

AWP

ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR WISSENSCHAFT UND POLITIK
UNIVERSITÄT INNSBRUCK

Josef Stingl

Präsident der Bundesanstalt für Arbeit

Ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland

Eröffnungsvortrag des unter der Leitung von Dr. Hans Köchler veranstalteten
Symposiums "Arbeitskräfte-Fluktuation im Alpenraum" der Arbeitsgemeinschaft für
Wissenschaft und Politik an der Universität Innsbruck

Innsbruck, 12. Oktober 1973

In den Industrieländern Europas leben und arbeiten zur Zeit – wie in einer Studie der Weltbank errechnet wurde – etwa 8 Millionen ausländische Arbeitnehmer. Wenn man auf einer Landkarte am Südrand der Alpen eine Linie zieht und sie nach Osten und Westen verlängert, dann ergibt sich in etwa die Grenze, die Anwerbeländer und Abgabeländer trennt.

Im Jahre 1971 beschäftigte die Bundesrepublik Deutschland die meisten ausländischen Arbeitnehmer. Den größten Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung und an der Erwerbstätigenzahl hatte jedoch die Schweiz. Es ist daher kein Zufall, daß die Problematik der Ausländerbeschäftigung zunächst in der Schweiz entdeckt wurde. Auch in der Bundesrepublik Deutschland gibt die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer vor allem dort Probleme auf, wo der Anteil ausländischer Arbeitnehmer an Wohnbevölkerung und Erwerbstätigenzahl stark zugenommen hat.

Jedes der Industrieländer weist hinsichtlich der Ausländerbeschäftigung besondere Eigenheiten auf. Grundsätzlich ist jedoch die Ausländerbeschäftigung eine Erscheinung, die in ihren Bedingungen ökonomisch, in ihren Auswirkungen gesellschaftspolitisch zu klären ist. Ich will mich deshalb, wenn ich über die Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland spreche, auf jene Punkte beschränken, die allgemein von Bedeutung sind.

Von jeher sind Menschen, die Not litten, dorthin gezogen, wo Arbeit und Brot winkte. Als im letzten Jahrhundert im Westen Deutschlands, an der Ruhr, ein großes Industriegebiet entstand, kam es zu einer großen Ost-West-Wanderung ganzer Familien aus Ost- und Westpreußen, Polen und anderen Ländern östlich und südöstlich der damaligen Reichsgrenzen. Diese Menschen fanden im Westen eine neue Heimat. Aber auch ausländische Arbeitnehmer im heutigen Sinne gab es zur damaligen Zeit schon. 1907 waren mehr als 900.000 Ausländer im Deutschen Reich tätig, darunter 433.000 Saisonarbeitskräfte. Wenn man nur die Nationalität der damaligen Arbeiter als Unterscheidungsmerkmal wählt, dürfte es schwerfallen, die ausländischen Arbeitnehmer von jenen abzugrenzen, die in der Folge Bürger des Deutschen Reichs wurden.

Auch heute, im Zeichen der zunehmenden Integration Europas, kann die jeweilige Staatsangehörigkeit zur Definition, was Ausländerbeschäftigung ist, nicht allein herangezogen werden. Die Grundsätze der Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft wurden bereits im EWG-Vertrag niedergelegt. Die auf ihn gestützte Rechtssetzung, die mit der Verordnung vom 15. Oktober 1968 im wesentlichen abgeschlossen wurde, hat die Freizügigkeit der Arbeitnehmer rechtlich verwirklicht. Die Zeit ist abzusehen, in der jene Länder, die heute das Gros der ausländischen Arbeitnehmer stellen, für ihre Arbeitnehmer eine Freizügigkeit in annähernd gleichem Ausmaß erreichen. Damit wird die Grenzziehung zwischen den Staaten für die Ausländerbeschäftigung immer unwichtiger.

Wesentliches Merkmal der Ausländerbeschäftigung scheint mir zu sein, daß die ausländischen Arbeitnehmer familiär, kulturell, religiös und sozial in ihrer Heimat verwurzelt bleiben und sie nur auf Zeit verlassen, um sich in einem Wirtschaftsraum, der bessere Einkommensmöglichkeiten bietet, die Voraussetzungen für den Aufbau einer Existenz in der Heimat zu schaffen. Vielleicht wäre es sachlich richtiger, die Bezeichnung "ausländische Arbeitnehmer" durch die Worte "auf Zeit" zu ergänzen, denn darin liegt das Wesen der heutigen Ausländerbeschäftigung. Auch im Hinblick auf die künftige Gestaltung der Ausländerbeschäftigung ist eine solche Begriffsklärung außerordentlich wichtig. Ich werde darauf noch zu sprechen kommen.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es eine nennenswerte Ausländerbeschäftigung etwa seit dem Jahre 1956. In den vorhergehenden Jahren – die oft als die Jahre des sogenannten Wirtschaftswunders bezeichnet wurden – war das seit Kriegsende vorhandene Problem der Massenarbeitslosigkeit der zunehmenden Sorge gewichen,

wie dem immer spürbarer werdenden Arbeitskräftemangel begegnet werden könne. Erst mit dem Wirtschaftsaufschwung ergab sich auch für die Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf den Süden Europas das wirtschaftliche Gefälle und mit ihm die Interessenkonstellation, die für die Ausländerbeschäftigung allgemein kennzeichnend ist. Es geht dabei um die – zunächst wirtschaftlichen – Interessen der ausländischen Arbeitnehmer, ihrer Heimatländer und der Industrieländer.

Was die Menschen aus dem Süden Europas in den Norden treibt, wird gewöhnlich mit ökonomischen Begriffen umrissen. Man kann aber auch sagen: es ist meist die nackte Not, die dazu führt, daß ein Mann Familie, Freundeskreis und Heimat verläßt, um in fremder Umgebung das Geld zu verdienen, mit dem er seine Familie unterhalten kann und mit dem er sich – das ist das Fernziel – in der Heimat eine tragfähige Existenz aufbauen will. Wie stark diese Motive die ausländischen Arbeitnehmer bewegen, kann sich eigentlich nur vorstellen, wer selbst die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer etwa in der Türkei miterlebt hat. In der Vorstellung dieser Menschen wird die Bundesrepublik Deutschland – und wohl nicht anders Frankreich oder England – zum gelobten Land schlechthin, in das man nur kommen muß, damit alle Sorgen und Nöte beendet sind. Diese Fehleinschätzung der Realität ist der Grund für manche Schwierigkeiten der Ausländerbeschäftigung, mit denen wir zu kämpfen haben.

Die Herkunftsländer der Ausländer ziehen Nutzen aus der Beschäftigung ihrer Bürger in den Industriestaaten Europas. Wenn man den Wirtschaftskreislauf auf die einfache Formel: Erzeugung von Produkten und Gewinnung von Einkommen reduziert, dann verlagern diese Länder gewissermaßen einen Teil ihres Wirtschaftsgeschehens ins Ausland. Die Weltbank hat errechnet, daß die Herkunftsländer im Ausland mit einem Beschäftigungsvolumen versorgt werden, das bei ihnen einen Kapitaleinsatz von insgesamt rund 60 Milliarden Dollar erfordern würde. Das entspräche nach OECD-Unterlagen ungefähr dem Gesamtbetrag an offizieller Entwicklungshilfe an alle Entwicklungsländer im Zeitraum zwischen 1961 und 1970.

Die Herkunftsländer müssen so nicht den Kapitaleinsatz aufbringen, der nötig wäre, um Arbeitsplätze zu schaffen, die ihren Bürgern das erforderliche Einkommen geben. Daß dieser Nutzen auf lange Sicht im Wert zweifelhaft ist, muß ich nicht näher erläutern. Auch in dieser Beziehung stellt die Ausländerbeschäftigung eine Übergangslösung dar. Das Ziel muß sein, Arbeitsplätze in den jetzigen Herkunftsländern der ausländischen Arbeitnehmer zu schaffen und ihnen dort Arbeitsmöglichkeiten zu geben.

Der Nutzen der Industrieländer an der Ausländerbeschäftigung besteht darin, daß sie ihren Arbeitsmarkt, der unter ständigem Arbeitskräftemangel leidet, besser ins Gleichgewicht bringen können. Die Empfängerländer der ausländischen Arbeitnehmer sichern sich damit ein schnelleres und auch gleichmäßigeres wirtschaftliches Wachstum als es aufgrund des einheimischen Arbeitskräftepotentials möglich wäre.

Auch hier sind Einschränkungen zu machen. Wahrscheinlich wird beispielsweise in den Industrieländern, weil es ausländische Arbeitnehmer gibt, weniger rationalisiert, weniger technischer Fortschritt verwirklicht als möglich. Außerdem muß eine Kosten-Nutzen-Analyse der Ausländerbeschäftigung nicht nur den wirtschaftlichen Ertrag der Arbeit, sondern auch die sozialen Folgekosten der Ausländerbeschäftigung einbeziehen. Danach scheint es heute zweifelhaft zu sein, ob die Ausländerbeschäftigung den Industrieländern große Vorteile bringt.

Die Ausländerbeschäftigung ist und bleibt eine Notlösung, die eine ausgeglichene Wirtschaftsstruktur in Europa nicht ersetzen kann. Das Ziel muß deshalb sein, langfristig Arbeitsplätze in den wirtschaftlich benachteiligten Regionen Europas zu schaffen, damit die heutigen ausländischen Arbeitnehmer in ihrer Heimat Beschäftigungsmöglichkeiten finden.

Damit entsteht allerdings die Frage, welche Möglichkeiten die heute hochindustrialisierten Länder Europas finden, auch ohne Ausländerbeschäftigung ihren wirtschaftlichen Standard zu bewahren und sich Entwicklungsmöglichkeiten offenzuhalten. Heute gibt es für dieses Problem nicht einmal theoretische Lösungsmöglichkeiten. Es ist anzunehmen, daß die heutigen Anwerbeländer unter starken Zwang geraten, technischen Fortschritt zu verwirklichen.

(...)

[Nach dem Plan der] Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft hat das Ziel, die regionalen und strukturellen Ungleichgewichte innerhalb der Gemeinschaft zu beseitigen, Vorrang. Ein entsprechendes Programm wird vorbereitet. Man darf allerdings nicht vergessen, daß der Ausgleich, der auch von der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion abhängt, auf die Mitgliedstaaten der erweiterten Gemeinschaft beschränkt bleibt. Das Gros der ausländischen Arbeitnehmer wird aber von jenen Staaten gestellt, die außerhalb dieser Gemeinschaft stehen. Wenn etwa den

türkischen Arbeitnehmern das Recht der Freizügigkeit eingeräumt wird, dann muß weitergedacht werden in Richtung eines strukturellen Ausgleichs, der auch die heutigen Anwerbeländer mit einbezieht.

So könnte – allerdings nur langfristig – einer Entwicklung begegnet werden, die mir große Sorgen bereitet. Es wäre ein höchst unerfreulicher Effekt der Freizügigkeit, wenn eines Tages Millionen aus der Türkei als Fremde und ratlos in unseren Ländern einen Arbeitsplatz suchen.

Bislang werden ausländische Arbeitnehmer, die in der Bundesrepublik Deutschland arbeiten wollen, von Auslandsdienststellen der Bundesanstalt für Arbeit angeworben, ärztlich untersucht, informiert, beraten und bei der Anreise betreut. Sie wissen, wo ein Arbeitsplatz auf sie wartet und unter welchen Bedingungen sie arbeiten werden. Sie wissen auch, wo sie wohnen werden. All das würde bei einer vollen Verwirklichung der Freizügigkeit fortfallen. Die menschliche, rechtliche und soziale Unsicherheit der neu ankommenden Ausländer wäre erschreckend. Vor allem im Interesse der ausländischen Arbeitnehmer müssen zwischenstaatliche und überstaatliche Regelungen gefunden werden, durch die eine europäische Freizügigkeit erst sinnvoll wird. Wir müssen zu einer assistierten Vermittlung kommen, die dem Ausländer die Freizügigkeit nicht beschneidet, ihm aber die Hilfen gibt, ohne die eine Reise, mit der nicht selten ein Jahrhundert industrieller Entwicklung übersprungen wird, ein unverantwortbares Risiko wäre.

Der Forderung, Arbeitsplätze zu den Menschen zu bringen, wird auf der zweiten Ebene, der Unternehmensebene, erst dann ausreichend genügt werden, wenn die Unternehmen einen soliden Rahmen zwischen- und überstaatlicher Regelungen vorfinden und wissen, womit sie rechnen können. Die heutige Situation in der Bundesrepublik Deutschland schafft günstige Voraussetzungen für den Kapitalexport und für die Industrieansiedlung außerhalb des Landes. Die Gründe liegen in der inländischen Kosten- und Arbeitsmarktlage, in der internationalen Konkurrenzsituation, in der zunehmenden Tendenz vor allem auch außereuropäischer Länder, Fertigprodukte abzuwehren und im eigenen Lande zu produzieren, und schließlich in der währungspolitischen Entwicklung der vergangenen Jahre. Etwa 40 % des im Ausland investierten deutschen Kapitals gingen in die Heimat der ausländischen Arbeitnehmer. Es ist zu hoffen, daß im europäischen Raum Voraussetzungen geschaffen werden, die das Verfahren der Industrieansiedlung im Ausland unabhängig von Veränderungen der

genannten Bedingungen stabilisieren und den Anteil der südeuropäischen Länder am exportierten Kapital vergrößern.

Das alles ist aber im Augenblick noch Zukunftsmusik. Zunächst stehen die Heimatländer wie die Anwerbeländer vor der Tatsache der Ausländerbeschäftigung und müssen versuchen, sie für alle Teile möglichst vorteilhaft zu gestalten und entstehenden Problemen zu begegnen. Ich will Ihnen einen kurzen Überblick über die Situation der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland geben.

Seit 1956 schloß die Bundesrepublik Deutschland mit verschiedenen Staaten bilaterale Regierungsvereinbarungen über die Anwerbung und Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer ab. Die Vermittlung selbst wurde Aufgabe der Bundesanstalt für Arbeit, die in den Anwerbeländern Vermittlungsstellen einrichtete, um so für ein möglichst schnelles und unbürokratisches Verfahren zu sorgen. Die Auslandsdienststellen der Bundesanstalt für Arbeit haben bislang über 2,3 Millionen ausländische Arbeitnehmer in die Bundesrepublik Deutschland vermittelt.

Voraussetzung für eine Vermittlung ist, daß ein deutscher Arbeitgeber ausländische Arbeitskräfte anfordert und daß er für ihre Beschäftigung bestimmte Voraussetzungen erfüllt. Zu diesen Voraussetzungen gehört, daß der Ausländer bei seiner Ankunft eine Unterkunft findet, an deren Größe und Gestaltung bestimmte Mindestanforderungen gestellt werden. Übrigens sind die geltenden Bestimmungen für deutsche und für ausländische Arbeitnehmer gleich.

Die Auslandsdienststellen haben die wichtige Aufgabe, Eignung und Neigung des Bewerbers unter anderem durch eine ärztliche Untersuchung und durch eine Prüfung seiner beruflichen Fertigkeiten festzustellen. Allein danach wird entschieden, wer für die Stelle in Frage kommt, die im anfordernden Betrieb zu besetzen ist.

Der ausländische Arbeitnehmer erhält mit der Anwerbung einen in der Regel einjährigen Arbeitsvertrag und wird – worauf ich schon hinwies – durch unsere Auslandsdienststellen informiert und während der Reise betreut.

Die Information der ausländischen Arbeitnehmer über das, was sie am Zielort erwartet, ist besonders wichtig und leider auch besonders problematisch. Da die Reise in das Anwerbeland für den Ausländer eine Veränderung bedeutet, von der wir uns kaum eine Vorstellung machen, muß er möglichst eingehend nicht nur über die Anforderungen am

Arbeitsplatz, sondern auch über die Lebensgepflogenheiten, seine Rechte und Pflichten, kurz: über die Lebensbedingungen im Anwerbeland orientiert werden.

Ich habe schon darauf hingewiesen, welche Bedeutung die Anwerbung für die ausländischen Arbeitnehmer hat. Solange es darum geht, ob sie überhaupt den gewünschten Arbeitsplatz erhalten, haben sie überhaupt kein Verständnis für Informationen über Leben und Arbeit oder über Fragen der sozialen Sicherheit. Wir haben immer wieder feststellen müssen, daß auch die einfachsten Orientierungsschriften nicht gelesen wurden, sondern daß es für den Bewerber zuerst und vor allem darum ging: "Ich will diese Arbeitsstelle haben! Alles, was danach kommt, ist mir jetzt nicht wichtig."

Ich selbst habe bei meinem letzten Besuch bei einer Auslandsdienststelle jemanden, der gerade vermittelt worden war, gefragt: "Wohin geht es nun?" Nur das: "wohin führt die Reise, wie heißt der Ort?", das konnte er mir nicht sagen. Aber wie viel Geld er verdienen wollte, das konnte er mir sagen. Wenn man sich nicht in die psychologische Situation jenes Ausländers einfühlen kann, wird man auch die Möglichkeiten der Information falsch einschätzen. Das wichtigste und schwierigste ist, überhaupt einen Weg zu finden, den künftigen ausländischen Arbeitnehmer anzusprechen.

Wir haben unser Informationsmaterial dementsprechend gestaltet. Die erste Information wird gegeben, sobald ein Besucher überhaupt mit einer Auslandsdienststelle der Bundesanstalt für Arbeit in Berührung kommt. Er erhält ein kleines Heft mit vielen Bildern, das lediglich einen allgemeinen Eindruck vermittelt. Eine zweite Information wird während der Anreise gegeben, wenn der Ausländer seinen Arbeitsvertrag in der Tasche hat und die größere Sicherheit mehr Raum für die Aufnahme von Informationen läßt. Eine dritte, etwas umfangreichere Broschüre, die vor allem die Rechte des Ausländers in der Sozialversicherung darlegt, erhält er, wenn er einige Zeit in der Bundesrepublik Deutschland ist. Wir erhoffen von dieser allmählich aufbauenden Information größere Wirksamkeit.

Günstiger wäre es, wenn der Ausländer schon in der Heimat Zeit fände, sich gründlich auf seinen Auslandsaufenthalt vorzubereiten. Zu dieser Vorbereitung gehört ein Training für den künftigen Arbeitsplatz, aber auch – und das nicht zuletzt – der Erwerb eines Minimums an Sprachkenntnissen.

Im Laufe der letzten Jahre hat die Bundesanstalt für Arbeit mit den Partnerverwaltungen in fast allen Anwerbeländern Absprachen getroffen, die es deutschen Betrieben ermöglichen, ausländische Arbeitnehmer in Ausbildungseinrichtungen der Herkunftsländer fachlich und sprachlich auf ihren künftigen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland vorbereiten zu lassen. Die Partnerverwaltungen bieten zur Zeit jährlich 35.000 Ausbildungsplätze für diese Vorausbildung an. Die Zahl läßt sich bei Bedarf schnell vergrößern. Wir hoffen, daß die gebotenen Möglichkeiten in Zukunft stärker genutzt werden. Bisher sind etwa 18.000 ausländische Arbeitnehmer in ihrer Heimat auf den Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland vorbereitet worden.

Der ausländische Arbeitnehmer, der am Ort seiner künftigen Tätigkeit eintrifft, ist arbeits- und sozialrechtlich deutschen Arbeitnehmern gleichgestellt. Durch bilaterale Staatsverträge, durch das Verbot der Diskriminierung, durch abgesicherte Arbeitsverträge und durch organisierte Hilfe ist dem einzelnen zumindest das materielle Risiko weitgehend genommen.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es kein umfassendes Gesetz über die Rechtsstellung der Ausländer. Ihre Rechtsverhältnisse werden vielmehr durch einige Spezialgesetze und durch eine Vielzahl von gesetzlichen Sondervorschriften geregelt. Die Frage, ob sich ein Ausländer erlaubt in der Bundesrepublik aufhalten kann, wird im Ausländergesetz geregelt. Unter welchen Voraussetzungen ein Ausländer eine Tätigkeit als Arbeitnehmer ausüben darf, ist im Arbeitsförderungsgesetz und in einer Verordnung festgelegt.

Sofern Aufenthaltserlaubnis und Arbeitserlaubnis vorliegen, ist der Ausländer arbeitsrechtlich völlig gleichgestellt. Hinsichtlich Tarifabsprachen, Kündigungsvorschriften, Arbeitsschutzbestimmungen, der Arbeitszeitvorschriften, des Jugendarbeitsschutzgesetzes, des Mutterschutzgesetzes, des Lohnpfändungsgesetzes, des Urlaubsgesetzes und anderer arbeitsrechtlicher Regelungen hat der Ausländer die gleichen Rechte wie ein deutscher Arbeitnehmer. Das geltende Betriebsverfassungsgesetz macht – im Unterschied zu früheren Regelungen – das passive Wahlrecht nicht mehr von der deutschen Staatsangehörigkeit abhängig, sondern bestimmt, daß zum Betriebsrat wählbar ist, wer volljährig ist und dem Betrieb 6 Monate angehört.

Auch hinsichtlich der sozialen Sicherung gibt es keine rechtlichen Unterschiede zwischen deutschen und ausländischen Arbeitnehmern. Deutsche wie Ausländer sind vom ersten Tag ihrer Beschäftigung an gegen Krankheit versichert. Auch die in der Heimat zurückgebliebenen unterhaltsberechtigten Familienmitglieder sind in den Schutz der Krankenversicherung eingeschlossen.

Durch die gesetzliche Unfallversicherung hat der ausländische Arbeitnehmer einen weitgehenden Schutz gegen die Folgen von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten in Form ärztlicher Versorgung, Heilbehandlung, Rehabilitation und Unfallrente. Diese Sicherung ist besonders wichtig, weil die Unfallhäufigkeit der ausländischen Arbeitnehmer wesentlich über der der Deutschen liegt. Die Ausländer befinden sich nach ihrer Ankunft in einer psychischen Ausnahmesituation, die sie unsicher macht. Es fehlt an Erfahrung im Umgang nicht nur mit Maschinen, sondern auch mit den Anforderungen des täglichen Lebens bis hin zum Straßenverkehr.

Die ausländischen Arbeitnehmer haben, wenn sie ihren Arbeitsplatz verlieren, Anspruch auf Arbeitslosengeld, in der Regel auch auf Arbeitslosenhilfe. Wenn Anspruch und Anspruchsdauer festgestellt werden, können die im Ausland erworbenen Versicherungs- und Beschäftigungszeiten berücksichtigt werden. Im übrigen erhält der Ausländer Arbeitslosengeld unter denselben Bedingungen wie jeder deutsche Arbeitnehmer. Kein Ausländer muß, wenn er arbeitslos wird, die Bundesrepublik Deutschland verlassen.

Die Bundesanstalt für Arbeit ist Trägerin der Arbeitslosenversicherung. Sie ist aber gleichzeitig auch für jene Maßnahmen verantwortlich, die Arbeitslosigkeit verhindern sollen. Dazu gehört vor allem die Förderung der beruflichen Ausbildung, Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung und das Hilfsangebot der Berufs- und Arbeitsberatung. Alle diese Dienste kann der Ausländer in Anspruch nehmen, bei der finanziellen Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung allerdings mit der Einschränkung, daß er mindestens ein Jahr lang in der Bundesrepublik Deutschland gearbeitet hat.

Der Ausländer erwirbt in der Bundesrepublik Deutschland einen Anspruch auf eine Altersrente. Mit einigen Ländern wurde vertraglich festgelegt, daß in der Heimat erworbene Rentenansprüche vom deutschen Rentenversicherungsträger angerechnet werden. Nach dem Territorialprinzip ist jeder ausländische Arbeitnehmer auch gegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit bei der Rentenversicherung versichert. Ausländische

Arbeitnehmer aus den Anwerbeländern erwerben danach Rentenansprüche, die sie in der Regel sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in ihrer Heimat realisieren können.

Gleiches Recht gilt schließlich auch bei der Zahlung von Kindergeld. Entsprechend Verordnungen des EWG-Rates oder zwischenstaatlichen Abkommen erhalten ausländische Arbeitnehmer Kindergeld auch dann, wenn sich die Kinder in der Heimat befinden. Die Bundesanstalt für Arbeit, zu deren Aufgaben auch die Auszahlung des Kindergeldes gehört, hat in diesem Jahr bislang 457 Millionen DM an ausländische Arbeitnehmer ausgezahlt, im vergangenen Jahr insgesamt 555 Millionen DM.

Die ausländischen Arbeitnehmer sind also arbeits- und sozialrechtlich den deutschen gleichgestellt. Anders sieht es im politischen Bereich aus. Die Ausländer haben kein Wahlrecht und können auch nicht in Gemeindeparlamente, Landtage oder in den Deutschen Bundestag gewählt werden. Seit längerem wird heiß diskutiert, welche Mitsprache die Ausländer wenigstens in den Gemeinden erhalten sollen.

Über ihre rechtlichen Möglichkeiten hinaus werden die ausländischen Arbeitnehmer auch sozial betreut. Die Heimatländer senden sprachkundige Betreuer für ihre Landsleute in die Bundesrepublik Deutschland. Dort sind es vor allem die freien Wohlfahrtsverbände, die den ausländischen Arbeitnehmern mit Rat und Hilfe beistehen. Nach einer Übereinkunft dieser Verbände betreut die Caritas die Italiener, Spanier und Portugiesen, die Innere Mission die Griechen und die Arbeiterwohlfahrt die Jugoslawen, Türken und Marokkaner.

Auch die Bundesanstalt für Arbeit, der vom Gesetz lediglich die Vermittlung der ausländischen Arbeitnehmer zugewiesen ist, fördert die Eingliederung der ausländischen Arbeitnehmer. Die Bundesanstalt ist keine unmittelbare Staatseinrichtung, sondern eine Selbstverwaltungskörperschaft unter der Rechtsaufsicht des Staates. Ihre Aufgaben werden zwar durch Gesetz bestimmt, doch können die Selbstverwaltungsorgane, in denen Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Vertreter der öffentlichen Körperschaften zu jeweils einem Drittel vertreten sind, die Durchführung dieser Aufgaben weitgehend selbst gestalten. Aufgrund dieser Kompetenzen hat der Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit bisher rund 460 Millionen DM für den Bau von rund 4.400 Ausländerwohnungen und für die Errichtung von über 2.600 Unterkünften für ausländische Arbeitnehmer mit rund 176.000 Bettplätzen bereitgestellt. Für dieses Jahr

sind für den gleichen Zweck rund 55 Millionen DM, für das kommende Jahr rund 70 Millionen DM vorgesehen.

Daneben hat die Bundesanstalt bis Ende 1972 für Betreuungsmaßnahmen, zu denen auch die Sprachförderung gehört, 13,5 Millionen DM ausgegeben. Für dieses Jahr sind 3 Millionen DM, für 1974 insgesamt 40 Millionen DM, darunter 20 Millionen DM speziell für die Sprachförderung, vorgesehen.

Mit der Sprachförderung habe ich eine der wichtigsten Fragen der Ausländerbeschäftigung überhaupt angeschnitten. Die Sprache ist die Brücke im gegenseitigen Verstehen und damit der Schlüssel zur Eingliederung der ausländischen Arbeitnehmer in die Gesellschaft der Länder, in denen sie arbeiten. Sprachkenntnis bedeutet Kontakt, mangelnde Sprachkenntnis Isolierung. Wer sich nicht wenigstens verständlich machen kann, kommt vielleicht noch im Betrieb, sicher aber nicht mehr im Alltagsleben zurecht. Nicht zuletzt die Sprachfertigkeit entscheidet darüber, in welchem Umfang der ausländische Arbeitnehmer die Rechte und Möglichkeiten, von denen ich sprach, wahrnehmen kann.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat in einer Repräsentativumfrage festgestellt, unter welchen Umständen die Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland leben. Wie in allen Ländern tauchen auch bei uns immer wieder Berichte über soziale Mißstände in Presse, Rundfunk und Fernsehen auf, die die ausländischen Arbeitnehmer betreffen. Kernpunkte der Kritik sind die Wohnsituation der Ausländer und die schulische Betreuung der Kinder ausländischer Arbeitnehmer. Da einerseits die Schilderung von Einzelfällen zu einer völlig falschen Einschätzung der Gesamtlage der Ausländer führen kann, da aber andererseits die soziale Gleichberechtigung von ausländischen Arbeitnehmern und Deutschen möglichst weitgehend gesichert sein soll, war es nötig, der jahrelangen, oft heftigen Diskussion über die Lage der ausländischen Arbeitnehmer eine durch Fakten gesicherte, solide Grundlage zu geben. Das hat die Bundesanstalt für Arbeit mit ihrer Untersuchung getan.

Besonders interessant war wegen der erwähnten Schlüsselfunktion der Sprachfertigkeit die Frage, wie gut oder wie schlecht die ausländischen Arbeitnehmer Deutsch sprachen. In unserer Untersuchung haben die Interviewer beurteilt, ob die Sprachkenntnisse der befragten Ausländer als sehr gut, einigermaßen gut oder schlecht einzuschätzen seien. Nach diesem Urteil sprechen 22 % der ausländischen Arbeitnehmer sehr gut Deutsch,

35 % einigermaßen gut und 31 % schlecht Deutsch. 12 % der ausländischen Arbeitnehmer verfügten über keinerlei deutsche Sprachkenntnisse.

Der Vergleich mit einer ähnlichen Untersuchung aus dem Jahre 1968 zeigt, daß sich die Situation geringfügig verbessert hat. Damals waren 15 % der ausländischen Arbeitnehmer ohne jegliche Deutschkenntnisse, etwa ein Drittel sprach fließend, etwa die Hälfte gebrochen Deutsch.

Ich erinnere in diesem Zusammenhang nochmals an die Bedeutung der Vorausbildung in den Heimatländern. Zur Zeit fehlen den meisten ausländischen Arbeitnehmern bei ihrem Eintreffen auch die fundamentalsten Deutschkenntnisse. Diejenigen Ausländer, die einigermaßen bis gut Deutsch sprachen, antworteten auf die Frage nach dem Ursprung ihrer Kenntnisse zu 59 %, sie hätten sie am Arbeitsplatz, zu 13 %, sie hätten sie in der Schule, zu weiteren 10 %, sie hätten sie im Kontakt mit Deutschen während der Freizeit erworben. Nur 6 % lernten in Sprachkursen Deutsch. Hier liegt sicherlich ein Ansatzpunkt für weitere Verbesserungen. Allerdings darf nicht verschwiegen werden, daß das Angebot an Sprachkursen wie an weiteren Kursen zur Fortbildung größer ist als die Nachfrage. Sehr viele ausländische Arbeitnehmer sind einseitig nur daran interessiert, Geld zu verdienen, ohne zu sehen, daß sie ihr Leben selbst dadurch erschweren, daß sie nicht die Voraussetzungen für den Dialog mit ihrer Umwelt schaffen.

Eine weitere Frage der Untersuchung betraf die Wohnverhältnisse. Etwa 60 % der ausländischen Arbeitnehmer haben eine abgeschlossene Wohnung. Ein Fünftel benutzt eine sonstige Wohngelegenheit, das heißt eine Wohnung ohne eigene Küche, ein möbliertes Zimmer oder eine Wohnung in einer provisorischen Unterkunft. 60 % der ausländischen Arbeitnehmer sind mit ihren Wohnverhältnissen zufrieden, 20 % einigermaßen zufrieden und 20 % nicht zufrieden.

Zu diesen Antworten muß man anmerken, daß wohl eine Reihe ausländischer Arbeitnehmer zu Hause in sehr unbefriedigenden Verhältnissen lebt und nach diesem Maßstab die jetzige Wohngelegenheit beurteilt, sie also nach unserem Verständnis sehr hoch bewertet. Vielleicht bestanden auch im einen oder anderen Fall Hemmungen, die Meinung frei zu äußern. Insgesamt erscheint jedoch nach dem Umfrageergebnis die Wohnsituation der ausländischen Arbeitnehmer weitaus befriedigender, als man nach Einzelfällen, von denen berichtet wurde, denken mußte.

Die Untersuchung gibt auch Informationen über die Lage der Kinder ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland. Sie wachsen als Ausländer in einer fremden Umwelt heran und daraus ergeben sich vor allem schulische Probleme. Die Ausländerkinder müßten zum Beispiel genug Deutsch können, um dem Unterricht in deutschen Schulen ohne Schwierigkeiten folgen zu können. Das ist oftmals nicht der Fall, so daß an die Lehrkräfte sehr hohe Anforderungen gestellt werden. Die Kinder dürfen aber auch die Sprache ihres Heimatlandes nicht vernachlässigen, um nicht nach ihrer Rückkehr Fremde in der eigenen Heimat zu werden.

Aus unserer Stichprobenuntersuchung errechnet sich eine Zahl von mindestens 850.000 Kindern ausländischer Arbeitnehmer, die unter 21 Jahre alt sind. 9 % dieser Kinder und Jugendlichen besuchen einen Kindergarten oder werden in einem Kinderheim betreut. 32 % besuchen eine Schule und 2 % machen eine mehrjährige betriebliche Berufsausbildung mit. Fast jedes zweite Kind im Alter von 4 bis 6 Jahren wird außer Hause betreut. Auch die Zahl der Kinder, die in eine Schule gehen, ist – gemessen an der Zahl der Kinder im schulpflichtigen Alter – beträchtlich höher als häufig erwartet wurde. Unbefriedigend ist jedoch der Anteil der Ausländerkinder, die eine betriebliche Berufsausbildung mitmachen. Er müßte, gemessen an der Zahl der Jugendlichen, höher liegen.

Ich habe aus dem sehr umfangreichen Untersuchungskatalog drei Fragen ausgewählt, die zu den umstrittensten gehören: Sprache, Wohnung und Schule. Insgesamt zeigt die Untersuchung, daß es falsch wäre, die Lage der ausländischen Arbeitnehmer durchweg als schlecht zu bezeichnen. Auch eine Befragung des Münchner Instituts von Stackelberg im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums zeigt, daß italienische Arbeitnehmer, die in der Bundesrepublik Deutschland gearbeitet haben, ein im Grunde recht positives Bild von diesem Land mit nach Hause nahmen. Die befragten Italiener antworteten beispielsweise zu 56 %, daß sie, was ihre Wohnung betraf, gut oder sehr gut untergebracht gewesen seien. Nur etwa ein Fünftel der Befragten gab an, schlecht oder sehr schlecht gewohnt zu haben. Das bestätigt unsere Untersuchung.

Wenn also die Lage der ausländischen Arbeitnehmer insgesamt besser ist, als oft vermutet wurde und wird, dann bleibt dennoch kein Zweifel, daß es Mißstände gibt und daß Sozialinvestitionen in großem Umfang nötig sind, um die angestrebte Gleichstellung der Ausländer voll zu verwirklichen.

Ein Stuttgarter Sozialbetreuer erwartet, daß im Herbst dieses Jahres im Arbeitsamtsbezirk Stuttgart etwa 3.000 ausländische Schulabgänger im Alter von 15 Jahren die Schule verlassen werden, ohne das Schulziel erreicht zu haben. Für sie müssen Vorbereitungsklassen für den Besuch der Berufsschule eingerichtet werden.

Die Frankfurter Soziologin Maria Borris hat nach einer Befragung von 2.000 ausländischen Arbeitnehmern in Frankfurt errechnet, daß allein zur Deckung eines befriedigenden Wohnbedarfs in Frankfurt zusätzlich eine Milliarde DM aufgebracht werden müßte.

Das sind Indizien für den großen Bedarf an Sozialinvestitionen. Wären die ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland einigermaßen gleich verteilt, dann besäße die vorhandene soziale Infrastruktur genügend Elastizität, um den Zusatzbedarf, der durch die ausländischen Arbeitnehmer entsteht, weitgehend aufzufangen.

Die ausländischen Arbeitnehmer werden jedoch vor allem in den wirtschaftlichen Ballungsgebieten der Bundesrepublik Deutschland benötigt, in sehr stark besiedelten Stadtregionen, deren Infrastruktur ohnehin überfordert ist. Wer immer dorthin zieht, schafft einen Zusatzbedarf.

Nach den Ergebnissen der Volkszählung von 1970 lebten rund 50 % aller Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland auf nicht ganz 4 % der Fläche des Bundesgebietes. Im September 1972 arbeiteten in 11 Arbeitsamtsbezirken jeweils über 40.000 Ausländer. Die Ausländerquote reichte bis zu 23,6 % im Arbeitsamtsbezirk Stuttgart. In den Arbeitsamtsbezirken Frankfurt, München und Stuttgart bildeten und bilden die ausländischen Arbeitnehmer jeweils eine Großstadt in der Großstadt. Es zeigt sich zunehmend, daß die Ballungsräume nicht nur keinen weiteren Zuzug an Menschen vertragen, sondern daß sie völlig überlastet sind.

In dieser Situation machte man sich allgemein auf die Suche nach einem Konzept für die Ausländerbeschäftigung. Die Bundesregierung hat am 6. Juni 1972 Leitlinien zur Ausländerbeschäftigung verabschiedet, die u.a. auch eine verbindliche Klärung des Rechtsstatus der Ausländer vorsehen. In der Diskussion um diese Frage haben sich zwei Extrempositionen herauskristallisiert, die auch in anderen Ländern, in denen

ausländische Arbeitnehmer beschäftigt sind, Gesprächsstoff liefern: die Integration und die Rotation.

Einbürgerung würde gleichermaßen Entwurzelung aus dem Herkommen und eine umfassende Eingliederung im Sinne einer – das ist ein unschönes, aber treffendes Wort – Umerziehung bedeuten. Abgesehen davon, daß damit nicht nur die Herkunftsländer nicht einverstanden wären, müßte die Eingliederung einer großen Zahl ausländischer Arbeitnehmer den Bedarf an Einrichtungen der sozialen Infrastruktur beträchtlich erhöhen. Dieser Bedarf kann schon jetzt nicht voll befriedigt werden. Wenn aber die ausländischen Arbeitnehmer nicht voll integriert werden, besteht die Gefahr sozialer Isolierung und der Bildung von Randgruppen, schließlich der Gettobildung, wie sie schon heute in manchen Städten in Ansätzen zu beobachten ist. Deshalb kann Einbürgerung meiner Ansicht nach die anstehenden Probleme nicht lösen.

Mir erscheint dafür auch das Konzept der Rotation nicht geeignet. Rotation als zwangsweise Rückführung der ausländischen Arbeitnehmer nach bestimmter Zeit würde zwar gewisse Einsparungen bringen, weil die ausländischen Arbeitnehmer ihre Familien nicht nachholen könnten. Das Konzept der Rotation ist aber nicht nur aus sozialen Gründen abzulehnen, es ist auch wirtschaftlich bedenklich. Denn Rotation würde schließlich zu einem steten Hin und Her der gleichen Arbeitskräfte führen, die nach Hause zurückkehren müßten, um gleich darauf vom selben Arbeitgeber wieder angefordert zu werden.

Welche Lösung für die Ausländerbeschäftigung langfristig anzustreben ist, habe ich eingangs dargelegt. In der heutigen Situation scheint mir die Besinnung auf die Geschäftsgrundlage der Ausländerbeschäftigung notwendig zu sein. Die Ausländerbeschäftigung soll allen Beteiligten Vorteile bieten, aber jeder der Beteiligten wird seinen Vorteil nicht voll verwirklichen können. Die Vernunft liegt auch hier im Kompromiß.

Die Industrieländer brauchen die Ausländerbeschäftigung, die Herkunftsländer brauchen den Arbeitsplatz für ihre Bürger im Ausland und die ausländischen Arbeitnehmer selbst brauchen Arbeitsplatz und Einkommen, das die Industrieländer bieten. Die Ausländerbeschäftigung muß aber dort ihre Grenze finden, wo sich für die Beteiligten eindeutig negative Folgen abzeichnen, wie es bei weiterer Erhöhung der Ausländerquoten in den Ballungsgebieten der Fall wäre.

Deshalb hat die Regierung der Bundesrepublik Deutschland in den schon erwähnten Richtlinien vorgesehen, daß der Zugang zu den Ballungsgebieten begrenzt wird. Eine ebenfalls in den Richtlinien vorgesehene Erhöhung der Vermittlungsgebühr für ausländische Arbeitnehmer ist inzwischen verwirklicht worden. Für die Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer, die nicht der Europäischen Gemeinschaft angehören, wurde die Vermittlungsgebühr von 300,-- DM auf 1.000,-- DM erhöht. Entsprechend sorgfältiger werden die Unternehmen in Zukunft überlegen, ob sie auf die Neueinstellung eines ausländischen Arbeitnehmers nicht doch verzichten können. Die mit der Erhöhung vermehrten Einkünfte der Bundesanstalt für Arbeit werden auch der Betreuung der ausländischen Arbeitnehmer zugute kommen.

Die Richtlinien zielen vor allem darauf, eine weitere starke Ausweitung der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland zu verhindern. Man wird daher in Zukunft zunehmend versuchen müssen, Alternativen zur Ausländerbeschäftigung zu finden. Zu diesen Alternativen gehört die Ausschöpfung des einheimischen Arbeitsmarktes und hier vor allem die Gewinnung noch nicht berufstätiger Frauen für das Arbeitsleben. Dazu gehört die Forcierung der Rationalisierung und Mechanisierung bis hin zur Automation. Dazu gehört schließlich die verstärkte Förderung des regionalen Ausgleichs auch innerhalb der Bundesrepublik Deutschland, in der es eine Reihe von Gebieten gibt, die durch neue Industrieansiedlungen nachhaltig gefördert werden könnten und müßten.

Ich hoffe, daß die unbestreitbaren Schwierigkeiten und Härten, die die Ausländerbeschäftigung für die Anwerbe- wie auch für die Abgabeländer mit sich bringt, auf Dauer einen starken Impuls zum regionalen Ausgleich in Europa bewirken. Nur so kann die Ausländerbeschäftigung, die man als "Provisorium auf Dauer" bezeichnet hat, schließlich beendet werden.