

Gastarbeiterpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Autor(en): **Hollenberg, Wilfried A.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **47 (1967-1968)**

Heft 6

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162006>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

sie sich auf völlig unterschiedliche Wirtschaftsordnungen beziehen, nicht mehr identisch sein. Es ist somit bei einer Beurteilung der einzelnen Reformprojekte und Reformvarianten nicht von den Namen, sondern von den Begriffsinhalten auszugehen. Dadurch lassen sich Fehlinterpretationen und Fehlschlüsse vermeiden, die dann leicht entstehen, wenn nur auf, aber nicht *hinter* die Mauern der Reformgebäude geblickt wird. Die Verwirrung in der Reformdiskussion im Westen ist denn auch zu keinem geringen Teil auf diesen Tatbestand zurückzuführen.

Der Reformismus ist — das sollten diese Betrachtungen zeigen — ein äußerst vielschichtiges Phänomen, das sich noch nicht in einer festgefügtten, kristallinen und damit durchsichtigen Struktur verdichtet hat. Es hat vielmehr noch eine liquide Form. Welcher Aufbau nach dem Abschluß des Eindampfungsprozesses dereinst entstehen wird, ist heute nicht mit Sicherheit auszumachen. Zu viele Unbekannte sind in dieser Gleichung enthalten. Die Abschätzung der Zukunft muß auf diesem Gebiet dem politischen Spekulant, dem begabten Visionär überlassen bleiben.

Gastarbeiterpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

WILFRIED A. HOLLENBERG

Während die Schweiz als eines der demokratischsten und wirtschaftlich stabilsten Länder Europas seit jeher in größerem Umfang ausländische Arbeitskräfte beschäftigt hat, gab es dies in Deutschland beziehungsweise der Bundesrepublik nur periodisch. Besonders in den letzten Jahren vor dem Ersten Weltkrieg waren im damaligen Deutschen Reich zahlreiche Arbeitnehmer aus Polen und anderen Oststaaten sowie aus Italien beschäftigt. Nach dem Kriege, während der großen Wirtschaftskrise bis zu Beginn des Zweiten Weltkrieges waren die Ausländer als Angebotsfaktor des Arbeitsmarktes nicht relevant. Die im Zweiten Weltkrieg in Deutschland beschäftigten «Fremdarbeiter» bleiben wegen des Zwangscharakters ihres Aufenthaltes außer Betracht. Erst ab 1954 ist die Beschäftigung von Ausländern für die Bundesrepublik statistisch wieder von Interesse; ab 1959 wird sie auch von der Öffentlichkeit wahrgenommen. Damit beginnen ent-

scheidende Probleme, in deren Handhabung die Schweiz eine viel längere Übung und Erfahrung hat. Gemeinsam ist zunächst beiden Ländern, daß die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im wesentlichen als Ausdruck einer ökonomisch induzierten Wanderungsbewegung interpretiert werden kann, die auf dem großen Mangel an Arbeitskräften in der Schweiz und in Deutschland sowie einem überschüssigen Arbeitskräftepotential in Italien, Griechenland, Spanien, der Türkei und so weiter beruht. Diese Gemeinsamkeit reizt zum Vergleich. Der wesentlichste Unterschied der Ausländerbeschäftigung in beiden Ländern ist hingegen gradueller Natur. Während in der Schweiz fast dreißig Prozent aller Erwerbstätigen Ausländer sind, betrug dieser Anteil in der Bundesrepublik im Sommer 1966 nur fünf bis sechs Prozent, regional auch über zehn Prozent. Dieser quantitative Aspekt bleibt indes auf die Qualität der Probleme nicht ohne Einfluß. Kurz, man könnte sagen, Ziel der schweizerischen Ausländerpolitik ist der sinnvolle Schutz vor Überfremdung; Ziel der deutschen Ausländerpolitik müßte unter Berücksichtigung der langfristigen ökonomischen Notwendigkeiten die sinnvolle Integration dieses Personenkreises sein.

Wie sieht nun die Lage der Ausländer im Nachbarland der Schweiz — also in Deutschland — aus? Welche Probleme ergeben sich? Wie versucht man sie zu lösen? Mit diesen Fragen soll sich der folgende Beitrag beschäftigen.

Der gegenwärtige Stand der Ausländerbeschäftigung

Analysiert man zunächst die bisherige Entwicklung der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik — etwa seit 1954 — dann ergibt sich bis einschließlich Juni 1966 eine Steigerung von 73000 auf 1314000, das ist eine Zunahme um 1800 Prozent. Maßgeblich für diesen starken Anstieg waren nicht allein das wirtschaftliche Wachstum der Bundesrepublik, sondern ebenso die Verschlechterung des Bevölkerungsaufbaues zu Ungunsten der Erwerbstätigen und in der letzten Zeit auch in verstärktem Umfang die Arbeitszeitverkürzungen. Auf der Seite des Arbeitskräfteangebots haben die günstige Konkurrenzstellung der Bundesrepublik am internationalen Arbeitsmarkt und die freien Arbeitsmarktreserven der gegenwärtigen «Anwerberländer» diesen Anstieg ermöglicht. Obwohl in dem betrachteten Zeitraum das verfügbare Arbeitskräftepotential erhöht werden konnte (vgl. Grafik) und gleichzeitig die Zahl der Arbeitslosen auf 147000 (minus 880 Prozent) zurückgeführt worden ist, gelang nur eine begrenzte Deckung des Arbeitskräftebedarfs. Dieses kommt deutlich in der Entwicklung der amtlich ausgewiesenen offenen Stellen (plus 374 Prozent) und der freien Stellen (offene Stellen zuzüglich ausländische Arbeitnehmer) zum Ausdruck (plus 789 Prozent). Ein Vergleich der Kurven der ausländischen Arbeit-

nehmer und der freien Stellen zeigt aber, daß beide sich einander annähern, was nichts anderes bedeutet, als daß die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer langfristig immer mehr zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs beigetragen hat, und zwar mit steigender Tendenz. Wie wird nun diese quantitative Entwicklung von den verschiedenen Institutionen für die Zukunft eingeschätzt?

Auffällig ist zunächst, daß abhängig von den verschiedenen Voraussetzungen die Größenordnung der geschätzten Beschäftigtenzahl ausländischer Arbeitnehmer etwa gleich ist. So schätzt die EWG-Kommission 1,6 Mio ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik bereits für 1970; die schweizerische Propos AG 1,8 Mio bis 1975 und das Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen an der Universität Münster — je nach den Annahmen über die maßgeblichen Faktoren — 1,6 bis 2,0 Millionen bis 1980.

Qualitativ ist festzuhalten, daß die ausländischen Arbeitnehmer heute im wesentlichen aus den Ländern Italien, Griechenland, Spanien, der Türkei, Portugal, Jugoslawien, Tunesien und Marokko kommen. Der Anteil der Ausländer aus den EWG-Staaten fiel von 52,7 Prozent 1962 auf 38,9 Prozent 1965. Etwa ein Drittel aller Ausländer sind in der Eisen- und Metall-Erzeugung und -Verarbeitung; ein knappes Viertel im Verarbeitenden Gewerbe; ein Fünftel im Bau-, Ausbau- und Bauhilfsgewerbe und weniger als 5 Prozent im Bergbau beschäftigt. Rund ein Viertel aller Ausländer sind Frauen.

Grundlagen der bisherigen Ausländerpolitik

Der oben gezeigte starke Anstieg der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer war letztlich nur durch die verhältnismäßig liberale Wanderungspolitik der Bundesrepublik möglich, die gleichzeitig durch starke ökonomische und politische Argumente mit bestimmt ist. Sie basiert formell auf dem EWG-Vertrag sowie zwischenstaatlichen Vereinbarungen mit den «Anwerbeländern». Materiell reicht sie von der Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb der EWG bis zu Mengen- und/oder Qualifikationsbeschränkungen.

Bilaterale Wanderungsabkommen

Folgende Vertragstypen sind zu unterscheiden:

Verträge, die in ihrem ökonomischen Effekt mit dem EWG-Vertrag (Art. 48/49) konform sind (Typ I).

Bilaterale Verträge außerhalb der EWG ohne Mengen- und Qualifikationsbeschränkung (Typ II).

Bilaterale Verträge mit Mengen- und ohne Qualifikationsbeschränkungen (Typ III).
Bilaterale Verträge mit Mengen- und Qualifikationsbeschränkungen (Typ IV).

Die Auswirkungen dieser Verträge auf dem innerdeutschen Arbeitsmarkt sind je nach dem Vertragstyp unterschiedlich.

Im einzelnen wurden von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland mit folgenden Staaten bilaterale Verträge geschlossen:

Italien	(Typ I)
Griechenland	(Typ II)
Spanien	(Typ II)
Türkei	(Typ II)
Portugal	(Typ II)
Tunesien	(Typ III)
Marokko	(Typ IV)

Wie sehr bei diesen Verträgen das politische Moment hineinspielt, zeigt bereits die Tatsache, daß anläßlich des Staatsbesuches des Bundespräsidenten in Marokko die illegale Einwanderung zahlreicher Marokkaner seitens der Bundesrepublik nachträglich legalisiert wurde.

Materiell besteht gegenwärtig die Tendenz, die Vertragstypen II bis IV in Richtung Typ I fortzuentwickeln. Das bedeutet aber nichts anderes, als daß die Vorschriften der EWG über die Freizügigkeit des Arbeitsmarktes auch für die Nicht-EWG-Länder eine steigende Bedeutung gewinnen. Dabei ist einleuchtend, daß Griechenland, Spanien, etc. insbesondere auf die Vorteile, die die EWG-Vorschrift den Staatsangehörigen aus den Mitgliedstaaten gibt, abzielen.

Freizügigkeit in der EWG

Die Freizügigkeitsverordnung der EWG Nr. 38/64 sowie die zugehörigen Richtlinien Nr. 64/240 und Nr. 64/221 stellen Übergangsvorschriften dar, die schrittweise die vollständige Freizügigkeit der Arbeitsmärkte der EWG-Mitgliedstaaten herbeiführen sollen. Wesentliche Merkmale dieser Vorschriften sind:

Das Recht des Arbeitnehmers eines Mitgliedstaates sich um eine offene Stelle in einem anderen Mitgliedstaat ohne Einschränkung zu bewerben (Art. 1 und 8 der Verordnung).

Das Recht auf gleichen Lohn.

Das Recht auf gleiche Wohnungsversorgung (Art. 10 VO).

Das Recht auf Bildung (Art. 12 und 21 der VO).

Diese wenigen Ausführungen genügen bereits um festzustellen, daß die ökonomischen Grundlagen der deutschen und schweizerischen Ausländerpolitik in vielen Teilen gleichartig, die politischen Ausgangspunkte jedoch sehr verschieden sind. Daraus ergeben sich notwendigerweise verschiedene Probleme und Ansatzpunkte zu ihrer Lösung.

Wirtschaftliche Probleme

Kennzeichnend für die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer ist zunächst die Tatsache, daß die Beschäftigung von Ausländern als solcher Ergebnis einer wirtschaftlichen Problemstellung ist, andererseits aber auch beträchtliche neue Probleme ökonomischer Art aufzeigt. Die Frage zum Beispiel nach der Zweckmäßigkeit der Beschäftigung von Ausländern (vgl. dazu auch: Tuchtfeldt, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz, in: Wirtschaftsdienst, 45. Jg., Hamburg 1965, S. 643/44) in Deutschland und der Schweiz kann dabei nur sinnvoll beantwortet werden, wenn die Ausländer gleichzeitig als Produktionsfaktor am Arbeitsmarkt und als Konsument am Gütermarkt angesehen werden.

Die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit einer Beschäftigung von Ausländern muß anhand mehrerer Kriterien geprüft werden. Soweit ökonomische Maßstäbe angelegt werden, gipfelt das Problem der Ausländerbeschäftigung in der Frage, inwieweit die Güterversorgung der Volkswirtschaft durch die Beschäftigung von Ausländern verbessert wird. Zur Beantwortung dieser Frage muß man von der These ausgehen, daß ein ausländischer Arbeitnehmer dann zur Verbesserung der Güterversorgung in Deutschland beiträgt, wenn der Ertrag der von ihm erzeugten Güter und Dienste den volkswirtschaftlich relevanten Aufwand hierfür übertrifft. Eine exakte statistische Beantwortung dieser Frage ist gegenwärtig noch nicht möglich; immerhin soll versucht werden, anhand einiger Subkriterien wenigstens der Tendenz nach eine gültige Antwort zu finden. Dabei erscheint es insoweit zweckmäßig, bei einer einzelwirtschaftlichen Betrachtungsweise dem ausländischen Arbeitnehmer den in der Qualifikation entsprechenden einheimischen Arbeiter gegenüberzustellen.

Unternehmerische Aspekte

Geht man zunächst von unternehmerischen Daten aus, dann ist festzuhalten, daß in der Bundesrepublik sowohl bei normal verlaufender Konjunktur als auch bei einer Hochkonjunktur in beträchtlichem Umfang Arbeitskräfte fehlen. Diese Tatsache ist einmal darauf zurückzuführen, daß der Bevölkerungsaufbau zunehmend ungünstiger wird, das heißt, die Rentnerquote sich beträchtlich etwa bis Mitte der 70er Jahre erhöhen wird, und zum anderen sowohl finanzielle Mittel als auch gleichfalls Arbeitskräfte zur schnelleren Realisierung des technischen Fortschritts fehlen. Abgesehen davon, daß gerade auf dem Dienstleistungsfaktor viele Deutsche nicht mehr bereit sind, die dort angebotenen Stellen zu übernehmen. Sofern bei dieser Datenkonstellation der Unternehmer expandieren will und kaum deutsche Arbeitnehmer am heimischen Markt zur Verfügung stehen, bleiben nur zwei

Möglichkeiten: Verlagerung der Produktion ins Ausland oder Einstellung ausländischer Arbeitnehmer.

Gegen die erste Alternative sprechen meistens das spezifische Auslandsrisiko, die relativ hohen Kosten trotz verhältnismäßig billiger (aber auch unerfahrenerer Arbeitskräfte) und nicht zuletzt die Marktferne der Produktionsstätten, die nicht selten kostenmäßig sehr bedeutsame Auswirkungen zeigt. Diese und andere Gründe haben die meisten deutschen Unternehmer dazu bewogen, ausländische Arbeitnehmer einzustellen, obwohl ihre Beschäftigung auch in der Bundesrepublik zusätzliche Kosten verursacht. Als zusätzliche Kostenverursachungsgrößen gelten im wesentlichen:

- Anwerbung,
- Längere Anlern- und Einarbeitungszeit,
- Größere Fluktuation,
- Krankheits- und Unfallhäufigkeit,
- Spezifische betriebliche Sozialleistungen,
- Unterbringungsverpflichtung,
- Allgemeine Verwaltungskosten.

Insgesamt ergeben sich Mehrkosten von durchschnittlich 11 Prozent. Die ertragsmäßige Bedeutung dieses Ergebnisses wird noch durch die Tatsache unterstrichen, daß die ausländischen Arbeitnehmer bei der derzeitigen durchschnittlichen Aufenthaltsdauer nicht die Leistung eines vergleichbaren Deutschen erbringen. Gemessen in Prozent der Normalleistung eines deutschen Kollegen am gleichen Arbeitsplatz schwankt der Leistungsindex des Ausländers zwischen 84,6 im Bergbau und 98,9 im Verarbeitenden Gewerbe. Diese Ergebnisse lassen verschiedene Schlußfolgerungen zu:

Verglichen mit den Risiken einer Auslandsproduktion dürften diese Mehrkosten noch unterhalb der üblichen Risikogrenze liegen.

Die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer dürfte kaum dazu angehtan gewesen sein, die Lohnkosten der Betriebe zu senken; ein direkter Lohndruck ist von den Ausländern nicht ausgegangen.

Im Falle einer konjunkturellen Abschwächung wird — konstantes deutsches Arbeitskräfteangebot vorausgesetzt — die Nachfrage nach Ausländern aus Kostengründen beträchtlich sinken.

Fiskalische Aspekte

Welche Überlegungen sprechen nun dafür, ob die Aufwendungen oder die Erträge im öffentlichen Bereich überwiegen? Gegenwärtig — diese Einschränkung ist wichtig — darf wohl festgestellt werden, daß die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer für den Fiskus und seine Nebenfisken außerordentlich positiv zu bewerten ist. Da Gastarbeiter als Vollarbeitskräfte nur im produktiven Alter in der Bundesrepublik leben, entstehen

kaum Heranbildungskosten (z. B. Kindergarten, Schule) und keine nichtrentenbezogenen Alterskosten (z. B. Altersheim). Auch die Kosten für kulturelle Betreuung dürften unter denen für deutsche Arbeitnehmer liegen, da die Ausländer entsprechende deutsche Kultureinrichtungen kaum in Anspruch nehmen und die speziellen Aufwendungen der öffentlichen Hand bisher noch nicht so hoch sind. Auf der Einnahmenseite läßt sich für die Gesamtheit der öffentlichen Stellen sagen, daß die ausländischen Arbeitnehmer für die Jahre 1965/66 etwa eine Milliarde Lohnsteuer und fast ebenso viele Sozialversicherungsbeiträge erbringen, zuzüglich fast 100 Millionen Arbeitslosenversicherungsbeiträge. Der einzige demgegenüber relevante Ausgabeposten dürfte das Kindergeld an die Ausländer sein. Langfristig wird sich jedoch eine etwas andere Rechnung ergeben; dies würde sowohl für die Rentenversicherung als auch für die Ausgaben für kulturelle Zwecke und die Wohnungsversorgung gelten.

Ausländerbeschäftigung und Produktivitätsentwicklung

Als wesentliches Argument bei der Einführung der schweizerischen Konjunkturgesetze und Senkung der Ausländerquote wurde hervorgehoben, der Einsatz ausländischer Arbeitnehmer hemme das Rationalisierungstempo und damit die Produktivitätsentwicklung. Diese These ist problematisch, weil eine Vielzahl von Faktoren die Einführung des technischen Fortschritts bestimmt.

Die Richtigkeit dieser These hängt wesentlich von der Größenordnung des Ausländeranteils ab — und hier besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen Deutschland und der Schweiz. In Deutschland besteht nach wie vor Arbeitskräftemangel, der zu starker Rationalisierung zwingt; die Substitution von Arbeit durch Kapital ist deshalb ohnehin oft genug stärker, als es der gegenwärtigen Minimalkostenkombination entspricht. Es ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, daß in einigen Bereichen (z. B. Bauwirtschaft) der Strukturwandlungsprozeß durch den Einsatz der Ausländer abgebremst wurde, insgesamt müßten wenigstens in der Bundesrepublik überwiegend negative Produktivitätsauswirkungen der Ausländerbeschäftigung in Abrede gestellt werden.

Konjunkturpolitischer Aspekt

Unabhängig von der Verbesserung der Güterversorgung stellt sich schließlich die Frage der volkswirtschaftlichen Zweckmäßigkeit der Ausländerbeschäftigung auch unter dem Aspekt der konjunkturellen Entwicklung. Hierzu wird in der konjunkturpolitischen Diskussion die Meinung vertreten,

daß die Beschäftigung von Ausländern Überhitzungserscheinungen sowohl verschärfen als auch abschwächen könne. Welche Wirkung nun tatsächlich eintritt, kann a priori nicht für jede Konjunkturphase festgestellt werden. Es läßt sich für die Bundesrepublik bisher jedoch mit ziemlicher Sicherheit behaupten, daß die im Aufschwung eingetretenen Spannungen gemildert wurden. Das gilt insbesondere für den Lohnanstieg, aber auch die Verlangsamung des Rationalisierungsdrucks war bei angespannter Lage auf dem Investitionsgütermarkt zumindest für die Hochkonjunktur positiv zu beurteilen. Schließlich ist der konjunkturelle dämpfende Einfluß auf die inländische Güternachfrage hervorzuheben. Gegenwärtig liegt die gesamte Sparquote der Ausländer in Deutschland bei etwa 0,4; die Transferquote bei 0,2, das heißt fast 2 Milliarden DM wurden bei deutschen Banken gespart, ein ebenso großer Teil in die jeweiligen Heimatländer überwiesen. Bei hohen Zahlungsbilanzüberschüssen ist dieser Transfer sehr erwünscht, bei entgegengesetzter Situation könnte er jedoch zu einer empfindlichen außenwirtschaftlichen Belastung führen.

Insgesamt ist somit festzuhalten, sowohl unter wachstums- als auch konjunkturpolitischen Aspekten war die Beschäftigung von Ausländern in der Bundesrepublik bisher positiv zu bewerten.

Soziologische und politische Probleme

Ausgehend von der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit einer Beschäftigung von Ausländern, sollen im folgenden die wesentlichsten soziologischen und politischen Probleme, denen sich die Bundesrepublik hinsichtlich ihrer Ausländerpolitik gegenübergestellt sieht, skizziert werden. Vorab ist nochmals darauf hinzuweisen, daß die Analyse der Zweckmäßigkeit der Ausländerbeschäftigung kurzfristiger Natur war und das bisher für die Bundesrepublik kennzeichnende starke Wachstum des Sozialproduktes als wesentlichste Prämisse unterstellt wurde. Die wirtschaftliche Problematik würde jedoch anderer Natur sein, wenn a) die Ausländer langfristig in Deutschland tätig sein würden — was nach den genannten Prognosen anzunehmen ist — und b) das wirtschaftliche Wachstum in gemäßigeren Bahnen verlaufen sollte. Die dann auftretenden Probleme greifen von der wirtschaftlichen auf die politische, soziologische und gesellschaftliche Ebene über. Zwischen diesen Ebenen bestehen starke Interdependenzbeziehungen, die berücksichtigt werden müßten, wenn ein wirtschaftliches, politisches und soziales Optimum durch die Wanderungspolitik erreicht werden soll.

Unterstellt man dies als Zielsetzung einer rationalen Wanderungspolitik und nimmt man weiterhin an, daß in der Bundesrepublik bis 1980 Ausländer

in größerem Umfang beschäftigt sein werden, dann sind grundsätzlich drei Möglichkeiten ihrer Behandlung denkbar: Gleichstellung, Sonderstellung und Ignorierung. Da aus politischen und wirtschaftlichen Gründen eine grundsätzliche Sonderstellung der Ausländer — auch nicht aus EWG-Mitgliedsstaaten — beziehungsweise eine Ignorierung der auftretenden Probleme sinnvoll erscheint, bleibt faktisch nur das Prinzip der Gleichstellung. Diesem entspricht in der praktischen Durchführung eine bewußte Integrationspolitik, die auf eine Minimierung der Friktionsverluste ausgerichtet ist. Eine solche Politik kann jedoch nur erfolgreich sein, wenn einerseits eine große Assimilationswilligkeit der Ausländer und andererseits eine gewisse Bereitschaft der Deutschen, den Ausländern die Integration zu erleichtern, vorausgesetzt werden kann. Hierbei ist auf die mangelnde Industrieerfahrung, die Unkenntnis der Sprache, den vorübergehenden Aufenthalt und das vielfach zu beobachtende beiderseitige Ressentiment zu achten. Praktische Maßnahmen der Integrationspolitik wurden bisher auf den Gebieten der Wohnungsversorgung und der Betreuung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik durchgeführt.

Kosten der Wohnungsversorgung

Die Wohnungsversorgung der Ausländer kann als eine der intensivsten, aber auch kostspieligsten Maßnahmen der Integrationspolitik angesehen werden. Bisher wurden von der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 260 Mio DM für den Bau von Heimplätzen bereitgestellt. Davon wurden 230 Mio DM bereits verausgabt und 97000 Bettplätze geschaffen. Nach Verausgabung der restlichen 30 Mio DM dürften etwa 105000 Bettplätze vor der BAVAV gefördert worden sein. Darüberhinaus sind 50 Mio DM zur Förderung des Familienwohnungsbaues ausländischer Arbeitnehmer bereitgestellt worden, die durch 3 Mio DM der Bundesregierung erhöht wurden (zuzüglich 7 Mio DM Bindungsermächtigungen). Diese Mittel müssen gegenwärtig noch durch Zuschüsse der Länder aufgestockt werden; Maßnahmen sind in Vorbereitung. Insgesamt dürften diese Finanzierungsmöglichkeiten jedoch in keinem Fall ausreichend sein, und zwar einmal auf Grund der verstärkten Familienzusammenführung, zum andern auf Grund der Tatsache, daß die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer bis 1980 weiter ansteigen wird. Nach Schätzungen ergibt sich bis 1980 ein nachhaltiger Wohnungsbedarf von 440000 Wohneinheiten für ledige und lediggehende Ausländer und von 560000 Einheiten für Ausländerfamilien. Diese Zahlen bedeuten jedoch nicht Baubedarf, sondern Wohnungsnachfrage. Hierzu zählt jedoch im weiteren Sinn auch die Schaffung der entsprechenden Versorgungseinrichtungen.

Folge- und Bildungsinvestitionen

Während die Wohnungsversorgung wegen des finanziellen Aufwandes nur bedingt erfolgreich war, steht die systematische Betreuung der Ausländer noch in den Anfängen. Um den ausländischen Arbeitern die Eingewöhnung zu erleichtern, sind in den letzten Jahren zahlreiche Begegnungsstätten geschaffen worden. Neben karitativen und privaten Trägerorganisationen sind der Bau und die Einrichtung dieser Zentren sowie ihre Unterhaltung und Betreuung im wesentlichen von der öffentlichen Hand unterstützt worden. Bisher wurden von der Bundesregierung, den Bundesländern und der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 16,5 Mio DM ausgegeben. In Zukunft wird bei den Bundesländern eine relativ höhere Belastung entstehen, da sie für die Schulausbildung verantwortlich sind und die Schulpflicht für Ausländerkinder erklärt haben. Eine organisierte Schulbildung ist gegenwärtig nur bei Kindern aus den Anwerbeländern gegeben. Hier stehen ihnen, soweit sie aus EWG-Ländern kommen, nach Art. 12 und 21 der EWG-Verordnung 38/64 in den allgemein- und weiterbildenden Schulen die gleichen Rechte zu wie den Deutschen. Mehrkosten sind insofern gegeben, als diesen Kindern der Eintritt in eine deutsche Schule erleichtert werden muß, die nationalen Regierungen auf der anderen Seite aber auch bestrebt sind, ihnen nationales Kulturgut nahezubringen. Die Mehrkosten betreffen daher im wesentlichen Personal und Schulräume. Bei schätzungsweise 28000 schulpflichtigen Kindern ausländischer Arbeitnehmer wurden für diese Zwecke etwa 1 Mio DM ausgegeben. Insgesamt mußten somit 1966 6,2 Mio DM für Folge- und Bildungsinvestitionen durch die öffentliche Hand aufgebracht werden.

Diese Ausgaben zeigen, daß die Bundesrepublik ohne Zweifel bemüht ist und bleibt, den Integrationsprozeß zu fördern. Die enorm hohen Integrationskosten lassen jedoch Zweifel an der Richtigkeit der Durchführbarkeit dieses Prozesses auftreten — Zweifel, die besonders bei langfristiger ökonomischer Betrachtung einiges Gewicht erhalten. Hierzu gehören auch Fragen des Zahlungsbilanzausgleichs und damit verbunden die Priorität anderer Nationen am deutschen Arbeitsmarkt — ein eminent schwerwiegendes politisches und wirtschaftliches Problem.

Priorität am Arbeitsmarkt

Auf Grund des EWG-Vertrages und der EWG-Verordnung 38/64 hat Italien in der Vergangenheit mehrfach versucht, im Rahmen der EWG Prioritätsrechte geltend zu machen. Dieser Anspruch wurde besonders auf Art. 49 des Vertrages von Rom gestützt. Der Grund dieses italienischen Vorgehens ist darin zu suchen, daß Italien wenigstens statistisch über einen so hohen Bestand an Arbeitskräften verfügt, der ausreichen würde, die Nachfrage

der Bundesrepublik nach ausländischen Arbeitskräften im wesentlichen zu decken. Als weiterer Grund muß das Absinken des Anteils der Gastarbeiter aus EWG-Ländern an der Zahl aller ausländischen Arbeitnehmer gesehen werden und darüber hinaus die eklatante Bedeutung der Ausländer-Transfers in der italienischen Zahlungsbilanz. Mit diesem Argument gerät Italien jedoch in eine starke Interessenkollision zu den übrigen «Anwerbeländern». Die Gravität dieses Problems und die Handfestigkeit des wirtschaftlichen Interesses des Auslandes an dieser Beschäftigung seiner Mitglieder in der Bundesrepublik geht am besten aus nachfolgender Tabelle hervor. Hier sind die Salden aus dem Reiseverkehr und den Ausländertransfers der wichtigsten Länder einander gegenübergestellt:

Reiseverkehr und Gastarbeiterüberweisungen in der Zahlungsbilanz (in Millionen US-\$)

Länder	Reiseverkehr Saldo	Gastarbeiter- transfers (netto)	Reiseverkehr und Transfers (Saldo)
Belgien-Luxemburg	— 76	+ 78	+ 2
Bundesrepublik Deutschland	— 662	—425	—1.087
Frankreich	— 28	—274	— 302
Großbritannien	— 272	—	—
Schweiz	+ 362	—363	— 1
USA	—1188	—	—
Griechenland	+ 66	+207	+ 273
Italien	+1062	+747	+1.809
Österreich	+ 419	—	—
Portugal	+ 81	+108	+ 189
Spanien	+1086	+400	+1.486
Türkei	— 10	+ 70	+ 60

Quelle: Deutsche Bank AG: Wirtschaftliche Mitteilungen Nr. 3 1966, S. 5.

Bisher hat die Bundesrepublik dem Streben der Italiener nach Priorität erfolgreich widersprochen, zuletzt mit einem Gutachten von Professor Reuter (Sorbonne). Danach besteht auch unter Berücksichtigung der Art. 8 und 29 Abs. 2 der Verordnung 38/69 kein Anspruch auf Priorität, wohl erscheint es jedoch einer Gemeinschaft gedanklich adäquat, wenn seine Mitgliedsländer einen natürlichen, das heißt logischen Vorrang hätten. Bisher stellte Italien auch das größte Kontingent. Auf die außenpolitische Bedeutung dieser Prioritätsfrage, zum Beispiel bei sinkender Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik, braucht in diesem Zusammenhang nicht weiter hingewiesen zu werden.

Neue Ausländerpolitik

Angesichts der Tatsache, daß Deutschland wahrscheinlich noch auf Jahre hinaus Ausländer beschäftigen wird, daß beträchtliche Integrationskosten

entstehen, die Bundesrepublik auch hinsichtlich der Ausländerbeschäftigung den EWG-Vorschriften unterliegt und schließlich die deutsche Bevölkerung gerade bei sinkender Beschäftigung teilweise empfindlich auf die Ausländer reagiert, wird die Forderung nach einer Modifizierung der deutschen Wanderungspolitik erhoben. Änderungen werden hier besonders vom Bundesinnen- und den Länderinnenministerien angestrebt.

Ausgehend von der Zielsetzung der Wanderungspolitik: Schaffung eines wirtschaftlichen und politisch-soziologischen Optimismus der Ausländerbeschäftigung und den Prämissen, daß die Bundesrepublik politisch nach dem EWG-Vertrag zur Herstellung der vollen Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt verpflichtet ist (wesentlicher Unterschied zur Schweiz), weiterhin jedoch Ausländer in größerem Umfang beschäftigt werden müssen, ergibt sich notwendigerweise:

Das Wanderungsvolumen aus EWG-Mitgliedstaaten ist nicht disponibel und kann ordnungsstaatlich nicht beeinflußt werden.

Das Wanderungsvolumen aus Drittländern ist disponibel und gestattet eine nach ökonomischen Gesichtspunkten festzulegende Globalplafondierung.

Die Maßnahmen zur Gesamtplafondierung (ähnlich Schweiz) des disponiblen Teiles könnten durch die Bestimmung einer Gesamtaufenthaltsdauer ergänzt werden. Dies würde auf den Umfang der Folgewanderungen hemmend wirken, was für die konjunkturelle Entwicklung und den Bedarf an Folgeinvestitionen *ceteris paribus* positiv zu bewerten ist. Eine Modifikation müßte jedoch zulässig sein, wenn die besten Arbeitskräfte gehalten werden sollen.

Abschließend bleibt somit festzustellen, daß sowohl in der Schweiz als auch in Deutschland die Beschäftigung von Ausländern Ausdruck der angespannten nationalen Arbeitsmärkte ist. Auf Grund der Größenordnung, die der Anteil der Ausländer heute in beiden Ländern erreicht hat, wurden von der Schweiz bereits restriktive Maßnahmen eingeleitet. Unter Berücksichtigung des Vertrages von Rom werden gegenwärtig auch in der Bundesrepublik solche Maßnahmen erwogen; damit sind auch in Zukunft gemeinsame Berührungspunkte zwischen der deutschen und der schweizerischen Gastarbeiterpolitik gegeben, welche die Konkurrenzlage am internationalen Arbeitsmarkt in den nächsten Jahren nachhaltig beeinflussen dürften.