arbeitsplatz wieder Schwierigkeiten ergeben, so müsste auf eine weitere Anwesenheit der Petentin verzichtet werden.»⁴⁸

Dieses Zitat verdeutlicht zweierlei: Die Vertreter der MCI wurden nunmehr als glaubwürdige Auskunftsstelle betrachtet, gleichzeitig übte der Arbeitsnachweis disziplinierenden Druck auf die Petentin aus, sich unauffällig zu verhalten.

1949 verlässt Anna Bianchi ihre Stelle in der Schuhherstellung. Der erneute Wechsel wird vom Arbeitsnachweis beargwöhnt, doch «da die Italienerin angeblich etwas spanische Sprachkenntnisse be-

47 Ebd.: Erhebung des Quartierschreibers an die Kantonale Fremdenpolizei, 14. April 1948. Der eingehende Seelsorger der MCI war zum Zeitpunkt der Erhebung nicht mehr in Basel und so konnte nur eine Vertretung befragt werden, was sich unter Umständen negativ ausgewirkt hat.

48 Ebd.: Kantonales Arbeitsamt an Kantonale Fremdenpolizei, 7. Juni 1948.

sitzen soll, erheben wir gegen den erneuten Berufswechsel keine Einsprache».⁴⁹ Auch mit diesem Zitat kommt zum Ausdruck, wie wenig Glauben man der Petentin und ihren Fremdsprachenkenntnissen schenkte. Bis 1958 bleibt Anna Bianchi als Hausangestellte tätig, ein kurzer handgeschriebener Brief der Arbeitgeberin reichte jeweils, um eine Verlängerung zu beantragen.

1958, nach über 10 Jahren Aufenthalt in Basel, erhält Anna Bianchi schliesslich das Recht auf Niederlassung. Bereits 1945 wurde diese Frist von fünf auf zehn Jahre heraufgesetzt.⁵⁰ Folgt man diesem Dossier – wie auch weiteren –, so war die Niederlassung ein Recht, das einer Person nach eingehender Prüfung durch die Fremdenpolizei gewährt wurde, ohne dass diese Person einen Antrag stellen musste. Polizei, Armenpflege, Betreibungsamt, Staatsanwaltschaft, die Steuerverwaltung und weitere wurden befragt, ob etwas Nachteiliges zur Person bekannt sei. Im Falle von Anna Bianchi ergaben die Abklärungen, auch bei ihrer Arbeitgeberin, dass «sie sich immer anständig verhalten und in dieser Hinsicht nie zu Klagen Anlass gegeben [hat]. Auch ihre Moral sei einwandfrei».⁵¹ Das letzte Dokument bestätigt per Stempel vom 21. Mai 1958 den Erhalt der Niederlassungsbewilligung.

Das Dossier von Anna Bianchi zeigt verschiedene Handlungsmöglichkeiten in der Begegnung mit den Kontrollmechanismen der Fremdenpolizei. Am auffälligsten ist die Mobilisierung der MCI und des Konsulats, einerseits um die dominante, negative Darstellung der Arbeitsleistung durch die Arbeitgeberin zu relativieren, andererseits um zu versuchen, trotz negativen Entscheids noch eine Bewilligung zu erhalten. Dies gelingt zwar im ersten Moment nicht, doch werden die Aussagen der Vertreter der MCI bei einer weiteren Befragung ernst genommen. Genauso führt das Dossier uns aber auch die Grenzen, beispielsweise den stark eingeschränkten Berufswechsel, und deren Bedeutung für das Leben Einzelner vor Augen. Die Praxis der Fremdenpolizei wird ebenfalls greifbar. So zeigt sich, dass die Einschätzung des Arbeitsnachweises im Bewilligungsverfahren dominant war und diese Behörde ihre Entscheide durchaus auch auf subjektive Ansichten abstützte. Dabei blieb der Arbeitsnachweis im Gegensatz zur Fremdenpolizei eine Behörde ohne Gesicht für die

49 Ebd.: Kantonales Arbeitsamt an Kantonale Fremdenpolizei, 1. April 1949. Der neue Arbeitgeber wäre ein spanisch sprechendes Ehepaar gewesen.

50 Gianni D'Amato: Historische und soziologische Übersicht über die Migration in der Schweiz, <https://sjep.revues.org/340>, zuletzt eingesehen am 15.5.2017.

51 StABS, PD-REG 3a 75948: Erhebungen Quartierschreiber an Kantonale Fremdenpolizei, 14. April 1958.

Migrantinnen und Migranten. Das dortige Personal urteilte ohne Kenntnis der jeweiligen Person und blieb für diese nicht fassbar.

*Nicht eingelöste Versprechen: Das Italienerabkommen
und die Betonung der Arbeitskraft*

«[...] di volere concedere il permesso di soggiorno per un altro anno, alla propria moglie [Maria Gallo] [...], con la quale ha contratto matrimonio in Basilea il giorno 8 ottobre 1951.»⁵²

Aus diesem Brief, den Francesco Lucco 1951 an die basel-städtische Fremdenpolizei schrieb, ist zu erfahren, dass Maria Gallo und er in Basel heirateten. Sie hatten sich dort kennengelernt und bald nach der Hochzeit wurde Maria mit der gemeinsamen Tochter schwanger, die schliesslich im Oktober 1952 unter schwierigen Bedingungen zur Welt kam. Maria Gallo war ähnlich wie Anna Bianchi unabhängig von ihrem Mann 1947 als Hausangestellte nach Basel gereist. Die Fremdenpolizei Basel-Stadt hielt in ihrem Antragsgesuch fest, dass sie als Teil der «Trentiner-Aktion» nach Basel komme. Verantwortlich für diese Aktion war der Migros-Genossenschaftsbund. Wie bereits bei Anna Bianchi beschrieben, herrschte in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg gerade im Bereich der Hausarbeit in der Schweiz ein grosser Arbeitskräftemangel. Der umtriebige Gottlieb Duttweiler wollte diesen vor allem für «seine Migros-Genossenschafts-Familie» entschärfen.⁵³ Durch gezielte Anwerbung im norditalienischen Trentino fanden sich tausende junge Frauen ab 1946 in Schweizer Haushalten wieder, unter ihnen auch Maria, die als 27-Jährige ihre Arbeit bei der Familie Rechner aufnahm. Ihr Anfangslohn betrug 90 Franken im Monat, ein Durchschnittsgehalt, wie sich aus einem Filmdokument mit Zeitzeuginnen erfahren lässt.⁵⁴ Auch sie wechselte ihren Arbeitsort mehrere Male, blieb aber im Beruf der Hausangestellten.

Wann sich Maria und ihr Ehemann kennengelernt haben, ist nicht klar. Rekonstruierbar ist jedoch, dass sich Francesco Lucco

52 Ebd.: Brief von Francesco Lucco an die Kantonale Fremdenpolizei, 29. Oktober 1951.

53 Das Wochenblatt des Migros-Genossenschaftsbundes «Wir Brückenbauer» berichtete über die «Trentiner-Aktion» (vgl. z.B. 5. Jahrgang, Nr. 12, S. 3, 1946 und 4. Jahrgang, Nr. 51, S. 4). Gabriel Heim stellt zudem die Trentiner-Aktion in einem kurzen Artikel in der «NZZ Geschichte» vor: Gabriel Heim: «Tschingelli» in der Migros».

54 «NZZ Format»: Wir waren die «Tschingelli». Italienerinnen in der Nachkriegszeit. Ein Film von Gabriel Heim. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Ausstellung «Magnet Basel. Migration im Dreiländereck» vom 28.4. bis 1.10.2017 hingewiesen.

ebenfalls bereits seit 1948 als Saisonangestellter in Basel aufhielt. Seine Ausreisefrist wurde immer wieder auf Gesuch des Arbeitgebers erstreckt, und man erfährt, dass sein eigentlich obligatorischer Zwischenaufenthalt in Italien beispielsweise 1951/52 lediglich knapp 3 Wochen betrug (15.12.1951–7.1.1952). Den kantonalen Behörden war es demnach möglich, die Karenzfristen bei einer Anfrage des Arbeitgebers in eigener Kompetenz zu verkürzen. Die im Gesetz festgehaltene maximale Saisondauer von neun Monaten wurde damit umgangen.⁵⁵ Eigentlich besetzte Lucco einen Dauerarbeitsplatz. Arbeitgeber und Staat profitierten von dieser Lösung, er selbst verblieb aber in der unkomfortablen Situation des Saisonarbeiters.

Ende 1951 gerieten die Fremdenpolizei und Francesco Lucco in Konflikt. Er bat in einem persönlichen Brief darum, dass seine hochschwängere Frau in Basel bleiben dürfe, um die Geburt abzuwarten. Die Fremdenpolizei lehnte eine solche Verlängerung ab: «Die Ehefrau kann in Italien, wo sie auch ihre Eltern hat, die Geburt des Kindes abwarten. Zudem käme eine Wohnungsmiete in Basel nicht in Frage.»⁵⁶ Eine eigene Wohnung zu mieten war Saisoniers nicht gestattet. Sie wohnten dementsprechend meist in Kollektivunterkünften, z.B. in Baracken, die von den Arbeitgebern betrieben wurden, oder sie mussten in einem Mehrbettzimmer in einem Logis schlafen.⁵⁷ Die Migrationspolitik der Nachkriegsjahre war – wie bereits erwähnt – bis in die 1960er Jahre hinein auf eine möglichst grosse Rotation der ausländischen Arbeitskräfte ausgelegt, Niederlassungen von Familien sollten nur bedingt zugelassen werden. Eine Familie, die den Anschein erweckte, sich in Basel einzurichten zu wollen, passte nicht in dieses Konzept. Erst ein schriftliches Attest und die mündliche Unterredung mit der Frauenärztin bewogen die Fremdenpolizei dazu, ihren Entscheid zu überdenken, «obwohl wir überzeugt sind, dass es sich hier um eine Zwängerei des Ehemannes [...] handelt».⁵⁸ Trotz der Expertise der Ärztin, von welcher sich der Beamte zwar überreden liess und folglich Maria Lucco erlaubte, bis Ende Februar in Basel zu bleiben (der Stellen-

55 Vgl. ANAG, Artikel 18, Absatz 2 c.

56 StABS, PD-REG 3a 87684: Abweisender Entscheid handschriftlich auf dem Brief von Francesco Lucco vom 17. Dezember 1951 vermerkt, Notiz vom 18. Dezember 1951.

57 In meiner Dissertation befasste ich mich eingehend mit den Wohnverhältnissen der ausländischen Arbeitskräfte in Basel. Für Aussagen zur Schweiz vgl. Matthias Hirt: Die Schweizerische Bundesverwaltung im Umgang mit der Arbeitsmigration. Sozial-, kultur- und staatspolitische Aspekte, 1960 bis 1972, Saarbrücken 2009.

58 StABS, PD-REG 3a 87684: Aktennotiz von Herrn Jenny, 20. Dezember 1951.

antritt wurde ihr verboten),⁵⁹ war er sich sicher, dass keine ernsthaften Gründe für einen Verbleib bestanden hätten. Als ledige Arbeitskraft willkommen, veränderte sich für eine Frau im Moment der Eheschliessung und insbesondere nach der Geburt eines Kindes die Situation in den 1950er Jahren grundlegend. Das Rotationsmodell formte den idealen Status der Einwanderin als ledige, junge Person. Die Praxis manifestierte dieses Bild, in dem sie verheirateten Frauen beispielsweise im Gastgewerbe bis Ende der 1950er Jahre die Einreise verweigerte, oder ihnen, wie im Dossier von Maria festgehalten, bei einem Nachzug von Familienangehörigen androhte, «sogleich ausreisen [zu] müssen».⁶⁰ Im Vordergrund stand die Arbeitskraft der jeweiligen Person.

Dabei führt eine Notiz im Dossier vor Augen, wie dringlich die Erlaubnis zum Verbleib in Basel war, denn Maria Lucco erlitt am 11. Januar 1952 eine Sturzgeburt.⁶¹ Trotzdem erreichte nur einen Monat nach der Niederkunft die Fremdenpolizei ein Brief der Familie Jäggi, die um eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung für Frau Lucco bat, die sie im Haushalt anstellen wollte. In einer geschlechtsspezifischen Perspektive zeigt dieses Verlängerungsgesuch in voller Härte, was die Anbindung der Aufenthalts- an eine Arbeitsbewilligung für Konsequenzen hatte: Einen Monat nach der Geburt musste Maria Lucco die Arbeit bereits wieder aufnehmen und ihr Kind zur Arbeit mitnehmen, um weiterhin in der Schweiz bleiben zu können. Nun wieder als Arbeitskraft beurteilt – und nicht als Ehefrau und Mutter –, wurde ihr der Aufenthalt gestattet. Vor Ablauf der Aufenthaltsbewilligung bat sie jedoch in einem persönlichen Brief die Fremdenpolizei darum, auch ohne Anstellung mit ihrem Kind bis Ende 1952 bei ihrem Ehemann verbleiben zu dürfen, danach würde sie definitiv nach Italien zurückkehren.⁶² Im Wissen darum, dass sie danach die Schweiz verlassen würde, gab die Fremdenpolizei dieser Bitte statt.

59 Ebd.: Formular zum Aufenthalt bis 29.2.1952, Stellenantritt und Erwerbstätigkeit verboten.

60 Zitat aus ebd.: Antrag Kantonales Arbeitsamt an Kantonale Fremdenpolizei, 23. Januar 1947. Hinweis zum Gastgewerbe siehe ebd., PD-REG 3a 12125. In verschiedenen Absprachen mit den Hotelier- und Wirte-Verbänden hielt das Kantonale Arbeitsamt Mitte der 1950er Jahre fest, dass bis 1955 grundsätzlich keine ausländischen Serviertöchter zugelassen würden, aufgrund des grossen Mangels diese Bestimmungen jedoch gelockert werden sollen. In der Beschreibung der Bedingungen, welche die neuzugelassenen Frauen zu erfüllen hatten, wurde ihr lediger Zivilstand aufgeführt.

61 Ebd., PD-REG 3a 87684: Aktennotiz, in der vermerkt wird, dass sie «Sturzgeburt überstanden» hat, 20. Dezember 1951.

62 Ebd.: Brief von Maria Lucco an die Kantonale Fremdenpolizei, 18. September 1952.

Francesco Lucco führte sein Pendlerdasein als Saisonnier anschliessend bis 1974 fort. Eine Jahresbewilligung, wie sie ihm nach fünf aufeinanderfolgenden Jahren und mindestens 45 Monaten Saisonarbeit zugestanden hätte, wurde ihm nie erteilt. Diese Möglichkeit der Umwandlung der Bewilligung und der Verkürzung des Familiennachzugs für Jahresaufenthalter von 36 auf 18 Monate erarbeiteten sich die italienischen Vertreter im Abkommen mit der Schweiz von 1964, das in der schweizerischen Öffentlichkeit wegen dieser Zugeständnisse hohe Wellen schlug und die «Überfremdungsbewegung» radikalisierte.⁶³ Der Vergleich mit anderen Dossiers der Fremdenpolizei zeigt, dass eine solche Umwandlung nur auf Gesuch des Arbeitgebers möglich war; der von Francesco Lucco machte davon offenbar keinen Gebrauch. Den ganzen restlichen Aufenthalt in der Schweiz wohnte Lucco in einer Baracke an der Blotzheimerstrasse 30. Das Dossier endet schliesslich 1974.⁶⁴ Er war zu diesem Zeitpunkt 64 Jahre alt und hatte das Aufwachsen seines Kindes grösstenteils verpasst.

Auch an diesem Fallbeispiel wird erneut deutlich, dass die Fremdenpolizei und der Arbeitsnachweis den Migrantinnen und Migranten in den 1950er Jahren wenig Glauben schenkten, sie beurteilten Bitten als «Zwängereien». Wichtig für eine Entscheidung wurde die Beurteilung der Fremdenpolizei insbesondere dann, wenn sich der Fall um einen vermuteten längeren Aufenthalt drehte. Familien Gründungen zu ermöglichen lag nicht in ihrer Absicht, man war an der Arbeitskraft interessiert. Zudem wird aus der Praxis klar, dass der Bewilligungswechsel von einer Saison- auf eine Jahresaufenthaltsbewilligung durch den Arbeitgeber eingefordert werden musste. Besonders deutlich fallen in diesem Fallbeispiel die Grenzen der Handlungsmöglichkeiten der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer auf. Die Betonung der Arbeitskraft bedeutete für eine Frau, dass sie bereits kurz nach der Geburt auch ohne bestehende Fremdbetreuungsmöglichkeiten die Arbeit wieder aufnehmen musste,

63 Vgl. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19640159/196504220000/0.142.114.548.pdf>, Artikel, 12. Der Familiennachzug wurde 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.

64 Das letzte Dokument des Dossiers ist auf 1974 datiert, und zwar handelt es sich um die Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung. Danach wurde das Dossier annulliert, ein allfälliger Ersatz war nicht auffindbar.

wollte sie in Basel bleiben. Maria Lucco versuchte dies und nahm ihre Tochter zur Arbeitsstelle mit, was aufzeigt, zu welchen Zugeständnissen die Migrantinnen bereit sein mussten.

Unauffälliges Verhalten und das Ende der Kontrolle

«Am Arbeitsort kenne man Herr [Marino] als tüchtigen und zuverlässigen Mitarbeiter. Er habe sich durch Kurse und Weiterbildung vom Hilfsarbeiter zum Maurer emporgearbeitet und er gelte als ausgezeichneter Fachmann [...]. Gesundheitlich hinterlasse der Rubrikat einen soliden Eindruck [...]. Am Arbeitsort von Frau [Marino] war zu erfahren, dass es sich bei dieser um eine ehrliche, saubere und verschwiegene Hausangestellte handle [...]. Gesundheitlich sei sie vollkommen in Ordnung. [...] Assimiliert seien Herr und Frau [Marino] den Gesprächen nach zu schliessen gut. Mit der Mentalität der hiesigen Bevölkerung hätten sie sich vertraut gemacht. Sprachlich hätten beide noch Mühe den hiesigen Dialekt zu sprechen [...]. Diese Einbürgerung könne der zuständigen Behörde bedenkenlos empfohlen werden.»⁶⁵

So lautete die abschliessende Beurteilung über die Familie Marino bei ihrem Einbürgerungsbegehren, welches ihrem Fremdenpolizeidossier beiliegt. Mit diesem Dokument endet das Dossier der Familie. Die Akten der Fremdenpolizei bildeten somit eine Grundlage für den Entscheid. Wäre dort Nachteiliges beispielsweise beim Niederlassungsbegehren festgehalten worden, hätte dies den Ausgang des Verfahrens verändern können.⁶⁶ Über die Ausführungen im Abschlussbericht lässt sich herausarbeiten, wie aus Sicht der Behörden das Ideal einer Neubürgerin oder eines Neubürgers im Moment der Naturalisierung konstruiert wurde. Trotz sprachlicher Schwierigkeiten mit dem Dialekt wurde dem Ehepaar Marino attestiert, dass es gut «assimiliert» sei, was in ihrem Falle gleichzusetzen war mit arbeitsam, sauber und unauffällig. Die erwähnten Sprachschwierigkeiten waren sekundär.⁶⁷

Familie Marino befand sich zum Zeitpunkt des Antrags auf das Bürgerrecht bereits seit 17 Jahren in Basel. Die Ehepartner waren

65 StABS, PD-REG 3a 240012: Bericht zum Bürgerrechtsbewerber des Polizeidepartements, 1. Dezember 1981.

66 Zur Rolle von Akten vgl: Claudia Kaufmann/Walter Leimgruber (Hgg.): Was Akten bewirken können. Integrations- und Ausschlussprozesse eines Verwaltungsvorgangs, Zürich 2008, und Sara Galle/Thomas Meier: Von Menschen und Akten. Die Aktion «Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute, Zürich 2009.

67 Brigitte Studer/Gérald Arlettaz/Regula Argast: Das Schweizer Bürgerrecht. Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart, Zürich 2008, insbesondere «Das Basler Kantons- und Gemeindebürgerrecht», S. 187–228.

kurz nacheinander 1964 nach Basel gekommen,⁶⁸ er als «Saison-Handlanger» in einer Baufirma, sie als Schneiderin. Obwohl sie bereits bei ihrer Einreise verheiratet war, wurde Barbara Marino eine Aufenthaltsbewilligung erteilt, sie durfte sogar bei ihrem Mann einziehen. Offensichtlich änderten sich 1964, also bereits vor dem Abkommen mit Italien, die Zulassungsbedingungen und die strenge Auslegung der Rotation in der Praxis. Das Fallbeispiel führt daher auch vor Augen, dass die kantonalen Behörden bereits vor dem Abkommen mit Italien einen gewissen Handlungsspielraum in ihrer Zulassungspraxis hatten.

Die Bindung der Aufenthaltsbewilligung an eine Arbeitsstelle hatte für Barbara Marino aber die gleichen Konsequenzen wie für Maria Lucco. Bereits kurz nach der Geburt ihres ersten Kindes 1965 musste sie baldmöglichst ihre Arbeit wieder aufnehmen, um ihre Aufenthaltsbewilligung nicht zu verlieren. Die Familie organisierte eine Privatperson, die die Betreuung der kleinen Tochter vorübergehend übernahm.⁶⁹ Zudem musste der Vater Ende 1965 Basel nicht wie eigentlich vorgesehen verlassen, da das Kind in physiotherapeutischer Behandlung war. Die Eingabe des Arbeitgebers mit beigelegtem ärztlichem Attest wurde gutgeheissen.⁷⁰ Anders als bei Familie Lucco lassen sich in diesem Fall im Dossier keine subjektiven Bemerkungen über die Lage der Familie und die Glaubwürdigkeit des Gesuchs finden.

Ungeachtet dieses vorübergehenden Entgegenkommens war es für einen Saisonnier aber trotz Italienerabkommen nicht möglich, seine Familie nachzuziehen, was bedeutete, dass die Tochter trotz der Geburt in Basel zunächst zu Familienangehörigen nach Italien gebracht werden musste. 1967 stellte Marinos Arbeitgeber schliesslich einen Antrag auf eine Jahresaufenthaltsbewilligung, wobei Carlo Marino auch um den Nachzug seiner Tochter bat.⁷¹ Genau wurden die bisherigen Arbeitsstationen im Antrag aufgeführt, um die notwendige Aufenthaltsdauer für die Modifikation der Bewilligung zu erreichen. Mit der gleichen Genauigkeit rechnete die Fremdenpolizei nach, ob dem Gesuch entsprochen werden könne. Wenige fehlende Tage konnten zu einer Ablehnung führen. Für den

68 Er war bereits 1963 im Kanton Aargau.

69 Mirjam Häsler: In fremden Händen. Die Lebensumstände von Kost- und Pflegekindern in Basel vom Mittelalter bis heute, Basel 2008, insbesondere S. 139–141.

70 StABS, PD-REG 3a 240012: Brief des Arbeitgebers an Kantonale Fremdenpolizei, 11. November 1965.

71 Ebd.: Schreiben des Arbeitgebers mit dem Titel «Entlassung aus dem Saisonstatut gemäss Abkommen Schweiz–Italien» an Kantonale Fremdenpolizei, 11. September 1967.

Nachzug seines Kindes legte Carlo Marino zudem eine Bestätigung der Betreuung durch das Asilo Pinocchio bei, das von der MCI Birsfelden geleitet wurde.

Im Jahre 1973 erhielt die Familie die Niederlassungsbewilligung. Damit endete der Kontrollzugriff jedoch nicht in allen Bereichen. Die Bewilligung wurde zunächst auf ein Jahr beschränkt, danach mussten sie sich erneut bei der Fremdenpolizei melden. Genauso unter Beobachtung blieb der Wohnungswechsel. Bis zur Aufnahme in das schweizerische Bürgerrecht musste die Familie der Fremdenpolizei jeden Umzug melden. Diese prüfte die Dokumente dahingehend, ob aus der Wohnung keine Schweizerin oder kein Schweizer verdrängt wurde.⁷²

Zentral an diesem Fallbeispiel in Bezug auf die Handlungsmöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten ist die Übernahme von Betreuungsaufgaben durch die MigrantInnenorganisationen. Zu einer Zeit, in der in der Schweiz verheiratete Frauen für die Arbeitsaufnahme eine Bewilligung ihres Ehemannes brauchten, war die Fremdbetreuung von Kindern für berufstätige Frauen eine Rarität. Die Organisationen vor allem der italienischen Migrantinnen und Migranten sprangen in diese Lücke und etablierten in Basel, aber auch anderswo, verschiedene Kindertagesstätten. Damit erweiterten sie die Möglichkeiten zum Aufenthalt mit Kindern in der Schweiz für berufstätige Eltern erheblich. Zudem können das möglichst unauffällige Dasein in der Schweiz und somit die Anpassung an gesellschaftliche Erwartungen als Handlungsweisen gelesen werden, um Zugang zu einem längeren Aufenthalt zu erhalten.⁷³ Bezüglich der Praxis der Fremdenpolizei lässt sich festhalten, dass ihre Akten beim Einbürgerungsverfahren erheblichen Einfluss haben konnten, da bereits bei der Niederlassungsgewährung das Leben der jeweili-

72 Der Vermieter musste beim Wechsel einen Brief ausstellen, durch den ersichtlich wurde, wer vorher in der Wohnung lebte, bzw. der belegte, dass die Wohnung bereits vorher frei war. Vgl. Weisung: StABS, DI-REG 7a 1-1 (4): Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement und Eidg. Volkswirtschaftsdepartement an Kantone, auch an für das Wohnungswesen zuständige Departemente vom 22. April 1965, Beilage S. 3–4. So legte die Immobilienfirma im Falle der Familie Marino am 22. Dezember 1976 ein Schreiben bei, das bestätigte, dass die Familie an der neuen Adresse in eine 3,5-Zimmerwohnung einziehen würde. Vermerkt wurde in einer Spalte, wer auszieht, wobei der Name nicht aufgeführt wurde. Vor der Niederlassungsbewilligung war sogar eine Bewilligung beim Wohnungswechsel einzuholen, vgl. ebd.: PD-REG 3a 240012: Brief Carlo Marino vom 6. Januar 1969 an Fremdenpolizei.

73 Siehe Druck auf Migrierende: Christian Dütschler: *Das Kreuz mit dem Pass. Die Protokolle der «Schweizermacher»*, Zürich 1998, und Thomas Buomberger: *Kampf gegen unerwünschte Fremde. Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher*, Zürich 2004.

gen Personen eingehend durchleuchtet worden war. Darüber hinaus wird klar, dass sich die Lage für Familien und ihre Anliegen in den 1960er Jahren veränderte. Die weniger strikte Auslegung der rechtlichen Erlasse zeigt dabei auch den Handlungsspielraum der Behörde.

Schlussbetrachtungen

Die Auseinandersetzung mit den Personendossiers der Fremdenpolizei ermöglicht einen breiten Eindruck der Handlungsmöglichkeiten, aber auch deren Grenzen, für die Migrantinnen und Migranten. Sie führt verschiedene Kontinuitäten und einzelne Veränderungen in der Bewilligungspraxis vor Augen, macht Kräfteverhältnisse auslotbar und lässt eintauchen in zeitgenössische Arbeits- und Lebensbedingungen.

Die grösste Veränderung im Zeitverlauf ist dabei die weniger strikte Auslegung der rechtlichen Rahmenbedingungen für einen längeren Verbleib in Basel, die bereits vor dem Italienerabkommen von 1964 einsetzte. Diese Praxisänderung zeigt den Handlungsspielraum, über den die Behörden im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen verfügten. Dank des Abkommens war es schliesslich möglich geworden, aus dem Status des Saisonniers in den Status eines Jahresaufenthalters zu wechseln. Wie die Fallbeispiele aber zeigen, war ein solcher Übergang offenbar nur unter der Bedingung realisierbar, dass der Arbeitgeber ein solches Gesuch einreichte und damit unterstützte. Letztlich diente diese Änderung ebenso den Anliegen der Arbeitgeber wie denen der betroffenen ausländischen Arbeitnehmer. Zu erwähnen ist auch, dass im Laufe der 1960er Jahre in der Beurteilung eines Gesuchs die subjektiven, schriftlich festgehaltenen Einschätzungen zum Verhalten einer Person abnahmen.

Über den gesamten Untersuchungszeitraum blieb das Bewilligungsverfahren hingegen praktisch gleich. Beeinflusst wurde der Verlauf durch Eingaben von Migrantinnen und Migranten. Daraufhin mussten die Fremdenpolizei und der Arbeitsnachweis ihre Beurteilungen begründen und unter Umständen die Praxis anpassen beziehungsweise Ausnahmen ermöglichen. Den Arbeitgebern kamen die Behörden immer wieder entgegen und ermöglichten verkürzte Bewilligungswege.⁷⁴

74 In einzelnen Fällen des Gastgewerbes wurden bis 1970 sogenannte «Blanko-Bewilligungen» ausgestellt, bei denen noch nicht festgelegt war, welche Personen einreisen würden,

Ähnlich konstant wie der Bewilligungsablauf waren auch die Akteure: Aufseiten der Behörden entschieden der Arbeitsnachweis und die Fremdenpolizei in einem Zusammenspiel über eine Aufenthaltsbewilligung, wobei durch die Fallbeispiele die dominante Stellung des Arbeitsnachweises herausgearbeitet werden konnte. Die Fremdenpolizei wurde insbesondere dann aktiv, wenn sich der Fall um eine Familie drehte. Bemerkenswert ist dieser Befund auch deshalb, weil die Beamten und Beamtinnen des Arbeitsnachweises im Gegensatz zu denen der Fremdenpolizei keinen Kontakt zu den Antragsstellerinnen und Antragssteller hatten, sie demnach für diese eine anonyme Behörde blieben. An die Fremdenpolizei richteten sie dagegen auch persönliche und hoffnungsvolle Briefe.

Ein zentraler Akteur, der zwischen dem Staat und den Migrantinnen und Migranten stand, waren die Arbeitgeber. Über den gesamten Untersuchungszeitraum nahmen sie Einfluss auf den Bewilligungsprozess, ihre Anliegen und ihre Einschätzung waren wesentlich; sie hatten eine machtvolle Position inne. Wie die Fallbeispiele aber zeigen, wäre es zu kurz gegriffen, die Migrantinnen und Migranten als passive Beteiligte zu verstehen. Sie versuchten vielmehr, ihre Lebensrealität zu verändern und Einfluss auf die Bestimmungen zu nehmen. Die sie unterstützenden Organisationen etablierten eigene Angebote und erweiterten damit die Möglichkeiten der einzelnen Personen. Das Einholen von Expertisen beispielsweise einer Ärztin oder einer Physiotherapeutin, aber auch der MCI zur Gegendarstellung der eigenen Kompetenzen, sind nur einige Handlungsweisen, die uns die Fallbeispiele vor Augen führen.

Mit der Analyse der Kräfteverhältnisse wird aber auch deutlich, dass die Migrantinnen und Migranten durch die Kontrollpolitik der Fremdenpolizei und des Arbeitsnachweises sowie durch den Einfluss der Arbeitgeber immer wieder an Grenzen stiessen und mit einer ablehnenden Grundhaltung zu kämpfen hatten. Einzelne Quellenausschnitte zeigen, dass man ihren Aussagen oft wenig Glauben schenkte. Dies konnte direkten und nachteiligen Einfluss auf ihr Leben haben. Migrantinnen und Migranten unterlagen einer dauernden Beweisschuld. Besonders tritt dabei die Mehrfachbelastung von Frauen hervor, vor allem bei der Geburt eines Kindes. Sie mussten bis zum Italienerabkommen von 1964 raschmöglichst wieder ar-

vgl. StABS, PD-REG 3a 12125; auch verzichtete der Arbeitsnachweis bei weiblichen Personen im «unteren Wirtschaftspersonal» 1955 auf die Anhörung, da in diesem Bereich ein so grosser Arbeitskräftemangel herrschte. Vgl. ebd.: Kantonales Arbeitsamt an Kantonale Fremdenpolizei, 19. Oktober 1955.

beiten, um in der Schweiz bleiben zu können. Die Unterbringung der Kinder war jedoch sehr schwierig. Auch mit dem neuen Abkommen blieb in der Frage des Familiennachzugs die Stellung des Mannes als Oberhaupt der Familie dominant, nur er konnte sie unter gewissen Bedingungen nachziehen.

