

Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik

Staatsangehörigkeit | Einwanderung | Asyl und Flüchtlinge | Kultur | Einreise und Aufenthalt | Integration | Arbeit und Soziales | Europa

Herausgeber:

Nele Allenberg

*Deutsches Institut für
Menschenrechte, Berlin*

Prof. Dr. Jürgen Bast
Universität Gießen

Prof. Dr. Jan Bergmann
*Präsident des Verwaltungsgerichts,
Stuttgart*

Prof. Dr. Uwe Berlit
*Vorsitzender Richter am
Bundesverwaltungsgericht a.D.,
Leipzig*

Dr. Wolfgang Breidenbach
Rechtsanwalt, Halle

Prof. Dr. Anuscheh Farahat
Universität Wien

Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano
Universität Kassel

Katrin Gerdsmeyer
Deutscher Caritasverband e.V., Berlin

Dr. Michael Griesbeck
*Vizepräsident Bundesamt für
Migration und Flüchtlinge, Nürnberg*

**Prof. (Yeditepe Univ. Istanbul) Dr.
Rolf Gutmann**
Rechtsanwalt, Schorndorf

Andrea Houben
*Vorsitzende Richterin am
VG Düsseldorf*

Prof. Dr. Constanze Janda
Universität Speyer

Dr. Sebastian Klaus
Rechtsanwalt, Darmstadt

Prof. Dr. Winfried Kluth
Universität Halle

**RiBVerfG Prof. Dr.
Christine Langenfeld**
Karlsruhe/Göttingen

Prof. Dr. Anna Lübke
Hochschule Fulda

Johanna du Maire
*Dienststelle des Bevollmächtigten
des Rates der EKD, Berlin*

Thomas Oberhäuser
Rechtsanwalt, Ulm

Andreas Pfersich
*Präsident des Verwaltungsgerichts,
Halle*

Dr. Hans-Eckhard Sommer
*Präsident Bundesamt
für Migration und Flüchtlinge*

Prof. Dr. Daniel Thym
Universität Konstanz

Ulrich Weinbrenner
*Ministerialdirektor,
Bundesministerium des
Innern und für Heimat, Berlin*

Schriftleitung:

Prof. Dr. Winfried Kluth
*(Abhandlungen – V.i.S.d.P.)
Universitätsplatz 10a
06099 Halle
E-Mail: zar@nomos-journals.de*

PräsVG Andreas Pfersich
*(Rechtsprechung)
E-Mail: an.pfersich@googlemail.com*

Prof. Dr. Jürgen Bast
*(Rezensionen)
E-Mail:
jurgen.bast@recht.uni-giessen.de
Homepage: www.zar.nomos.de*

EDITORIAL

70 Jahre deutsch-italienisches Anwerbeabkommen

Das 70-jährige Jubiläum des deutsch-italienischen Anwerbeabkommens am 20.12.2025 gibt Anlass, sich mit den Gründen und Lösungen eines Arbeitskräftemangels zu befassen und einen Vergleich zur Situation heute zu ziehen.

Das Abkommen war das erste seiner Art im Nachkriegsdeutschland und begründete die Zuwanderung der sogenannten Gastarbeiter. Es diente als Modell für weitere, z. B. mit Griechenland (1960), Spanien (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968). Das deutsch-italienische Anwerbeabkommen zeigt exemplarisch einige Faktoren, aus denen wir auch für die heutigen Herausforderungen lernen können.

Betrachtet man die Entstehungsgeschichte, zeigt sich, dass das Abkommen einen längeren Vorlauf hatte. Schon 1953 bekundete die italienische Regierung ein Interesse an einer Zuwanderung von italienischen Staatsbürgern in den deutschen Arbeitsmarkt. Die Reaktion in Deutschland war angesichts einer immer noch hohen Arbeitslosigkeit unter den Vertriebenen eher verhalten. Insbesondere die Gewerkschaften wiesen auf die Gefahr des Lohndumpings hin. Erst ein starker Rückgang der Arbeitslosigkeit in den folgenden zwei Jahren, der mit einem Anstieg der offenen Stellen einherging, und ein erkennbarer Arbeitskräftemangel zum Beispiel in der Landwirtschaft und im Baugewerbe führten dazu, dass die ins Stocken geratenen Verhandlungen wieder aufgenommen wurden. Schließ-

lich unterzeichneten der deutsche Arbeitsminister *Anton Storch*, der deutsche Botschafter *Clemens von Brentano* und der italienische Außenminister *Gaetano Marino* am 20. Dezember 1955 in Rom die „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.“

Das Ziel wird in der Präambel beschrieben, nämlich „einen hohen Beschäftigungsstand der Arbeitskräfte zu erreichen und die Produktionsmöglichkeiten voll auszunutzen.“ Dazu teilt die Bundesregierung, wie Artikel 1 formuliert, „wenn sie einen Mangel an Arbeitskräften feststellt, den sie durch Hereinnahme von Arbeitern italienischer Staatsangehörigkeit beheben will, der Italienischen Regierung mit, in welchen Berufen oder Berufsgruppen und in welchem annäherndem Umfange Bedarf an Arbeitskräften besteht. Die Italienische Regierung teilt der Bundesregierung mit, ob sie grundsätzlich die Möglichkeit sieht, diesen Bedarf zu decken.“ Die deutschen Arbeitgeber meldeten ihre Stellenangebote an die Landesarbeitsämter, die sie an die sog. deutsche Kommission, die von der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung nach Italien entsandt wurde, weitergaben, welche dann das Vorliegen der Voraussetzungen, insbesondere die berufliche und gesundheitliche Eignung der Bewerber für den zu besetzenden Arbeitsplatz

feststellte und die Reise zu den Arbeitgebern organisierte. Das Abkommen enthielt auch Regelungen über die Aufenthaltserlaubnis, die Arbeitserlaubnis (längstens ein Jahr), die Organisation des Transports zu den Arbeitgebern und deren Kostentragungspflicht. Sogar die Reiseverpflegung für die Fahrten wurde geregelt.

Mit dem Abkommen waren seitens der Bundesrepublik organisierte Massenwerbungen möglich und Italien hatte die Möglichkeit, die Voraussetzungen einer assistierten Auswanderung zu schaffen. Dazu errichtete der italienische Staat Emigrationszentren u. a. in Verona und Neapel. Obwohl die Anwerbung nur schleppend anließ (ca. 10.000 Arbeitskräfte im Jahr 1956 von einem gemeldeten Bedarf von 31.000), kamen bis 1961, dem Eintritt der Arbeitnehmerfreizügigkeit infolge der Europäischen Verträge, ca. 250.000 italienische Arbeitskräfte auf der Grundlage des Abkommens nach Deutschland. Hauptbranchen, in denen italienische Arbeitnehmer 1961 tätig waren, waren das Baugewerbe und die Eisen- und Metallherstellung und -verarbeitung, wohingegen die Landwirtschaft schon 1961 nur eine untergeordnete Rolle spielte. 1970 betrug die Anzahl italienischer Arbeitnehmer über 400.000, die zu über einem Drittel in der Eisen- und Metallverarbeitung beschäftigt waren.

Italien blieb der einzige EWG-Staat, der Arbeitskräfte abgab (Belgien, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande waren gleichfalls Aufnahmeländer). Nach Wirksamwerden der EWG-Arbeitnehmerfreizügigkeit 1961 überstieg die Zahl der „freien Einreisen“ bald die der kommissions-geförderten. Gleichwohl kann der Vertrag mit Italien als Vorbild für die nachfolgenden Anwerbeabkommen gesehen werden. Vor allem aber setzte sich mit dem deutsch-italienischen Abkommen die Einsicht durch, dass der konjunkturelle Aufschwung der 50er Jahre („Wirtschaftswunder“) nur Bestand haben würde, wenn auch ausländische Arbeitskräfte beschäftigt werden. So kamen im Rahmen der Anwerbeabkommen bis zum Anwerbestopp 1973 ca. 14 Mio. sog. Gastarbeiter nach Deutschland. Etwas mehr als 11 Mio. von ihnen kehrten in ihre Herkunftsländer zurück. Das Foto, auf welchem dem millionsten Gastarbeiter, Hr. *Armando Rodrigues de Sá* aus Portugal, am 10. September 1964 in Köln ein Moped als Willkommensgeschenk überreicht wurde, ist allseits bekannt. Dieses Moped ist heute im Haus der Geschichte in Bonn ausgestellt.

Der überwiegende Teil der sog. Gastarbeiter waren Männer. Etwa zwei Drittel der italienischen Arbeitskräfte kam aus dem strukturschwachen Süden. Die Familien blieben zuhause. Im Abkommen waren auch Regelungen zum Lohntransfer vorgesehen. Familiennachzug war ebenfalls geregelt, allerdings wurde davon nur selten Gebrauch gemacht. Die Unterbringung war in speziellen Unterkünften vorgesehen, die vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellt werden mussten. Die Arbeitenden blieben weitgehend unter sich und hatten mit dem Gefühl der Isolation und Heimweh zu kämpfen. Laut Abkommen sollten „Assistenten der italienischen sozialen und kirchlichen Organisationen in Zusammenarbeit mit Vertretern entsprechender deutscher Organisationen die Eingewöhnung der italienischen Arbeiter in die neuen Lebensverhältnisse fördern.“ Integrationsmaßnahmen wie Sprachkurse gab es fast nicht, weil nicht nur die deutsche Aufnahmegesellschaft, sondern auch die sog. Gastarbeiter selbst davon ausgingen, dass sie nur auf Zeit in Deutschland bleiben. Erst als die deutsche Wirtschaft sich gegen ein Rotationssystem wehrte, bei dem sie Arbeitnehmer immer wieder neu hätten anlernen müssen, hatten sich die Rahmenbedingungen

verändert. Dazu kam, dass insbesondere die Arbeitsmigranten aus Süditalien wegen der allgemeinen Abwanderung bei Rückkehr nicht mehr die gleichen Perspektiven für sich sahen wie noch in den 50er Jahren. Aber auch nach der Abkehr vom ursprünglich geplanten Rückkehrkonzept unterblieben Integrationsangebote.

Bereits 1979 hatte der erste deutsche Ausländerbeauftragte, der ehemalige nordrhein-westfälische Ministerpräsident *Heinz Kühn*, im sog. Kühn-Memorandum das Problem angesprochen und unter explizitem Bezug auf die angeworbenen Arbeitnehmer und ihre Kinder formuliert: „Die bisherige Entwicklung und die bisherigen Maßnahmen sind offenbar zu sehr von der Priorität arbeitsmarktpolitischer Gesichtspunkte geprägt worden, während die ebenso gewichtigen sozial- und gesellschaftspolitischen Postulate nachrangig erschienen.“ Die Unabhängige Kommission Zuwanderung (UKZu) unter Leitung von *Rita Süßmuth* hat daher 2001 staatliche Integrationsangebote gefordert, die als Integrationskurse und Migrationserstberatung ihren Niederschlag im Zuwanderungsgesetz von 2005 fanden. Den großen gedanklichen Fehler der Zuwanderungspolitik nach 1955 hat der Schweizer Schriftsteller *Max Frisch* bereits 1965 auf folgende bekannte Formel gebracht: „Wir riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen.“

Seit der Erkenntnis, dass Deutschland wegen des demografischen Wandels auf eine Fachkräftelücke zusteuert, wurde versucht, die Zugangswege zu vereinfachen und Deutschland für Fachkräfte attraktiver zu machen. Bereits im Hochqualifiziertenrichtlinienumsetzungsgesetz 2012 war nicht nur die Einführung der Blauen Karte EU vorgesehen, sondern auch Erleichterungen für den Fachkräftezugang. Ebenso wurden durch zahlreiche Verbesserungen beim Familiennachzug in Umsetzung der Forscherrichtlinie versucht, Deutschland attraktiver zu machen. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und das Fachkräfteeinwanderungsweiterentwicklungsgesetz hatten nicht nur die Fachkraft, sondern auch die Familie im Blick, wie z. B. der neue § 36 III AufenthG zeigt. Gleichwohl muss Deutschland nicht nur auf der Ebene der gesetzlichen Rahmenbedingungen, sondern auch auf der Ebene der „weichen“ Faktoren attraktiver werden. Integration ist mehr als Arbeitsmarktintegration. Die Fachkräfte kommen mit ihren eigenen Erfahrungen, Wünschen und Bedürfnissen. Die Ankommenden müssen das Gefühl haben, willkommen zu sein, und sie müssen die Möglichkeit haben, bei kompetenten Stellen schnell Rat, Auskunft und Hilfe im für sie vielfach als unübersichtlich empfundenen deutschen Ämterwesen zu bekommen. Die Ehegatten und deren Bedarfe sind ebenso in den Blick zu nehmen wie die Bedürfnisse der Kinder und ggf. der Eltern der Fachkraft. Vor allem ist die schnelle Teilhabe nicht nur am Arbeitsleben, sondern am gesellschaftlichen Leben zu fördern, damit es nicht später heißt: „Wir riefen Fachkräfte, und es kamen Menschen.“

Dr. Michael Griesbeck

Neu in Ihrem Abonnement:

Der monatliche Newsletter „Informationsdienst Migrationsrecht (MigRI)“! Sie haben die aktuelle Ausgabe des MigRI noch nicht automatisch per E-Mail erhalten? Dann registrieren Sie sich gratis unter nomos.de/migri.