
Demografisch-migrationshistorische Erfassung des Familiennachzugs in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1981

2

2.1 Zur Methodik der Erfassung des Familiennachzugs in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1981

2.1.1 Darstellung des Familiennachzugs anhand des Phasenmodells von Migration

Der historische Blick auf das Migrationsgeschehen in Deutschland und anderen Staaten zeigt, dass es sich bei Migration in der Regel um keinen zeitlich linear fortschreitenden Prozess handelt. Vielmehr lassen sich die internationalen Wanderungsprozesse durch eine Einteilung in verschiedene Zeiträume, Phasen¹, adäquat beschreiben. Dabei unterscheiden sich die einzelnen Migrationsphasen durch spezifische Konstellationen migrationsbedingender Faktoren, welche sich jeweils in einem von den anderen Phasen unterscheidbaren Migrationsgeschehen niederschlagen. Zur Beschreibung des bundesdeutschen Migrationsgeschehens wurden im Laufe der letzten Jahre einige Phasenmodelle entwickelt, welche, abhängig vom Forschungsinteresse, teilweise unterschiedliche Phaseinteilungen präferieren.² Über alle Unterschiede hinweg besteht Einigkeit darin, das Jahr 1973 durch den verfügbaren Anwerbestopp von ausländischen Arbeitnehmern als den Zeitraum eines wichtigen Phasenübergangs zu interpretieren.

¹Vereinzelt werden auch die Begriffe Perioden oder Epochen verwendet.

²Vgl. Meier-Braun, Deutschland, Einwanderungsland, S. 5; Flam/Weber, Sieben Phasen der Einwanderung in die BRD, S. 293-296; Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 5-7; Münz/Seifert/Ulrich, Zuwanderung nach Deutschland, S. 184; Münz/Ulrich, Internationale Wanderungen von und nach Deutschland, S. 7; Sechster Familienbericht, S. 37-42.

Im Folgenden wird für die Darstellung der internationalen Migration der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1981 eine Phaseneinteilung gewählt, welche sich sowohl an der bundesdeutschen Ausländerpolitik als auch an der demografischen Entwicklung der Migrationsbewegungen orientiert. Es wird dabei im Zeitraum von 1945 bis 1981 von drei Phasen der Migration ausgegangen. In der ersten Phase von 1945 bis 1955 ist in der Folge des Endes des Zweiten Weltkriegs eine große Zuwanderung Deutscher und Deutschstämmiger auf das Gebiet der Bundesrepublik zu verzeichnen. Der Familiennachzug von Ausländern spielte keine Rolle. Die zweite Phase von 1955 bis 1973 ist entscheidend von Arbeitsmigration geprägt. Es soll der Nachweis geführt werden, dass sich die Migration in den letzten Jahren dieser Phase schon durch einen hohen Familiennachzug auszeichnete.³ Die dritte Phase von 1973 bis 1981 wird in vielen Studien als der Zeitraum gedeutet, in welchem die Arbeitsmigration durch den Familiennachzug abgelöst wurde.⁴ Diese Phase gilt weithin als „die“ Phase des Familiennachzugs mit dabei überragender Bedeutung des Herkunftslandes Türkei. Die wegziehenden Arbeitnehmer, so der breite migrationshistorische Konsens, seien durch die nachziehenden Familienmitglieder substituiert worden. Es ist Ziel dieser Arbeit, auf der Grundlage des demografischen Datenmaterials die schematische Zuordnung des Migrationstypus Arbeitsmigration auf die zweite und des Migrationstypus Familiennachzug auf die dritte Migrationsphase in Frage zu stellen. Vielmehr erscheint der Familiennachzug in dem untersuchten Zeitraum zeitlich so eng mit der primären Arbeitsmigration verbunden zu sein, dass von einem phasenverschobenen Vollzug schwerlich gesprochen werden kann.

Die zweite und dritte Migrationsphase zeichnet aus, dass in ihnen auch die ehelich und familial induzierten Fortzüge von Ausländern erfasst werden können. Somit wird es möglich, die Nettomigration der abhängigen Migration, bestehend aus den Zu- und Fortzügen von Ehegatten und minderjährigen Kindern, zu beschreiben und zu bewerten. Folgend werden die internationalen Wanderungsbewegungen in die Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Bedeutung des Familiennachzugs detailliert dargestellt. In der quantitativen Analyse wird dabei der Fokus auf den Bereichen Arbeitsmigration, abhängige

³Auf diesen Sachverhalt weist auch Stephen Castles hin: „By the time large-scale labour migration was halted, the trend to family reunification was well established.” Castles, *Here for good*, S. 14.

⁴Vgl. Han, *Frauen und Migration*, S. 36-37; Han, *Soziologie der Migration* 2005, S. 98-99; Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung: *Ungenutzte Potenziale*, S. 13; Castles, *Here for good*, S. 14; Dorbritz/Gerlach/Scheiwe/Schuler-Harms, *Strukturen und Rahmenbedingungen von Migration*, S. 39 u. 44; Oltmer, *Migration im 19. und 20. Jahrhundert*, S. 54.

Migration und Verstetigung der Migration liegen. Die Migrationsphasen werden jeweils unter dem Gesichtspunkt der Ausländerpolitik, der demografischen Daten und der sozialen Situation der Migranten erörtert. Es wird sich dabei zeigen, dass die soziale Situation der Migranten im Aufnahmeland für die Entscheidung zum Familiennachzug von Bedeutung ist.

Die Beschränkung der Betrachtung des Migrationsgeschehens auf den Zeitraum von 1945 bis 1981 ergibt sich aus dem Forschungsinteresse dieser Arbeit. Der Familiennachzug in die Bundesrepublik Deutschland gilt im politischen, öffentlichen und sozialwissenschaftlichen Diskurs als eine der Hauptursachen für die Entwicklung Deutschlands zum Einwanderungsland. Verantwortlich für die internationalen Wanderungsbewegungen und die zu verzeichnende Verstetigung der Migration in Deutschland wird hauptsächlich die den Familiennachzug gewährende bundesdeutsche Migrationspolitik gemacht, welche im Jahre 1981 radikal verändert wurde. „Aus einem kurzen Wettlauf um Integrationskonzepte wurde 1981 plötzlich ein Rennen um eine Begrenzungs politik. Zahllose, zum Teil äußerst dramatisierende Warnungen vor den »Ausländerproblemen« und Ankündigungen, diese durch restriktive Maßnahmen zu lösen, standen im Mittelpunkt der 80er Jahre.“⁵ Ursprünglich eigentlich verursacht durch die hohen Asylbewerberzahlen in den Jahren 1979 bis 1981, entstand in der deutschen Bevölkerung ein breites Unbehagen an der allgemeinen Einwanderungssituation. Vor dem Hintergrund hoher und steigender Arbeitslosigkeit, zahlreicher Berichte über Probleme mit der Zuwanderung und Eingliederung der Migranten war es in einer breiten Öffentlichkeit zu Besorgnis und Empörung über die Einwanderung generell gekommen. Die Politik nahm diese Stimmungen auf und formulierte eine strikte „Ausländer-Begrenzungs politik“. „Es ging vor allem um die Verringerung des Familiennachzugs, konkret um Beschränkung des Ehegattennachzugs und Senkung des Nachzugsalters für Kinder.“⁶ Ergänzend dazu wurden Remigrationsprogramme initiiert, welche zum Ziel hatten, die Rückkehrbereitschaft der Migranten zu stärken und schließlich die Migranten zum Fortzug aus der Bundesrepublik zu bewegen.⁷ Es lässt sich demografisch feststellen, dass parallel zu den politischen Maßnahmen zur Begrenzung der Zuwanderung das Phänomen Familiennachzug faktisch an Bedeutung verlor. Im Jahre 1982 hatte sich der Familiennachzug von Ausländern in die Bundesrepublik, gemessen an den

⁵Meier-Braun, Deutschland, Einwanderungsland, S. 49.

⁶Sechster Familienbericht, S. 40; vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 454-455.

⁷Vgl. Meier-Braun, Deutschland, Einwanderungsland, S. 53.

zugezogenen ausländischen Nicht-Erwerbspersonen, im Vergleich zum Jahre 1980 ungefähr halbiert, die Fortzüge von ausländischen Ehegatten und Kindern aus Deutschland waren hingegen um 16 Prozent gestiegen.⁸ Die Tatsache, dass im Jahre 1980 97 Prozent der in der Bundesrepublik lebenden verheirateten Türkinnen auch den Ehemann in Deutschland hatten und 83 Prozent der verheirateten Türken ihre Ehefrau, verdeutlicht, dass die großen Potenziale des Familiennachzugs bis Anfang der 1980er Jahre schon in großem Umfange ausgeschöpft waren.⁹ „Die Familienzusammenführung der Arbeitsmigranten war in den 80er Jahren weitgehend abgeschlossen.“¹⁰ Somit kann das Jahr 1981 als Schlussjahr der dritten Migrationsphase aus ausländerpolitischen und demografischen Gründen angenommen werden. Da es bei der Darstellung der Migrationsphasen der Bundesrepublik Deutschland um das allgemeine Migrationsgeschehen gehen soll, werden ungeachtet aufenthaltsrechtlicher Unterschiede die internationalen Wanderungsbewegungen sowohl mit den relevanten Drittländern als auch mit Ländern der Europäischen Gemeinschaft in den Blick genommen.

2.1.2 Empirische Bestimmung des Familiennachzugs

2.1.2.1 Begründung des demografischen Zugangs zum Familiennachzug

Spätestens seit Mitte der 1970er Jahre wurde in der Bundesrepublik Deutschland die internationale Migration Gegenstand vielfältiger wissenschaftlicher Forschungstätigkeiten. Zu Beginn wurden überwiegend aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive Ursachen, Bedingungen und Auswirkungen der internationalen Wanderungsbewegungen untersucht. Entsprechend der geschichtlichen Entwicklung der Migration standen dabei zunächst die angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer im Mittelpunkt der Betrachtungen. Mit zunehmender Dauer der Anwerbetätigkeit der Bundesrepublik widmeten sich auch Soziologen, Juristen und Politikwissenschaftler der Situation der ausländischen Arbeitnehmer. War der Fokus anfangs auf den zeitlich befristeten Aufenthalt von ausländischen

⁸1980: Zuzüge ausländischer Nicht-Erwerbspersonen: 332.950; Fortzüge ausländischer Nicht-Erwerbspersonen: 204409; 1982: Zuzüge ausländischer Nicht-Erwerbspersonen: 174.223; Fortzüge ausländischer Nicht-Erwerbspersonen: 237433; vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1982, 1984 und eigene Berechnungen.

⁹Vgl. Mehrländer/Ascheberg/Ueltzhöffer, Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, S. 193.

¹⁰Han, Soziologie der Migration 2005, S. 99.

Arbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland gerichtet, so kamen in der Folge auch deren zugezogene Familienangehörige in das Blickfeld. Es wurde eine Vielzahl von Studien diverser wissenschaftlicher Disziplinen erstellt, welche sich z. B. mit der sozialen Situation der Arbeitnehmer und ihrer Familien in Deutschland, den ökonomischen Auswirkungen der Arbeitsmigration oder den Belastungen der Kommunen durch die internationale Migration beschäftigten.

Bereits am Anfang der 1980er Jahre wurde jedoch kritisch darauf hingewiesen, dass die zur Verfügung stehenden demografischen Daten der Migrationsbewegungen in die überwiegende Mehrheit dieser Studien keinen Eingang gefunden hätten.¹¹ Dies kann einerseits dem Umstand geschuldet sein, dass nicht alle Forscher in den Sozial- und Rechtswissenschaften mit den statistischen Methoden der demografischen Datenerhebung und -auswertung vertraut waren. Andererseits weist dies aber auch auf ein Defizit des allgemeinverständlichen Verfügbarmachens demografischer Daten durch die Demografie selbst hin. Hinzu kommt, dass das in den ersten Jahrzehnten der Migration verfügbare amtliche demografische Datenmaterial auf viele Fragen keine validen Antworten geben konnte. Gerade in der Frage der abhängigen Migration führte dies über Jahrzehnte zu Analysen und Folgerungen, deren Plausibilität sich eher aus „vernünftigen“ Überlegungen als der empirischen Überprüfung der Thesen nährte. Es ist jedoch daran festzuhalten, dass eine zahlenmäßige Beschreibung der realen Wanderungsbewegungen eine notwendige Voraussetzung dafür ist, Entwicklungen der internationalen Migration wissenschaftlich verstehen und erklären zu können.¹² Erst auf der Grundlage einer möglichst präzisen Beschreibung der realen Migrationsprozesse ist eine verlässliche Theoriebildung möglich und eine gegebenenfalls menschenrechtseinschränkende Begrenzung von Migration zu legitimieren. Obwohl seit vielen Jahren der Zugang zu den die Migrationsprozesse betreffenden demografischen Daten durch einige Publikationen¹³ erleichtert wurde, sind weiterhin Defizite ihrer Rezeption festzustellen.

Im Folgenden soll der Versuch unternommen werden, auf der Grundlage der verfügbaren amtlichen demografischen Daten die abhängige internationale Migration der Bundesrepublik Deutschland innerhalb des Zeitraums der Jahre 1967 bis 1981 darzustellen. Die Fokussierung auf die Jahre 1967 mit 1981 ergibt sich erstens aus der großen Bedeutung, welche diesen Jahren für die Einwanderung

¹¹Vgl. Booth, On the role of demography, S. 162.

¹²Vgl. Lederer, Indikatoren der Migration, S. 11.

¹³Besonders herauszuheben sind hier Booth, The migration process in Britain und West Germany; Lederer, Indikatoren der Migration; Migrationsberichte des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (ab dem Jahre 1999).

in die Bundesrepublik und den damit später verbundenen Problemen allgemein zuerkannt wird. Zweitens beinhaltet dieser Zeitraum die von vielen Migrationsforschern beschriebene Hauptphase des Familiennachzugs der Jahre 1973 bis 1981. Drittens sind bezüglich der internationalen Wanderungsbewegungen in den amtlichen Statistiken erst seit 1967 nach Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit und Erwerbstätigkeit differenzierte Daten ausgewiesen.

2.1.2.2 Quantitative Bestimmung des Familiennachzugs

Empirisch gesicherte Aussagen über den Familiennachzug von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland lassen sich für die ersten Jahrzehnte ihres Bestehens nur eingeschränkt machen. Die deutsche amtliche Zuzugsstatistik lieferte bis zur Einführung der Visa-Statistik des Auswärtigen Amtes im Jahre 1996 über viele Jahrzehnte hinweg keine verlässlichen Daten über den Umfang der durch den Familiennachzug hervorgerufenen Wanderungsbewegungen.¹⁴ Zog ein ausländischer Ehegatte oder ein ausländisches Kind zu einem in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Mitglied der Kernfamilie, so wurde diese Person in der Regel durch den Meldeschein in der Zuzugsstatistik erfasst, ohne jedoch einen Hinweis auf einen Familiennachzug zu geben. Die über den Familiennachzug zuziehenden Personen stellten trotz ihrer mutmaßlichen großen Bedeutung eine „besonders von der deutschen Statistik vernachlässigte Gruppe“¹⁵ dar. Aufgrund der fehlenden Datenquellen musste in den 1960er und 1970er Jahren der Familiennachzug vom Statistischen Bundesamt mittels des Merkmals „Erwerbstätig-Nichterwerbstätig“ aus der Zuzugsstatistik geschätzt werden.¹⁶ Diesem Verfahren lag die Annahme zugrunde, dass nachziehende Kinder, Ehegatten und Ehegattinnen in der Bundesrepublik Deutschland keine Beschäftigung aufnehmen, und so in der Gruppe der zuziehenden Nicht-Erwerbspersonen¹⁷ zu verzeichnen seien.

¹⁴Vgl. Lederer, Indikatoren der Migration, S. 129; Unabhängige Kommission "Zuwanderung", Zuwanderung gestalten, S. 188.

¹⁵Lederer, Indikatoren der Migration, S. 128.

¹⁶Vgl. Lederer, Indikatoren der Migration, S. 130.

¹⁷Für die Zugehörigkeit zur Gruppe der Erwerbspersonen ist laut Definition des Statistischen Bundesamtes die Ausübung bzw. Suche einer auf Erwerb gerichteten Tätigkeit maßgebend. „Erwerbspersonen: Alle Personen (Deutsche und Ausländer) mit Wohnsitz im Bundesgebiet (Inländerkonzept), die eine unmittelbar oder mittelbar auf Erwerb gerichtete Tätigkeit auszuüben pflegen (Selbständige, Mithelfende Familienangehörige, Abhängige), unabhängig von der Bedeutung des Ertrages dieser Tätigkeit für ihren Lebensunterhalt und ohne Rücksicht auf die von ihnen tatsächlich geleistete oder vertragsmäßig zu leistende Arbeitszeit. Sie setzen sich zusammen aus den Erwerbstätigen und den Erwerbslosen.“ Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1975, S. 147.

Die Validität der Schätzung des Familiennachzugs über das Merkmal „Erwerbstätig-Nichterwerbstätig“ erforderte dabei die zusätzliche Annahme, dass nicht über den Familiennachzug einreisende Personen in der Regel eine Beschäftigung ausübten oder erlaubt nachfragten und somit der Gruppe der „erwerbstätigen Zuzüge“ zuzuordnen seien. Diese Annahmen wurden in den 1960er und 1970er Jahren als erfüllt angenommen.¹⁸ Spätestens seit Ende der 1980er Jahre lieferte diese Methode keine verlässlichen Daten mehr über die abhängige Migration von Ausländern in Deutschland. Das Migrationsmuster hatte sich inzwischen radikal verändert, und es reisten z. B. viele Asylantragsteller ein, welche keine Beschäftigung aufnehmen durften.¹⁹

Obwohl lange Zeit keine genauen Zahlen über die durch Familiennachzug induzierten Migrationsbewegungen vorlagen, wurde das Ausmaß als bedeutsam angesehen. Schätzungen gingen davon aus, dass der Nachzug von Familienangehörigen in den siebziger und achtziger Jahren mehr als die Hälfte der Zuwanderung von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland umfasste.²⁰ „Erst die seit 1996 beim Auswärtigen Amt existierende Visa-Statistik [...] zum Ehegatten- und Familiennachzug belegt eindeutig, dass es sich dabei um eine quantitativ bedeutsame Zuwanderungsgruppe handelt.“²¹

Es ist ein Ziel dieser Arbeit, den empirischen Verlauf des Familiennachzugs bzw. der abhängigen Migration in der Bundesrepublik Deutschland in seiner bislang wirkmächtigsten Phase auf der Grundlage des vorhandenen Datenmaterials darzustellen. Durch den Einbezug der ehelich und familial induzierten Remigration von Ausländern aus der Bundesrepublik wird ein umfassenderer Blick auf die abhängigen Migrationsprozesse dieser Jahren möglich, als er in den migrationshistorischen Darstellungen weithin zu finden ist.

¹⁸Vgl. Bethlehem, Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiterwanderung, S. 124; Lederer, Indikatoren der Migration, S. 130; Statistisches Bundesamt, Wanderungen 1975, S. 553.

¹⁹Vgl. Lederer, Indikatoren der Migration, S. 130.

²⁰Vgl. Unabhängige Kommission "Zuwanderung", Zuwanderung gestalten, S. 188.

²¹Lederer, Indikatoren der Migration, S. 129.

2.2 Die Phase der Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen (1945-1955)

Das Ende des Zweiten Weltkriegs und die Nachkriegszeit waren von der Aufnahme der aus den ehemaligen Ostgebieten des Deutschen Reiches geflohenen und vertriebenen Deutschen geprägt. Volkszählungen in West- und Ostdeutschland im Jahre 1950 ergaben, dass sich insgesamt 12,5 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene aus den ehemaligen Ostgebieten des Deutschen Reiches und den Siedlungsgebieten der „Volksdeutschen“ in den Besatzungszonen und den daraus entstandenen deutschen Staaten befanden.²² Für die Bundesrepublik Deutschland bedeutete dies, dass im Jahre 1950 bei einer Gesamtbevölkerung von 50 Millionen Einwohnern 8,4 Millionen Vertriebene und Flüchtlinge zu verzeichnen waren. 16,7 Prozent der Bevölkerung waren somit innerhalb einer relativ kurzen Zeitspanne in das Staatsgebiet der Bundesrepublik eingewandert.²³ Die alliierten Besatzungsmächte und deutschen Verwaltungen hegten bezüglich der Durchführbarkeit der Eingliederung dieser Menschen in die Lebenswelten und den Arbeitsmarkt der Zielregionen große Zweifel. Die Integration der Vertriebenen und Flüchtlinge in die bundesdeutsche Gesellschaft gelang jedoch in Anbetracht der immensen Belastungen ohne größere soziale Spannungen und politische Gefährdungen. Dies ist zu einem großen Teil der günstigen wirtschaftlichen Entwicklung in den 1950er Jahren zu verdanken, zum anderen der Tatsache, dass die Flüchtlinge und Vertriebenen die Arbeitsplätze der nach Kriegsende in ihre Heimat zurückkehrenden Zwangsarbeiter²⁴ und Kriegsgefangenen übernehmen konnten. Für die Aufnahmebereitschaft der einheimischen Bevölkerung erwies es sich außerdem als vorteilhaft, dass es sich bei den Zuwanderern um Personen deutscher Nationalität und Sprache handelte. Trotzdem gab es vielerorts Probleme bei der Integration der Zugewanderten. „So führten die Requirierung von Wohnungen, das häufig jahrelange enge Beieinander mit fremden und kulturell oft ganz anders geprägten Menschen ebenso zu Spannungen wie das Aufbrechen alter, festgefügtter Traditionen und die Auflockerung von bis dahin stabilen Verhaltensweisen und Mentalitäten durch die Zuwanderung der Fremden“.²⁵

Die Aufnahme von Arbeitnehmern aus dem benachbarten Ausland hatte wenig wirtschaftliche und strukturelle Bedeutung und blieb auf wenige Fälle

²²Vgl. Bade, Europa in Bewegung, S. 297.

²³Vgl. Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 193-194.

²⁴Die Zwangsarbeiter wurden in Deutschland als Fremdarbeiter bezeichnet.

²⁵Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 196.

beschränkt. Zu Beginn der 1950er Jahre schloss die Bundesrepublik Deutschland mit Österreich²⁶, Belgien²⁷, Spanien²⁸ und Schweden²⁹ bilaterale Abkommen über die Zulassung von Gastarbeitnehmern. Der gegenseitige Austausch von Gastarbeitnehmern sollte dem Ziele der Vervollkommnung der Berufs- und gegebenenfalls Sprachkenntnisse dienen und blieb auf minimale Kontingente³⁰ beschränkt. Die Dauer des Arbeitsverhältnisses war auf ein Jahr beschränkt und konnte in Ausnahmefällen bis um sechs Monate verlängert werden. Ein Verbleib im Lande nach Ablauf des Gastarbeitnehmerverhältnisses zur Aufnahme eines anderen Arbeitsverhältnisses war grundsätzlich nicht erlaubt.

Die Ermöglichung von Familiennachzug war kein Bestandteil dieser Abkommen. Er wurde weder als dem Aufenthaltswitzweck dienlich noch aufgrund der strikten Befristung als notwendig erachtet.

2.3 Der Familiennachzug in der Phase der Arbeitsmigration (1955-1973)

In den Jahren 1955 bis 1973 wurden von der Bundesanstalt für Arbeit zahlreiche ausländische Arbeitskräfte zur Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland angeworben. Dies geschah unter der Maßgabe, dass es sich hierbei um eine zeitlich begrenzte Maßnahme handeln sollte und die Arbeitnehmer über kurz oder lang wieder in ihre Heimat zurückkehren würden. Es sollte sich jedoch bald herausstellen, dass die ausländischen Arbeitnehmer mit unterschiedlichen Zielen bezüglich ihrer Aufenthaltsdauer eingereist waren und diese zudem in Anbetracht der individuellen Lebensumstände und der Rahmenbedingungen im Herkunfts- bzw. Aufnahmeland Veränderungen unterlagen. Zum Verstehen des Migrationsgeschehens in diesem Zeitraum erscheint es daher nicht sinnvoll, idealtypische Verhaltensweisen des „ausländischen Arbeitnehmers“ destillieren zu wollen, - zu

²⁶Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über Gastarbeitnehmer vom 23. November 1951

²⁷Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Belgien über Gastarbeiter vom 18. Januar 1952

²⁸Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Spanischen Staat über Gastarbeitnehmer vom 25. Januar 1952

²⁹Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs Schweden über Gastarbeitnehmer vom 15. Mai 1953

³⁰Österreich: 500 Arbeitnehmer pro Jahr, Belgien und Spanien: 150 Arbeitnehmer pro Jahr, Schweden: 250 Arbeitnehmer pro Jahr.

verschieden sind dafür die individuellen Lebensplanungen und -entscheidungen der Zugewanderten. Um ein notwendiges Maß an Differenzierung gewährleisten zu können, sollen im Folgenden die Wanderungsbewegungen aus den sechs Hauptanwerbeländern³¹ in die Bundesrepublik Deutschland länderspezifisch dargestellt werden.

2.3.1 Das zahlreiche Anwerben ausländischer Arbeitnehmer

2.3.1.1 Die Politik der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer

Die ersten beiden Jahrzehnte der Bundesrepublik Deutschland waren von einer starken Nachfrage nach Arbeitskräften geprägt. In den Jahren nach der Republikgründung konnte diese Nachfrage durch die einheimische Bevölkerung, rückkehrende Kriegsgefangene, Flüchtlinge und Vertriebene noch gut befriedigt werden. Dies sollte sich aber bald ändern. Lag die bundesweite Arbeitslosenquote bei Männern im September 1954 noch bei 3,9 Prozent, so war sie im darauf folgenden Jahr bereits auf 1,8 Prozent gesunken.³² Dies führte in vielen wirtschaftlich prosperierenden Regionen zu einem faktischen Mangel an Arbeitskräften. Da zudem die Prognosen für die Wirtschaft ein weiter starkes Wachstum voraussagten, war es nur eine Frage der Zeit, bis vielerorts mit einem massiven Arbeitskräftemangel zu rechnen war. Die Aufstellung der Bundeswehr im Jahre 1955 entzog dem Arbeitsmarkt zusätzlich mehrere Hunderttausend Arbeitskräfte.³³ Um dem drohenden Notstand Abhilfe zu leisten, sollten Arbeitskräfte aus dem Ausland angeworben werden. Schon im Herbst 1954 nahm diesbezüglich Bundeswirtschaftsminister Erhard Verhandlungen mit dem italienischen Außenminister auf. Als Resultat dieser bilateralen Verhandlungen wurde am 20. Dezember 1955 das deutsch-italienische Anwerbeabkommen³⁴ geschlossen. Der Umfang der auf

³¹Für den hier ausgewählten Zeitraum: Italien, Griechenland, Spanien, Portugal, Türkei, Jugoslawien.

³²Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1957, S. 127.

³³Neben dem militärischen Personal musste noch eine große Zahl von Zivilbediensteten zur Errichtung und Aufrechterhaltung der erforderlichen Infrastruktur eingestellt werden. Vgl. Heckmann, Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland?, S. 150.

³⁴Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Italienischen Republik über die Anwerbung und Vermittlung von italienischen Arbeitskräften nach der Bundesrepublik Deutschland vom 20. Dezember 1955.

dieser Grundlage angeworbenen italienischen Arbeitskräfte war bis zum Beginn der 1960er Jahre jedoch eher gering, auch aus dem Grunde, dass durch die stetige Zuwanderung von Deutschen aus der Deutschen Demokratischen Republik Reserven auf dem Arbeitsmarkt vorhanden waren.³⁵

Anfang der 1960er Jahre trat die Bundesrepublik Deutschland in eine neue Phase der Beschäftigungs- und Zuwanderungspolitik ein. Anhaltend hohes Wirtschaftswachstum führte bis 1967 zu einem stetig steigenden Arbeitskräftebedarf, welcher nicht mehr in Gänze durch den einheimischen Arbeitsmarkt gedeckt werden konnte. In den Jahren 1959 bis 1967 musste sogar ein Rückgang der deutschen Erwerbstätigen von 26,3 Millionen auf 25,7 Millionen konstatiert werden. Diese Abnahme der deutschen Erwerbstätigen erklärte sich u. a. durch den Eintritt der geburtenschwachen Kriegsjahrgänge ins Berufsleben, die Verlängerung der Ausbildungszeiten und die Absenkung des Renteneintrittsalters. Die von den Gewerkschaften durchgesetzten Arbeitszeitverkürzungen führten zudem zu einem Mehrbedarf an Arbeitskräften. Zusätzlich führte der Babyboom zu einer Verringerung der Erwerbsbeteiligung der Frauen, da sich aus der Betonung traditioneller Familienwerte die Forderung nach einem Ausbau der Berufstätigkeit von Müttern verbot.³⁶ Mit dem Bau der Mauer im Jahre 1961 versiegte der Zustrom an Flüchtlingen aus der Deutschen Demokratischen Republik.³⁷

All dies führte zur Vollbeschäftigung der deutschen Arbeitskräfte und zu einem großen Arbeitskräftebedarf der deutschen Wirtschaft, welcher sich aus dem einheimischen Reservoir nicht mehr decken ließ. „Daß in dieser Situation in erheblichem Umfang ausländische Arbeiter in die Bundesrepublik anzuwerben seien, war bei Arbeitgebern und Regierung unumstritten. Das entsprechende Instrumentarium dafür war ja in den 1950er Jahren bereits entwickelt worden und wurde nun ausgeweitet. Schon im März 1960 schloß Arbeitsminister Blank mit Griechenland und Spanien Anwerbeverträge nach dem Vorbild der deutsch-italienischen Vereinbarungen. Weitere Anwerbeverträge folgten: mit der Türkei am 30. Oktober 1961, mit Portugal am 17. März 1964, mit Jugoslawien am 12. Oktober 1968.“³⁸ (Tabelle 2.1)

³⁵Vgl. Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 206.

³⁶Vgl. Münz/Seifert/Ulrich, Zuwanderung nach Deutschland, S. 37; Nave-Herz, Wandel und Kontinuität von Ehe und Familie in Deutschland, S. 45.

³⁷Zwischen 1949 und 1961 wurde von Ost- nach Westdeutschland eine Nettomigration von ungefähr 2,7 Millionen Deutschen verzeichnet. Vgl. Bade/Oltmer, Normalfall Migration, S. 71; Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 208.

³⁸Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 208. Daneben wurden noch Anwerbeabkommen mit Marokko (1963) und Tunesien (1965) abgeschlossen.

Tabelle 2.1 *Bilaterale Anwerbeabkommen der Bundesrepublik Deutschland (1955 - 1968)*

Bilaterale Anwerbeabkommen der Bundesrepublik Deutschland (1955 - 1968)				
<i>Jahr</i>	<i>1955</i>	<i>1960</i>	<i>1960</i>	<i>1961</i>
Vertragspartner	Italien	Spanien	Griechenland	Türkei
<i>Jahr</i>	<i>1963</i>	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1968</i>
Vertragspartner	Marokko	Portugal	Tunesien	Jugoslawien

*Quelle: Eigene Zusammenstellung*³⁹

Bei der Anwerbevereinbarung mit der Türkei aus dem Jahre 1961 kam es schon Ende 1962 zu Bestrebungen, durch eine Modifizierung die zweijährige Aufenthaltsbefristung für türkischen Arbeitnehmer abzuschaffen. Die Bundesanstalt für Arbeit, die Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) und das Arbeitsministerium setzten sich für die Aufhebung der

³⁹- Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Italienischen Republik über die Anwerbung und Vermittlung von italienischen Arbeitskräften nach der Bundesrepublik Deutschland vom 20. Dezember 1955.

- Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Spanischen Staates über die Wanderung, Anwerbung und Vermittlung von spanischen Arbeitnehmern nach der Bundesrepublik Deutschland vom 29. März 1960.

- Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs Griechenland über die Anwerbung und Vermittlung von griechischen Arbeitnehmern nach der Bundesrepublik Deutschland vom 30. März 1960.

- Deutsch-türkische Vereinbarung über die Vermittlung türkischer Arbeitnehmer nach der Bundesrepublik Deutschland vom 30. Oktober 1961.

- Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs Marokko über die vorübergehende Beschäftigung marokkanischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland vom 21. Mai 1963. Entsprechend der Anlage I beschränkt sich die Vereinbarung auf die Beschäftigung marokkanischer Bergarbeiter im deutschen Kohlenbergbau.

- Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Portugiesischen Republik über die Vermittlung von portugiesischen Arbeitnehmern nach Deutschland vom 17. März 1964.

- Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Tunesischen Republik über die Beschäftigung tunesischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland vom 7./18. Oktober 1965. Die Vereinbarung ist auf maximal 3000 tunesische Arbeitnehmer beschränkt.

- Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien über die Vermittlung jugoslawischer Arbeitnehmer nach und ihrer Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland vom 12. Oktober 1968.

Aufenthaltsbefristung ein. Bedenken meldete die türkische Regierung und das deutsche Innenministerium an. Erstere befürchtete den dauerhaften Verlust von qualifizierten türkischen Arbeitnehmern, letzteres vermehrten Familiennachzug durch die dauerhafte Niederlassung der türkischen Arbeitnehmer. Letztendlich setzten sich die Bedürfnisse der deutschen Wirtschaft durch, und die zweijährige Aufenthaltsbefristung für türkische Arbeitnehmer wurde in der Neufassung der deutsch-türkischen Vereinbarung zur Vermittlung türkischer Arbeitnehmer in die Bundesrepublik Deutschland, welche am 30. September 1964 in Kraft trat,⁴⁰ gestrichen.⁴¹

In den Jahren 1955 bis 1973 wurde die zunehmende Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern von den bundesdeutschen Regierungen unter den gegebenen Bedingungen als alternativlos ausgegeben. Die sogenannten Gastarbeiter galten als Garanten von Wohlstand und Stabilität.⁴² Eine öffentliche Debatte, ob überhaupt und falls ja, in welchem Umfang man ausländische Arbeitskräfte in die Bundesrepublik holen solle, gab es bis zur ersten Rezession 1966/1967 nicht. Zu selbstverständlich war die Priorität der Zielsetzung eines stetigen Wirtschaftswachstums, welches untrennbar mit einem wachsenden Bedarf an neuen Arbeitskräften verbunden war.⁴³ Zudem schienen mit der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer ausschließlich positive Wirkungen einherzugehen. Die Zunahme des Angebots an Arbeitskräften auf dem einheimischen Arbeitsmarkt hatte eine Verlangsamung des Lohnkostenanstiegs zur Folge, welche inflationäre Tendenzen der Volkswirtschaft schwächte.⁴⁴ Gleiches wurde durch die hohe Sparquote der Gastarbeiter und ihre hohen Lohntransfers in die Heimatländer bewirkt. Für weite Teile der einheimischen Wohnbevölkerung eröffnete die Beschäftigung von Ausländern außerdem berufliche Aufstiegschancen. Gastarbeiter wurden als un- oder angelernte Arbeiter von der Industrie angeworben, „und zwar vor allem in solchen Bereichen, in denen schwere und schmutzige Arbeit, Akkordlohn, Schichtsystem sowie serielle Produktionsformen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen (Fließband) besonders häufig waren. [...] Hinzu trat in zunehmendem Maße ein zweiter Aspekt: Dadurch, daß die Arbeitnehmer Arbeitsplätze besetzten, für die deutsche Arbeiter nicht oder nur mit entsprechenden Lohnanreizen zu bekommen

⁴⁰Deutsch-türkische Vereinbarung über die Vermittlung türkischer Arbeitnehmer nach der Bundesrepublik Deutschland. Änderung und Neufassung, in Kraft getreten am 30. September 1964.

⁴¹Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 59-68.

⁴²Vgl. Rudloff, Im Schatten des Wirtschaftswunders, S. 428.

⁴³Vgl. Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 208.

⁴⁴Vgl. Bethlehem, Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiterwanderung, S. 151-152.

waren, ermöglichten sie den Aufstieg von Deutschen in qualifizierte oder beliebtere Positionen.“⁴⁵ Im Zuge dessen bildete sich in den 1960er Jahren ein Subproletariat vorwiegend minderqualifizierter ausländischer Hilfsarbeiter heraus, welches die Voraussetzungen für einen sozialen Mobilitätsschub der deutschen Arbeitnehmer schuf.⁴⁶ Anders, als in der öffentlichen Meinung weit verbreitet, handelte es sich dabei nicht nur um männliche Arbeitnehmer aus dem Ausland. Seit dem Jahr 1965 stellten angeworbene ausländische Arbeitnehmerinnen kontinuierlich ungefähr ein Viertel der insgesamt angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer dar. Am höchsten war in den 1960er Jahren der Frauenanteil bei der Zuwanderung aus Griechenland. 40 Prozent der angeworbenen griechischen Arbeitskräfte waren weibliche Arbeitnehmerinnen.⁴⁷ „Die mit Abstand meisten ausländischen Arbeitnehmerinnen waren im Verarbeitenden Gewerbe und hier vornehmlich in der Textil- und Bekleidungsindustrie und der Nahrungs- und Genussmittelindustrie beschäftigt. Ein relativ großer Teil von ihnen war auch in der Eisen- und Metallverarbeitung und hier vorrangig in der Elektrotechnik tätig.“⁴⁸

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die massive Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte in die Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1973 insgesamt von großem Vorteil für die deutsche Volkswirtschaft und damit auch für die deutsche Gesellschaft war.

2.3.1.2 Demografische Daten zur Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer

Auf der Grundlage der bilateralen Anwerbeabkommen mit vielen Staaten aus dem Mittelmeerraum fand in den 1960er Jahren ein starker Zuzug von ausländischen Arbeitnehmern in die Bundesrepublik Deutschland statt. Wie Abbildung 2.1 zeigt, stieg insgesamt die Zahl der sich auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland befindenden ausländischen Arbeitnehmer von 105.000 im Jahre 1957 auf 2,595 Millionen im Jahre 1973 rapide an.

Die Zunahme der beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik verlief jedoch nicht über den ganzen Zeitraum linear. In den Jahren der Wirtschaftsrezession 1966 und 1967 war ein starker Rückgang der

⁴⁵Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 213.

⁴⁶Vgl. Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 214; Rudloff, Im Schatten des Wirtschaftswunders, S. 429-430; Castles, Here for good, S. 2-3 mit Bezugnahme auf die gleichlaufende Entwicklung in allen westeuropäischen Industriestaaten.

⁴⁷Vgl. Mattes, »Gastarbeiterinnen« in der Bundesrepublik, S. 39-43; Booth, The migration process in Britain and West Germany, S. 197 mit teilweise differierenden, in der Tendenz aber bestätigenden Zahlenangaben.

⁴⁸Mattes, »Gastarbeiterinnen« in der Bundesrepublik, S. 194.

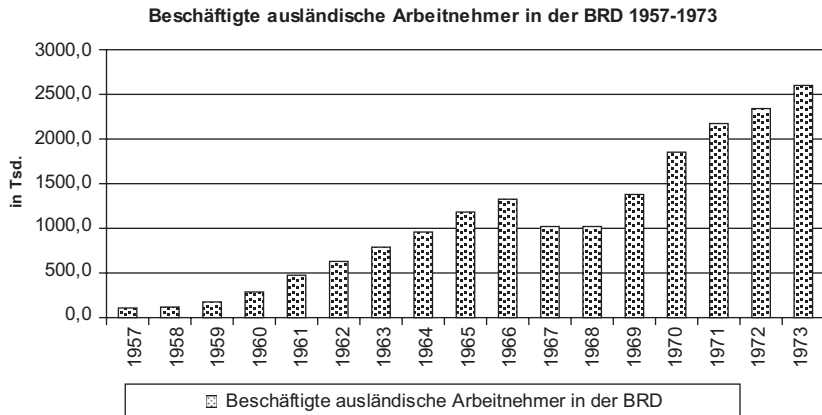


Abbildung 2.1 Beschäftigte ausländische Arbeitnehmer in der BRD 1957-1973. (Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1962 - 1976)

Ausländerbeschäftigung zu verzeichnen, welcher bis zu 300.000 Personen umfasste. Im Wirtschaftsaufschwung nach Überwindung der Rezession wurde bis 1973 in vorher nicht gekanntem Ausmaß massiv auf die Anwerbung von ausländischen Arbeitnehmern gesetzt. Allein zwischen den Jahren 1968 und 1971 verdoppelte sich die Zahl der beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer. Insbesondere stieg in diesen Jahren der Zuzug von Arbeitnehmern aus der Türkei. Ihre Zahl stieg von 130.000 im Jahre 1967 auf mehr als 600.000 im Jahre 1973. Sie stellten damit die größte nationale Gruppe der angeworbenen Arbeitnehmer dar.⁴⁹ Hatte zu Beginn der 1960er Jahre noch die Zuwanderung aus Italien, Spanien und Griechenland dominiert, so war bis 1973 zunehmend ein Rückgang aus diesen Ländern zugunsten eines starken Anstiegs des Zuzugs aus der Türkei und Jugoslawien zu verzeichnen.⁵⁰

Anfang der 1970er Jahre bahnten sich jedoch auch schon Entwicklungen an, welche den Nutzen der Arbeitsmigration einzuschränken bzw. ganz zu gefährden drohten.

2.3.1.3 Zur sozialen Lage der ausländischen Arbeitnehmer

Mit Blick auf die soziale Situation der ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland und ihrer in den Heimatländern zurückgebliebenen Familienangehörigen ließen sich die Ursachen der wachsenden Bedeutung des Familiennachzugs leicht ausmachen. Empirische Daten lieferte dazu neben der

⁴⁹Vgl. Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 224.

⁵⁰Vgl. Bade/Oltmer, Normalfall Migration, S. 72.

Repräsentativuntersuchung '72⁵¹ vor allem eine vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in Auftrag gegebene Studie über soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung.⁵² Diese Studie basierte auf 2.200 Interviews mit ausländischen Arbeitnehmern aus dem Jahre 1972. Ihre Zielsetzung war, wichtige soziale Probleme bei ihrem Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland aufzuzeigen und geeignete Maßnahmen zum Abbau dieser Konflikte vorzuschlagen. Aus Zeit- und Kostengründen wurde sich dabei auf ausländische Arbeitnehmer in den Bundesländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen beschränkt und die Auswahl der zu Befragenden aus den Migranten der fünf damaligen Hauptanwerbeländer⁵³ getroffen.⁵⁴ Die Studie zeigte, dass 72 Prozent der ausländischen Arbeitnehmer verheiratet waren und 63 Prozent von ihnen Kinder hatten.⁵⁵ Die Migration eines Familienangehörigen in die Bundesrepublik Deutschland stellte in der Regel für alle Beteiligten eine neuartige und schwierige Situation dar. Der Verlust der familialen Lebensgemeinschaft und damit des täglichen persönlichen Kontaktes zum Ehepartner und gegebenenfalls, auch den Kindern führte oftmals zur Erfahrung der Vereinsamung. Diese verstärkte sich noch durch die Notwendigkeit des Lebens in einer unbekannten und als fremd empfundenen Umgebung. Die Trennung von der Familie rief oft eine Reduktion der Persönlichkeit und ihrer Entfaltungsmöglichkeiten hervor. Der ausländische Arbeitnehmer konnte seine soziale Funktion als Ehepartner und Elternteil nicht mehr ausüben.⁵⁶ Bei den männlichen Arbeitnehmern konnte zudem eine Kompensation durch eine Rollenverschiebung beobachtet werden. Anstelle der Rolle des sorgenden Familienvaters trat beispielsweise die Rolle des ledigen, ungebundenen Mannes. Daraus konnte ein Verhalten resultieren, welches durch das Fehlen der sozialen Kontrolle durch den Familien- und Sippenverband zudem erleichtert wurde.⁵⁷ Doch auch die zurückgebliebenen Familien hatten Trennungslasten zu tragen. „Große Probleme ergeben sich ebenfalls für den Ehegatten, in der Regel die Ehefrau, der im Heimatland geblieben ist. Für die Ehefrau bringt eine Familienentrennung eine starke Belastung, die in manchen Fällen zu seelischen Störungen

⁵¹Repräsentativuntersuchung '72, initiiert von der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.

⁵²Die Ergebnisse der Studie werden dargestellt in: Mehrländer, Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung.

⁵³Italien, Spanien, Griechenland, Jugoslawien und Türkei.

⁵⁴Vgl. Mehrländer, Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung, S. 15-18.

⁵⁵Vgl. Mehrländer, Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung, S. 26-27.

⁵⁶Vgl. Gaitanides, Sozialstruktur und „Ausländerproblem“, S. 99-100; Mattes, »Gastarbeiterinnen« in der Bundesrepublik, S. 279-280.

⁵⁷Vgl. Mehrländer, Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung, S. 214; Gessner, Das soziale Verhalten der Gastarbeiter, S. 32-33.

und zu physischer Anfälligkeit führt. Durch die Abwesenheit des Mannes werden sie in der Familie in eine menschlich, familiär und sozial nur schwer zu bewältigende Situation gedrängt. Besonders im Hinblick auf die Erziehung der Kinder ist es als Überforderung zu werten; die Mütter müssen ersatzweise die väterlichen Funktionen übernehmen. Aus dieser Trennung der Familien, hervorgerufen durch die Arbeitsaufnahme der Ehegatten in der BRD, resultieren zwangsläufig Störungen der internen Verfassung und der Gruppenbeziehung innerhalb der Familie. Für die Kinder dürften sich aus der Abwesenheit des Vaters schwerwiegende Nachteile für die Erziehung und Entwicklung ergeben.“⁵⁸

Obwohl aus verschiedenen Regionen und Kulturkreisen kommend, ließen sich viele Gemeinsamkeiten bei den angeworbenen ausländischen Arbeitnehmern feststellen. Viele von ihnen verfügten nur über eine geringe Schulbildung. Über die Hälfte der Angeworbenen hatte, wenn überhaupt, eine Schulbildung hinter sich, deren Dauer sechs Jahre nicht überstiegen hatte. Nach einer im Jahre 1973 veröffentlichten Studie zeigten hierbei besonders die türkischen Arbeitnehmer Defizite. Von diesen hatten über 75 Prozent höchstens 5 Jahre lang eine Schule besucht.⁵⁹ Aktuelle Publikationen zeichnen jedoch ein anderes Bild. „Auffallend hoch war insgesamt der Anteil qualifizierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter den angeworbenen Arbeitskräften aus der Türkei, der rund 31 % ausmachte. Dieser Anteil lag wesentlich höher als etwa bei den Spaniern (rund 8 %), den Griechen (etwas 9 %), den Portugiesen (22 %) oder bei den Italienern (23 %).“⁶⁰ Unabhängig von länderspezifischen Unterschieden bei dem Bildungsniveau und den Berufsabschlüssen der angeworbenen Arbeitskräfte wurden die ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik vor allem als un- oder angelernte Arbeiter in der Industrie beschäftigt. Sie erhielten aus diesem Grunde auch niedrigere Löhne und hatten erheblich häufiger Arbeitsunfälle als deutsche Arbeitnehmer.⁶¹ Diese überwiegend schlecht qualifizierten Hilfsarbeiter lebten oft unter prekären Bedingungen. Dies spiegelte sich unter anderem in ihren Wohnverhältnissen wider. Im Jahre 1962 wohnten ungefähr zwei Drittel der ausländischen Arbeitnehmer in meist spärlich ausgestatteten Massenlagern und Barackenquartieren, welche ihnen von ihren Firmen angewiesen wurden. Wollten sie diese, meist hinter den allgemeinen Wohnstandards stark zurück bleibenden Firmenunterkünfte

⁵⁸Mehrländer, Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung, S. 203.

⁵⁹Vgl. Repräsentativuntersuchung '72, S. 28.

⁶⁰Meier-Braun, Einleitung: Deutschland Einwanderungsland, S. 15.

⁶¹Vgl. Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 213.

verlassen, waren sie auf den privaten Wohnungsmarkt angewiesen. Hier waren sie jedoch aufgrund ihrer Herkunft, ihrer befristeten Anstellungen und ihres geringes Gehaltes im Vergleich zu den ansässigen Wohnungsinteressenten benachteiligt. „Ein grosser Teil der Wohnungen fällt für Gastarbeiter deshalb aus, weil die Hausbesitzer aufgrund von Vorurteilen oder aus Rücksicht auf ihre deutschen Mieter grundsätzlich nicht bereit sind, an Gastarbeiter zu vermieten. Das für die Gastarbeiter noch verbleibende Wohnungsangebot umfaßt deshalb in erster Linie Wohngelegenheiten, die an Deutsche nicht mehr zu vermieten sind und Abbruchhäuser oder sanierungsreife Häuser, bei denen durch Vermietung an Gastarbeiter vor der Nutzungsänderung beziehungsweise der Erneuerung eine rentable Zwischennutzung erzielt werden kann.“⁶² Es waren Zeitungsberichte über die oft überkauften und dabei miserablen Mietunterkünfte für die ausländischen Arbeitnehmer, welche zuerst den Blick einer breiteren Öffentlichkeit auf die soziale Situation der angeworbenen Arbeitnehmer richteten. Nur einige Jahre später sollte das Problem der residentiellen Segregation, umgangssprachlich der „Gettobildung“ der Ausländer in den deutschen Großstädten eine größere Beachtung finden.⁶³ Insgesamt blieb die Wohnsituation der Ausländer bis in die späten 1970er Jahre das von außen sichtbarste Zeichen ihrer Unterprivilegierung und gesellschaftlichen Ausgrenzung in der Bundesrepublik Deutschland.⁶⁴

Wichtige Bedingung für die Integration und Teilnahme am öffentlichen Leben im Anwerbeland stellte die hinreichende Kenntnis der deutschen Sprache dar. Ohne ausreichende Deutschkenntnisse war die Kommunikation im Beruf und im täglichen Leben stark limitiert. Über 50 Prozent der in der Bundesrepublik angeworbenen Arbeitnehmer griechischer, spanischer, portugiesischer und türkischer Nationalität verfügten im Jahre 1972 über keine oder nur schlechte Deutschkenntnisse.⁶⁵ Ihnen blieben damit viele für das Zusammenleben unabdingbare soziale Kontakte mit den Berufskollegen und der deutschen Bevölkerung verwehrt. Dies alles führte dazu, dass viele ausländische Arbeitnehmer nicht nur in sozial prekären Verhältnissen, sondern auch in sozialer Isolation in der Bundesrepublik Deutschland lebten.

Sie stellten eine neue gesellschaftliche Randgruppe bzw. Minderheit⁶⁶ dar. blieb die Dauer ihres Aufenthalts strikt auf einen kurzen Zeitraum begrenzt,

⁶²Neubeck-Fischer, Gastarbeiter, S. 140-141.

⁶³Vgl. Rudloff, Im Schatten des Wirtschaftswunders, S. 436-437.

⁶⁴Vgl. Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 216; Berlinghoff, Das Ende der ›Gastarbeit‹, S. 156-159.

⁶⁵Vgl. Repräsentativuntersuchung '72, S. 29.

⁶⁶Zur Verwendung des Randgruppenbegriffs bezüglich der ausländischen Arbeitnehmer vgl. Rudloff, Im Schatten des Wirtschaftswunders, S. 426-427; zur Verwendung des Minderheitenbegriffs vgl. Heckmann, Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland?, S. 64-65.

schien dieser Umstand für die Mehrheit der Betroffenen und die deutsche Gesellschaft akzeptabel zu sein. Es sollte sich jedoch bald herausstellen, dass dies nicht auf alle ausländischen Arbeitnehmer zutraf.

2.3.2 Der Familiennachzug in den Jahren der Arbeitsmigration (1955-1973)

2.3.2.1 Ausländerpolitik und Familiennachzug

Schon zu Beginn der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer wurde von Seiten der Behörden ein etwaiger Bedarf des Familiennachzugs zum Zwecke der Wiederherstellung der häuslichen familialen Lebensgemeinschaft vermutet und dessen Gewährung im Falle ausgewählter Länder auch in den Anwerbeabkommen in Aussicht gestellt. Dies umso mehr, als die Entsendeländer der ausländischen Arbeitnehmer Garantien bezüglich der Bezahlung und den sozialen Rahmenbedingungen forderten, bevor sie sich zum Abschluss der Anwerbeabkommen bereit erklärten.⁶⁷ So legte schon Artikel 16 des deutsch-italienischen Anwerbeabkommens im Jahre 1955 fest, dass Anträge auf Familiennachzug bei Nachweis ausreichenden Wohnraumes wohlwollend geprüft werden sollten.⁶⁸ Weiter wurden in Anwerbeabkommen mit weiteren Staaten Artikel bezüglich des Familiennachzugs aufgenommen, welche eine wohlwollende Prüfung etwaiger Anträge durch die bundesdeutschen Behörden in Aussicht stellten. Beim Anwerbeabkommen mit der Türkei aus dem Jahre 1961 war noch im zweiten Entwurf ebenfalls ein solcher Passus vorgesehen. Auf Druck des Innenministeriums wurde er jedoch wieder gestrichen.⁶⁹ Der Versuch des deutschen Innenministeriums, bei den Verhandlungen zur Neufassung der deutsch-türkischen Vereinbarung im Jahre 1964 die Möglichkeit des Familiennachzugs explizit auszuschließen, scheiterte am Widerstand der türkischen Regierung und des deutschen Arbeitsministeriums.⁷⁰ (Tabelle 2.2)

⁶⁷Vgl. Castles, *Here for good*, S. 13.

⁶⁸Deutsch-italienisches Anwerbeabkommen vom 20. Dezember 1955, Artikel 16, Abs. 1: "Italienische Arbeiter, die ihre Familienangehörigen nachkommen lassen wollen, können, wenn sie eine behördliche Bescheinigung darüber beibringen, daß für die Familienangehörigen ausreichend Wohnraum zur Verfügung steht, einen Antrag auf Zusicherung der Aufenthaltserlaubnis für ihre Familienangehörigen bei den Ausländerpolizeibehörden stellen. Diese werden die Anträge wohlwollend prüfen und sobald wie möglich darüber entscheiden."

⁶⁹Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 55-56.

⁷⁰Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 63-67; Oswald/Schönwälder/Sonnenberger, *Einwanderungsland Deutschland*, S. 23.

Tabelle 2.2 Berücksichtigung des Familiennachzugs in den bilateralen Anwerbeabkommen der Bundesrepublik Deutschland (1955 - 1968)

Berücksichtigung des Familiennachzugs in den bilateralen Anwerbeabkommen der Bundesrepublik Deutschland (1955 - 1968)				
1955	1960	1960	1961	1963
Italien	Spanien	Griechenland	Türkei	Marokko
mit Klausel zum Familiennachzug (Art. 16)	mit Klausel zum Familiennachzug (Art. 17)	mit Klausel zum Familiennachzug (Artikel 17)	ohne Klausel zum Familiennachzug	ohne Klausel zum Familiennachzug
1964	1965	1968		
Portugal	Tunesien	Jugoslawien		
mit Klausel zum Familiennachzug (Art. 16)	ohne Klausel zum Familiennachzug	ohne Klausel zum Familiennachzug		

Quelle: Eigene Zusammenstellung⁷¹

⁷¹- Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Italienischen Republik über die Anwerbung und Vermittlung von italienischen Arbeitskräften nach der Bundesrepublik Deutschland vom 20. Dezember 1955.

- Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Spanischen Staates über die Wanderung, Anwerbung und Vermittlung von spanischen Arbeitnehmern nach der Bundesrepublik Deutschland vom 29. März 1960.

- Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs Griechenland über die Anwerbung und Vermittlung von griechischen Arbeitnehmern nach der Bundesrepublik Deutschland vom 30. März 1960.

- Deutsch-türkische Vereinbarung über die Vermittlung türkischer Arbeitnehmer nach der Bundesrepublik Deutschland vom 30. Oktober 1961.

- Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs Marokko über die vorübergehende Beschäftigung marokkanischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland vom 21. Mai 1963. Entsprechend der Anlage I beschränkt sich die Vereinbarung auf die Beschäftigung marokkanischer Bergarbeiter im deutschen Kohlenbergbau.

- Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Portugiesischen Republik über die Vermittlung von portugiesischen Arbeitnehmern nach Deutschland vom 17. März 1964.

- Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Tunesischen Republik über die Beschäftigung tunesischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland vom 7./18. Oktober 1965. Die Vereinbarung ist auf maximal 3000 tunesische Arbeitnehmer beschränkt.

- Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien über die Vermittlung jugoslawischer Arbeitnehmer nach und ihrer Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland vom 12. Oktober 1968.

2.3.2.2 Demografische Daten zum Familiennachzug

Als Anfang der 1960er Jahre in zunehmendem Maße Arbeitnehmer aus dem Ausland angeworben wurden, war der Familiennachzug noch ohne besondere Bedeutung. Es galt die Zielsetzung der befristeten Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer. Diese sollten mit den im Ausland erwirtschafteten Devisen ihre zu Hause gebliebenen Familien finanziell unterstützen. Ein zahlreicher Nachzug der Familienangehörigen der im Bundesgebiet beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer schien so weder im Interesse der Arbeitnehmer, noch im Interesse des Aufnahmestaates. Zudem stellte die immer noch vielerorts feststellbare Wohnungsnot ein praktisches Hindernis für Familienzusammenführungen auf deutschem Boden dar.⁷² Dies alles führte zu einer hohen Fluktuation der ausländischen Arbeitnehmer. Ihre Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland erwies sich anfangs in der überwiegenden Zahl der Fälle als tatsächlich vorübergehend.⁷³

Gegen Ende der 1960er Jahre trat jedoch eine Veränderung in der Zusammensetzung der Zuwanderung von Ausländern ein. Der Anteil der Erwerbspersonen an den zuziehenden Ausländern verringerte sich, wenn auch nicht stetig, so doch in seiner Tendenz zunehmend. Waren im Jahre 1965 noch 83 Prozent der zuziehenden Ausländer Erwerbspersonen, so reduzierte sich ihr Anteil auf 63 Prozent im Jahre 1973. Dieser Verlauf erklärt sich vor allem aus dem zunehmenden Zuzug von Familienangehörigen, welcher den Anteil der Nichterwerbspersonen an der Zuwanderung erhöhte.⁷⁴ Betrachtet man in Abbildung 2.2 die Nettomigration bis 1973, also die Differenz zwischen der Zahl der zu- und abwandernden Ausländer innerhalb eines Jahres, so zeigt sich die Verschiebung in Richtung Familiennachzug deutlich.

Betrachtet man weiterhin in Abbildung 2.3 die Zahlen des Zuzugs von ausländischen Nicht-Erwerbspersonen, dann lässt sich schon in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren ein starker Anstieg des Familiennachzugs von Ausländern in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland feststellen.

Neben den Ehepartnern stellten die Kinder der ausländischen Arbeitnehmer die bedeutende Gruppe des Familiennachzugs dar. Eine genaue Bestimmung von Anzahl, Alter und Aufenthaltsort der Kinder ausländischer Arbeitnehmer Anfang der 1970er Jahre ist aufgrund des fehlenden Datenmaterials nicht möglich. Jedoch geben die Repräsentativuntersuchung '72 und die Studie über Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung einen Überblick über die betreffenden

⁷²Vgl. Mattes, »Gastarbeiterinnen« in der Bundesrepublik, S. 276-277.

⁷³Vgl. Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 212.

⁷⁴Vgl. Bethlehem, Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiterwanderung. S. 124; Velling, Immigration to Germany in the Seventies and Eighties, S. 7.

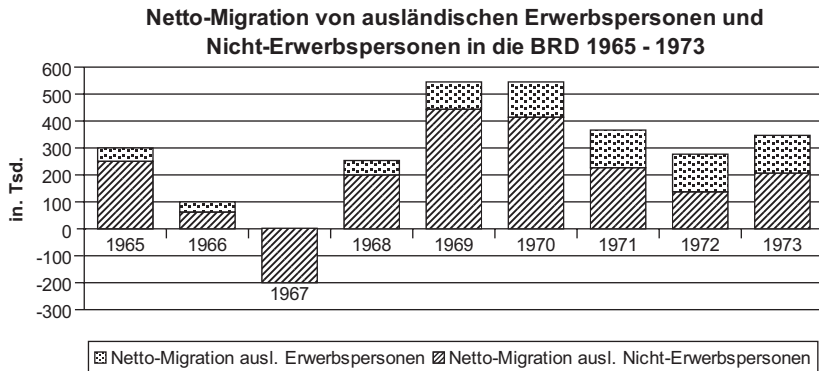


Abbildung 2.2 *Nettomigration von ausländischen Erwerbspersonen und Nicht-Erwerbspersonen in die Bundesrepublik Deutschland 1965-1973. (Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1967-1976, eigene Berechnungen)*

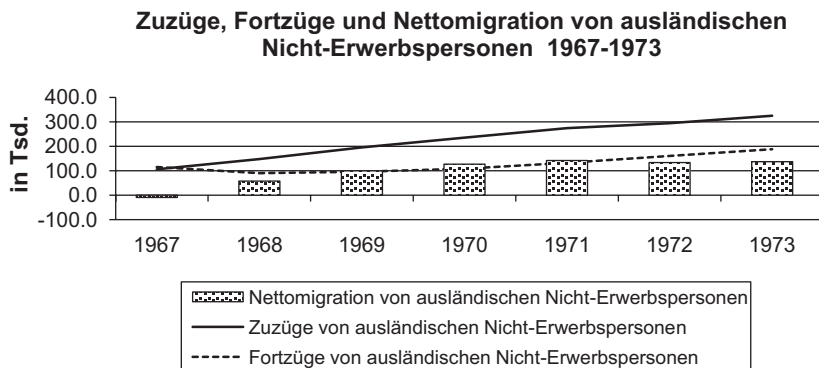


Abbildung 2.3 *Bundesrepublik Deutschland: Zuzüge, Fortzüge und Nettomigration von ausländischen Nicht-Erwerbspersonen 1967-1973. (Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1968-1975, eigene Berechnungen)*

Sachverhalte. So ist davon auszugehen, dass es sich im Jahre 1972 bei über einem Viertel der im Bundesgebiet lebenden Ausländer um minderjährige Kinder handelte. Etwa 950.000 Kinder von ausländischen Arbeitnehmern lebten 1972 im Bundesgebiet. Davon waren 42 Prozent Klein- und Vorschulkinder, 21 Prozent

Grundschulkinder, 16 Prozent Kinder bzw. Jugendliche zwischen 11 und 16 Jahren und 21 Prozent Jugendliche über 16 Jahren.⁷⁵

Die Studie Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung lieferte zusätzlich detaillierte Informationen über die ausländischen Arbeitnehmer aus den fünf Hauptentsendeländern⁷⁶ und ihre Kinder. Danach waren 63 Prozent der Befragten Eltern. Von diesen hatten bis zum Jahre 1972 weniger als die Hälfte (46 Prozent) ihre Kinder in die Bundesrepublik Deutschland nachkommen lassen. Weiter zeigte sich, dass sehr viele Eltern nur einige ihrer Kinder in das Bundesgebiet geholt hatten und die anderen weiter im Entsendeland aufwachsen ließen.⁷⁷ Eine auf das vorliegende Datenmaterial rekurrierende grobe Schätzung ging davon aus, dass von allen Kindern der ausländischen Arbeitnehmer im Bundesgebiet bisher lediglich 38 Prozent nachgeholt worden waren. Die Aufschlüsselung nach dem Lebensalter der Kinder ergab, dass von den Kindern unter einem Jahr die überwiegende Mehrzahl bei den Eltern lebte. Die ein- bis unter sechsjährigen Kinder wurden wohl seltener nachgeholt, während sich wiederum von den sechs- bis unter fünfzehnjährigen Kindern eine große Zahl mit ihren Eltern im Bundesgebiet aufhielten. Die über Fünfzehnjährigen waren damals jedoch in ihrer Mehrheit in ihren Heimatländern geblieben.⁷⁸ Zudem stellte sich heraus, dass es einen Zusammenhang zwischen dem Zusammenleben mit den Kindern im Anwerbeland und dem Interesse an einem dauerhaften Verbleib in der Bundesrepublik gab. Während im Jahre 1972 lediglich 20 Prozent aller ausländischen Arbeitnehmer die Intention eines dauerhaften Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland hatten, waren es von den ausländischen Arbeitnehmern mit im Bundesgebiet anwesenden Kindern 37 Prozent.⁷⁹ Gesicherte Aussagen über kausale Ursächlichkeiten, ob beispielsweise die Anwesenheit der Kinder den Wunsch nach dauerhaftem Aufenthalt förderte, oder ob ersteres vielmehr die Folge eines schon vorhandenen Verbleibewunsches war, ließen sich nicht treffen. Es erwies sich allerdings schnell als unstrittig, dass bei den ausländischen Arbeitnehmern eine Korrelation zwischen der faktischen oder intendierten langjährigen Aufenthaltsdauer und dem Zusammenleben mit den Kindern, bzw. dem Wunsch danach, bestand.

⁷⁵Vgl. Repräsentativuntersuchung '72, S. 22-23.

⁷⁶Italien, Spanien, Griechenland, Jugoslawien und Türkei.

⁷⁷Vgl. Mehrländer, Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung, S. 205.

⁷⁸Vgl. Mehrländer, Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung, S. 205-206.

⁷⁹Vgl. Repräsentativuntersuchung '72, S. 39.

2.3.2.3 Soziale Situation nach dem vollzogenen Familiennachzug

Ein wesentlicher Grund für die Entscheidung zur Beantragung und Durchführung eines Familiennachzugs war sicherlich die missliche soziale Lage, in welche die Familienmitglieder durch die Migration eines Familienmitglieds gekommen waren. Sowohl die in die Bundesrepublik gereisten ausländischen Arbeitnehmer, als auch die zurückgebliebenen Familienangehörigen litten oft unter der Trennung der Familie. Die Zusammenführung der Familie im Anwerbeland über den Familiennachzug wurde eine attraktive Option. Die Studie Repräsentativuntersuchung '72 gab Auskunft darüber, dass tatsächlich bei vielen eine Zusammenführung über den Familiennachzug schon stattgefunden hatte oder zumindest ein Wunsch danach bestand. Bei denjenigen, welche die Zusammenführung der Familie auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland beantragt und bewilligt bekommen hatten, konnte eine signifikante Verbesserung der Lebenssituation empirisch belegt werden. Es ließ sich feststellen, dass „das Zusammenleben mit der eigenen Familie ein wesentliches stabilisierendes Moment der Lebensbedingungen in einem fremden Land darstellt, auch im Hinblick auf die Möglichkeit und Bereitschaft der Integration. Jedenfalls machen die bisherigen Erfahrungen sehr deutlich, daß die aus ihren Familienverbindungen gelösten Ausländer sich weit weniger und langsamer integrieren als die im Familienverband hier lebenden Ausländer.“⁸⁰

Der Wunsch nach dem familialen Zusammenleben auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland wurde auch zunehmend von den ausländischen Arbeitnehmern umgesetzt. Bei den verheirateten männlichen ausländischen Arbeitnehmern lebten im Jahre 1972 62 Prozent der Ehefrauen auf dem Bundesgebiet. Bei den verheirateten ausländischen Arbeitnehmerinnen lag die Quote noch bedeutend höher, bei 92 Prozent.⁸¹ Diese geschlechtsspezifische Ungleichverteilung erklärte sich aus der traditionell starken Bindung der Frauen an ihre Familien in den Entsendeländern. Deshalb verließ eine verheiratete Frau nur in Ausnahmefällen bzw. Notlagen den Familienverband, um im Ausland ohne ihren Ehemann und ihre Kinder eine Beschäftigung aufzunehmen.⁸² Beachtenswert ist der mit 64 Prozent relativ hohe Anteil im Bundesgebiet lebender Ehefrauen von ausländischen Arbeitnehmern, welche ihrerseits selbst auch als

⁸⁰Repräsentativuntersuchung '72, S. 19.

⁸¹Vgl. Repräsentativuntersuchung '72, S. 19-20. Die Studie Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung lieferte ein vergleichbares Ergebnis; vgl. Mehrländer, Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung, S. 26.

⁸²Vgl. Mehrländer, Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung, S. 24-26.

Arbeitnehmerinnen erwerbstätig waren.⁸³ Des Weiteren äußerten 33 Prozent der verheirateten männlichen ausländischen Arbeitnehmer, deren Ehefrauen nicht im Bundesgebiet lebten, den Wunsch, ihre Gattinnen nachkommen zu lassen.⁸⁴ Es gab dementsprechend noch eine relativ große Gruppe von Personen, welche den Nachzug ihrer Ehefrauen anstrebten.

Kirchen und Wohlfahrtsverbände begrüßten den Familiennachzug generell.⁸⁵ Die breite Zustimmung der Kirchen zur Familienzusammenführung gründete einerseits in dem anthropologisch begründeten Ziel, die „natürliche“ Familienordnung wiederherzustellen, deren Einheit aus wirtschaftlichem Interesse bzw. wirtschaftlicher Not durch die Arbeitsmigration zerstört worden war. Andererseits gab es auch ganz konkrete humanitäre Gründe für die Befürwortung des Familiennachzugs. Die Erfahrung zeigte, dass Arbeitsmigranten fern ihrer Heimat durch das Zusammenleben mit ihren Familienmitgliedern psychisch und sozial stabilisiert wurden. Durch den familialen Halt konnten die anomischen Gefahren des Migrantenlebens wie Unzuverlässigkeit, Alkoholismus, Ehebruch, Gewaltausbrüche etc. reduziert werden.⁸⁶

Die positiven Auswirkungen des Familiennachzugs wurden jedoch in der öffentlichen und politischen Diskussion nur vereinzelt wahrgenommen. Meinungsbildend wurden vielmehr die gesellschaftlichen Probleme und staatlichen Herausforderungen, welche mit dem Familiennachzug einhergingen. So traten die mit diesem Migrationsgeschehen verbundenen Lasten einseitig in den Vordergrund. Neben der Frage der Wohnungsnot zeigte sich die Frage der Betreuung und Bildung der ausländischen Kinder als besonders drängend.

⁸³Dem traditionellen Rollenverständnis entsprach dagegen die Tatsache, dass 96 Prozent der Ehegatten von im Bundesgebiet lebenden ausländischen Arbeitnehmerinnen als Arbeitnehmer erwerbstätig waren. Vgl. Repräsentativuntersuchung '72, S. 19-20.

⁸⁴14 Prozent der Männer zeigten sich noch unschlüssig, 53 Prozent der Männer gaben an, dass ein Ehegattinnennachzug nicht intendiert sei. Als Gründe für letztere Einstellung wurden genannt: Ehefrau muss wegen des Schulbesuchs bzw. der Ausbildung der Kinder im Heimatland bleiben (29 %), die Rückkehr ins Entsendeland steht kurz bevor (22 %), keine Unterkunft/Wohnung gefunden (20 %), bei Nachzug des Ehepartners kann nicht genügend gespart werden (5 %), Ehegattin will nicht nachkommen (4 %), Ehefrau muss Hof, Geschäft im Heimatland versorgen (5 %), Leben in der BRD ist zu frei für Frauen (2 %), sonstige Gründe (20%). Vgl. Mehrländer, Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung, S. 203.

⁸⁵Vgl. Oswald/Schönwälder/Sonnenberger, Einwanderungsland Deutschland, S. 24.

⁸⁶Vgl. Mattes, »Gastarbeiterinnen« in der Bundesrepublik, S. 279-280. In Verkennung der realen Migrantensituationen wurde dabei jedoch oft vom Stereotyp des arbeitenden Mannes ausgegangen, welcher seine Ehefrau nachkommen ließ, damit sie für ihn Sorge und ihm den nun wieder gemeinsamen Haushalt führe.

Die Situation der im Bundesgebiet lebenden Kinder der ausländischen Arbeitnehmer erwies sich von Anfang an als schwierig und problembehaftet. Viele Veröffentlichungen zur sozialen Situation der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland wiesen seit Anfang der 1970er Jahren darauf hin.⁸⁷ Besonderes Augenmerk wurde dabei den Problemen beim Schulbesuch gewidmet. Aufgrund von Schulerlassen der Kultusministerien, welche den Beschluss der Kultusministerkonferenz vom Mai 1964 auf Länderebene umsetzten, galt für die Kinder der ausländischen Arbeitnehmer dieselbe Schulpflicht wie für deutsche Kinder. Die ausländischen Kinder sollten zusammen mit deutschen Kindern die öffentlichen Schulen besuchen. Trotz gesetzlicher Regelungen konnte lange Zeit jedoch nicht gewährleistet werden, dass tatsächlich alle schulpflichtigen ausländischen Kinder die Schule besuchten.⁸⁸ Schätzungen gingen davon aus, dass 20 bis 25 Prozent der schulpflichtigen ausländischen Kinder keine Schule besuchten.⁸⁹ Dieser hohe Anteil an nicht eingeschulten Kindern erklärte sich einerseits aus der mangelnden Bereitschaft der Eltern, ihre Kinder zum Schulbesuch einzuschreiben, andererseits aus fehlenden staatlichen Kontrollmöglichkeiten. Für das Verhalten der Eltern wurden folgende Gründe als ausschlaggebend angesehen: 1. Die ausländischen Eltern seien nur unzureichend über die deutsche Schulpflicht informiert geworden. 2. Die Kinder seien nicht in die Schule geschickt worden, weil noch jüngere Geschwister versorgt und beaufsichtigt werden mussten, für die es keine Kindergartenplätze gab. 3. Die ausländischen Eltern, die oft selbst kaum die Schule besucht hatten,⁹⁰ erkannten die Bedeutung einer Schulausbildung für die Zukunft ihrer Kinder nicht. Das Umgehen der Schulpflicht wurde zusätzlich dadurch erleichtert, dass nach dem damals gültigen Ausländergesetz von 1965 Kinder unter 16 Jahren im Bundesgebiet nicht gemeldet werden mussten und daher mit dem Eintreten in das schulpflichtige Alter keine staatliche Kontrolle des Vollzugs der Einschulung einhergehen konnte.⁹¹

⁸⁷Vgl. Koch, Zur schulischen und beruflichen Situation ausländischer Kinder und Jugendlicher; Glatzer, Bildungsnachfrage und Bildungsdefizit der Kinder ausländischer Arbeitnehmer, S. 62-68; Mehrländer, Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung, S. 207-214; Neubeck-Fischer, Gastarbeiter, S. 155-180; Repräsentativuntersuchung '72, S. 21-22.

⁸⁸Vgl. Neubeck-Fischer, Gastarbeiter, S. 156.

⁸⁹Vgl. Mehrländer, Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung, S. 209; Neubeck-Fischer, Gastarbeiter, S. 156-157.

⁹⁰So gaben 75 Prozent der türkischen Arbeitnehmer bei einer Befragung an, sie hätten keine Schulbildung oder maximal fünf Jahren lang eine Schule besucht. Vgl. Koch, Zur schulischen und beruflichen Situation ausländischer Kinder und Jugendlicher, S. 75-76.

⁹¹Vgl. Neubeck-Fischer, Gastarbeiter, S. 157.

Bei den Kindern, welche in das deutsche Schulsystem eingegliedert wurden, stellte sich gegenüber ihren deutschen Mitschülern durch ihre Sprachschwierigkeiten und häuslichen Verhältnisse meist eine deutliche Benachteiligung heraus.⁹² Da man allgemein von einer Ungewissheit bezüglich der weiteren Aufenthaltsdauer der Kinder im Bundesgebiet ausging, wurde ein doppeltes Ziel verfolgt. Einerseits sollten die Kinder der Ausländer in den Stand versetzt werden, die Möglichkeiten des deutschen Schulsystems voll auszuschöpfen, andererseits sollte auch die Verbindung zur heimatlichen Kultur und Sprache erhalten bleiben, damit sie bei einer Rückkehr in ihr Heimatland auch dort Anschluss an Schule und Berufsausbildung finden konnten. Trotz verschiedenster Bemühungen zur Umsetzung dieses Doppelziels erwies sich diese Konzeption jedoch in der Praxis als realitätsfern und nicht umsetzbar.⁹³ So erreichten nur 40 Prozent der ausländischen Jugendlichen den Hauptschulabschluss und lediglich drei Prozent von ihnen standen in einem mehrjährigen Ausbildungsverhältnis. Das Ziel der zweigleisigen Sozialisation schien die Kinder, die Elternhäuser und auch das deutsche Bildungssystem zu überfordern. Es führte oft zu einem Versagen in doppelter Hinsicht: Die Kinder und Jugendlichen der ausländischen Arbeitnehmer waren der Kultur ihres Heimatlandes entfremdet und der Kultur des Aufnahmelandes fremd geblieben.⁹⁴

2.3.3 Erste Anzeichen einer Verstetigung der Arbeitsmigration

Als wichtigste Determinante für den gesellschaftlichen Nutzen bzw. für die gesellschaftliche Belastung durch die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer wurde bald die Dauerhaftigkeit ihres Aufenthalts im Gastgeberland erkannt. In bewusster Abgrenzung von der auf Dauer angelegten Zuwanderung in klassischen Einwanderungsstaaten,⁹⁵ sollte es sich bei der bundesdeutschen

⁹²Vgl. Koch, Zur schulischen und beruflichen Situation ausländischer Kinder und Jugendlicher, S. 90; Neubeck-Fischer, Gastarbeiter, S. 176.

⁹³Vgl. Koch, Zur schulischen und beruflichen Situation ausländischer Kinder und Jugendlicher, S. 81, 90-92.

⁹⁴Vgl. Kühn, Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien, S. 26-27.

⁹⁵Dazu werden vor allem Argentinien, Australien, Brasilien, Kanada, Vereinigte Staaten von Amerika gezählt.

Zuwanderung um ein zeitlich beschränktes Phänomen handeln. Die Bundesrepublik Deutschland sollte nach ihrem eigenen Anspruch nur eine Art Durchgangsstation für die ausländischen Arbeitnehmer sein. Diese sollten zu gegebener Zeit nach Hause zurückkehren, um durch andere Arbeiter ersetzt zu werden, die ihrerseits genauso heimkehrwillig sein sollten.⁹⁶ Ausländerrecht, Ausländerpolitik und gesellschaftliche Rahmenbedingungen waren aus diesem Grunde darauf hin ausgelegt, dass die im öffentlichen Sprachgebrauch so genannten „Gastarbeiter“⁹⁷ früher oder später wieder heimkehren würden.⁹⁸ So wurden die gesuchten ausländischen Arbeitskräfte in ihrem Herkunftsland durch die Bundesanstalt für Arbeit und ihre Vermittlungseinrichtungen im Auftrag eines Arbeitgebers für ein bestimmtes Arbeitsverhältnis und zunächst nur für die Dauer eines Jahres angeworben. Eine etwaige Verlängerung der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis sollte ursprünglich von dem Abschluss eines neuen Jahresarbeitsvertrages abhängig gemacht werden.⁹⁹ Nach Überzeugung der Behörden, der Arbeitgeber und der deutschen Bevölkerung waren die Anstellung und der Aufenthalt der Gastarbeiter in der Bundesrepublik nur vorübergehend. Diese Einstellung deckte sich zumeist auch mit den eigenen Plänen und Erwartungen der angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer. So bestand der überwiegende Anteil der angeworbenen Arbeiter aus zwanzig- bis vierzigjährigen Männern, die in der Regel ohne ihre Familie nach Deutschland gekommen waren.¹⁰⁰ Sie hatten anfangs die feste Absicht, bald nach Hause zurückzukehren und hielten ihre Verbindungen zu ihrer Heimat und der dort weiterhin ansässigen Familie über die weite Entfernung hin sehr eng.¹⁰¹ Die hohen Zahlen der jährlich zu verzeichnenden Fortzüge von Ausländern in den

⁹⁶Vgl. Rist, *Guestworkers in Germany*, S. 57; Berlinghoff, *Das Ende der ›Gastarbeit‹*, S. 141-142.

⁹⁷Der Begriff „Gastarbeiter“ hatte sich seit dem Jahre 1962 im öffentlichen, jedoch nicht im amtlichen Sprachgebrauch eingebürgert. Er löste damit den durch die nationalsozialistische Zeit kompromittierten Begriff des Fremdarbeiters ab. Anfang der 1970er Jahre wurde diese Bezeichnung allerdings kritisiert, da die dem Begriff Gast inhärente Vorstellung des zeitlich befristeten Aufenthalts oft nicht mit der Realität übereinstimmte und sich zwischenzeitlich mit ihm negative Assoziationen in Richtung einer unterprivilegierten Existenz herausgebildet hatten. Vgl. Bade/Oltmer, *Normalfall Migration*, S. 72-73; Neubeck-Fischer, *Gastarbeiter*, S. 4-5.

⁹⁸Vgl. Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland*, S. 212; Meier-Braun, *Deutschland, Einwanderungsland*, S. 30-31; Neubeck-Fischer, *Gastarbeiter*, S. 26.

⁹⁹Vgl. Neubeck-Fischer, *Gastarbeiter*, S. 23f.

¹⁰⁰Vgl. Mehrländer, *Ausländerforschung*, S. 33.

¹⁰¹Vgl. Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland*, S. 212.

1960er Jahren bis in die frühen 1970er Jahre belegen, dass die Auslandsbeschäftigung auf Zeit für viele nicht nur reines Wunschdenken war, sondern auch in die Tat umgesetzt wurde. Bis Ende der 1960er Jahre kehrten jedes Jahr ungefähr 30 Prozent der in der Bundesrepublik beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer in ihre Heimat zurück, um durch neu angeworbene Gastarbeiter ersetzt zu werden.¹⁰²

Ein weiteres Indiz für das Vorliegen einer großteils noch temporären Arbeitsmigration in den 1960er Jahren lieferte die Entwicklung während der Rezession 1966 und 1967. Die mit dem wirtschaftlichen Rückgang einhergehende Reduzierung der Arbeitsplätze führte zu einer starken Abwanderung ausländischer Arbeitskräfte bei gleichzeitiger Reduzierung der Neuanwerbungen aus dem Ausland. Per Saldo verließen im Jahre 1967 188 Tausend ausländische Erwerbspersonen das Land.¹⁰³ Die Vorstellung der Gastarbeiter als einer zeitlich begrenzten, arbeitsmarktorientierten, flexiblen und hochmobilen Reservearmee schien sich zu bestätigen, die Ziele der Angeworbenen schienen mit den Zielen des Anwerbestaates identisch zu sein.¹⁰⁴

Erst zu Beginn der 1970er Jahre wurde eine Verfestigung der Zuwanderung von Wissenschaft und Politik in den Blick genommen. Obwohl keine gesicherten Daten darüber zur Verfügung standen, bei wie vielen ausländischen Arbeitnehmern sich der befristete Zuzug in eine Zuwanderung auf Dauer entwickelt hatte, gab es jedenfalls bei einigen angeworbenen Arbeitnehmern Anzeichen für eine Entwicklung zum Aufenthalt auf Dauer. Ein Indiz für eine Tendenz zur Verstetigung der Zuwanderung stellte der Tatbestand dar, dass sich der Anteil der innerhalb eines Kalenderjahres aus der Bundesrepublik Deutschland fortziehenden ausländischen Erwerbspersonen am Gesamtbestand der in der Bundesrepublik lebenden ausländischen Erwerbspersonen zunehmend verringerte. Verließen im Jahre 1965 noch 29,6 Prozent der ansässigen ausländischen Erwerbspersonen wieder die Bundesrepublik, so waren es im Jahre 1973 noch 13,1 Prozent.¹⁰⁵ Der Anteil der während eines Jahres die Bundesrepublik wieder verlassenden ausländischen Arbeitnehmer ging somit zurück. Dies konnte als Hinweis auf eine Tendenz zur Verstetigung des Aufenthalts der angeworbenen Arbeitnehmer gewertet werden. Der Indikator der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von ausländischen Erwerbspersonen konnte nicht herangezogen werden, da diese Zahlen erstmalig für das Jahr 1973¹⁰⁶ ausgewiesen wurden.

¹⁰²Vgl. Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 220.

¹⁰³Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1970.

¹⁰⁴Vgl. Pagenstecher, Ausländerpolitik und Immigrantenidentität, S. 38-39; Castles, Here for good, S. 12-13.

¹⁰⁵Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1967-1976, eigene Berechnungen.

¹⁰⁶Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1974, S. 51.

Da die Daten zudem hinsichtlich des zu erhebenden Tatbestands erhebliche Mängel auswiesen¹⁰⁷ und die durchschnittliche Aufenthaltsdauer überproportional durch die in den Jahren 1970 bis 1973 in hoher Zahl angeworbenen Arbeitnehmer bestimmt wurde, war eine valide statistische Aussage über eine etwaige Tendenz zur Verstetigung der Zuwanderung bei ausländischen Arbeitnehmern auch hier nicht zu treffen.

Konnten auch keine allgemeinen Aussagen über eine Verstetigung der Zuwanderung gemacht werden, so war jedoch seit Anfang der 1970er Jahre offensichtlich, dass sich im Laufe der vergangenen Jahre eine zahlenmäßig nicht unbedeutende Gruppe von ausländischen Arbeitnehmern herausgebildet hatte, welche schon eine geraume Zeit ununterbrochen im Bundesgebiet verweilten und teilweise auch ihre Familienmitglieder über den Familiennachzug nachgeholt hatten.¹⁰⁸

Fundierte Daten über diese Personengruppe lieferte erstmals die von der Bundesanstalt für Arbeit in Auftrag gegebene Repräsentativuntersuchung '72 über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Bundesgebiet und ihre sozialen Verhältnisse. Dabei wurden im Rahmen einer repräsentativen Stichprobe 14.000 ausländische Arbeitnehmer zu ihrer Beschäftigung, Einkommenssituation, Schul- und Berufsausbildung und den Familien- und Wohnverhältnissen befragt. Besonders wertvoll erwies sich die Möglichkeit, die ermittelten Daten mit den Ergebnissen einer vorangegangenen entsprechenden Untersuchung aus dem Jahre 1968 in Bezug zu bringen. Dabei zeigte sich, dass der Anteil der ausländischen Arbeitnehmer, welche sich erst seit kurzem, d. h. seit höchstens drei Jahren, im Bundesgebiet aufhielten, von 37 Prozent im Jahre 1968 auf 57 Prozent im Jahre 1972 gestiegen war.¹⁰⁹ Diese Entwicklung lässt sich vor allem aus den starken Anwerbejahrgängen 1969 bis 1972 erklären. Für eine etwaige Tendenz zur Verstetigung des Aufenthalts der ausländischen Arbeitnehmer sollte sich jedoch eine andere Gruppe als bedeutsam herausstellen. Waren hochgerechnet im Jahre 1968 ungefähr 87.000¹¹⁰

¹⁰⁷„Die Aufenthaltsdauer ergibt sich ohne Berücksichtigung von Aufenthaltsunterbrechungen als Differenz zwischen Auszählungstichtag und Datum der ersten Einreise. Ein Ausländer, der beispielsweise vom 1.1.1965 bis 31.12.1966 im Bundesgebiet wohnte und ab 1.1.1973 seinen Wohnsitz erneut im Geltungsbereich des Ausländergesetzes hat, hielt sich am 30.9.1973 8 bis unter 9 Jahre im Bundesgebiet auf.“ Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1974, S. 51.

¹⁰⁸Vgl. Oltmer, Migration im 19. und 20. Jahrhundert, S. 54: Hatte es im Schuljahr 1965/66 nur 35 Tausend ausländischen Schüler und Schülerinnen in der Bundesrepublik Deutschland gegeben, so waren es im Schuljahr 1970/71 schon 159 Tausend.

¹⁰⁹Vgl. Repräsentativuntersuchung '72, S. 32-33.

¹¹⁰Dies entsprach 8 % der ausländischen Arbeitnehmer im Bundesgebiet. Vgl. Repräsentativuntersuchung '72, S. 7, 33.

ausländische Arbeitnehmer schon 10 Jahre und länger ohne maßgebliche Unterbrechung¹¹¹ im Bundesgebiet, so umfasste diese Gruppen im Jahre 1972 schon 199.000¹¹² ausländische Arbeitnehmer. Innerhalb von vier Jahren hatte sich die Anzahl der schon seit mindestens 10 Jahren im Bundesgebiet verweilenden ausländischen Arbeitnehmer somit weit mehr als verdoppelt. Zusätzlich äußerten 20 Prozent der insgesamt befragten Personen die Absicht, dauerhaft als Arbeitnehmer im Bundesgebiet bleiben zu wollen.¹¹³ Es war also damit zu rechnen, dass zukünftig noch mehr ausländische Arbeitnehmer nicht mehr in ihre Heimatländer zurückkehren wollten. Mit der Verstetigung des Verbleibs in der Bundesrepublik Deutschland gewann für viele der Angeworbenen die Frage der Wiederherstellung der durch den Umzug nach Deutschland verloren gegangenen Einheit der Familie an Bedeutung.

Die Studie zeigte bezüglich des Potenzials zum Familiennachzug auf, dass ein Großteil der angeworbenen Arbeitnehmer verheiratet¹¹⁴ war und ein Großteil von ihnen schon mit ihren meist ebenfalls ausländischen Ehepartnern¹¹⁵ und Kindern¹¹⁶ in Deutschland zusammen lebte.

Somit stellte schon im Jahre 1972 die Gruppe der schon seit längerer Zeit im Bundesgebiet lebenden ausländischen Arbeitnehmer mit ihren Familien eine bedeutende und nicht mehr zu übersehende Gruppe dar.¹¹⁷ „1971 lebten mehr als die Hälfte der ausländischen Beschäftigten seit mehr als vier Jahren in der Bundesrepublik, zwischen 10 und 18 % sogar seit mehr als sieben Jahren. Damit erreichten sie die im Arbeitsförderungsgesetz festgelegten Fristen, die nach fünf Jahren ununterbrochener Arbeit oder acht Jahren ununterbrochenen Aufenthalts einen Rechtsanspruch auf eine Arbeitserlaubnis begründeten.“¹¹⁸

¹¹¹D.h. keine oder kürzer als sechsmonatige Unterbrechungen.

¹¹²Dies entsprach 9 % der ausländischen Arbeitnehmer im Bundesgebiet. Vgl. Repräsentativuntersuchung '72, S. 7, 32-33.

¹¹³Vgl. Repräsentativuntersuchung '72, S. 34-35.

¹¹⁴74 % der ausländischen männlichen Arbeitnehmer und 68 % der ausländischen weiblichen Arbeitnehmer waren 1972 verheiratet. Vgl. Repräsentativuntersuchung '72, S. 19-20.

¹¹⁵62 % der ausländischen verheirateten männlichen Arbeitnehmer und 92 % der ausländischen verheirateten weiblichen Arbeitnehmer hatten ihren Ehepartner im Bundesgebiet. Vgl. Repräsentativuntersuchung '72, S. 19-20.

¹¹⁶Im Frühjahr 1972 lebten von den 2,2 Millionen ausländischen Arbeitnehmern etwa 950.000 Kinder im Bundesgebiet. Die meisten davon waren Kleinkinder und Kinder bis zum Grundschulalter. Vgl. Repräsentativuntersuchung '72, S. 7, 22-23.

¹¹⁷Vgl. Neubeck-Fischer, Gastarbeiter, S. 227; Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 225-226.

¹¹⁸Berlinghoff, Das Ende der ›Gastarbeit‹, S. 155.

Bei weitem nicht bei allen, aber bei einer nicht mehr zu vernachlässigenden Zahl hatte sich die ursprünglich befristete Zuwanderung in eine dauerhafte Einwanderung gewandelt.

Diese Entwicklung stellte für viele Bereiche der deutschen Gesellschaft eine Herausforderung dar. „Die wachsende Nachfrage der Gastarbeiter nach privaten Wohnungen und infrastrukturellen Einrichtungen beeinträchtigt zunehmend die Bedürfnisbefriedigung bestimmter deutscher Bevölkerungsgruppen. Es kommt daher zu Protesten gegen die Ausländerbeschäftigung und zugleich zur Forderung an die öffentliche Hand, die Gastarbeiterfrage zu lösen. Die wachsenden innenpolitischen Spannungen und die Erkenntnis, daß die Annahme, die Ausländerbeschäftigung sei von kurzfristiger Dauer, weitgehend illusorisch ist, zwingen Staat und Kommunen, ihre lange Zeit eher passive Haltung gegenüber der Gastarbeiterproblematik aufzugeben. So erklärt es sich, daß nahezu alle Kommunen seit etwa 1969 Arbeitsgemeinschaften, Arbeitsausschüsse u. ä. zur Ausländerfrage konstituieren, deren Ziel es ist, konkrete Maßnahmen zur Lösung der Gastarbeiterproblematik zu erarbeiten. Teilweise wurden zu diesem Zweck auch empirische Untersuchungen in Auftrag gegeben.“¹¹⁹ Im Zuge der systematischen Erfassung der Lebenssituation der ausländischen Arbeitnehmer durch neue Studien wurde erstmalig eine neuartige Migrationsform wahrgenommen, welche bislang von eher zu vernachlässigender Bedeutung erschien, der Familiennachzug. Es sollte sich zeigen, dass der Vollzug des Familiennachzugs sowohl auf Seiten der ausländischen Arbeitnehmer hinsichtlich ihres Migrationsverhaltens als auch auf Seiten der aufnehmenden Gesellschaft in Bezug auf die Folgekosten der Arbeitsmigration große Auswirkungen zeitigte. In der ersten öffentlichen Wahrnehmung zu Anfang der 1970er Jahre wurde der Familiennachzug vornehmlich als eine vor allem mit Lasten verbundenen Migrationsform gesehen, welche die Folge einer nicht geplanten und nicht gewollten Verstetigung der Arbeitsmigration war. Der Familiennachzug wurde, unter Ausblendung seiner positiven Wirkungen für die Familien, einseitig unter dem Gesichtspunkt einer unerwünschten Belastung für die Gesellschaft diskutiert. Verstärkt wurde dies noch durch die Tatsache, dass weithin Kinder ausländischer Eltern, die schon in der Bundesrepublik geboren worden waren, fälschlicherweise ebenso dem Phänomen des Familiennachzugs zugerechnet wurden. Anfang der 1970er Jahre schien sich in der öffentlichen Wahrnehmung die internationale Migration durch die Verstetigung der Arbeitsmigration und den Familiennachzug für die bundesdeutsche Gesellschaft vom Nutzen in eine Belastung gewandelt zu haben, der nun vehement Einhalt zu gebieten sei.

¹¹⁹Neubeck-Fischer, Gastarbeiter, S. 227; vgl. Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 226-228.

2.4 Der Familiennachzug nach der Phase der Arbeitsmigration (1973-1981)

2.4.1 Einführung

Grundlegend für die Analyse des bundesdeutschen Migrationsgeschehens in den 1970er Jahren wurde die von Stephen Castles eingeführte Drei-Phasen-Einteilung der Einwanderung.¹²⁰ In Bezug auf die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs annähernd parallel verlaufenden Einwanderungsprozesse der westeuropäischen Staaten spricht Castles von den drei aufeinander folgenden Phasen der Arbeitsmigration, der Familienzusammenführung und der dauerhaften Niederlassung. Dabei entsprechen die drei Phasen ungefähr den 1960er, 1970er und 1980er Jahren. Dieser Einteilung folgend, ist es in der Migrationsforschung weit verbreitet, von den 1970er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland als dem Jahrzehnt der Familienzusammenführung bzw. des Familiennachzugs zu sprechen.¹²¹ Diese Entwicklung wird in Westdeutschland im direkten kausalen Zusammenhang mit dem Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer vom 23. November 1973 gesehen. Der Anwerbestopp zeige dafür verantwortlich, dass ausländische Arbeitnehmer nicht mehr in ihre Heimat zurückreisen konnten bzw. wollten und sich stattdessen auf einen dauerhaften Aufenthalt in der Bundesrepublik einrichteten. Dies führte zu einem Nachholen der Familienmitglieder aus der Heimat. „Der Anwerbestopp aber verfestigte die Bleibeabsichten, denn Ausländer, die ihre Arbeitsverhältnisse beendeten, um für einige Zeit in ihre Heimat zurückzukehren, hatten keine Chance mehr, erneut als Arbeitswanderer zugelassen zu werden. Wollten sie nicht auf Dauer von ihren Familien im Herkunftsland getrennt leben, standen sie vor der Alternative einer endgültigen Rückkehr oder eines Familiennachzugs in die Bundesrepublik. Die Folge war, dass die Zahl derer stieg, die blieben und ihre Familien nachholten.“¹²²

¹²⁰Vgl. Castles, *Here for good*, S. 11-15; Pagenstecher, *Ausländerpolitik und Immigrantentität*, S. 21.

¹²¹Vgl. Castles, *Here for good*, S. 13; Currie, *Migration in Europa*, S. 19; Müller-Schneider, *Zuwanderung in westliche Gesellschaften*, S. 253; Pagenstecher, *Ausländerpolitik und Immigrantentität*, S. 21; Unabhängige Kommission "Zuwanderung", *Zuwanderung gestalten*, S. 188.

¹²²Oltmer, *Migration im 19. und 20. Jahrhundert*, S. 54. Damit übereinstimmend konstatierte die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ unter dem Vorsitz von Rita Süßmuth im Jahre 2001: „Die auf dem Wege des Familiennachzugs einreisenden Personen bilden neben Asylbewerbern und Spätaussiedlern die quantitativ bedeutendste Zuwanderungsgruppe. Der wesentlichste Grund hierfür liegt in der Verfestigung des Aufenthalts der seit Mitte der fünfziger Jahre angeworbenen ausländischen Arbeitskräfte („Gastarbeiter“), die nach dem Anwerbestopp im Jahr 1973 in immer stärkerem Maße ihre Familien nachziehen ließen.“ Unabhängige Kommission "Zuwanderung", *Zuwanderung gestalten*, S. 188.

Die zentrale These lautet, dass in der Bundesrepublik Deutschland hinter dem Migrationsaufkommen seit der Rezession von 1973 hauptsächlich der Familiennachzug stehe. „Nach dem Anwerbestopp für Gastarbeiter vom 23. November 1973 zogen weiterhin ausländische Migranten nach Deutschland. Die angeworbenen Arbeitsmigranten holten im Laufe der Zeit Ehepartner und Familienangehörige nach. Zwischen 1973 und 1980 wurden amtlicherseits circa 3,35 Millionen Zuzüge von ausländischen Staatsangehörigen registriert. Da es in diesem Zeitraum keine Anwerbeprogramme mehr gab und die Zahl der Asylsuchenden relativ gering war (von 1973 bis 1980 circa 239.000 Asylantragsteller), kann vermutet werden, dass circa 3 Millionen Zuzüge von ausländischen Staatsangehörigen auf das Konto des Ehegatten- und Familiennachzugs gingen“.¹²³

Es soll im Folgenden gezeigt werden, dass die scheinbar überragende Bedeutung des Familiennachzugs in den 1970er Jahren sich stark relativiert, wenn das gesamte Migrationsgeschehen der Bundesrepublik Deutschland, welches sich aus den Zuzügen und den Fortzügen zusammensetzt, in den Blick genommen wird. Auf der Grundlage der amtlichen Bevölkerungs- und Wanderungsstatistiken des Statistischen Bundesamtes¹²⁴ soll der Nachweis geführt werden, dass der Anwerbestopp von 1973 weder eine verstärkende Wirkung auf den Familiennachzug zeitigte, noch bei Betrachtung der Nettomigration in den Jahren 1973 bis 1980 eine Zunahme der Einwanderung über die abhängige Migration zu verzeichnen ist. Unabhängig von der Frage der quantitativen Bedeutung des Familiennachzugs herrscht jedoch Einigkeit darüber, dass in den 1970er Jahren eine Verstetigung der Zuwanderung in großem, nicht erwartetem Ausmaße zu konstatieren ist.¹²⁵ Aus vielen als Gastarbeiter angeworbenen ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familien wurden Einwanderer.

Im Folgenden sollen die den Familiennachzug betreffenden Entwicklungstendenzen dieser Zeitphase nachgezeichnet werden. Dabei wird der Schwerpunkt auf den im vorausgehenden Kapitel schon detaillierter behandelten Hauptherkunftsländern der Migration in die Bundesrepublik Deutschland liegen.

¹²³Lederer, Indikatoren der Migration, S. 134.

¹²⁴Die Daten werden, insofern dies möglich ist, der Zusammenstellung entnommen von: Booth, The migration process in Britain and West Germany, S. 155-227.

¹²⁵Vgl. Castles, Here for good, S. 8; Heckmann, Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland? S. 190-191; Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 232; Kielmansegg, Das geteilte Land, S. 399-400; Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 93; Pagenstecher, Ausländerpolitik und Immigrantenidentität, S. 21; Repräsentativuntersuchung '80, S. 4-5; Rist, Guestworkers in Germany, S.57.

2.4.2 Der Anwerbestopp vom 23. November 1973

2.4.2.1 Die Vorgeschichte des Anwerbestopps

Seit dem Beginn der 1970er Jahre begannen die politisch Verantwortlichen in der Bundesrepublik Deutschland die Folgen der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer zunehmend skeptischer einzuschätzen.¹²⁶ Bei einer Konferenz über den europäischen Arbeitsmarkt im März 1972 stellte Arbeitsminister Walter Arendt in einer Rede fest, dass aufgrund des oft vollzogenen Nachzugs von Familienangehörigen die regionale Mobilität der ausländischen Arbeitnehmer abgenommen habe. Weiterhin führten die „billigen Arbeitskräfte“ dazu, dass in der Industrie Investitionen zu Rationalisierungen unterlassen würden und durch diesen modernisierungshemmenden Effekt mittelfristig die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie gefährdet werde. Schließlich führten die angeworbenen Ausländer mit ihren Familien zu einem ständig steigenden Bedarf an Infrastruktur- und Fürsorgemaßnahmen.¹²⁷ Es drängte sich vielen der Eindruck auf, „es sei der gesamtgesellschaftliche Grenznutzen des Imports von Arbeitskräften längst erreicht, die Zuwanderung erzeuge Neben- und Folgekosten im Bereich der sozialen Infrastruktur, die den ökonomischen Nutzen bereits weit überstiegen“.¹²⁸

In Folge dieser zunehmend kritischen Bewertung des Nutzens ausländischer Arbeitskräfte wollte die Bundesregierung schon ab Herbst 1972 die Anwerbebezahlen reduzieren. Im November sperrte sie den so genannten „Zweiten Weg“ der direkten namentlichen Anwerbung durch die Unternehmen. Dabei hatten sich die Unternehmen von ihren bewährten ausländischen Arbeitern Verwandte empfehlen lassen, die sie dann beim Arbeitsamt anforderten. Obwohl sie dann das Risiko einer Fehlvermittlung selbst zu tragen hatten, schätzten viele Unternehmer die leichtere betriebliche Eingliederung, wenn Bekanntschafts- und Verwandtschaftskontakte vorhanden waren. Allerdings entstand auf diese Weise eine Kettenmigration, durch welche Großfamilien nach Deutschland einwanderten. Als weiteren Schritt zur Reduzierung der Anwerbebezahlen wurde im Juni 1973 die Vermittlungspauschale¹²⁹ für die Unternehmen und die Anforderungen an die

¹²⁶Eine ausführliche Schilderung der Entwicklung der bundesdeutschen Migrationspolitik bis zum Anwerbestopp 1973 findet sich bei Berlinghoff, *Das Ende der ›Gastarbeit‹*, S. 141-246.

¹²⁷Vgl. Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland*, S. 228.

¹²⁸Rudloff, *Im Schatten des Wirtschaftswunders*, S. 428.

¹²⁹Erhöhung der Gebühr für die Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer aus Nicht-EG-Ländern von 300 DM auf 1000 DM. Vgl. Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland*, S. 228.

Unterkünfte erhöht. Sollten diese Maßnahmen nicht greifen, wurde die Einführung einer Wirtschaftsabgabe für die Beschäftigung von Ausländern erwogen.¹³⁰

2.4.2.2 Der Anwerbestopp vom 23. November 1973

Die konsequente Durchführung dieser Maßnahmen wurde allerdings durch den generellen Anwerbestopp¹³¹ für ausländische Arbeitnehmer hinfällig, welcher am 23. November 1973 von der deutschen Bundesregierung verfügt wurde. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Walter Arendt wies den Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit per Fernschreiben an, bei auslaufenden Verträgen von ausländischen Arbeitnehmern „streng zu prüfen, ob eine Erneuerung der Arbeitserlaubnis auf Grund der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes verantwortet werden kann.“¹³² Der Präsident der Bundesanstalt setzte die Weisung in einem Erlass vom 26. November 1973 um, wonach sowohl bei erstmaliger als auch bei erneuter Beantragung der Arbeitserlaubnis unter Anlegung eines strengen Maßstabes besonders sorgfältig geprüft werden solle, ob Vermittlungsmöglichkeiten für deutsche und ihnen gleichgestellte nichtdeutsche Arbeitnehmer durch die Erteilung der Arbeitserlaubnis beeinträchtigt bzw. künftig beeinträchtigt werden könnten. Ferner sei zu prüfen, ob nicht durch die Mobilisierung inländischer Reserven der Arbeitskräftebedarf gedeckt werden könne oder aber dem Betrieb andere Maßnahmen zur Behebung des Kräftebedarfs zugemutet werden könnten.¹³³ „Da die erwartete ›strenge Prüfung‹ einer Anweisung zur Verweigerung der Arbeitserlaubnis gleichkam, wurde daraus mittelfristig eine Sperre für legale Arbeitsmigration aus nicht-westlichen Drittstaaten mit der Option, die Zahl der in der Bundesrepublik beschäftigten Ausländer zu senken.“¹³⁴ Bemerkenswert ist, dass vor dieser wichtigsten ausländerpolitischen Maßnahme der 1970er Jahre weder der Deutsche Bundestag noch die Bundesanstalt für Arbeit konsultiert wurden. Die türkischen Behörden erfuhren von dem Erlass erst durch die Presse.¹³⁵

¹³⁰Vgl. Pagenstecher, Ausländerpolitik und Immigrantenidentität, S. 40, 48; Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 11-12.

¹³¹Zur Zeit des Erlasses war im öffentlichen Sprachgebrauch dafür die Bezeichnung „Ausländerstopp“ vorherrschend. Vgl. Statistisches Bundesamt, Wanderungen 1973, S. 709.

¹³²Zitiert nach Franz, Energiekrise und Ausländerbeschäftigung, S. 350.

¹³³Vgl. Franz, Energiekrise und Ausländerbeschäftigung, S. 350.

¹³⁴Berlinghoff, Das Ende der ›Gastarbeit‹, S. 252.

¹³⁵Vgl. Pagenstecher, Ausländerpolitik und Immigrantenidentität, S. 48.

Die Koinzidenz des Anwerbestopps mit dem Ölboykott durch die arabischen Staaten im Oktober 1973 wurde von der deutschen Regierung zur Legitimation dieser Maßnahme genutzt. Die Bundesregierung stellte den Anwerbestopp als prophylaktische und vorübergehende Maßnahme angesichts des aus der Energieverknappung resultierenden Konjunktur- und Beschäftigungsrisikos dar. So wurde die Ölkrise zur Erklärung und Begründung der Beendigung des Anwerbens ausländischer Arbeitnehmer herangezogen.¹³⁶ „Tatsächlich aber war diese nicht mehr als ein verstärkendes Moment und zudem ein günstiger Anlaß, den Zustrom ausländischer Arbeiter ohne große Widerstände von seiten der Entsendeländer und ohne langwierige Diskussion in der deutschen Öffentlichkeit über die sozialen Folgen dieser Maßnahme einzudämmen und die Zahl der Ausländer zu senken. Der Zusammenhang zwischen der jahrelangen Kosten-Nutzen-Diskussion und dem Anwerbestopp wurde auf diese Weise in den Hintergrund gedrängt, der «Ölschock» schien die Ursache für die Wende der deutschen Ausländerpolitik zu sein.“¹³⁷ In den Hauptentsendeländern löste der Anwerbestopp jedoch heftige Reaktionen aus. So versetzte beispielsweise die türkische Öffentlichkeit die Aussicht, dass in Zukunft keine weiteren Arbeiter mehr in die Bundesrepublik Deutschland vermittelt werden könnten und womöglich die schlagartige Rückkehr Tausender Arbeitsmigranten bevorstehe, in helle Aufregung. Die türkische Regierung versuchte daraufhin einerseits, die türkische Öffentlichkeit zu beruhigen, andererseits, die bundesdeutsche Regierung dazu zu bewegen, die Türkei vom Anwerbestopp auszunehmen. Das Antragen dieses Begehrens stieß jedoch bei der deutschen Regierung auf Ablehnung.¹³⁸ Nicht betroffen vom Anwerbestopp waren jedoch der Zuzug von Angehörigen aus EG-Ländern und der Zuzug zum Zwecke der Familienzusammenführung.¹³⁹

2.4.2.3 Auswirkungen des Anwerbestopps

Der Anwerbestopp wurde in einer Zeit erlassen, die einen gravierenden Einschnitt für die gesamte westliche Welt darstellte. Im Herbst 1973 hatten alle westlichen Industrienationen an den Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise,

¹³⁶Vgl. Bethlehem, Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiterwanderung, S. 157-158; Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 229; Pagenstecher, Ausländerpolitik und Immigrantenidentität, S. 48.

¹³⁷Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 229.

¹³⁸Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 329-330.

¹³⁹Vgl. Repräsentativuntersuchung '80, S. 4; Statistisches Bundesamt, Wanderungen 1973, S. 709.

dem Zusammenbruch der Weltwirtschaftsordnung, der Ölpreiskrise und einer extrem hohen Inflation zu leiden. Nach über einem Vierteljahrhundert fast ununterbrochenen wirtschaftlichen Aufschwungs stand man nun vor einem historischen Moment, der sich als der Beginn einer Krisen- und Umbruchdekade herausstellen sollte. Mit der Herausbildung eines Sockels der Arbeitslosigkeit, der Belastung der sozialen Sicherungssysteme oder der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen zeigten sich erstmals viele der wirtschaftspolitischen Probleme, welche bis in die Gegenwart zu einer ständigen Belastung und Herausforderung für die Gesellschaft und die Politik werden sollten.¹⁴⁰ In Deutschland führte die Weltwirtschaftskrise zu einer Phase der Stagflation. Diese zeichnete sich durch schwaches bis rückläufiges Wirtschaftswachstum, Inflation und steigende Arbeitslosigkeit aus. Den Tiefpunkt der wirtschaftlichen Lage bildete das Jahr 1975, in welchem fast alle Sektoren der Wirtschaft von der Krise erfasst waren. Das Bruttosozialprodukt sank in diesem Jahr erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik deutlich und die Arbeitslosenquote verdoppelte sich fast innerhalb eines Jahres von 2,5 Prozent im Jahre 1974 auf 4,7 Prozent im Jahre 1975.¹⁴¹ Die Schwäche auf dem Arbeitsmarkt bekamen dabei die ausländischen Arbeitnehmer überproportional zu spüren. Ihre Arbeitslosenquote stieg innerhalb eines Jahres von 2,9 Prozent im Jahre 1974 auf 6,8 Prozent im Jahre 1975 an.¹⁴² Dies ist darauf zurückzuführen, dass ausländische Arbeitnehmer oft in befristeten Arbeitsverhältnissen standen und aufgrund ihrer meist niedrigen Qualifikation in Wirtschaftsbereichen der Industrie tätig waren, welche besonders stark von der Strukturkrise betroffen waren.¹⁴³

Der Anwerbestopp im Jahre 1973 führte keineswegs sofort zu einer bundesweit einheitlichen Regelung bezüglich der Praxis der Erteilung und Verlängerung von Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen ausländischer Antragsteller.¹⁴⁴ Die Ziele der möglichst kurzen Gültigkeitsdauer zukünftig zu erteilender Arbeitserlaubnisse, der Versagung ihrer Verlängerung und ihrer Beschränkung auf einen bestimmten Beruf, Betrieb und Geltungsbereich, ließen sich nur bedingt umsetzen, da sie erheblich von der geltenden Arbeiterlaubnisverordnung abwichen. Schnell wurde auch klar, dass Arbeitnehmer mit einem fünfjährigen ununterbrochenen Aufenthalt in der Bundesrepublik auch künftig unabhängig von der Lage auf dem Arbeitsmarkt eine

¹⁴⁰Vgl. Prollius, Deutsche Wirtschaftsgeschichte, S. 180-181.

¹⁴¹Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1984/85, S. 68.

¹⁴²Vgl. Geiß/Reichow/Schmidt/Winkler-Pöhler, Bericht zur Ausländerbeschäftigung, S. 61.

¹⁴³Vgl. Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 237.

¹⁴⁴Vgl. Franz, Energiekrise und Ausländerbeschäftigung, S. 350.

Zuzüge von ausl. Erwerbspersonen in die BRD in Tsd. 1973-1981

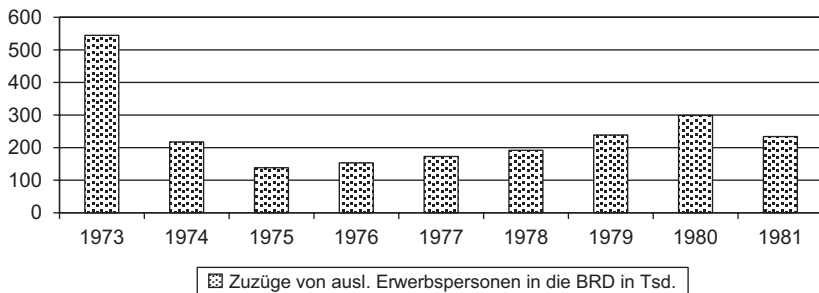


Abbildung 2.4 Zuzüge von ausländischen Erwerbspersonen in die Bundesrepublik Deutschland 1973-1981. (Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1975-1983)

uneingeschränkte Arbeitserlaubnis erhalten würden.¹⁴⁵ Somit zeigte der Anwerbestopp seine unmittelbare Wirkung primär bei der Verhinderung der Anwerbung neuer Arbeitskräfte aus den Entsendeländern. Da die Bundesregierung wenig Bereitschaft zeigte, Forderungen der Wirtschaft nach Ausnahmegenehmigungen nachzugeben,¹⁴⁶ resultierte daraus ein schneller und signifikanter Rückgang des Zuzugs ausländischer Erwerbspersonen über die bundesdeutsche Staatsgrenze. Als Ergebnis des Anwerbestopps reduzierte sich der Zuzug von ausländischen Erwerbspersonen auf das Bundesgebiet von 544 Tausend im Jahre 1973 auf 217 Tausend im Jahre 1974 um 60 Prozent. Im darauf folgenden Jahr 1975 zeigte sich ein weiterer starker Rückgang auf 138 Tausend zuziehenden ausländischen Erwerbspersonen.¹⁴⁷ Der Anwerbestopp hatte somit auf dem Gebiet der Neuanwerbung ausländischer Arbeitnehmer zur gewünschten schnellen Reduzierung der Zahlen geführt. (Abbildung 2.4) Als Schattenseite dieser Maßnahme stieg allerdings in den Jahren nach 1973 die illegale

¹⁴⁵Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 333-334.

¹⁴⁶Ausgenommen vom Anwerbestopp wurden lediglich ausländische Krankenschwestern, Werkvertragsarbeitnehmer und das Koreaprogramm der Ruhrkohle AG. Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 331.

¹⁴⁷Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1975-1977. Die Anzahl der einreisenden ausländischen Erwerbspersonen ging trotz des Anwerbestopps nicht auf Null zurück, weil in die Statistik folgende Ausländer mit eingingen: a) junge ausländische Männer, welche ihren Militärdienst im Herkunftsland abgeleistet hatten, und danach zurückkehrten, b) ausländische Erwerbspersonen, welche von den Ausnahmeregelungen des Anwerbestopps profitierten, c) Ausländer, welche mit Deutschen verheiratet waren. Vgl. Booth, The migration process in Britain und West Germany, S. 120.

Einreise und Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer drastisch an. Wurden vor dem Anwerbestopp nur eine geringe Zahl irregulär beschäftigter Ausländer angenommen, gingen Schätzungen im Jahre 1975 schon von 200 Tausend bis 300 Tausend „illegaler“ ausländischer Arbeiter auf dem Bundesgebiet aus.¹⁴⁸

Beabsichtigtes Ziel des Anwerbestopps war neben der Beschränkung des Zuzugs neuer ausländischer Arbeitskräfte eine kontinuierliche Reduktion des Bestands der zugezogenen Arbeitnehmer und ihrer Familien. Ausreichende Erfolgsaussichten schienen dadurch gewährleistet, dass im Jahre 1973 von den insgesamt fast vier Millionen Ausländern im Bundesgebiet 2,5 Millionen¹⁴⁹ in einer Beschäftigung standen. Administrativ sollte dies durch eine sehr restriktive Politik der Erneuerung befristeter Arbeitserlaubnisse erreicht werden. So sollte bei einer erneuten Beantragung einer Arbeitserlaubnis unter Anlegung eines strengen Maßstabes geprüft werden, ob nicht der Arbeitskräftebedarf durch die Vermittlung von deutschen oder ihnen gleichgestellten Arbeitnehmern gedeckt werden könne. In Anbetracht der Tatsache, dass immer noch die Mehrzahl der ausländischen Arbeitnehmer in un- bzw. angelernten Tätigkeiten beschäftigt war, schien eine Substitution ausländischer Arbeitskräfte durch arbeitslos gewordene deutsche Arbeitnehmer relativ leicht durchführbar. Grundlegend war weiter die Annahme, dass auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht mehr benötigte ausländische Arbeitnehmer wieder umgehend in ihre Heimatländer zurückkehren würden und gegebenenfalls dabei auch ihre inzwischen in Deutschland ansässig gewordenen Familienmitglieder mitnehmen würden. Für diese Annahme sprach, dass in der Phase der letzten Rezession in den Jahren 1966 und 1967 dieselbe Entwicklung prognostiziert worden war und auch statistisch eindeutig nachgewiesen werden konnte.

Doch wie verhielten sich die ausländischen Arbeitnehmer und ihre Familien in der Rezession der 1970er Jahre? Zahlreiche Publikationen gehen davon aus, dass in den Jahren nach dem Anwerbestopp eine mit folgensweren gesellschaftlichen Belastungen einhergehende neuartige Entwicklung eintrat, bei welcher der Familiennachzug eine entscheidende Rolle spielte. Diese Entwicklung wird mit dem mitunter verwendeten Begriff des Bumerangs anschaulich beschrieben.¹⁵⁰

¹⁴⁸Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 354; Berlinghoff, Das Ende der ›Gastarbeit‹, S. 257; Rist, Guestworkers in Germany, S. 78.

¹⁴⁹Bei der für 1973 zur Verfügung stehenden Zahlenangabe handelt es sich um ein aus dem Meldeverfahren zur Sozialversicherung von der Bundesanstalt für Arbeit hochgerechnetes Ergebnis. Vgl. Bethlehem, Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiterwanderung, S. 125.

¹⁵⁰Die Metapher des Bumerangs bezieht sich auf den Versuch, ein Stück Holz wegzuworfen, nicht ahnend, dass es sich dabei um einen Bumerang handelt. Das Tertium Comparationis besteht in der nicht erwünschten, der ursprünglichen Intention einer Maßnahme gegenläufigen Folgewirkung. Vgl. Bade, Ausländer, Aussiedler, Asyl, S. 45-46; Bade, Einheimische Ausländer, S. 396.

Dieser Bumerang-Effekt wird dafür verantwortlich gemacht, dass durch den Familiennachzug aus einer ursprünglich zeitlich befristet geplanten Arbeitsmigration eine unkontrollierbare fortwährende Einwanderung wurde.¹⁵¹ Im Folgenden soll dieser von vielen konstatierte Effekt beschrieben und kritisch daraufhin untersucht werden, inwieweit er durch die zur Verfügung stehenden Migrationsstatistiken als erwiesen gelten kann.

Beim Bumerang-Effekt handelt es sich um die These, dass der Anwerbestopp aus dem Jahre 1973 letztlich nicht das intendierte Ziel der kontinuierlichen Reduzierung der Zahlen der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in Deutschland erreichte, sondern das Gegenteil, den vermehrten Zuzug ausländischer Familienangehöriger in die Bundesrepublik Deutschland. Damit einhergehend diagnostiziert er, dass der Anwerbestopp die Umwandlung befristeter in unbefristete Aufenthalte von Ausländern förderte. „Damals waren Ausländer mit so langen Aufenthaltszeiten noch eine Minderheit. Das änderte sich seit dem Anwerbestop von 1973, der mit seinen flankierenden Maßnahmen zu einem Bumerang in der Ausländerpolitik wurde: Er blockierte zwar den weiteren Arbeitskräftezustrom. Bei der schon ansässigen Ausländerbevölkerung aber beendete er die ohnehin schon abnehmende Fluktuation von ‚Gastarbeitern‘ zwischen der Bundesrepublik und Herkunftsländern; denn nun konnte aus freiwilliger Rückkehr auf Zeit ein unfreiwilliger Abschied für immer werden. Viele blieben aus diesem Grund und zogen ihre Familienmitglieder nach.“¹⁵² Anstatt somit die mit der Arbeitsmigration verbundenen, immer größer gewordenen Belastungen für die bundesdeutsche Gesellschaft durch den Anwerbestopp zu reduzieren, wurde demnach das Gegenteil erreicht. „Das Kalkül des Anwerbestops war nicht aufgegangen, die Zahl der Ausländer in Deutschland nicht zurückgegangen,

¹⁵¹Vgl. Bade, Ausländer, Aussiedler, Asyl, S. 45-46; Bade, Einheimische Ausländer, S. 396; Bischoff/Teubner, Zwischen Einbürgerung und Rückkehr, S. 27; Castles, Here for good, S. 4; Currie, Migration in Europa, S. 19; Geiß/Reichow/Schmidt/Winkler-Pöhler, Bericht zur Ausländerbeschäftigung, S. 19-20; Han, Frauen und Migration, S. 36-37, Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 232; Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 343; Rudolph, Die Dynamik der Einwanderung, S. 170; Unabhängige Kommission "Zuwanderung", Zuwanderung gestalten, S. 188; Velling, Immigration to Germany in the Seventies and Eighties, S. 7, 17.

¹⁵²Bade, Ausländer, Aussiedler, Asyl, S. 45-46. Petrus Han konstatiert zwar eine zahlreiche Heimkehr von Arbeitsmigranten nach 1973, argumentiert aber in der Sache identisch: „Der generelle Anwerbestopp von „Gastarbeitern“ vom 23. November 1973 hatte nicht zum erhofften Rückgang der Ausländerzahl geführt. Wegen der wirtschaftlichen Rezession und der wachsenden Arbeitslosigkeit sind zwar viele angeworbene Arbeitsmigranten in ihre Heimat zurückgekehrt, ihre Zahl ist jedoch durch die Familienzusammenführung der hier Verbliebenen mehr als substituiert worden.“ Han, Soziologie der Migration 2010, S. 183.

sondern im Gegenteil angestiegen. Alle Anzeichen deuteten zudem darauf hin, daß immer mehr Ausländer auf längere Zeit, wenn nicht auf Dauer, in der Bundesrepublik bleiben wollten - sie holten ihre Familien nach, zogen aus den Wohnheimen in (möglichst billige) Mietwohnungen, ihre Sparquote sank, ihr Konsumanteil wurde höher, und die Verbindungen zur Heimat wurden lockerer, vor allem bei den Kindern der Gastarbeiter“.¹⁵³

Es herrscht somit in der Migrationsforschung weitgehend Konsens darin, dass der Anwerbestopp zwei nicht intendierte Folgen mit gravierenden Auswirkungen zeitigte: Erstens kehrten viele angeworbene Ausländer mit ihren Familien nicht mehr, wie ursprünglich beabsichtigt, in ihre Heimatländer zurück, weil ihnen die Möglichkeit einer erneuten Einreise durch den Anwerbestopp genommen wurde. Zweitens holten viele der sich nun auf einen längeren bis dauerhaften Aufenthalt im Bundesgebiet einstellenden Zuwanderer ihre restlichen Familienmitglieder nach.

Im Folgenden soll der Versuch unternommen werden, diese Thesen anhand des zur Verfügung stehenden statistischen Datenmaterials kritisch zu hinterfragen. Gemäß der Themenstellung dieser Arbeit wird der Schwerpunkt dabei auf der Frage der Entwicklung des Familiennachzugs nach dem Anwerbestopp liegen.

2.4.3 Der Familiennachzug von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland nach dem Anwerbestopp

Da die amtlichen Statistiken für den zu untersuchenden Zeitraum von 1973 bis 1981 keine Daten für den Familiennachzug bzw. die abhängige Migration ausweisen, ist es erforderlich, den Familiennachzug mittels des Merkmals „Erwerbstätig-Nichterwerbstätig“ aus den Bevölkerungsbewegungen von Ausländern indirekt zu erschließen. Wie oben im Kapitel 2.1.2.2. Quantitative Bestimmung des Familiennachzugs ausgeführt, kann davon ausgegangen werden, dass die Validität der Ermittlung des Familiennachzugs über das Merkmal „Erwerbstätig-Nichterwerbstätig“ für die 1970er Jahre gegeben ist.¹⁵⁴

¹⁵³Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 232.

¹⁵⁴Vgl. Bethlehem, Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiterwanderung. S. 124, Lederer, Indikatoren der Migration, S. 130; Statistisches Bundesamt, Wanderungen 1975, S. 553.

Die vielfach konstatierte Entwicklung, dass nach dem Anwerbestopp vom November 1973 weniger ausländische Arbeitnehmer mit ihren Familien in die Heimat zurückkehrten und stattdessen mehr ihre Familienangehörigen in die Bundesrepublik nachholten, sollte sich in der Statistik derart niederschlagen, dass nach 1973 weniger Nicht-Erwerbspersonen aus Deutschland fortzogen, wohingegen der Zuzug von Nicht-Erwerbspersonen ansteigen sollte. Diese Entwicklung müsste sich auch in einem starken Anwachsen der Nettomigration, also der Differenz zwischen den Zuzügen und Fortzügen von Nicht-Erwerbspersonen niederschlagen. Die in Abbildung 2.5 dargestellten Statistiken zeichnen allerdings ein anderes Bild.

Blickt man auf die Zuzüge von ausländischen Nicht-Erwerbspersonen, so zeigt sich, dass keineswegs ab dem Jahr 1974 ein stetiger Anstieg zu verzeichnen ist. Vielmehr sinkt die Zahl der Zuzüge von 325 Tausend im Jahre 1973 bis zum Jahre 1975 auf 228 Tausend, um danach wieder leicht zu steigen, jedoch bis 1980 nicht mehr das Ausmaß von 1973 erreichend. Ein Erstarken des Familiennachzugs nach dem Anwerbestopp lässt sich somit statistisch nicht nachweisen. Vielmehr bewegt er sich meist unter dem Niveau der frühen 1970er Jahre.

Auch die These, dass nach dem Anwerbestopp ausländische Arbeitnehmer mit ihren Familien nur noch stark reduziert in ihre Heimat zurückkehrten, lässt sich empirisch nicht belegen. Im Gegenteil lässt sich die Aussage treffen, dass die Zahl der Fortzüge von ausländischen Nicht-Erwerbspersonen in allen Jahren nach

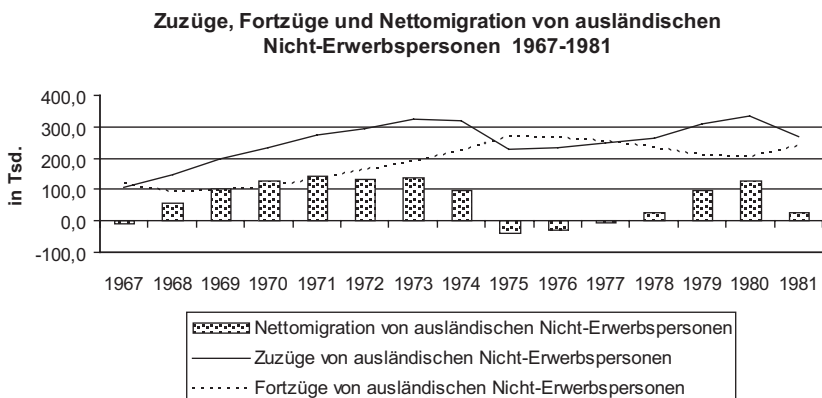


Abbildung 2.5 Bundesrepublik Deutschland: Zuzüge, Fortzüge und Nettomigration von ausländischen Nicht-Erwerbspersonen 1967-1981. (Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1968-1982)

dem Anwerbestopp höher war als im Jahr 1973 selbst. Diese Entwicklung führt im Saldo zu einer negativen Nettomigration von Nicht-Erwerbspersonen in den Jahren 1975 bis 1977 und einer im Vergleich zu den frühen 1970er Jahren stark reduzierten Nettomigration in den Jahren 1974, 1978 und 1979.

Anhand dieser Migrationsdaten kann nicht vom Zeitraum von 1973 bis 1981 als einer Phase verstärkten Familiennachzugs gesprochen werden. Vielmehr scheint der Schwerpunkt des größten Netto-Zuzugs durch den Familiennachzug in der Phase zwischen 1969 und 1973 zu liegen, also in der Phase, in der noch aktive Zuwanderungspolitik durch die Bundesrepublik betrieben wurde.

Diesen Sachverhalt bestätigt auch der differenzierte Blick auf die Entwicklung der Nettomigration von Nicht-Erwerbspersonen aus den sechs Hauptanwerbeländern der Bundesrepublik Deutschland. Die Reihung der Betrachtung folgt dem historischen Verlauf der durch die Anwerbung hervorgerufenen Migrationsbewegungen.

2.4.3.1 Der Familiennachzug aus Italien

Das Wanderungsverhalten zwischen Italien und der Bundesrepublik Deutschland ist stark durch die Zugehörigkeit beider Staaten zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geprägt. Durch die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 vom 15. Oktober 1968,¹⁵⁵ welche die Freizügigkeit der Arbeitnehmer der Mitgliedsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft herstellte, konnten die italienischen Arbeitnehmer seit 1968 frei bestimmen, in welchem Land der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sie sich, gegebenenfalls auch mit ihren Familien, niederlassen wollten.¹⁵⁶

Diese Freizügigkeit führte jedoch keineswegs, wie damals von vielen befürchtet, zu einem starken Anstieg der Zuwanderung italienischer Arbeitskräfte nach Deutschland. Tatsächlich sank selbst in den Jahren der massiven Anwerbung von ausländischen Arbeitnehmern die Zahl der aus Italien einreisenden ausländischen Erwerbspersonen kontinuierlich von 155 Tausend im Jahre 1969 auf 110 Tausend im Jahre 1973.¹⁵⁷ Im Unterschied zu den anderen Anwerbeländern machte sich die gewährte Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach dem Anwerbestopp darin bemerkbar, dass sich der Zuzug italienischer Arbeitnehmer zwar in den darauffolgenden Jahren um über 50 Prozent verringerte, damit aber bei weitem nicht die drastischen Rückgangsquoten der anderen Länder erreichte. (Abbildung 2.6)

¹⁵⁵Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft.

¹⁵⁶Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 145; Werner, *Freizügigkeit der Arbeitskräfte*, S. 328.

¹⁵⁷Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 164.

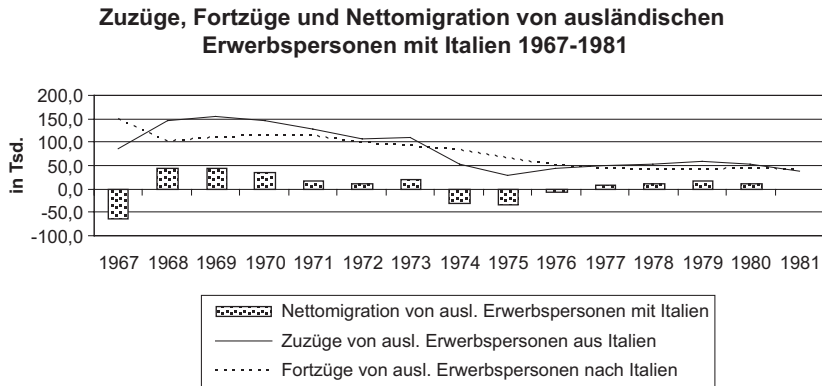


Abbildung 2.6 Bundesrepublik Deutschland: Zuzüge, Fortzüge und Nettomigration von ausländischen Erwerbspersonen mit Italien 1967-1981. (Datenquelle: Booth, *The migration process in Britain und West Germany* S. 164-166)

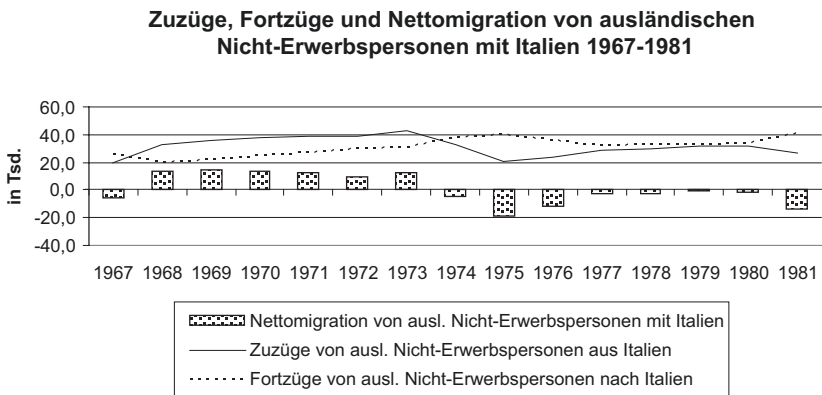


Abbildung 2.7 Bundesrepublik Deutschland: Zuzüge, Fortzüge und Nettomigration von ausländischen Nicht-Erwerbspersonen mit Italien 1967-1981. (Datenquelle: Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 170-174)

Parallel dazu verlief auch die Entwicklung des in Abbildung 2.7 gezeigten Familiennachzugs. In den Jahren der Rezession nach 1973 verringerten sich die Zuzüge bis 1975 um 50 Prozent, wohingegen die Zahl der Fortzüge von Familienangehörigen ab 1974 um ca. 20 Prozent anstieg und bis 1981 weiter ein hohes Niveau hielt. Werden die Zuzüge mit den Fortzügen von Familienangehörigen

in Beziehung gesetzt, ergibt sich für die Jahre 1974 bis 1980 eine durchgehend negative Nettomigration von Familienangehörigen ausländischer Erwerbspersonen aus Italien.

2.4.3.2 Der Familiennachzug aus Griechenland

Zuwanderung und Nettomigration aus Griechenland sind dadurch geprägt, dass sie, mit Ausnahme der Rezessionsjahre 1966/67, bis 1970 stetig anstiegen, um danach wieder stark zu sinken. Es ist beachtenswert, dass sich schon vor dem Anwerbestopp die Nettomigration aus Griechenland so stark verringerte, dass sie sich schließlich im Jahre 1973 ins Negative kehrte.¹⁵⁸ Diese Entwicklung ist sowohl hinsichtlich der Nettomigration von Erwerbspersonen¹⁵⁹ (Abbildung 2.8) als auch von Nicht-Erwerbspersonen (Abbildung 2.9) aus Griechenland zu beobachten. In den Jahren nach dem Anwerbestopp verstärkte sich diese Tendenz.

Die hohe Nettomigration von Nicht-Erwerbspersonen, das heißt Familienangehörigen, bis zum Jahre 1971 weist die länderspezifische Besonderheit auf, dass darunter im Vergleich zu den anderen Anwerbeländern ein hoher Anteil an Kindern zu verzeichnen ist. Dies lässt sich aus der Begebenheit schließen, dass bei den Zuzügen von ausländischen Arbeitnehmern aus Griechenland seit den frühen 1960er Jahren traditionell die Frauenquote sehr hoch war. So lag in den späten 1960er Jahren, im Unterschied zu 15 Prozent bei den Italienern, die Frauenquote bei den Zuzügen von Erwerbspersonen aus Griechenland bei ungefähr 40 Prozent. Dieser hohe Prozentsatz an berufstätigen Frauen aus Griechenland förderte das verstärkte Nachziehen ihrer Kinder in die Bundesrepublik. Diese Entwicklung führte dazu, dass im Jahre 1974 die griechische Bevölkerung im Vergleich zu den anderen Nationalitäten einen hohen Anteil an Frauen (Abbildung 2.10) und mit einem Anteil von 23 Prozent an Kindern unter 16 Jahren die höchste Kinderquote aufwies.¹⁶⁰

Die Zuwanderung aus Griechenland zeigt somit von Anfang an keine so starke Konzentration auf relativ junge Männer, wie sie beispielsweise bei der Zuwanderung aus Italien zu verzeichnen war. Wie wirkte sich dieser Umstand nun auf die abhängige Migration nach dem Anwerbestopp aus? Zur Beantwortung dieser Frage ist zuerst der Blick auf das Migrationsverhalten der Erwerbspersonen zu richten. Bei diesen zeigte sich nach dem Anwerbestopp von 1973 auf 1974 ein sehr starker Rückgang der Zuzüge um über 50 Prozent. Gleichzeitig stieg

¹⁵⁸Vgl. Booth, The migration process in Britain und West Germany, S. 161.

¹⁵⁹Vgl. Booth, The migration process in Britain und West Germany, S. 168.

¹⁶⁰Vgl. Booth, The migration process in Britain und West Germany, S. 146-147.

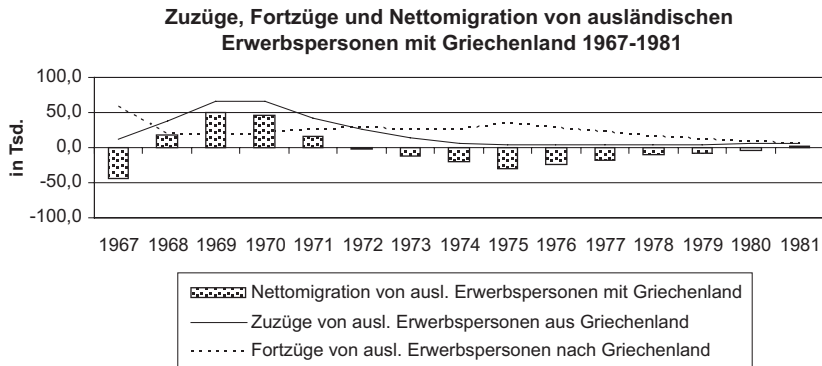


Abbildung 2.8 Bundesrepublik Deutschland: Zuzüge, Fortzüge und Nettomigration von ausländischen Erwerbspersonen mit Griechenland 1967-1981. (Datenquelle: Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 164-166)

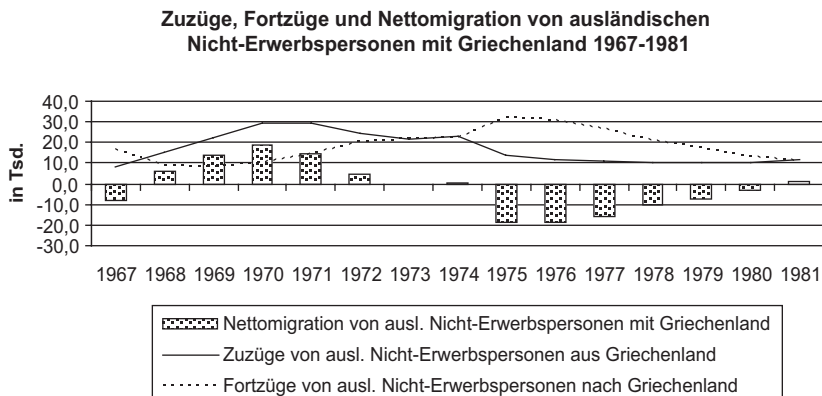


Abbildung 2.9 Bundesrepublik Deutschland: Zuzüge, Fortzüge und Nettomigration von ausländischen Nicht-Erwerbspersonen mit Griechenland 1967-1981. (Datenquelle: Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 170-174)

die sich schon auf einem hohen Niveau befindende Zahl der Fortzüge leicht an. Dies führte zu einer stark negativen Nettomigration von Erwerbspersonen aus Griechenland in den Jahren von 1973 bis 1980. Dieser Entwicklung folgte das Wanderungsverhalten der Nicht-Erwerbspersonen aus Griechenland. Im Jahre 1976 hatte sich die Zahl der Zuzüge aus Griechenland im Vergleich zu 1973 fast

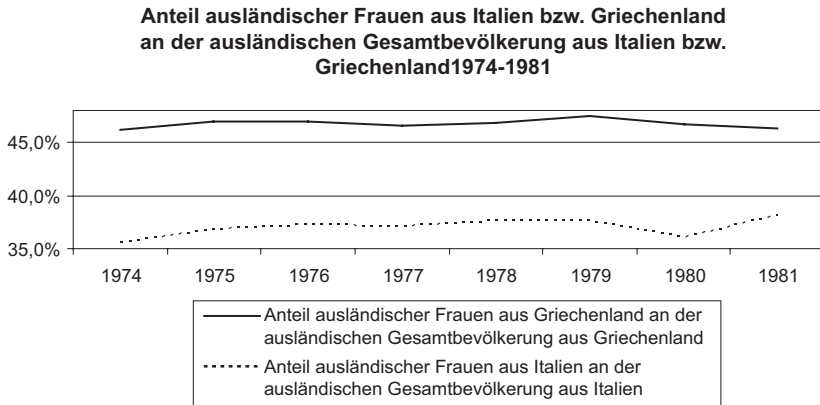


Abbildung 2.10 Bundesrepublik Deutschland: Anteil ausländischer Frauen aus Italien bzw. Griechenland an der ausländischen Gesamtbevölkerung aus Italien bzw. Griechenland 1974-1981. (Datenquelle: Booth, *The migration process in Britain and West Germany*, S. 223, Statistisches Jahrbuch: 1975-1981)

halbiert, die Zahl der Fortzüge fast verdoppelt. Dies schlug sich in einer relativ hohen negativen Nettomigration von Nicht-Erwerbspersonen aus Griechenland nieder. Viele griechische Arbeitnehmer kehrten demzufolge in den Jahren nach dem Anwerbestopp zusammen mit ihren Familienangehörigen in ihre Heimat zurück. Ein durch den Anwerbestopp induzierter verstärkter Familiennachzug aus Griechenland lässt sich nicht feststellen.

2.4.3.3 Der Familiennachzug aus Spanien

Die Wanderungsbewegungen zwischen Spanien und der Bundesrepublik sind mit den Wanderungsbewegungen zwischen Griechenland und der Bundesrepublik sehr vergleichbar.¹⁶¹ Bei der Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern aus Spanien handelte es sich ebenso um eine Entwicklung, deren Höhepunkt in den 1960er Jahren lag. Die Spitze der Nettomigration von Erwerbspersonen lag im Jahre 1964 bei 36 Tausend.¹⁶² Diese Zahl wurde in den Jahren nach der Rezession 1966/67 nie wieder erreicht und kehrte sich von 1974 bis 1980 ins Negative. Insgesamt war in der Bundesrepublik die Zahl der ausländischen Bevölkerung aus Spanien seit 1967 niedriger als die Zahl der Ausländer aus Griechenland. Im Vergleich mit der

¹⁶¹Vgl. Booth, *The migration process in Britain and West Germany*, S. 146.

¹⁶²Vgl. Booth, *The migration process in Britain and West Germany*, S. 168.

ausländischen Bevölkerung aus Griechenland war der Anteil an Kindern unter 16 Jahren bei der Bevölkerung aus Spanien mit 19 Prozent im Jahre 1974 niedriger.¹⁶³ Dramatischer als bei Griechenland verlief vor allem der Einbruch bei den Zuzügen von Erwerbspersonen aus Spanien nach dem Anwerbestopp. Zogen im Jahre 1973 noch 33 Tausend ausländische Erwerbspersonen aus Spanien in die Bundesrepublik, so waren im Jahre 1974 nur noch 4 Tausend zu verzeichnen.¹⁶⁴ (Abbildung 2.11) Per Saldo verließen in den Jahren 1974 bis 1980 92 Tausend Arbeitnehmer aus Spanien wieder die Bundesrepublik.¹⁶⁵ Dieser Zahl entspricht per Saldo der in Abbildung 2.12 dargestellte Fortzug von 43 Tausend ausländischer Familienangehörigen als Nicht-Erwerbspersonen nach Spanien. All dies führte zu einem deutlichen Rückgang der ausländischen Bevölkerung aus Spanien in der Bundesrepublik. Lebten 1973 noch 287 Tausend gemeldete spanische Ausländer auf dem Bundesgebiet, so waren im Jahre 1980 nur noch 180 Tausend zu verzeichnen.¹⁶⁶

Der Blick auf die statistisch nachweisbare abhängige Migration bestätigt eine Entwicklung, welche für viele Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen aus

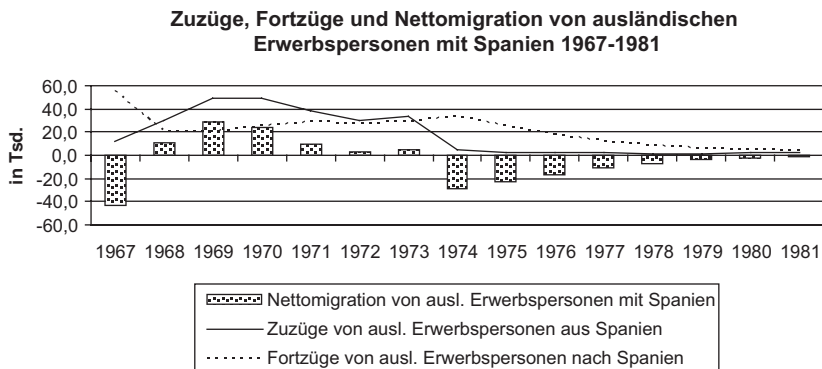


Abbildung 2.11 Bundesrepublik Deutschland: Zuzüge, Fortzüge und Nettomigration von ausländischen Erwerbspersonen mit Spanien 1967-1981. (Datenquelle: Booth, *The migration process in Britain and West Germany*, S. 164-166)

¹⁶³Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 224.

¹⁶⁴Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 164.

¹⁶⁵Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 168.

¹⁶⁶Vgl. Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 1974, 1981*.

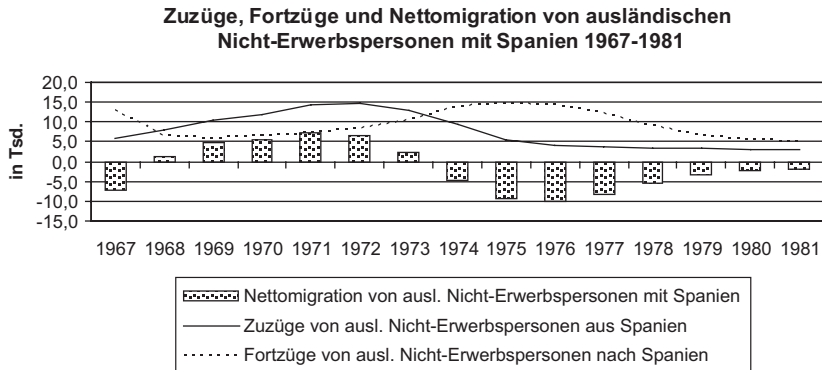


Abbildung 2.12 Bundesrepublik Deutschland: Zuzüge, Fortzüge und Nettomigration von ausländischen Nicht-Erwerbspersonen mit Spanien 1967-1981. (Datenquelle: Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 170-174)

Spanien nach dem Anwerbestopp zu einem Fortzug aus der Bundesrepublik führte. Die Tatsache, dass sich der Anteil der Frauen an der ausländischen Bevölkerung aus Spanien von 39 Prozent im Jahre 1974 auf 42 Prozent im Jahre 1980 erhöhte,¹⁶⁷ liegt eher darin begründet, dass viele männliche Arbeitnehmer fortzogen, als darin, dass viele Frauen ihren Männern in die Bundesrepublik folgten.¹⁶⁸

2.4.3.4 Der Familiennachzug aus Portugal

Die Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern aus Portugal spielte im Vergleich mit den anderen Hauptanwerbeländern eine untergeordnete Rolle. Ihre größte Stärke Anfang der 1970er Jahre erreichend, stellten die Zuzüge von Ausländern aus Portugal selbst in ihrer Spitze im Jahre 1973 lediglich 4,5 Prozent der gesamten Zuzüge aus dem Ausland dar.¹⁶⁹ Die Zusammensetzung der Bevölkerung aus Portugal zeichnete sich noch im Jahre 1974 durch einen relativ hohen Anteil männlicher Arbeitnehmer und einem geringen Anteil von Kindern unter 16 Jahren aus.¹⁷⁰ Der Anwerbestopp führte im Jahre 1974 zu einem Einbruch bei

¹⁶⁷Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 223, Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch* 1974, 1981.

¹⁶⁸Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 148.

¹⁶⁹Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 158.

¹⁷⁰Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 224.

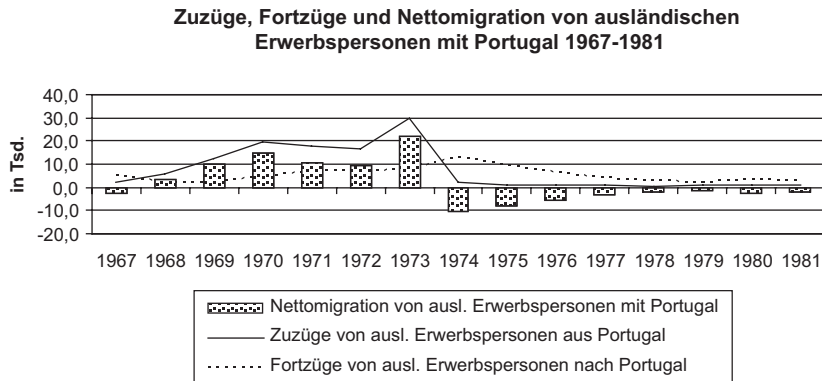


Abbildung 2.13 Bundesrepublik Deutschland: Zuzüge, Fortzüge und Nettomigration von ausländischen Erwerbspersonen mit Portugal 1967-1981. (Datenquelle: Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 164-166)

den Zuzügen von Erwerbspersonen aus Portugal um 92 Prozent. Gleichzeitig stiegen von 1973 auf 1974 die Fortzüge von Erwerbspersonen nach Portugal um 64 Prozent an. Daraus resultierte eine negative Nettomigration von ausländischen Erwerbspersonen aus Portugal in den Jahren 1974 bis 1980.¹⁷¹ (Abbildung 2.13)

Abbildung 2.14 zeigt jedoch, dass sich bei der Migration von Nicht-Erwerbspersonen in den Jahren nach dem Anwerbestopp ein zu der entsprechenden Migration aus Italien, Griechenland und Spanien divergentes Verhalten ergab.

Anders als bei diesen Ländern der frühen Anwerbungsphase ließ sich bei der Nettomigration von Nicht-Erwerbspersonen aus Portugal in den Jahren 1974 und 1975 noch ein positiver Saldo verzeichnen. Dieses abweichende Verhalten wird damit erklärt, dass es sich bei der Zuwanderung aus Portugal bei vielen Arbeitnehmern um ein noch nicht lange Zeit zurückliegendes Ereignis handelte. „In common with the other more recently migratory populations of Turks und Yugoslavs, the entry of dependants continued after 1973 because there were relatively few dependants then living in West Germany and for those migrant workers who made the decision to remain in West Germany, the process of family reunification began or was accelerated.“¹⁷² Diese Entwicklung lässt sich statistisch bis zum Jahre 1975 belegen. Danach scheint diese Form des nachholenden

¹⁷¹Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 164, 166, 168.

¹⁷²Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 149.

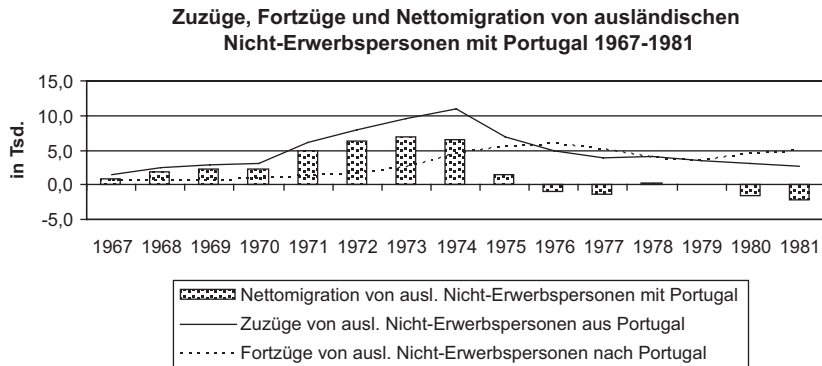


Abbildung 2.14 Bundesrepublik Deutschland: Zuzüge, Fortzüge und Nettomigration von ausländischen Nicht-Erwerbspersonen mit Portugal 1967-1981. (Datenquelle: Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 170-174)

Familiennachzugs überwiegend abgeschlossen gewesen zu sein. Die Zuzüge von Nicht-Erwerbspersonen aus Portugal sanken kontinuierlich, die Fortzüge blieben auf relativ hohem Niveau stabil. Per Saldo ist somit auch im Falle Portugals eine negative Nettomigration von Nicht-Erwerbspersonen in den Jahren 1975 bis 1980 nachzuweisen. Die Familiennachzüge schienen schon Mitte der 1970er Jahre abgeschlossen, bzw. auf einem Niveau, welches nicht mehr in der Summe zu Zuzügen von Familienangehörigen aus Portugal führte.

2.4.3.5 Der Familiennachzug aus Jugoslawien

In den 1960er und 1970er Jahren war die Zuwanderung aus Jugoslawien von großer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland. Der Höhepunkt der Arbeitsmigration aus Jugoslawien lag in den Jahren 1968 bis 1970, in welchen Jugoslawien für die Bundesrepublik mit großem Abstand das Hauptentsendeland ausländischer Arbeitnehmer wurde.¹⁷³ Im Jahre 1971 gab es einen Einbruch bei der Netto-Migration von Arbeitnehmern aus Jugoslawien von 132 Tausend im Jahr 1970 auf 34 Tausend im Jahre 1971. Diese Zahl reduzierte sich 1972 durch Restriktionen der jugoslawischen Regierung bei der Ausreise qualifizierter Arbeitskräfte weiter auf 19 Tausend.¹⁷⁴ Im Vergleich mit den anderen Anwerbeländern

¹⁷³Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 168.

¹⁷⁴Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 168.

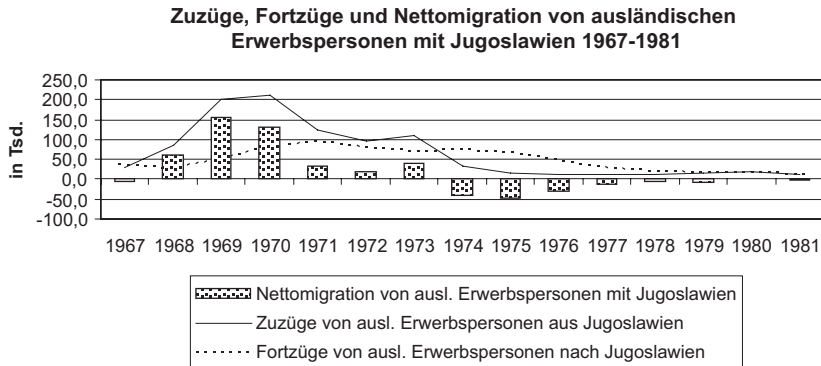


Abbildung 2.15 Bundesrepublik Deutschland: Zuzüge, Fortzüge und Nettomigration von ausländischen Erwerbspersonen mit Jugoslawien 1967-1981. (Datenquelle: Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 164-166)

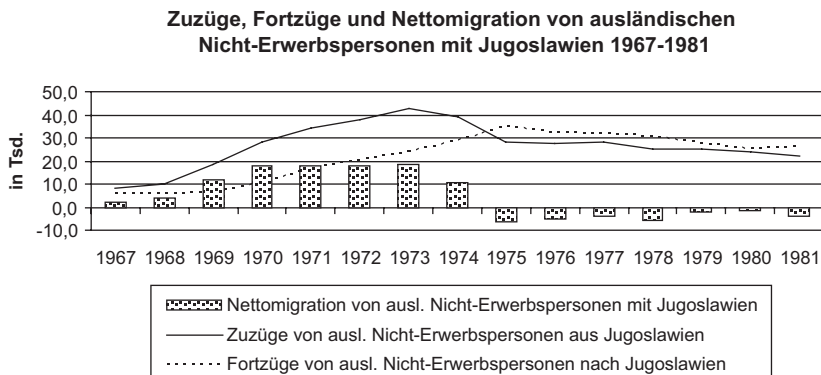


Abbildung 2.16 Bundesrepublik Deutschland: Zuzüge, Fortzüge und Nettomigration von ausländischen Nicht-Erwerbspersonen mit Jugoslawien 1967-1981. (Datenquelle: Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 170-174)

war der Männeranteil unter den ausländischen Arbeitnehmern aus Jugoslawien relativ hoch. Dies führte dazu, dass die im Jahre 1974 auf dem Bundesgebiet gemeldete Bevölkerung aus Jugoslawien die höchste Männerquote und die niedrigste Kinderquote unter allen Anwerbeländern aufwies.¹⁷⁵

¹⁷⁵Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 152, 224.

Abbildung 2.15 weist auf, dass der Anwerbestopp schon im Jahre 1974 die Nettomigration von Erwerbspersonen aus Jugoslawien ins Negative kehrte. Parallel dazu reduzierte sich die Nettomigration der Nicht-Erwerbspersonen um fast 50 Prozent. (Abbildung 2.16) Die Zahl der auf dem Bundesgebiet gemeldeten ausländischen Bevölkerung aus Jugoslawien reduzierte sich von 708 Tausend im Jahre 1974 kontinuierlich auf 610 Tausend im Jahre 1978.¹⁷⁶

Der Abbildung 2.16 ist zu entnehmen, dass der Verlauf der abhängigen Migration mit Jugoslawien mit einer Zeitversetzung dem Verlauf der Arbeitsmigration folgte.

Den Höhepunkt der Nettomigration von Nicht-Erwerbspersonen aus Jugoslawien stellte das Jahr 1973 mit 19 Tausend Personen dar. Danach führte der Rückgang der Zuzüge bei gleichzeitigem Erstarken der Fortzüge von Nicht-Erwerbspersonen zu einer Reduktion auf 10 Tausend Personen im Jahre 1974. In den Jahren 1975 bis 1980 verließen schließlich in der Summe mehr Familienangehörige aus Jugoslawien die Bundesrepublik als in sie einreisten. Dies legt den Rückschluss nahe, dass schon im Jahre 1975 die meisten Familien aus Jugoslawien, welche die Absicht dazu hatten, die Familienzusammenführung auf dem Bundesgebiet durchgeführt hatten.¹⁷⁷ Für Jugoslawien lässt sich somit die Hauptphase des Familiennachzugs in den Jahren 1969 bis 1974 nachweisen.

2.4.3.6 Der Familiennachzug aus der Türkei

Bei der ungewollten Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zum Einwanderungsland¹⁷⁸ wird in der Regel dem Familiennachzug aus der Türkei eine herausragende Bedeutung zugewiesen. Der Einwanderung vieler türkischer Familienmitglieder sei die Tatsache zum großen Teil geschuldet, dass die Anzahl der in der Bundesrepublik lebenden Türken von 653 Tausend im Jahre 1971 auf 1,58 Millionen im Jahre 1982¹⁷⁹ gestiegen war. Aus diesem Grund soll die abhängige Migration mit der Türkei ausführlicher als bei den anderen Hauptanwerbeländern behandelt werden.

¹⁷⁶Vgl. Booth, The migration process in Britain und West Germany, S. 222.

¹⁷⁷Vgl. Booth, The migration process in Britain und West Germany, S. 153.

¹⁷⁸Nach Karl-Heinz Meier-Braun hat die Bundesrepublik Deutschland mit dem im Jahre 2000 in Kraft getretenen neuen Staatsangehörigkeitsgesetz den Schritt zum Einwanderungsland vollzogen. Vgl. Meier-Braun, Einleitung: Deutschland Einwanderungsland, S. 18. Petrus Han hingegen stellt weiterhin fest: „Deutschland ist nach offizieller Politik kein Einwanderungsland. [...] Es gibt daher keine Einwanderungspolitik. Bei dem Zuwanderungsgesetz handelt es sich um die Steuerung der Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften, die die deutsche Wirtschaft braucht.“ Han, Soziologie der Migration 2010, S. 183.

¹⁷⁹Vgl. Han, Soziologie der Migration 2010, S. 184.

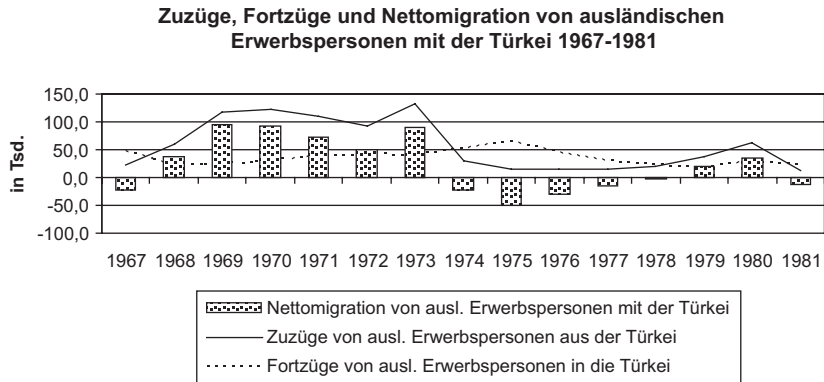


Abbildung 2.17 Bundesrepublik Deutschland: Zuzüge, Fortzüge und Nettomigration von ausländischen Erwerbspersonen mit der Türkei 1967-1981. (Datenquelle: Booth, *The migration process in Britain und West Germany* S. 164-166)

Das erste Anwerbeabkommen mit der Türkei wurde bereits im Jahre 1961 abgeschlossen. In den folgenden Jahren bis 1967 ähnelte die Arbeitsmigration aus der Türkei der aus den Ländern Griechenland und Spanien, wobei sie allerdings nie ganz deren Ausmaß erreichte.¹⁸⁰ (Abbildung 2.17)

Sollte die These sich bewahrheiten, dass der Anwerbestopp von 1973 vor allem zu einem verstärkten Nachzug von Familienangehörigen aus der Türkei führte, dann müsste sich diese Entwicklung auch in den bundesdeutschen Migrationsstatistiken der entsprechenden Jahre niedergeschlagen haben.¹⁸¹

Zuerst müsste ein erhöhter Familiennachzug aus der Türkei durch einen Anstieg der Zuzüge von Nicht-Erwerbspersonen von Ausländern aus der Türkei belegbar sein. Abbildung 2.18 zeigt jedoch, dass dieser nicht zu verzeichnen ist. Die Zuzüge von Nicht-Erwerbspersonen waren in den späten 1960er Jahren kontinuierlich angestiegen. Dieser Anstieg wurde jedoch von 1973 auf 1974 gebremst, um dann von 1974 auf 1975 um ungefähr ein Drittel einzubrechen.¹⁸² Erst in den Jahren 1979 und 1980 hatten die Zuzüge von Familienmitgliedern wieder das Niveau von 1974 erreicht und leicht überschritten. Die Zuzüge der türkischen Angehörigen blieben im Durchschnitt auf dem relativ hohen Niveau,

¹⁸⁰Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 157.

¹⁸¹Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 408.

¹⁸²Zuzüge von Nicht-Erwerbspersonen aus der Türkei 1973: 118 Tausend, 1974: 132 Tausend, 1975: 84 Tausend. Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 170.

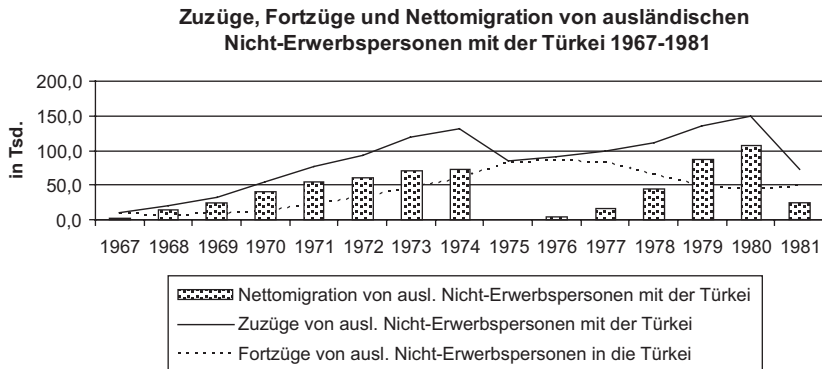


Abbildung 2.18 Bundesrepublik Deutschland: Zuzüge, Fortzüge und Nettomigration von ausländischen Nicht-Erwerbspersonen mit der Türkei 1967-1981. (Datenquelle: Booth, *The migration process in Britain and West Germany*, S. 170-174)

welches sie schon 1973 eingenommen hatten. Ein sprunghafter Anstieg nach dem Anwerbestopp ist nicht zu verzeichnen.

Oft wird die These angeführt, die Fortzüge von Familienangehörigen in die Türkei seien nach 1973 zurückgegangen, da die Rückreisebereitschaft aufgrund des Versagens der Möglichkeit der Wiedereinreise allgemein gesunken sei. Dies hätte zu einer Verstetigung der vorher schon vollzogenen abhängigen Einwanderung nach Deutschland geführt.¹⁸³ Diese These lässt sich im Falle der Türkei statistisch widerlegen. Die Fortzüge von Familienmitgliedern in ihre türkische Heimat erhöhten sich nach dem Anwerbestopp massiv.¹⁸⁴ Erst ab dem Jahre 1977 verringerten sich diese Zahlen wieder. Betrachtet man die Nettomigration von Familienangehörigen aus der Türkei in den 1970er Jahren, dann lässt sich feststellen, dass der Anwerbestopp mit der Zeitverzögerung von einem Jahr vor allem dazu führte, dass sich über drei Jahre hinweg die türkischen Familienmitglieder, welche ins Bundesgebiet einreisten, zahlenmäßig die Waage hielten mit denen, welche das Land verließen. Der starke Familiennachzug aus der Türkei, welcher 1971 bis 1974 zu hohen Nettozuwanderungszahlen geführt hatte, wurde

¹⁸³Vgl. z.B. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, *Ungenutzte Potenziale*, S. 13; Bade, *Ausländer, Aussiedler, Asyl*, S. 45-46.

¹⁸⁴Fortzüge von Nicht-Erwerbspersonen aus der Türkei 1973: 46 Tausend, 1974: 60 Tausend, 1975: 84 Tausend. Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 172.

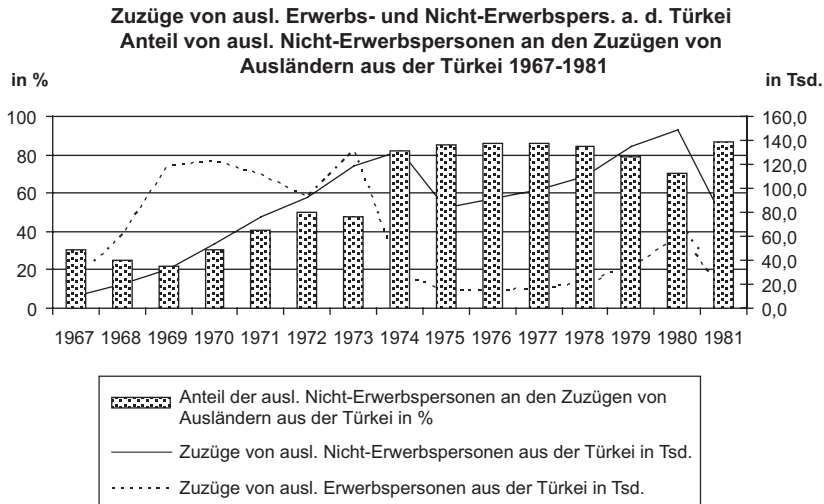


Abbildung 2.19 Bundesrepublik Deutschland: Zuzüge von ausländischen Erwerbs- und Nicht-Erwerbspersonen aus der Türkei - Anteil von ausländischen Nicht-Erwerbspersonen an den Zuzügen von Ausländern aus der Türkei 1967 - 1981. (Datenquelle: Booth, *The migration process in Britain and West Germany*, S. 164-170)

in seiner Bedeutung drastisch reduziert. Es stellt sich die Frage, warum in der Türkei als dem einzigen Land der Hauptanwerbeländer die abhängige Migration in den Jahren 1978 bis 1980 wieder erstarkte und zu einer hohen Nettozuwanderung von Familienmitgliedern in die Bundesrepublik Deutschland führte. Der Versuch einer Antwort soll später erbracht werden.

Vielleicht lässt sich die im Widerspruch zu den bisherigen Ausführungen oft vertretene These einer nach dem Anwerbestopp kontinuierlich großen Bedeutung des Familiennachzugs aus der Türkei folgendermaßen erklären. Betrachtet man die Veränderung des Anteils der Nicht-Erwerbspersonen an den gesamten Zuzügen von Ausländern aus der Türkei, dann scheint in der Tat der Anwerbestopp von 1973 eine massive Erhöhung des Familiennachzugs bewirkt zu haben. Betrug der Anteil von Familienangehörigen an den Zuzügen aus der Türkei im Jahre 1973 noch 47 Prozent, so schnellte er im Jahre 1974 auf eine Quote von 82 Prozent, um auf ähnlich hohem Niveau bis zum Jahre 1980 zu verharren. Der Blick auf die in Abbildung 2.19 dargestellten absoluten Zahlen der Wanderungsbewegungen zeigt jedoch, dass der prozentuale Anstieg sich nicht aus einem Erstarken des Familiennachzugs erklärt, sondern aus dem nicht überraschenden rapiden Einbruch der Arbeitsmigration nach dem Jahre 1973. Die Zuzüge von

ausländischen Erwerbspersonen aus der Türkei verringerten sich von 131 Tausend im Jahre 1973 auf 29 Tausend im Jahre 1974, wohingegen die Zuzüge von Nicht-Erwerbspersonen aus der Türkei von 1973 auf 1974 mit der Steigerung von 118 Tausend auf 132 Tausend verhältnismäßig gering anstiegen, um dann im Jahre 1975 auf 84 Tausend zu sinken.

Der starke Anstieg des Anteils der Zuzüge von Familienangehörigen an den Zuzügen aus der Türkei ist somit der Tatsache geschuldet, dass nach dem Anwerbestopp die Arbeitsmigration aus der Türkei massiv einbrach, wohingegen die Familiennachzüge im Vergleich dazu auf einem relativ hohen Niveau blieben. Der Familiennachzug substituierte nicht die Arbeitsmigration, sondern gewann relativ an Bedeutung, indem er absolut in etwa sein Niveau bewahrte, das er schon vor dem Anwerbestopp erreicht hatte.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich ähnlich wie bei den anderen Anwerbeländern die quantitative Bedeutung der abhängigen Migration mit der Türkei nach dem Anwerbestopp 1973 reduzierte. Der Familiennachzug aus der Türkei führte in den Jahren bis 1978 nicht zu einem entscheidenden Anwachsen der türkischen Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland, da ungefähr gleich viele türkische Familienmitglieder das Land verließen als einreisten. Eine Ausnahmesituation ergab sich in den Jahren 1978 bis 1980, in welchen über die abhängige Migration eine Verstärkung der türkischen Bevölkerung um ca. 240 Tausend Personen zu verzeichnen war.¹⁸⁵ Dies macht einen großen Teil der in der Zeitphase 1973 bis 1980 insgesamt per Saldo über die abhängige Migration eingereisten Anzahl von 404 Tausend türkischen Staatsbürgern aus.¹⁸⁶

Die Gründe für den starken Anstieg des Familiennachzugs aus der Türkei in den Jahren 1978 bis 1980 sind wissenschaftlich bisher nur wenig erforscht. Es ist jedoch plausibel anzunehmen, dass die Hauptgründe in der instabilen Lage der Türkei in diesen Jahren zu suchen sind.¹⁸⁷ Das Jahr 1978 war für die türkische Bevölkerung von wachsendem Terror, politischen Unruhen und drängender wirtschaftlicher Not bestimmt. „Der Staat befand sich wirtschaftlich und sozial in einem desolaten Zustand. Die Faschisten verstärkten ihre Terror-Aktionen. Der Internationale Währungsfonds stimmte dem Wirtschaftsprogramm Ecevit's nicht

¹⁸⁵Nettomigration von Nicht-Erwerbspersonen aus der Türkei 1978: 45 Tausend, 1979: 86 Tausend, 1980: 107 Tausend. Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 170, 172.

¹⁸⁶Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 174. Zwischen 1973 und 1980 erhöhte sich die Zahl der türkischen Staatsbürger in der Bundesrepublik von 911 Tausend im Jahre 1973 auf 1,46 Millionen im Jahre 1980 um 552 Tausend Personen. Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 222.

¹⁸⁷Vgl. Bade, *Ausländer, Aussiedler, Asyl*, S. 96.

zu, so daß dringend benötigte und erhoffte Auslandskredite nicht gewährt wurden. Ecevit wurde hingehalten. Statt in kurzer Zeit wirtschaftliche Erleichterungen zu schaffen, entstanden auch durch versteckten Widerstand bestimmter Unternehmer Versorgungsengpässe. Für Margarine, Zucker, Salz, Zigaretten und Kochgas mußte man in langen Schlangen anstehen.“¹⁸⁸ In dieser sozial und wirtschaftlich prekären Lage blockierten sich die politischen Parteien gegenseitig und waren unfähig, geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der Bevölkerung einzuleiten. Die Lage war derart verworren, dass sich viele Menschen erleichtert zeigten, als am 12. September 1980 das türkische Militär in einem Putsch die Macht an sich zog.¹⁸⁹ Folgt man der Argumentation, dass ein wichtiger Grund für die starke Zunahme der abhängigen Migration von 1978 bis 1980 in den Unruhen in der Türkei zu suchen sei, dann ließe sich damit auch der starke Rückgang dieser Migration im Jahre 1981 erklären.¹⁹⁰ Die türkischen Generäle rechtfertigten ihre Machtübernahme damit, „dass sie den Staat und seine Bürger vor gesellschaftlichen Spaltungen und einem Zusammenbruch der Wirtschaft schützen wollten sowie vor der Anarchie und Gewalt, für die sie die Parteien und Politiker verantwortlich machten. Sie sprachen sich dafür aus, die Autorität des Staates überparteilich wieder herzustellen.“¹⁹¹ Es ist im Rahmen dieser Arbeit nicht nötig, die Legitimität der Errichtung dieser türkischen Militärdiktatur zu erörtern. Für viele Familien könnte die Hoffnung auf die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage in der Türkei dafür Ausschlag gebend gewesen sein, in ihrer Heimat zu verweilen.

Weniger überzeugend erscheint dagegen die These, der Rückgang des Familiennachzugs aus der Türkei im Jahre 1981 sei auf die restriktive bundesdeutsche Ausländerpolitik zu Beginn der 1980er Jahre und die Nachzugsbeschränkungen für Familienangehörige aus Nicht-EG-Staaten zurückzuführen. Ohne anfangs bundesweit einheitlich abgestimmt worden zu sein, regelten diese Maßnahmen vor allem den Ausschluss von 16-jährigen und 17-jährigen ausländischen Jugendlichen vom Recht auf Familiennachzug und den Ausschluss des Nachzugs aus-

¹⁸⁸Pazarkaya, Die Türkei - eine politische Landeskunde, S. 64.

¹⁸⁹Vgl. Ahmad, Geschichte der Türkei, S. 165-166; Pazarkaya, Die Türkei - eine politische Landeskunde, S. 67-68.

¹⁹⁰Die Zuzüge von Nicht-Erwerbspersonen aus der Türkei in die Bundesrepublik Deutschland verringerten sich innerhalb eines Jahres um die Hälfte. Sie reduzierten sich von 149 Tausend Zuzügen im Jahre 1980 auf 73 Tausend Zuzüge im Jahre 1981. Vgl. Booth, The migration process in Britain and West Germany, S. 170.

¹⁹¹Ahmad, Geschichte der Türkei, S. 166.

ländischer Kinder zu einem in der Bundesrepublik allein lebenden Elternteil. Im Bereich des Ehegattennachzugs wurde die Gewährung der Einreise an die Voraussetzungen eines mindestens achtjährigen ununterbrochenen Aufenthalts, der Vollendung des 18. Lebensjahres und einer bestimmten Mindestdauer des Bestehens der Ehe geknüpft.¹⁹² Diese, jeweils nur ausgewählte Bundesländer betreffenden Maßnahmen wurden erst in den letzten Wochen des Jahres 1981 eingeleitet, so dass nicht davon auszugehen ist, dass sie auf die Migrationsbewegungen des Jahres 1981 noch hätten wesentlichen Einfluss nehmen können.¹⁹³

Den Beginn machte der Ausländererlass des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 20. Oktober 1981, welcher die Erlaubnis für einen Nachzug von Ehegatten zu Ausländern der ersten Generation von einer Ehebestandszeit von drei Jahren abhängig machte. Diese Regelung hatte in der Umsetzung zur Folge, dass Ehegatten nach ihrer Heirat noch drei Jahre getrennt leben mussten, bis sie in Baden-Württemberg ein gemeinsames Leben führen konnten.¹⁹⁴ Am 20. November 1981 setzte auch der Berliner Innensenator zahlreiche Einschränkungen des Familiennachzugs in Kraft.¹⁹⁵ Die Bundesregierung reagierte auf diese Initiativen und wollte mit dem Beschluss vom 2. Dezember 1981 zu einer Vereinheitlichung der Beschränkungen der Familienzusammenführungen auf der Ebene der Bundesländer beitragen. „Mit dem genannten Beschluß empfahl die Bundesregierung den Ländern u. a., den Nachzug ausländischer Kinder nur noch bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres zuzulassen und den Ehegattennachzug zu Ausländern der zweiten Generation davon abhängig zu machen, daß der hier lebende Ehepartner bereits einen achtjährigen rechtmäßigen Aufenthalt nachweisen kann und die Ehe bereits ein Jahr bestanden hat. Diese Regelungen sind auf Länderebene keineswegs einheitlich umgesetzt worden.“¹⁹⁶ Mit Ausnahme der Forderung nach einer dreijährigen Mindestbestandszeit der Ehe wurden die durch die

¹⁹²Vgl. Huber, Familiennachzug und Grundgesetz, S. 1-5.

¹⁹³Eine zusammenfassende Darstellung des diesbezüglichen Beschlusses der Bundesregierung vom 2. Dezember 1981 und von Erlassen auf der Ebene der Bundesländer liefert: Bundesverfassungsgericht, Beschluß vom 12. Mai 1987. Wartezeiten für Nachzug von Ausländern, S. 4-7.

¹⁹⁴In Bayern wurde ebenfalls die Forderung nach einer dreijährigen Ehebestandszeit aufgestellt. Versuche des Innenministeriums von Baden-Württemberg, zu einer bundeseinheitlichen Regelung bei der dreijährigen Ehebestandszeit zu kommen, scheiterten. Mit Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Mai 1987 wurde die Regelung der dreijährigen Ehebestandszeit als nicht mit dem Grundgesetz vereinbar verworfen. Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluß vom 12. Mai 1987. Wartezeiten für Nachzug von Ausländern, S. 1.

¹⁹⁵Vgl. Meier-Braun, Deutschland, Einwanderungsland, S. 52.

¹⁹⁶Huber, Europäische Menschenrechtskonvention und Familiennachzug, S. 28.

Erlasse vorgenommenen Einschränkungen des Familiennachzugs in der Folgezeit vom Bundesverfassungsgericht im Grundsatz gebilligt.¹⁹⁷

Unabhängig von der Umsetzung und der Wirkweise der einzelnen Erlasse der Bundesländer ist jedoch nicht davon auszugehen, dass diese für das Jahr 1981 noch eine familiennachzugsbeschränkende Wirkung entfalten konnten.

Ein weiterer möglicher Grund für den Rückgang der Zuzüge von Familienmitgliedern aus der Türkei im Jahre 1981 könnte die Annahme sein, dass bis zu diesem Zeitpunkt schon fast alle Familienmitglieder eingereist waren und sich somit das Reservoir an potentiell Nachzugsberechtigten massiv reduziert hatte.¹⁹⁸ Inwieweit dieser Effekt beim Rückgang des Familiennachzugs eine gewichtige Rolle spielte, bedürfte eingehender Untersuchung. Da es sich dabei jedoch eher um einen linearen Prozess handelt,¹⁹⁹ kann er kaum den abrupten Rückgang des Familiennachzugs aus der Türkei im Jahre 1981, geschweige denn den starken Anstieg der vorangegangenen Jahre erklären. Die bundesdeutsche Politik ging zudem im Jahre 1981 bei der Vorbereitung der rechtlichen Restriktionen für den Familiennachzug nicht davon aus, dass dieses Reservoir an nachzugsberechtigten Familienmitgliedern auch nur ansatzweise schon erschöpft sei.

Zusammenfassend lässt sich somit zur abhängigen Migration bezüglich der Türkei in den Jahren 1973 bis 1981 feststellen, dass dem Familiennachzug beim Anstieg der türkischen Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland eine bedeutende Rolle zukommt. Der Anwerbestopp von 1973 hatte jedoch auch hier wie in den anderen Anwerbeländern eine quantitative Reduzierung des Familiennachzugs zur Folge. Die größte Zunahme der türkischen Bevölkerung durch den Familiennachzug in die Bundesrepublik Deutschland erfolgte in den Jahren vor dem Anwerbestopp und im Zeitraum von 1978 bis 1980.

2.4.3.7 Die soziale Situation nach dem vollzogenen Familiennachzug

Für viele Arbeitsmigranten war das Nachholen von Familienmitgliedern eine Reaktion auf die belastende und destabilisierende Situation der Trennung der Familie. Die Familienzusammenführung in der Bundesrepublik führte die zuvor getrennt lebenden Familienmitglieder wieder in einer häuslichen Gemeinschaft zusammen und ermöglichte dadurch ein gemeinsames Ehe- und Familienleben.

¹⁹⁷Vgl. Renner, Ausländerrecht in Deutschland, § 8 Rn. 75.

¹⁹⁸Johannes Velling formuliert diese These bezogen auf die gesamte ausländische Bevölkerung und den Zeitraum ab 1979. Vgl. Velling, Immigration to Germany in the Seventies and Eighties, S. 7.

¹⁹⁹Vgl. Velling, Immigration to Germany in the Seventies and Eighties, S. 24.

Oft brachte die Zusammenführung auch den erhofften Erfolg. „Durch die Nachholung des Ehepartners kann daher eine positive Auswirkung einmal für den ausländischen Arbeitnehmer selbst gesehen werden, sein soziales Kontaktfeld wird erweitert und seine Familienbindungen, denen für die seelische Stabilität besondere Bedeutung zukommt, werden wiederhergestellt. Es kann weiterhin vermutet werden, daß durch den Nachzug des Ehepartners Frustrationen und Fehlanpassungen der ausländischen Arbeitnehmer eingedämmt bzw. ihr Integrationsprozeß in die deutsche Gesellschaft positiv beeinflußt werden können.“²⁰⁰ Jedoch entstanden für die Familien durch den Familiennachzug auch Belastungen, welche sich negativ auf das innerfamiliäre Leben auswirkten.²⁰¹ Die ausländischen Familien sahen sich in Deutschland oft im Hinblick auf die ungewohnte Lebensumwelt, Wohnsituation, Erziehung und Bildung der Kinder vor neue große Probleme gestellt.²⁰² Viele Frauen stürzten nach ihrer Einreise in eine psychische Krise. Sie fühlten sich der Gesellschaft des Aufnahmelandes fremd, waren sprachlich und kulturell isoliert. Zudem hatten sich die ehelichen Beziehungen durch die oft jahrelange Trennung der Ehepartner verändert. Auf den Frauen lastete zumeist die Aufgabe, das Leben in der Fremde zu organisieren und die Eingliederung der Familie in das neue Umfeld zu bewerkstelligen.²⁰³ „Aber auch für die Männer stellte der Nachzug von Frauen und Kindern eine Zäsur dar. Während er auf der einen Seite als lang ersehnte Normalisierung der eigenen Lebenssituation empfunden wurde, brachte er zugleich auch neue Anforderungen und oft auch Konflikte mit sich.“²⁰⁴ Besonders schwierig gestaltete sich die Lage für die zugezogenen Kinder und Jugendlichen. Neben den Problemen, welche die fremde Sprache und Kultur den Neuankömmlingen bereiteten, standen sie vor der Aufgabe, ihre eigene nationale Identität zu entwickeln. Einerseits sollten sie sich in das deutsche Schulsystem und in die deutsche Gesellschaft integrieren, andererseits sollten sie aber auch den Kontakt zur Kultur der Heimat der Eltern nicht verlieren. „Die Folge davon waren »zweisprachige Analphabeten«, die weder die Sprache ihrer Eltern noch die ihrer Klassenkameraden beherrschten, die dementsprechend sozial isoliert und für eine Berufstätigkeit kaum

²⁰⁰Repräsentativuntersuchung '80, S. 315.

²⁰¹Vgl. Repräsentativuntersuchung '85, S. 214; Bade, Ausländer, Aussiedler, Asyl, S. 43.

²⁰²Vgl. Kühn, Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien, S. 18.

²⁰³Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 414-415.

²⁰⁴Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 415.

qualifiziert waren.“²⁰⁵ Für viele durch den Familiennachzug eingereisten Ehepartner und Kinder stellte sich die Situation somit nicht einfach dar. Die bundesdeutsche Ausländer- und Integrationspolitik sah sich durch einen dem entsprechenden Zwiespalt paralysiert. Einerseits wurde die Notwendigkeit der Intensivierung der integrativen Maßnahmen für die Zugezogenen erkannt,²⁰⁶ andererseits wollte man tunlichst nichts in die Wege leiten, was die Rückkehrwilligkeit der Zugezogenen beeinträchtigen könnte.²⁰⁷ Aufgrund der vielfältigen Unentschiedenheiten wurden die 1970er Jahre zu einem verlorenen Jahrzehnt für die Integration in die Bundesrepublik Deutschland. Dies führte bei den ausländischen Familien oft zu großen psychischen und sozialen Belastungen. Viele Familien entschieden sich aus diesen Gründen für eine Rückkehr in ihre Heimat, viele harrten trotz der Probleme und Widrigkeiten in der Bundesrepublik aus. Ihre Migration verstetigte sich.

2.4.4 Die Verstetigung von Migration in der Bundesrepublik Deutschland

Die enge Korrelation zwischen Familiennachzug und Verstetigung der Migration stellt eine Grundannahme der historischen Migrationsforschung in der Bundesrepublik Deutschland dar. Verstetigung bedeutet dabei im Kontext des bundesdeutschen Migrationsgeschehens den Wandel einer ursprünglich befristeten Zuwanderung in eine dauerhafte.²⁰⁸ Ohne einen genauen Zeitraum zu definieren, wird davon ausgegangen, dass eine dauerhafte Zuwanderung viele Jahre oder Jahrzehnte betrifft.²⁰⁹ Das Phänomen der Verstetigung von Migration lässt sich, unabhängig von der oft unzureichenden Qualität des zur Verfügung stehenden statistischen Datenmaterials, über Wanderungs- und Bevölkerungsstatistiken schwer empirisch fassen.

²⁰⁵Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 238; vgl. Bade, Ausländer, Aussiedler, Asyl, S. 43-44.

²⁰⁶Vgl. Kühn, Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien, S. 3-4.

²⁰⁷Vgl. Berlinghoff, Das Ende der ›Gastarbeit‹, S. 264.

²⁰⁸Vgl. Bade, Ausländer, Aussiedler, Asyl, S. 16.

²⁰⁹Abweichend davon empfehlen die Vereinten Nationen dann von Zuwanderung zu sprechen, sobald eine Person ein Jahr im Zielland lebt. „[...] the change of country of usual residence necessary to become an international migrant must involve a period of stay in the country of destination of at least a year (12 months).“ in: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Recommendations on Statistics of International Migration, S. 10.

2.4.4.1 Nachweis der Verstetigung von Migration über die Anpassung der Bevölkerungsstruktur

Für den empirischen Nachweis einer dauerhaften Einwanderung ist es unabdingbar, die Frage der Verstetigung von Migration methodisch von der Frage des Familiennachzugs zu trennen. Eine hohe internationale Mobilität der einwandernden Familien vorausgesetzt, muss ein einmal erfolgter Familiennachzug nicht zu einer dauerhaften Einwanderung führen. Demnach können Familien als Ganze immigrieren um später auch wieder als Ganze in ihr Heimatland oder ein anderes Land zu migrieren. Die oben dargelegten hohen Zahlen in ihre Heimatländer zurückkehrender ausländischer Familienangehöriger nach dem Anwerbestopp von 1973 können als Beleg dienen, dass dies nicht nur eine rein theoretische Annahme darstellt.

Werden dagegen Familiennachzug und Verstetigung von Migration als zwei notwendig miteinander korrelierte Phänomene verstanden, besteht die Gefahr, die Möglichkeit remigrierender Familien strukturell auszuschließen. Remigrierende Familien kommen nicht mehr in den Blick, weil sie methodisch durch die Annahme der wechselseitigen Verschränkung von Familiennachzug und Verstetigung ausgeschlossen wurden. Dieses Phänomen scheint in der migrationshistorischen Betrachtung der abhängigen Migrationsbewegungen in der Bundesrepublik Deutschland lange Zeit der Fall gewesen zu sein.

Folgend soll die Logik der allgemein anerkannten Indikation der Verstetigung von Migration über den Indikator der Anpassung der Bevölkerung²¹⁰ kurz vorgestellt werden. Es wurde schon dargelegt, dass die internationale Migration in die Bundesrepublik zu Beginn überwiegend aus befristeter Arbeitsmigration bestand. Unter Einführung der plausiblen Annahme, dass eine Verstetigung von Migration mit dem Familiennachzug einhergehe, sollte sich das Maß der Verstetigung des Aufenthalts von Ausländern in den späteren Jahren demnach indirekt über die demografische Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung folgendermaßen nachweisen lassen. Anfangs kamen über die Arbeitsmigration überwiegend Männer jüngeren Alters in die Zuwanderungsgesellschaft. Die Arbeitsaufnahme erfolgte dabei in der Regel mit der Perspektive einer befristeten Tätigkeit im Ausland, um die zurückgebliebenen Familien finanziell zu unterstützen. Dieser Sachverhalt spiegelte sich sodann in der demografischen Struktur der Migrationsbevölkerung wider. Gegenüber der inländischen Bevölkerung war sie stark in den Altersklassen 20 bis 40 Jahre überrepräsentiert, in den anderen Altersklassen jedoch stark unterrepräsentiert; sie wies einen hohen Anteil an Männern

²¹⁰Vgl. Bade, Ausländer, Aussiedler, Asyl, S. 45-47; Heckmann, Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland?, S. 187-188; Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 408.

auf und die Erwerbsquote lag weit höher als die der einheimischen Bevölkerung. Eine von Familiennachzug begleitete Verstetigung der Arbeitsmigration im Sinne des Übergangs von einer befristeten Zuwanderung zu einer dauerhaften Einwanderung musste sich demnach in der Annäherung der Sozialstruktur und der demografischen Daten der Immigrationspopulation an die der einheimischen Bevölkerung niederschlagen.²¹¹ Somit konnte mit dem statistischen Nachweis des Absinkens der Erwerbsquote, der Angleichung der Geschlechterrelation sowie des Ansteigens des Anteils von Kindern, Jugendlichen an der Zuwanderungspopulation von einem Prozess der Einwanderung ausgegangen werden: „die Arbeitsmigranten beginnen sich „einzurichten“ und holen ihre Angehörigen nach.“²¹² Eine Angleichung der Strukturdaten der ausländischen Bevölkerung mit denen der deutschen Population wird weithin als verlässlicher Indikator einer Verstetigung von Migration angenommen.

Es ist jedoch kritisch darauf hinzuweisen, dass diese Methodik den Zusammenhang zwischen Familiennachzug und Angleichung der Bevölkerungsstruktur als Annahme einführt und nicht dazu geeignet ist, den Familiennachzug über eine Angleichung der Bevölkerungsstruktur nachzuweisen. Eine Angleichung der Struktur zwischen der ausländischen und der deutschen Bevölkerung könnte auch andere Ursachen haben als den Familiennachzug. Hätten zum Beispiel nach dem Anwerbestopp überproportional viele junge ledige ausländische Arbeitnehmer²¹³ wieder das Bundesgebiet verlassen, hätte dies auch eine Angleichung der Bevölkerungsstrukturen bewirkt. Gleiches ließe sich von der Möglichkeit der Heirat und Familiengründung schon im Bundesgebiet aufhaltenden Ausländer sagen.²¹⁴

2.4.4.2 Nachweis der Verstetigung von Migration über die Erhöhung des Anteils von Ausländern mit langer Aufenthaltsdauer

Der auf den ersten Blick nahe liegende direkte Nachweis einer Verstetigung der Migration über den kontinuierlichen Anstieg des Anteils der Migranten, wel-

²¹¹Vgl. Heckmann, Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland?, S. 187-191.

²¹²Heckmann, Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland?, S. 188.

²¹³Diese Annahme wäre aufgrund der Ungebundenheit dieser Personengruppe auch plausibel.

²¹⁴Der Indikator der Angleichung der Bevölkerungsstruktur zum Nachweis einer Verstetigung von Migration gilt überhaupt nur bei der, in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik Deutschland zutreffenden, Annahme, dass bei der ersten Einwanderungsphase die Arbeitsmigration dominiert. Migrieren jedoch, wie in den klassischen Einwanderungsländern üblich, ganze Familien über die Staatsgrenzen, dann verliert der Indikator der Bevölkerungsangleichung seine Aussagekraft bezüglich einer Verstetigung der Migration gänzlich. Vgl. Han, Soziologie der Migration 2010, S. 87.

che sich schon seit zehn und mehr Jahren in Bundesgebiet aufhalten, ist für sich genommen nicht valide. Denn eine signifikante Erhöhung der Fertilitätsrate bei der Migrationsbevölkerung, welche auf Verstetigungstendenzen bei der Migration hinweisen könnte, würde im Gegenteil den Bevölkerungsanteil der Migranten, welche sich schon über zehn Jahre im Inland aufhalten, sinken lassen.

2.4.4.3 Nachweis der Verstetigung von Migration über die Reduzierung der Rückkehrrate und der Erhöhung der Aufenthaltsdauer der Migranten

Erfolgversprechend beim Nachweis der Verstetigung von Migration scheint die Methode zu sein, die Bleibetendenz der Ausländer zu messen. Setzt man die jährliche Rückwanderung von Ausländern zur im Bundesgebiet lebenden ausländischen Bevölkerung in Beziehung, kann eine Aussage über die jährliche Fluktuation der ausländischen Bevölkerung getroffen werden. Auf diesem Weg lässt sich statistisch eine Erhöhung der Bleibetendenz nachweisen. „Nach der in den sechziger Jahren hohen Rotation hat sich seither bei allen Nationalitäten der Aufenthalt verfestigt; die Rückkehrraten sanken von über 30% auf rund 5%. Rund die Hälfte der 1973 hier lebenden MigrantInnen ist in Deutschland geblieben.“²¹⁵ Die Annahme, dass sich trotz weiterhin hoher Rückkehrerzahlen²¹⁶ viele ausländische Migranten dauerhaft im Bundesgebiet niederließen, lässt sich auch mit Blick auf die Aufenthaltsdauer der ausländischen Bevölkerung erhärten. Lebten im Jahre 1973 noch 624 Tausend Ausländer schon seit 10 Jahren und länger in Deutschland, waren es im Jahre 1981 schon 1,98 Millionen.²¹⁷ Dies lässt darauf schließen, dass viele Migranten zu Immigranten wurden und sich in der Bundesrepublik Deutschland dauerhaft aufhielten.

2.4.4.4 Nachweis der Verstetigung von Migration über die Reduzierung der Remigration

In der Migrationsforschung wird häufig die These vertreten, dass der Anwerbestopp von 1973 durch die Verhinderung einer erneuten Einreise dazu führte, dass viele ausländische Arbeitnehmer mit ihren Familien keine Ausreise mehr wagten und sich auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland auf Dauer niederließen.²¹⁸

²¹⁵Pagenstecher, Ausländerpolitik und Immigrantenidentität, S. 86.

²¹⁶Vgl. Pagenstecher, Ausländerpolitik und Immigrantenidentität, S. 88.

²¹⁷Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1974, 1982.

²¹⁸Vgl. Bade, Ausländer, Aussiedler, Asyl, S. 45-46; Bade/Oltmer, Normalfall Migration, S. 83; Kielmansegg, Das geteilte Land, S. 399.

Diese Annahme lässt sich jedoch empirisch nicht bestätigen. Bei Betrachtung sowohl der absoluten als auch der relativen Zahlen der Fortzüge von Ausländern wird deutlich, dass in den Jahren direkt nach Erlass des Anwerbestopps eine Erhöhung der Zahl der ins Heimatland zurückkehrenden Ausländer von 526 Tausend im Jahre 1973 auf 580 Tausend im Jahre 1974 bzw. 600 Tausend im Jahre 1975 zu verzeichnen war.²¹⁹ Die Analyse des Anteils der fortziehenden Ausländer am Gesamtbestand der Ausländer in der BRD zeigt ein ähnliches Bild. Verließen innerhalb des Jahres 1973 noch 13,3 Prozent der im Bundesgebiet ansässigen Ausländer das Land, so waren es in den Jahren 1974 und 1975 14,1 Prozent bzw. 14,6 Prozent.²²⁰ Das bedeutet, dass sich in den Jahren nach dem Anwerbestopp empirisch kein Rückgang des Rückkehrverhaltens von Ausländern aus der Bundesrepublik belegen lässt.²²¹ Vielmehr kehrten nach dem Anwerbestopp mehr Ausländer in ihre Herkunftsländer zurück, als dies vor dem Jahre 1973 der Fall war. Der Indikator Remigrationen der Ausländer nach 1973 ist somit nicht geeignet, eine Verstärkung der Verstetigung der Migration durch den Anwerbestopp nachzuweisen.

2.4.4.5 Von der quantitativen zur qualitativen Deskription von Migrationsbewegungen

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich eine durch den Anwerbestopp im Jahre 1973 induzierte und mit dem Familiennachzug in direktem Zusammenhang stehende Verstetigung der Migration in die Bundesrepublik Deutschland nicht empirisch belegen lässt. Der in der migrationshistorischen Forschung oft konstatierte direkte Zusammenhang zwischen Anwerbestopp und Verstetigung der Migration wurde schon vereinzelt in Frage gestellt. „While 1973 remains a crucial turning point in government policy, it is questionable whether it was also the crucial turning point for the migrants’ decision to stay or return, as it is often assumed to have been.“²²² Die Annahme, dass der Anwerbestopp von 1973 zu einer erhöhten Verstetigung der Migration in der Bundesrepublik Deutschland führte, mit der Folge, dass sich das Nachholen von ausländischen Familienmitgliedern aus den Herkunftsländern stark erhöht habe, konnte empirisch nicht belegt werden. Das Gegenteil scheint vielmehr der Fall zu sein. Nach dem Anwerbestopp reduzierte sich die Einreise von Familienmitgliedern aus dem

²¹⁹Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 159.

²²⁰Vgl. Booth, *The migration process in Britain und West Germany*, S. 159, 222, eigene Berechnung.

²²¹Vgl. Pagenstecher, *Ausländerpolitik und Immigrantenidentität*, S. 109.

²²²Oswald/Schönwälder/Sonnenberger, *Einwanderungsland Deutschland*, S. 20.

Ausland stark. Gleichzeitig erhöhte sich der Ausreise von ausländischen Familienmitgliedern in ihre Heimatländer: Die Frage der Möglichkeit einer späteren Wiedereinreise scheint für viele Migranten nicht ausschlaggebend für die Entscheidung zum Verbleib oder zur Rückkehr in die Heimat gewesen sein.

Es zeigt sich, dass an sich plausible Überlegungen zu den Migrationsentscheidungen einzelner Individuen und Familienverbände nicht notwendig über den Weg der Akkumulation zu Entwicklungen führen müssen, welche sich in große Migrationsbewegungen niederschlagen und dementsprechend auch migrationsdemografisch nachweisen lassen.

Um dieses Phänomen besser verstehen zu können, bedarf es eines prinzipiellen Perspektivenwechsels. Der Blick muss von der quantitativen Beschreibung der Migrationsbewegungen auf die Individuen selbst gehen, welche sich für oder gegen eine Migration entscheiden. Im Folgenden soll dieser Weg von der quantitativen Erfassung des Familiennachzugs bzw. der abhängigen Migration zu einer qualitativen Erfassung des Familiennachzugs gegangen werden. Es geht bei letzterer darum, die Gründe für Migrationsentscheidungen zu eruieren, das heißt, zu verstehen, warum Individuen oder auch ganze Familien die folgenschwere Entscheidung zur Migration treffen. Diese Fragestellung führt zum him Themenkomplex der Migrationstheorien. „Die Theorien der Migration haben den Anspruch, eine systematische, strukturell-fundierte Antwort auf die Frage zu geben, warum Menschen migrieren. Dabei sollen die möglichen Ursachen, Verläufe und Folgen der Migrationsbewegungen typologisiert werden.“²²³ Im Folgenden sollen die Migrationstheorien aus der Perspektive ihres Ertrages für die Migrationsform der abhängigen Migration eingehend betrachtet werden.

²²³Liakova, Migrationstheorien, S. 35.

Der Familiennachzug in die Bundesrepublik
Deutschland

Eine sozioethische Untersuchung aus
migrationssoziologischer Perspektive

Lingl, W.

2018, XII, 182 S. 19 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-19639-4