

Quelle:

HELMUT HEYDEN: DISKUSSIONEN ÜBER AUSLÄNDERBESCHÄFTIGUNG IN EUROPA (1973)¹

Auf Einladung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung fand vom 23. bis 27. Oktober 1972 in Bonn ein internationaler Erfahrungsaustausch über Fragen ausländischer Arbeitnehmer statt. An der Konferenz nahmen Regierungsvertreter der Länder Belgien, Frankreich, Großbritannien, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden und der Schweiz sowie Vertreter der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, des Europarates, der IAO und der OECD teil.

Ein zentrales Thema der Veranstaltung war die zukünftige Ausländerpolitik in den einzelnen Ländern. Dank der lebhaften und offenen Diskussion konnten sich die Kongreßteilnehmer umfassend über die Situation in den einzelnen Ländern informieren und nützliche Anregungen für ihre eigene Arbeit gewinnen. Soweit es die vereinbarte Vertraulichkeit zuläßt, sollen im folgenden die wesentlichsten Gesichtspunkte aus der Diskussion behandelt werden.

I. Sozialer und wirtschaftlicher Hintergrund

In allen Industrieländern Westeuropas hat das stetige Ansteigen der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer die Auffassung verstärkt, daß die Entwicklung sich nicht völlig selbst überlassen bleiben darf, sondern daß Maßnahmen notwendig sind, durch die der weitere Zustrom ausländischer Arbeitnehmer wirksamer beeinflußt und gesteuert werden kann.

Bisher standen bei der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer der Bedarf des Arbeitsmarktes und bevölkerungspolitische Gründe im Vordergrund. Zunehmend sind aber die sozialen Probleme der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer (Unterkünfte, ärztliche Versorgung, berufliche Bildung) deutlich geworden. Mit längerer Aufenthaltsdauer wuchs auch die Zahl der nachziehenden Familien und damit auch der Katalog der sozialen Probleme. Ausländische und einheimische Familien begannen einen Wettbewerb, in dem es um nichts Geringeres geht als um ausreichende Wohnungen, Plätze in Kindergärten und Kinderhorten oder um eine angemessene schulische Ausbildung der Kinder. Da die ausländischen Arbeitnehmer überwiegend in den Industrieschwerpunkten arbeiten und leben, werden die ohnehin bestehenden Probleme der Ballungsgebiete verschärft. Aber in allen europäischen Industrieländern wird auch in überschaubarer Zeit die Nachfrage nach Arbeitskräften andauern, die auf dem heimischen Arbeitsmarkt allein nicht befriedigt werden kann.

Die Teilnehmer waren sich auch weitgehend in der Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung einig. Übereinstimmung bestand zunächst einmal darin, daß die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer für die Volkswirtschaft des Beschäftigungslandes Vorteile bringt, solange und soweit sie sich zahlenmäßig in Grenzen hält. [...]

Vor diesem Hintergrund wird die übereinstimmende Sorge der Länder verständlich, daß die ständig zunehmende Zahl ausländischer Arbeitnehmer sowohl sozialpolitisch wie wirtschaftspolitisch nachteilige Folgen haben kann und daß deshalb Lösungen gefunden werden müssen, die die unkontrollierte Einwanderung ausländischer Arbeitnehmer einschränken.

II. Situation in den einzelnen Ländern

¹ Heyden, Helmut, Diskussion über die Ausländerbeschäftigung in Europa, in: Bundesarbeitsblatt 24 (1973), H.1, S. 33–36; Quelle zu dem Essay, Marcel Berlinghoff, Zwischen Einwanderung und Zwangsrotation. Europäische Migrationspolitik zum Ende des Booms, in: Themenportal Europäische Geschichte, 2021, URL: <www.europa.clio-online.de/essay/id/fdae-114389>.

Nach den Berichten der Kongreßteilnehmer stellt sich die Situation in den einzelnen Ländern Mitte 1972 wie folgt dar: [...]

Frankreich

Die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Etwa 13% der erwerbstätigen Bevölkerung sind Ausländer, die insbesondere die Arbeitsmarktlücke im sekundären Bereich füllen. Mit der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer hat sich auch die Zahl der Nationalitäten erhöht. Allein 10 Nationen sind mit 70 000 und mehr Ausländern vertreten, Algerien, Portugal, Spanien und Italien sogar mit weit über 500 000. Diese Heterogenität mit ihren sozialen und kulturellen Unterschieden hat vor allem das Problem einer angemessenen sozialen Integration der ausländischen Arbeitnehmer deutlich werden lassen. Die französische Einwanderungspolitik der 50er und z. T. auch der 60er Jahre weicht deshalb mehr und mehr einer Politik, die vor allem auf eine ausgewogene soziale Gesellschaftsstruktur hinzielt. Hierzu wird die staatlich organisierte Anwerbung verstärkt und die Heterogenität abgebaut. [...]

Großbritannien

In Großbritannien müssen zwei Gruppen unterschieden werden: die Commonwealth-Bürger, die zwar die englische Sprache überwiegend beherrschen und von daher keine besonderen Eingliederungsprobleme stellen, die aber ihre sehr spezifischen Probleme haben (Farbige). Die andere, hier im wesentlichen interessierende Gruppe, sind die eigentlichen Ausländer, die also aus Ländern stammen, die nicht zum Commonwealth zählen. 1971 lebten etwa 570 000 „echte“ Ausländer in Großbritannien. Bezüglich der Eingliederung dieser Personen sieht sich Großbritannien ähnlichen Problemen – insbesondere für die Zukunft – ausgesetzt, wie die anderen Beschäftigungsländer Europas. Auf längere Sicht könnten sich auch Probleme im Zusammenhang mit der Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft, der Großbritannien jetzt angehört, ergeben.

Niederlande

Obwohl die ausländischen Arbeitnehmer nur etwa 3% der abhängig Erwerbstätigen ausmachen, gemessen an anderen Ländern kein sonderlich hoher Anteil, ist die Diskussion über den wirtschaftlichen Wert der Ausländerbeschäftigung und über die sozialen Probleme sehr lebhaft. Eine besondere Kosten-Nutzen-Analyse, die erst kürzlich fertiggestellt wurde, kommt zu dem Ergebnis, daß eine beständige Erhöhung der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer keinen wesentlichen Beitrag mehr zum Wirtschaftswachstum leisten kann. Die Niederlande sind deshalb um eine Stabilisierung bemüht. [...]

Schweden

Auch in Schweden richtet sich die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer vorwiegend nach den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes. Die ausländischen Arbeitnehmer stammen in ihrer Mehrzahl aus den skandinavischen Ländern (Finnland). Für sie besteht seit 1954 innerhalb Skandinaviens Freizügigkeit. [...]

Die sozialen Probleme der Ausländerbeschäftigung ergeben sich in Schweden vor allem daraus, daß die stärkste Ausländergruppe, die Finnen, sich wegen der erheblichen sprachlichen Probleme nur sehr schwer eingliedern lassen. Hinzu kommt, daß die Finnen meist in größeren Gruppen zusammen leben und deshalb auch die Einsicht in die Notwendigkeit des Erlernens der Sprache gering ist. [...]

Schweiz

In der Schweiz steht die Ausländerbeschäftigung schon seit Mitte der 60er Jahre im Mittelpunkt der Diskussion. Neben den sozialen Problemen der Beschäftigung einer verhältnismäßig großen Zahl

ausländischer Arbeitnehmer traten in immer stärkerem Maße politische Gründe hinzu (Überfremdungsinitiativen), die zu einer restriktiven Politik führten. Diese Politik versuchte zunächst, den Problemen durch Betriebsplafondierungen der Zahl der beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer gerecht zu werden. Inzwischen ist die Schweiz zu einer Gesamtplafondierung übergegangen, mit dem Ziel, die Zahl der in der Schweiz beschäftigten Ausländer zu stabilisieren. [...]

Bundesrepublik Deutschland

Am 30. 9. 1972 (letzte offizielle Auszählung) waren 2 352 392 Ausländer beschäftigt, was einem Anteil von 10,8% an der Gesamtzahl der beschäftigten Arbeitnehmer entspricht. Die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer hat sich bisher weitgehend nach arbeitsmarktlichen Gesichtspunkten gerichtet. Die anhaltende Arbeitskräfteknappheit hat die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer besonders in den letzten Jahren stark ansteigen lassen. So hat sich ihre Zahl allein in den letzten vier Jahren fast verdoppelt. Damit sind aber auch die sozialen Probleme deutlich in den Vordergrund getreten. Sie haben sich besonders in den Ballungsgebieten verdichtet. Die Bundesregierung hat deshalb in jüngster Zeit Maßnahmen ergriffen, um die soziale Komponente bei der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer wirksamer berücksichtigen zu können. Hierzu ist zunächst der Einschaltungsgrad der Bundesanstalt für Arbeit bei der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer verstärkt worden. Die Einreisemöglichkeit auf dem sogenannten zweiten Weg (Sichtvermerk) ist bis auf wenige Ausnahmen gesperrt. Ebenso die Einreise über Drittstaaten. Denn nur bei einer kontrollierten Anwerbung über eine zentrale Stelle läßt sich die Zulassung ausländischer Arbeitnehmer an der Aufnahmefähigkeit der sozialen Infrastruktur (Unterkünfte, Wohnungen, vorschulische und schulische Erziehung der Kinder, ärztliche Versorgung) orientieren.

III. Diskutierte Lösungsvorschläge

Aus der unterschiedlichen Interessenlage ergaben sich naturgemäß verschiedene Lösungsvorschläge für die gemeinsame Problematik. Die Diskussion machte jedoch deutlich, daß nur wenige in bezug auf ihre praktische Anwendbarkeit überhaupt diskutabel sind.

Der besondere Reiz dieser Konferenz lag ja gerade darin, daß zahlreiche Länder aufgrund eigener Erfahrungen sehr konkrete Aussagen darüber machen konnten, wie sich diese oder jene Maßnahme in der Praxis bewährt, welche Folgen sie haben kann. So hat zum Beispiel die Schweiz Erfahrungen sowohl mit einer betrieblichen Plafondierung als auch mit einer Gesamtplafondierung der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer gemacht oder Österreich mit jährlichen Kontingentvereinbarungen der Sozialpartner, durch die weitgehend die Zahl der zulässig beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer für 1 Jahr festgelegt wird. [...]

Im folgenden sollen die erörterten Lösungsvorschläge kurz behandelt werden, wobei deren Wertung der Auffassung der Mehrheit der Teilnehmer entspricht.

Eine Einwanderungspolitik ist – wenn auch mit Einschränkungen – nur für Luxemburg diskutabel. Hier ist es vor allem der starke Geburtenrückgang, der zur Sorge Anlaß gibt und bewußt den bevölkerungspolitischen Akzent mit in den Vordergrund rückt. Für die anderen Länder spielt das bevölkerungspolitische Moment für die Anwerbung von Ausländern keine nennenswerte Rolle, selbst nicht mehr für Frankreich. [...]

Das Gegenstück zur Einwanderungspolitik bildet die Rotation, die allerdings noch von keinem der anwesenden Länder praktiziert wurde. Hierunter ist nicht zu verstehen der natürliche Wechsel durch freiwillige Rückkehr und Anwerbung neuer Arbeitnehmer. Rotation meint hier einen staatlich gelenkten periodischen Wechsel, der in einem Land tätigen ausländischen Arbeitnehmer. Dieser Gedanke der Rotation scheint auf den ersten Blick sehr verblüffend die Probleme zu lösen. Die zunächst ungelerten ausländischen Arbeitnehmer können mit Industrieerfahrung in ihre Heimat zurückkehren, sie werden nicht mehr für längere Zeit ihrem Heimatland und der dortigen Wirtschaft entzogen. Ein von

vornherein begrenzter Aufenthalt vermindert die sozialen Schwierigkeiten. Die Familienzusammenführung wird keine große Rolle mehr spielen und damit werden auch die jetzt drängenden Probleme, wie Wohnungen, Schulen, Kindergärten, weitgehend an Bedeutung verlieren. In der Praxis wird die Rotation jedoch kaum durchzuführen sein. Konsequenterweise wird sie eine ständige Abschiebung mit allen ihren unerfreulichen Begleiterscheinungen notwendig machen. Sie wird darüber hinaus zu erheblichen sozialen Nachteilen für den einzelnen Arbeitnehmer führen, selbst wenn man die Rotation nur auf die neu angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer beschränkt. Auch aus volkswirtschaftlicher Sicht ist die Rotation nicht unbedenklich, da die eingearbeiteten Kräfte immer wieder nach Hause geschickt werden müssen und stetige Kosten für die Einarbeitung des Personals entstehen. An eine Qualifikation der Kräfte, die angesichts des Facharbeitermangels in allen Ländern besonders dringlich wäre, ist ohnehin nicht zu denken. Schließlich wird eine konsequent durchgeführte Rotationspolitik zu einer weiteren Zunahme der Zahl der illegalen ausländischen Arbeitnehmer führen.

Das Problem der Illegalen wird sich in verstärktem Maße ohnehin bei allen restriktiven ausländerpolitischen Maßnahmen stellen. Insbesondere gilt das für einen Anwerbestopp oder eine Plafondierung. [...]

Von solchen restriktiven Politiken wird zusätzlich auch der Lohnsektor beeinflusst, was sich nachteilig auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken kann. Auch außenpolitische Gründe werden eine restriktive Politik kaum zulassen. Unter allen Lösungen erscheint die verstärkte Berücksichtigung der sozialen Komponente, die im Endergebnis die Ausländerbeschäftigung verteuert, als das marktgerechteste Steuerungsinstrument. [...]

Unabhängig von der einzuschlagenden Lösung im Einzelfall vertraten die Kongreßteilnehmer übereinstimmend die Auffassung, daß alle Länder gemeinsame Anstrengungen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung unternehmen müssen. Das Problem kann letztlich nur durch eine enge Zusammenarbeit aller Betroffenen beseitigt werden. Diese Zusammenarbeit ist um so mehr erforderlich, als jede ausländerpolitische Entscheidung grundsätzlicher Art das Illegalenproblem tangiert, und zwar unabhängig davon, ob es sich um Entscheidungen im eigenen Land oder in einem Nachbarland handelt.

Helmut Heyden

Helmut Heyden: Diskussion über die Ausländerbeschäftigung in Europa (Januar 1973), in Themenportal Europäische Geschichte, 2021, URL: <www.europa.clio-online.de/quelle/id/q63-75281>.

Marcel Berlinghoff, Zwischen Einwanderung und Zwangsrotation. Europäische Migrationspolitik zum Ende des Booms, in: Themenportal Europäische Geschichte, 2021, <www.europa.clio-online.de/essay/id/fdae-114389>.