

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Anke Peters

Die Bundesrepublik Deutschland als
Beschäftigungsland für ausländische Arbeitnehmer:
Ökonomische Attraktivität, rechtliche Situation und
politische Mitwirkung

5. Jg./1972

4

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Die Bundesrepublik Deutschland als Beschäftigungsland für ausländische Arbeitnehmer: ökonomische Attraktivität, rechtliche Situation und politische Mitwirkung

Anke Peters

Es wird untersucht, welche Lebensbedingungen ausländische Arbeitnehmer in dem Beschäftigungsland Bundesrepublik Deutschland vorfinden, und zwar in ökonomischer und rechtlich-politischer Hinsicht.

Die in der Bundesrepublik arbeitenden Ausländer kommen zumeist aus Ländern, in denen das wirtschaftliche Entwicklungsniveau wesentlich niedriger ist als bei uns, so daß anzunehmen ist, daß ökonomische Gründe für die Auswanderung ausschlaggebend sind. Bei einem Vergleich der Bundesrepublik mit einigen anderen westeuropäischen Ländern, in denen ebenfalls eine große Zahl von Ausländern beschäftigt ist (Belgien, Frankreich, Niederlande, Schweiz), ergibt sich ganz eindeutig, daß die Bundesrepublik neben der Schweiz in ökonomischer Hinsicht für die Ausländer objektiv besonders attraktiv sein muß.

über diesem Aspekt darf aber nicht vergessen werden, daß es noch andere Faktoren gibt, die für die Lebensumstände und für die Lebensgestaltung der ausländischen Arbeitnehmer von Belang sind. Zu nennen sind hier vor allem die für Ausländer relevanten rechtlichen Bestimmungen, die Möglichkeiten zur Teilnahme am politischen Leben sowie die Versorgung mit Infrastruktur-Einrichtungen. Auffälliges Merkmal des deutschen Ausländerrechts ist der große Ermessensspielraum der Ausländerbehörden und die damit verbundene Rechtsunsicherheit für die ausländischen Arbeitnehmer. Von den gegebenen Möglichkeiten, nach einer gewissen Zeit und unter bestimmten Voraussetzungen den rechtlichen Status der ausländischen Arbeitnehmer zu verbessern (durch Erteilung einer Daueraufenthaltsberechtigung) oder ganz dem der Inländer anzupassen (durch die Einbürgerung), wurde bisher nur wenig Gebrauch gemacht.

Die Spielräume für eine politische Betätigung sind bisher gering. Die ausländischen Arbeitnehmer sind in dieser Hinsicht ihren deutschen Kollegen nur in bezug auf die Arbeit in den Betriebsräten gleichgestellt. In den Parteien können sie sich, sofern ihre Mitgliedschaft überhaupt möglich ist, nur mit bestimmten Einschränkungen betätigen. Die neuerdings von einigen Gemeinden eingerichteten besonderen politischen Gremien für Ausländer (Ausländerparlamente, Ausländerbeiräte) haben stets nur beratende Funktion und dürfen sich nur der Probleme annehmen, die speziell die Ausländer betreffen.

Die Untersuchung wurde im IAB durchgeführt.

Gliederung

1. Einleitung
2. Einkommen und Beschäftigung
 - 2.1 Die Ausländerbeschäftigung in einigen ausgewählten Ländern
 - 2.2 Einkommen
 - 2.2.1 Bruttostundenlöhne
 - 2.2.2 Arbeitszeit
 - 2.2.3 Einkommensteuer
 - 2.2.4 Sozialabgaben und -zuschläge
 - 2.2.5 Kaufkraft
 - 2.2.6 Sozialleistungen
 - 2.3 Beschäftigung
 - 2.4 Zusammenfassung
3. Rechtliche Situation und politische Mitwirkung
 - 3.1 Rechtliche Situation
 - 3.1.1 Aufenthaltserlaubnis und Ausweisung
 - 3.1.2 Arbeitserlaubnis
 - 3.1.3 Aufenthaltsberechtigung
 - 3.1.4 Einbürgerung
 - 3.1.5 Politische Betätigung (rechtliche Grundlagen)

- 3.1.6 Schlußbemerkung
- 3.2 Politische Mitwirkung
 - 3.2.1 auf Bundes- und Landesebene
 - 3.2.2 auf kommunaler Ebene
 - 3.2.3 in den Betrieben
 - 3.2.4 in den Parteien
 - 3.2.5 in den Gewerkschaften
- 3.3 Zusammenfassung

I. Einleitung

Im ersten Teil dieses Beitrages wird der Versuch unternommen, im Rahmen eines Ländervergleiches herauszuarbeiten, wie attraktiv die Bundesrepublik Deutschland in ökonomischer Hinsicht für ausländische Arbeitnehmer ist. Daran anschließend wird auf einige weitere Aspekte der konkreten Lebensbedingungen ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland eingegangen. Im einzelnen handelt es sich dabei um die rechtlichen Bestimmungen, denen Ausländer unterliegen und um die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten, die ihnen offenstehen. Das Schwergewicht liegt auf der Beschreibung der gegenwärtigen Praxis.

Auf die Probleme, die sich aus der ungenügenden Versorgung mit bestimmten Infrastruktureinrichtungen ergeben, wird in diesem Beitrag nur am Rande eingegangen. Sie sind für die Lebensumstände der ausländischen Arbeitnehmer nicht weniger wichtig, es ist daher geplant, sie in einem späteren Beitrag darzustellen. Eine umfassende Übersicht über den gegenwärtigen Stand der Forschung über die Ausländerbeschäftigung wird demnächst in der Reihe „Literaturdokumentation zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ des IAB erscheinen.

2. Einkommen und Beschäftigung

Eine systematische empirische Untersuchung der wichtigsten Motive ausländischer Arbeitnehmer für ihre Aufbruchentscheidung sowie für die Wahl eines bestimmten Beschäftigungslandes fehlt bisher. Das erscheint überraschend angesichts der großen Bedeutung der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer für die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. Von den in Frage kommenden Faktoren (Arbeitsplatzsuche; Einkommensverbesserung; soziale Sicherheit; Lern- und Bildungschancen; bessere Versorgung mit bestimmten Infrastruktureinrichtungen wie Wohnungen, Schulen, Kindergärten, Einrichtungen für Gesundheit, Erholung, Freizeit, Kommunikation; politische Verhältnisse in den Heimat- oder Beschäftigungsländern; bessere Versorgung mit Gütern des gehobenen Lebensstandards; Hoffnung auf soziale Statusverbesserung) wurden bisher nur einzelne auf ihre Relevanz hin empirisch überprüft. Für die Bundesrepublik liegen bisher — soweit bekannt — drei Veröffentlichungen vor, die sich u. a. mit den Motiven für eine Arbeitsaufnahme hier befassen¹⁾.

Die eine davon, „Leben als Gastarbeiter“²⁾, unterscheidet zwischen bewußten sowie halb bewußten

(hier: „Primäre Zwecke“ genannt) und unbewußten Motiven.

Unbewußte Motive zu untersuchen wäre interessant vor allem im Hinblick darauf, herauszufinden, weshalb von Angehörigen der gleichen Nationalität, die unter gleichen gesellschaftlichen Bedingungen leben, die einen ihr Heimatland verlassen, die anderen aber bleiben. Hierüber sagen die Ergebnisse von Bingemer / Meistermann-Seeger / Neubert nichts aus, weil die von ihnen gefundenen Motive immer jeweils für eine ganze Ausländernation als zutreffend dargestellt werden. Die abschließend von Karl Bingemer aufgestellte „Hypothese über unbewußte Motive der Gastarbeiter“ ist für den Leser wegen ihrer groben Verallgemeinerung schwer einsichtig. Nach dieser Hypothese wird Auswanderung interpretiert als „unwiderstehlicher Zwang zum Ausreißen wegen ihres (der Ausländer, d. Verf.) Versagens in der Heimat“ und als Überwindung eines Konfliktes mit dem Vater, der ebenfalls als Versager erlebt wurde, weil er die „individuelle und familiär-mütterliche Not und Armut nicht beheben konnte“³⁾.

Auch die bewußten und halb bewußten Gründe („Primären Zwecke“) werden stets als nationalitätenspezifisch verallgemeinert. So sind die Italiener und Griechen in erster Linie auf der „Suche nach einem besseren Feld für ihre Begabungen und Kräfte“, die Türken haben dagegen vor allem den Wunsch, Anschluß zu finden, und zwar an „Technik und Wissenschaft, an den westlichen Humanismus, an die Machtmittel der Technik, vielleicht aber auch an die der geistigen Welt“⁴⁾. Es ist erstaunlich, daß das Motiv, „einen Arbeitsplatz zu erhalten“, gar nicht genannt wird, obwohl es in dem verwandten Fragebogen als vorgegebene Antwortmöglichkeit genannt ist⁵⁾.

Bemerkenswert ist außerdem, daß nur 11 % der befragten Italiener und 17 % der Griechen angaben, hierhergekommen zu sein, um Geld zu verdienen (bei den Türken und Spaniern sind es immerhin 33 % bzw. 50 %). Dieses Ergebnis mag sich aus dem Fragebogen erklären. Er enthält zwei Fragen bezüglich der Motivation, in die Bundesrepublik zu kommen. Die eine ist offen und lautet lediglich: „Warum sind Sie nach Deutschland gekommen?“, die zweite soll noch einmal nachhaken und enthält eine Liste von vorgegebenen Antworten, in der z. B. die Antwortmöglichkeit „Um Geld zu verdienen“ gar nicht enthalten ist⁶⁾.

Insgesamt sind die Ergebnisse dieser Studie für diejenigen nicht sehr überzeugend, der die Lebensbedingungen in den Herkunftsländern nicht völlig außer acht läßt.

In der empirischen Untersuchung von Delgado, die auf einer Befragung von spanischen Arbeitnehmern basiert, kommt dagegen klar zum Ausdruck, daß wirtschaftliche Motive die zentrale Rolle bei der Entscheidung für die Auslandsarbeit spielen⁷⁾.

¹⁾ Bingemer/Meistermann-Seeger/Neubert, Leben als Gastarbeiter, Köln u. Opladen, 1970;

Jesus Manuel Delgado, Anpassungsprobleme der spanischen Gastarbeiter in Deutschland, Köln, 1966; Ivo Baude, Zivko Maravic, Vracanje i Zaposljavanje Vanjskih Migranata iz sr Hrvatske (Die Bedingungen zur Rückkehr und Beschäftigungsmöglichkeiten für die im Ausland beschäftigten Arbeiter aus der sozialistischen Republik Kroatien), Zagreb, 1971.

²⁾ Bingemer/Meistermann-Seeger/Neubert, a. a. O.

³⁾ Bingemer/Meistermann-Seeger/Neubert, a. a. O., S. 62.

⁴⁾ Ebda.

⁵⁾ Es ist anzumerken, daß die Antworten auf die gestellten Fragen nicht in Tabellenform ausgewiesen sind.

⁶⁾ Ebda, S. 214.

⁷⁾ Jesus Manuel Delgado, a. a. O., S. 71;

Sezer Girginkaya kommt in seiner unveröffentlichten Diplomarbeit „Meinungsbefragung unter türkischen Gastarbeitern in der Bundesrepublik Deutschland“ zum gleichen Ergebnis. 94,7 % der von ihm befragten türkischen Arbeiter gaben an, aus finanziellen Gründen eine Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen zu haben. Wegen der Ausbildung kamen nur 4,5 % hierher. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, daß diese Befragung lediglich im Räume Karlsruhe stattfand und auch für die dortigen türkischen Gastarbeiter nicht unbedingt repräsentativ war.

über die Hälfte der Befragten wollte vor allem viel Geld sparen, weitere 27,8 % nannten an erster Stelle ihre Unzufriedenheit mit dem Lohn und weitere 8,2 % gaben Arbeitslosigkeit als ausschlaggebenden Grund an.

Auch die dritte der angeführten Veröffentlichungen, die auf jugoslawische Arbeiter aus Kroatien beschränkt ist, nimmt vor allem Einkommensverbesserung und Arbeitsplatzsuche als Hauptmotive für die Abwanderung in die Bundesrepublik an⁸⁾.

Trotz der unzureichenden empirischen Absicherung kann aufgrund der ökonomischen Situation in den Herkunftsländern der ausländischen Arbeitnehmer, die fast immer durch ein niedriges Lohnniveau bei gleichzeitiger hoher Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist⁹⁾, angenommen werden, daß bei der Mehrzahl der Ausländer zunächst einmal die Hoffnung, einen Arbeitsplatz zu erhalten, oder die Möglichkeit, das Einkommen zu verbessern, als wichtigste Motive im Vordergrund aller Überlegungen stehen.

Im folgenden soll untersucht werden, wie groß die ökonomische Anziehungskraft der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich mit anderen Ländern ist, die ebenfalls eine nennenswerte Zahl von Ausländern gleicher Nationalitäten wie die in der Bundesrepublik beschäftigen. Auf drei Dinge, die eine echte Wettbewerbssituation der Beschäftigungsländer im ökonomischen Bereich von vornherein einschränken, sei vorweg hingewiesen:

1. In der Regel werden die Ausländer nicht über alle der im folgenden dargestellten ökonomischen Fakten ausreichend informiert sein, weshalb ihnen ein genaues Gegeneinanderabwägen aller Vor- und Nachteile erschwert ist. Aufgrund oftmals mangelhafter Schulbildung und fehlender Informationsmöglichkeiten fällt es ihnen schwer, sich Zugang zu entsprechenden Informationen zu beschaffen, bzw. falls dieses möglich ist, die Informationen entsprechend für sich auszuwerten.

2. Auf dem europäischen Arbeitsmarkt herrscht mit gewissen Ausnahmen keine Freizügigkeit bei der Wahl von Wohnort und Arbeitsplatz. Die EWG-Länder haben diese Rechte ihren Staatsangehörigen untereinander eingeräumt. Sonst benötigten Ausländer zur Arbeitsaufnahme die Erlaubnis des Beschäftigungslandes (in der Bundesrepublik Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, vgl. hierzu S. 319 ff.).

⁸⁾ Ivo Baude; Zivko Maravic, a. a. O., S. 60 ff.

⁹⁾ Zwei Beispiele: Türkei 1970: 1,8 Mio. Arbeitslose bei niedriger Erwerbsquote (geschätzt, s. Manfred Rademacher, Ursachen für die Einwanderung von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland, unveröff. Manuskript S. 19), Tagesverdienst in der Industrie: 14,60 DM (S. International Labour Office, Yearbook of Labour Statistics, 1971, S. 566). Jugoslawien 1970: Arbeitslosenquote 7,7 %, Monatsverdienst in der Industrie: 324,80 DM (S. International Labour Office, a. a. O., S. 421 u. 567).

¹⁰⁾ Wobei die Zahl wegen der vom französischen Innenministerium mit 45 % sehr gering angesetzten Erwerbsquote etwas zu niedrig sein dürfte.

Deshalb haben die Beschäftigungsländer es durchaus in der Hand, bestimmte Herkunftsländer zu bevorzugen und Ausländern aus anderen Ländern die Arbeitsaufnahme von vornherein zu verweigern. Des weiteren besteht die Möglichkeit, die Zahl der beschäftigten Ausländer zu begrenzen oder nur eine bestimmte Zahl im Jahr neu hereinzulassen.

Diese Einschränkungen engen also den Arbeitnehmer von vornherein in seiner Möglichkeit, zwischen verschiedenen Ländern zu wählen, ein.

3. Aber auch aus der Sicht der Beschäftigungsländer gibt es einige Faktoren, die, unabhängig von der ökonomischen oder auch politischen Attraktivität, von vornherein zugunsten oder zuungunsten des einen oder anderen Landes zu Buche schlagen. Da wären zu nennen: die geographische Lage, gewisse sozio-kulturelle Gemeinsamkeiten von Herkunftsland und Beschäftigungsland, die politischen Beziehungen in der Vergangenheit, ja selbst ähnliche oder unterschiedliche Klimaverhältnisse.

Der Hinweis auf diese Zusammenhänge ist notwendig, damit nicht der Eindruck entsteht, daß die ausschließlich ökonomische Attraktivität eines Landes die Ausländerströme in bestimmte Bahnen lenkt.

2.1 Die Ausländerbeschäftigung in einigen ausgewählten Ländern

Der folgende Vergleich ist auf die Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Frankreich, die Niederlande und die Schweiz beschränkt. Die letztgenannten vier Länder beschäftigen in nennenswertem Umfang Ausländer der auch in der Bundesrepublik hauptsächlich vertretenen Nationalitäten.

Tabelle 2 zeigt Größenordnung und Nationalitätenstruktur der Ausländerbeschäftigung in diesen Ländern.

Aus den Tabellen 1 und 2 ergibt sich, daß O Frankreich nach der Bundesrepublik die größte Zahl von ausländischen Arbeitnehmern beschäftigt (1971 rd. 1,5 Mio.)¹⁰⁾, während auf die Bundesrepublik 1971 etwa 2,2 Mio., auf die Schweiz rd. 0,6 Mio. und auf Belgien und die Niederlande jeweils gut 0,2 Mio. beschäftigte Ausländer entfielen;

O in Frankreich fast die Hälfte der ausländischen Arbeitnehmer anderen als den in der Bundesrepublik am häufigsten anzutreffenden Nationalitäten angehörte. Aber immerhin waren dort z. B. mehr Spanier und Portugiesen beschäftigt als in der Bundesrepublik. Auch die Italiener sind zahlenmäßig sehr stark vertreten;

O in der Schweiz 1971 gute die Hälfte aller ausländischen Arbeitskräfte italienischer Nationalität war, während an zweiter Stelle die Spanier mit einem Anteil von etwa 10 % folgten; alle anderen

Tabelle 1: Beschäftigte ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland nach Herkunftsländern

Jahr	Herkunftsländer							Ausgewählte Herkunftsländer insgesamt	Sonstige Länder	Zusammen
	Jugoslawien	Italien	Türkei	Griechenland	Spanien	Portugal	Tunesien			
1961	—	224 579	—	52 284	61 819	—	—	338 682	210 234	548 916
1962	—	276 761	18 558	80 719	94 049	—	—	470 087	241 372	711 459
1963	—	286 968	32 962	116 855	119 559	—	—	556 344	272 399	828 743
1964	—	296 104	85 172	154 832	151 073	4 636	—	536 108	449 508	985 616
1965	—	372 297	132 777	187 160	182 754	14 014	—	889 002	327 802	1 216 804
1966	—	391 291	160 950	194 615	178 154	21 091	—	946 101	367 390	1 313 491
1967	95 730	266 801	131 309	140 306	118 028	17 803	—	769 977	221 278	991 255
1968	119 144	303 966	152 905	144 740	115 864	19 980	—	856 599	233 274	1 089 873
1969	265 036	348 977	244 335	191 210	143 058	29 534	—	1 222 150	279 259	1 501 409
1970	432 228	381 840	353 898	242 184	171 671	44 796	6 218	1 623 835	331 334	1 948 951
1971	478 321	453 145	408 015	268 653	186 585	58 390	10 246	1 863 355	387 684	2 240 793
1972	471 812	422 220	497 296	269 689	183 960	63 128	10 933	1 920 038	407 875	2 316 980

Quellen:

 1961—1970 (jeweils Stand Ende September): Bundesanstalt für Arbeit, Ausländische Arbeitnehmer, Erfahrungsbericht 1970, S. 46
 1971 (Stand Ende September): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Nr. 12, 1971, S. 982
 1972 (Stand Ende Juni): ANBA, Heft 8, 1972, S. 660

Tabelle 2: Beschäftigte ausländische Arbeitnehmer nach Beschäftigungsländern *

	Belgien		Bundesrepublik Deutschland		Frankreich			Niederlande	Schweiz	
	1967 ^{1a)}	1971 ^{1b)}	1971 ^{2a)}	1972 ^{2b)}	1968 ^{3a)}	1971 ^{3b)}	Wohnbevölkerung 1971 ^{3c)}	1971	1971 ^{5a)}	1972 ^{5b)}
Griechen	6 403		268 653	269 689	k. A.			2 858	5 201	k. A.
Italiener	68 159		408 015	422 220	253 160			9 238	340 213	297 954
Jugoslawen	k. A.		478 321	471 892	k. A.	36 982 ^{3c)}		7 660	29 234	k. A.
Portugiesen	k. A.		58 390	63 128	174 120			19 947	4 093	k. A.
Spanier	25 678		186 585	183 960	276 120			28 600	132 024	122 509
Türken	7 266		453 145	497 296	4 000				9 497	k. A.
Sonstige	74 049		387 684	408 795	k. A.			114 294	140 218	k. A.
Insgesamt	181 555	218 000	2 240 793	2 316 980	293 780	1 527 000	3 393 457	203 641	660 480	611 552

 *) Die Zahlen beruhen im wesentlichen auf einer nicht veröffentlichten, von *Heinz Werner* für das IAB erarbeiteten Zusammenstellung über die Ausländerbeschäftigung in Westeuropa.

 1a) Quelle: *Annuaire Statistique de la Belgique* 1971, S. 505. In Belgien gibt es außer der Volkszählung und der am 30. 6. 1967 durchgeführten Ausländerzählung 1967 keine neuere Ausländerstatistik.

 1b) 1970 wurde die Anzahl der ausländischen Arbeitnehmer in Belgien auf 208 000 geschätzt, darunter 117 000 aus EG-Ländern. (Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und die Arbeitsmärkte in der EWG — 1971*, Brüssel 1971, S. 15). Für 1971 wurde eine Zunahme um 9000 angenommen, so daß 1971 in Belgien schätzungsweise 218 000 ausländische Arbeitnehmer beschäftigt waren.

 2a) Ende September: Quelle: *Ausländische Arbeitnehmer, Erfahrungsbericht 1971* der Bundesanstalt für Arbeit, S. 7.

2b) Ende Juni: Quelle: ANBA, Heft 8/1972, S. 660.

 3a) Volkszählung 1968, INSEE: *Récensement Général de la Population de Population Active*, Paris 1971, S. 210 ff. Zahlen sind zu niedrig ausgewiesen. Vgl. *Bernard Granotier: Les Travailleurs immigrés en France*, Paris 1970, S. 49.

 3b) Außer den alle 6 Jahre stattfindenden Volkszählungen gibt es keine Quelle des Bestandes ausländischer Arbeitnehmer. Anhaltspunkte liefern die über das Office National d'Immigration (ONI) nach Frankreich vermittelten (controlé) oder nachträglich legalisierten (régularisé) ausländischen Arbeitnehmer. Das ist jedoch nur ein Bruchteil der tatsächlich neu in Frankreich einreisenden ausländischen Arbeitnehmer. Die Zahlen haben steigende Tendenz. 1969/1970 erreichten sie Rekordhöhen, so daß die Ergebnisse der Volkszählungen weit überschritten werden dürften. Am 1. Januar 1971 wies das Innenministerium eine ausländische Wohnbevölkerung von 3 393 457 Personen aus. Unterstellt man eine Erwerbsquote von etwa 45 %, wie sie sich aus der Stichprobenerhebung zur Erwerbstätigkeit 1970 ergibt (INSEE: *Enquête sur l'Emploi 1970*, S. 41), dann dürften sich schätzungsweise 1 527 000 ausländische Erwerbspersonen zum angegebenen Zeitpunkt in Frankreich befunden haben. Die tatsächliche Zahl liegt wahrscheinlich höher.

 3c) Januar 1971, Jahresstatistiken des Ministère de l'Intérieur zit. nach: *Pierre Berger, Main-d'œuvre étrangère en France et repartition des coûts humains du travail*, S. 3.

 5a) Kontrollpflichtige ausländische Arbeitskräfte im August 1971: Quelle: *Die Volkswirtschaft*, Heft 10, 1971, S. 495.

 5b) Kontrollpflichtige ausländische Arbeitskräfte im April 1972: Quelle: *Die Volkswirtschaft*, Juli 1972, S. 393.

Nationalitäten waren mit einem Anteil von höchstens 1 % der Gesamtzahl der ausländischen Arbeitskräfte vertreten;

O in Belgien 1967 gut 39% aller ausländischen Arbeitnehmer die italienische Staatsangehörigkeit besaßen. Mit großem Abstand erst folgten die Spanier (rd. 14,1 %);

O in den Niederlanden 1971 58,2% der Ausländer keiner der in der Bundesrepublik Deutschland hauptsächlich vertretenen Nationen angehörten. Bei den verbleibenden 41,8 % standen die Türken an der Spitze, es folgten Spanier, Italiener und Jugoslawen. Griechen und Portugiesen befanden sich mit 1,4 bzw. 1,9 % am unteren Ende der Skala.

2.2 Einkommen

Zunächst werden die Bruttostundenlöhne in der Industrie¹¹⁾ in den Vergleichsländern dargestellt. Weil das Bruttoeinkommen bei Lohnempfängern ferner von der geleisteten Arbeitszeit abhängt, werden die entsprechenden Wochenarbeitszeiten einander gegenübergestellt.

Nettolohnstatistiken gibt es nicht. Deshalb wird des weiteren versucht, hilfsweise zu vergleichen, mit welchen Abschlägen (Einkommensteuern, Sozialabgaben) der Arbeitnehmer in den verschiedenen Ländern zu rechnen und welche Zuschläge (Familienbeihilfe)¹²⁾ er zu erwarten hat.

Das verfügbare Einkommen, das dem Arbeitnehmer dann ausgezahlt wird, ist in den einzelnen Ländern je nach Preisniveau und Höhe der Verbrauchssteuern unterschiedlich viel wert. Ein Kaufkraftvergleich soll dafür Anhaltspunkte liefern.

Schließlich wird noch aufgezeigt, weil ebenfalls einkommenswirksam, ob und in welchem Ausmaße der Arbeitnehmer Leistungen im Falle von Krankheit, Arbeitslosigkeit und im Alter zu beanspruchen hat.

2.2.1 Bruttostundenlöhne

Die wirtschaftliche Attraktivität eines Beschäftigungslandes läßt sich sicher in erster Linie am Lohnniveau ablesen. Da es keine Nettolohnstatistiken gibt—und wegen der gegebenen Beschäftigungsschwerpunkte der ausländischen Arbeitnehmer (nämlich in der Industrie)—, werden nachstehend die Industrie-Bruttostundenlöhne in der Bundesrepublik, Frankreich, Belgien, den Niederlanden und in der Schweiz einander gegenübergestellt (Tabelle 3). Die jeweiligen Verdienste wurden in DM umgerechnet. Zugrunde lag dieser Umrechnung der jeweilige Devisen-Jahresschlußkurs (Mittelwert von An- und Verkaufskurs).

¹¹⁾ Zur Begründung vgl. weiter unten.

¹²⁾ Die komplizierten und voneinander abweichenden Systeme des Familienlastenausgleichs können hier im einzelnen nicht dargestellt werden. Der Vergleich beschränkt sich auf das „Kindergeld“.

Von den 4 betrachteten Ländern hatte im Jahre 1961 die Schweiz das höchste (Stunden-)Lohnniveau mit 3,57 DM, ihr folgten die Bundesrepublik Deutschland mit 2,90 DM, die Niederlande mit 2,22 DM, Belgien mit 2,07 DM und Frankreich mit 1,72 DM. Bis zum Jahre 1970 änderte sich an dieser Reihenfolge nichts, allerdings verschoben sich die Abstände zwischen den einzelnen Ländern. Die Schweiz führte mit 6,18 DM, ihr folgte die Bundesrepublik dicht mit 5,96 DM, während die Niederlande bei 4,82 DM, Belgien bei 3,70 und Frankreich bei 3,07 DM pro Stunde lagen. Die Differenz zwischen dem Land mit den besten und dem Land mit den schlechtesten Verdienstmöglichkeiten liegt immerhin bei 100%. Das Gefälle zwischen dem Lohnniveau in der Bundesrepublik und der Schweiz auf der einen und in Belgien und Frankreich auf der anderen Seite blieb in den betrachteten Jahren bestehen. Die Niederlande lagen mit ihrem Lohnniveau immer ziemlich genau in der Mitte.

Tabelle 3: Bruttostundenlöhne in der Industrie (DM)

	Belgien	Bundesrepublik Deutschland	Frankreich	Niederlande	Schweiz
1961	2,07	2,90	1,72	2,22	3,57
1962	2,20	3,23	1,98	2,43	3,87
1963	2,37	3,46	2,15	2,61	4,12
1964	2,62	3,74	2,30	2,99	4,45
1965	2,87	4,12	2,44	3,28	4,81
1966	3,07	4,42	2,54	3,61	5,12
1967	3,31	4,60	2,72	3,88	5,48
1968	3,56	4,79	3,00	4,21	5,79
1969	3,50	5,28	2,77	4,23	5,67
1970	3,70	5,96	3,07	4,82	6,18

Quelle: Yearbook of Labour Statistics 1971.

2.2.2 Arbeitszeit

Das Bruttoeinkommen wird durch den Bruttostundenlohn und die geleistete Arbeitszeit bestimmt. Daher werden nachstehend in Tabelle 4 die durchschnittlichen Arbeitszeiten für die Jahre 1966 bis 1970 in der Industrie der fünf Vergleichsländer ausgewiesen. Dabei zeigt sich, daß die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden in der Industrie in Frankreich am größten ist. Im einzelnen ergibt sich, daß 1966 in Frankreich 47,3 Stunden pro Woche gearbeitet wurde, es folgen die Niederlande mit 45,9 Stunden, die Schweiz mit 44,8 Stunden, Belgien mit 44,2 Stunden und die Bundesrepublik mit 43,9 Stunden in der Woche. 1970 hat sich diese Reihenfolge etwas geändert. Frankreich führt nach wie vor die Skala an (45,9 Stunden), die Schweiz (44,7 Stunden) liegt jedoch vor den Niederlanden (44,3 Stunden), die Bundesrepublik (44,1 Stunden) vor Belgien (42,7 Stunden). Klei-

nere Verschiebungen könnten auf das Konto konjunktureller Schwankungen gehen. Zum Stellenwert dieser Statistiken anzumerken bleibt noch, daß ausländische Arbeitnehmer — da sie möglichst schnell möglichst viel Geld verdienen wollen — meist stärker als inländische Arbeitnehmer daran interessiert sind, Überstunden zu leisten¹³).

Das Einkommen läßt sich in Frankreich also durch eine längere Arbeitszeit ein wenig an das höhere Einkommensniveau angleichen, während sich für den ausländischen Arbeitnehmer in der Schweiz zusätzlich zu den höheren Löhnen gegenüber der Bundesrepublik noch der Vorteil einer höheren Wochenstundenzahl ergibt. Belgien schneidet auch in dieser Hinsicht schlechter ab als die Bun-

Tabelle 4:
Arbeitszeit (Wochenstunden) in der Industrie

	Belgien ¹⁾	Bundesrepublik Deutschland ¹⁾	Frankreich ¹⁾	Schweiz ²⁾	Niederlande ¹⁾
1966	44,2	43,9	47,3	44,8	45,9
1967	43,8	43,0	46,7	44,7	45,4
1968	43,8	44,0	46,6	44,6	45,2
1969	43,6	44,4	46,5	44,7	45,1
1970	42,7	44,1	45,9	44,7	44,3
1971	42,5	43,5	45,5		43,9

¹⁾ Wöchentlich je Arbeiter angebotene Arbeitszeit (unterscheidet sich von der tatsächlichen Arbeitszeit dadurch, daß alle aus persönlichen Gründen der Arbeiter verlorenen Arbeitsstunden (z. B. durch Krankheit) ausgeschaltet sind. Zugrunde gelegt wird eine normale Arbeitswoche (ohne Feiertage). Quellen: Zahlen für 1966—1970 (jeweils Oktober) aus: Jahrbuch der Sozialstatistik 1970, hrsg. vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften, S. 166/67. Zahlen für 1970 und 1971 aus: Sozialstatistik, hrsg. vom Stat. Amt der Europäischen Gemeinschaften, Stundenverdienste, Arbeitszeit, Abhängig Beschäftigte, 1-1972, S. 78/79.

²⁾ Tatsächlich geleistete Arbeitsstunden. Berücksichtigen nach der offiziellen Definition der ILO wegen Krankheit, Urlaub, Feiertage ausgefallene Arbeitsstunden. Quelle: Yearbook of Labour Statistics 1971 (International Labour Office), S. 468.

¹³⁾ Die Gewerbeaufsichtsämter müssen des öfteren einschreiten, weil ausländische Arbeitnehmer die gesetzlich vorgeschriebene Höchststundenzahl überschreiten. So ergaben beispielsweise Kontrollen in einem bayerischen Ziegelwerk, daß ausländische Arbeiter bis zu 17 Stunden am Tag arbeiteten. Vgl. dpa Sozialpolitische Nachrichten, 10. 1. 72.

¹⁴⁾ Die Berechnung stützt sich auf die Angaben in: Annemarie Mennel, Die Steuersysteme in den EWG-Staaten, EFTA-Staaten und den USA, Herne/Berlin 1971.

Zugrunde liegt diesem Buch das Ende 1970 geltende Steuerrecht unter Berücksichtigung der für 1971 verabschiedeten und für 1972 zu erwartenden Steueränderungen, soweit letztere bereits in Entwürfen vorlagen. Da keine vollständigen Steuertabellen enthalten sind, sondern nur die Steuersätze für jeweils einige Einkommensstufen nachgewiesen werden, sind kleine Abweichungen von den tatsächlichen Werten nicht auszuschließen.

¹⁵⁾ Freibeträge und absetzbare Werbungskosten wurden jeweils von den 1000,— DM abgezogen. Von dem verbleibenden Betrag wurde dann nach der jeweiligen Tariftablelle der Steuerbetrag abgezogen. Dieser Steuerabzug wurde anschließend als Prozentsatz der Ursprungssumme von 1000,— DM ausgerechnet.

desrepublik, weil zu niedrigeren Löhnen eine, wenn auch nur geringfügig niedrigere Wochenstundenzahl hinzukommt. Die Wochenstundenzahl in den Niederlanden bewegt sich, ähnlich wie das niederländische Lohnniveau, ziemlich genau zwischen den Extremen.

2.2.3 Einkommensteuer

Um etwas genauere Vorstellungen über das tatsächlich verfügbare Einkommen zu erhalten, sind noch Informationen über Steuerabzüge und sonstige Abgaben bzw. Zuschläge notwendig. Im folgenden wird zunächst einmal der Versuch gemacht, an einem exemplarischen Beispiel zu verdeutlichen, welche direkten Steuerabzüge (Einkommensteuer) der Arbeitnehmer zu gewärtigen hat¹⁴). Zu diesem Zweck wurde für alle fünf Vergleichsländer ausgerechnet, wieviel Einkommensteuer ein lediger Arbeitnehmer bei einem zu versteuernden Monatseinkommen von 1000,— DM nach den Steuersätzen des jeweiligen Landes zu zahlen hat. Freibeträge und Werbungskosten sind bei dieser Berechnung berücksichtigt¹⁵).

In Belgien hätte ein Arbeitnehmer mit diesem Einkommen am wenigsten Steuern zu zahlen (rd. 13,7%), in der Bundesrepublik und in der Schweiz müßte er nur geringfügig mehr abführen (jeweils etwa 14%); der Steuertarif in den Niederlanden liegt schon deutlich höher (rd. 17%), mit Abstand am meisten behält der Fiskus in Frankreich ein, nämlich rd. 25,2%. Bei einem etwas niedrigeren oder höheren Einkommen würde sich kein wesentlich anderer prozentualer Steuerabzug ergeben, da in diesem unteren Einkommensbereich die Steuerprogressionskurve in allen fünf Vergleichsländern ähnlich flach verläuft.

Wenn man sich die Bruttostundenverdienste in den einzelnen Ländern bei diesem Vergleich in Erinnerung ruft, wird man folgendes feststellen können:

1. Das günstige Abschneiden der Schweiz und der Bundesrepublik wird durch die vergleichsweise niedrigen Steuerabzüge noch unterstrichen.
2. Die Niederlande liegen mit ihren Steuerabzügen in den für ausländische Arbeitnehmer im allgemeinen interessanten Einkommensbereichen ebenso wie bei den Durchschnittsbruttoverdiensten ungefähr in der Mitte der Skala.
3. Belgien, das bei den Löhnen nicht viel besser abschneidet als das in dieser Hinsicht am wenigsten attraktive Frankreich, bietet aufgrund seiner niedrigeren Steuerabzüge doch erheblich größere Einkommensvorteile als Frankreich.
4. Frankreich bildet bei den Bruttoverdiensten das Schlußlicht und verlangt seinen Arbeitnehmern gleichzeitig die höchsten Steuern ab.

2.2.4 Sozialabgaben und -zuschläge¹⁶⁾

Um einen vollständigen Überblick über das verfügbare Einkommen zu erhalten, sind neben den Steuern noch die Sozialabgaben und -zuschläge in die Betrachtung einzubeziehen. Deshalb sollen im folgenden die Arbeitnehmerabgaben zur Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung sowie zur Alters- und Hinterbliebenenversicherung in den Vergleichsländern einander gegenübergestellt werden^{16a)}. Die Invalidenversicherung ist teilweise in die Krankenversicherung und teilweise in die Alters- und Hinterbliebenenversicherung integriert.

Im Rahmen dieser Darstellung ist es nicht möglich, genau darauf einzugehen, inwieweit die ausländischen Arbeitnehmer jeweils in die Systeme der sozialen Sicherheit ihrer Beschäftigungsländer einbezogen sind. Dazu bedürfte es einer umfangreichen Untersuchung der vielfältigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die die fünf Vergleichsländer mit den Herkunftsländern getroffen haben. In der Regel haben die ausländischen Arbeitnehmer aber zumindest solange ähnliche Rechte und Pflichten wie die Inländer, wie sie sich selber in dem betreffenden Beschäftigungsland aufhalten; von daher gesehen lassen sich entsprechende Rückschlüsse ziehen.

Krankenversicherung

Sowohl in der Bundesrepublik wie auch in Belgien, Frankreich und den Niederlanden gibt es eine gesetzliche Krankenversicherung. In den drei letztgenannten Ländern umfaßt diese auch die Invalidenversicherung.

Die vom Arbeitnehmer zu leistenden Beiträge unterscheiden sich in Belgien (3,2 % des Einkommens), Frankreich (3,5 %) und in der Bundesrepublik Deutschland (4,0 %) nicht sehr voneinander. In den Niederlanden muß der Arbeitnehmer mit Abstand am meisten zahlen (9,15%). Das Schweizer System unterscheidet sich grundlegend von den eben angesprochenen Krankenversicherungssystemen. So ist es den Kantonen überlassen, eine obligatorische Krankenversicherung festzulegen. Die Kantone können diese Befugnisse wieder an die Gemeinden delegieren. Fünf Kantone haben von dieser Kompetenz keinen Gebrauch gemacht.

Trotzdem gehören 95% der Schweizer Bevölkerung einer anerkannten Krankenversicherung an. Die Leistungen werden ganz überwiegend von

den Versicherten selbst finanziert (zu etwa 80%), wobei Familienangehörige nicht, wie beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland, in Belgien, Frankreich und in den Niederlanden, mitversichert sind. Für das ganze Land und für alle Arbeitnehmereinheitliche Beitragssätze gibt es nicht. Die Arbeitgeber sind nicht verpflichtet, irgendwelche Zuschüsse zu den Beiträgen zu leisten (sie können sich nur in Tarifverträgen selber dazu verpflichten). Die Finanzierung erfolgt nach dem Gesetz nur durch die Versicherten sowie zu einem geringen Teil durch die öffentliche Hand.

Arbeitslosenversicherung

Belgien verfügt ebenso wie die Bundesrepublik und die Niederlande über eine gesetzliche Arbeitslosenversicherung. In Frankreich gibt es neben der Arbeitslosenfürsorge für die meisten Arbeitnehmer in Handel und Industrie eine Arbeitslosenversicherung, die auf einem im Jahre 1958 abgeschlossenen Kollektivabkommen basiert. In der Schweiz ist die Arbeitslosenversicherung nicht in allen Kantonen obligatorisch (ähnlich wie die Krankenversicherung). Nicht versicherungspflichtig sind die Selbständigen, die Beamten des Bundes, der Kantone und Gemeinden sowie die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer. Ausländer sind bisher von der Mitgliedschaft ausgenommen (Ausnahme: Angehörige mehrerer ausländischer Staaten mit ganzjähriger Aufenthaltsbewilligung nach fünfjährigem, ordnungsgemäßem und ununterbrochenem Aufenthalt in der Schweiz). In der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden haben Arbeitnehmer und Arbeitgeber je die Hälfte des Beitragssatzes für die Arbeitslosenversicherung zu zahlen, nämlich in der Bundesrepublik 0,85 % des Arbeitnehmereinkommens, in den Niederlanden 0,5 % (hier für Wartegeld und Arbeitslosenversicherung). In Belgien beträgt der Arbeitnehmerbeitrag 1,2%, während die Arbeitgeber 1,7% zu entrichten haben. In Frankreich müssen die Arbeitnehmer 0,08 % ihres Einkommens zahlen, sofern sie von der oben erwähnten Arbeitslosenversicherung erfaßt sind; die Arbeitgeber zahlen 0,32 %. Für die Schweiz können keine einheitlichen Beitragssätze genannt werden. Ähnlich wie bei der Krankenversicherung werden die Leistungen überwiegend von den Versicherten selbst aufgebracht. Die Arbeitgeber sind nur bei den sogenannten „paritätischen Kassen“ (insgesamt 64 von 153 Kassen) an der Beitragszahlung beteiligt.

Renten- und Hinterbliebenenversicherung

In der Bundesrepublik schließt die Renten- und Hinterbliebenenversicherung auch die Invalidenversicherung ein. Auch in der Schweiz ist die Invalidenversicherung organisatorisch und auch hinsichtlich des Beitrags- und Leistungssystems eng mit der Alters- und Hinterbliebenenversicherung verbunden.

¹⁶⁾ Die Darstellung beruht im folgenden im wesentlichen auf: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vergleichende Darstellung der Systeme der sozialen Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften, 1. Allgemeines System, 6. Aufl., 1. Juli 1970.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft im Jahre 1971, Brüssel-Luxemburg, Febr. 1972, S. 336/373. Arnold Saxer, Die soziale Sicherheit in der Schweiz, Bern, Zürich, 1970.

^{16a)} Stand: 1.1. 1972.

Mit Ausnahme der Niederlande zahlen die Arbeitgeber teils genausoviel wie die Arbeitnehmer an diese Versicherung, teils auch mehr. In den Niederlanden leisten die Arbeitgeber gar keine Beiträge. Die Arbeitnehmerbeiträge bewegen sich zwischen 3 % des Arbeitnehmer Einkommens (Frankreich) und 10,3% (Niederlande). Im Mittelfeld liegen die Schweiz mit 5,8%, Belgien mit 6% und die Bundesrepublik Deutschland mit 8,5%.

Familienbeihilfen

In allen Vergleichsländern wird Kindergeld gezahlt. In Belgien, in den Niederlanden und in der Schweiz gibt es Kindergeld bereits vom ersten Kind an, in Frankreich nur, wenn die Familie über nur ein Einkommen verfügt. Insgesamt sind in Belgien, Frankreich und in den Niederlanden die Kindergeldzahlungen am höchsten, die Bundesrepublik Deutschland und die Schweiz folgen erst mit einem Abstand.

Es sei darauf hingewiesen, daß über das Kindergeld hinaus Familienstand und Kinderzahl meist noch im Steuersystem und bei einigen Leistungen der Sozialversicherungen berücksichtigt werden.

Ergebnis

Wenn man die verschiedenen Sozialabgaben, die der Arbeitnehmer zu leisten hat, zusammenzählt, ergibt sich, daß in den Niederlanden die Beitragszahlungen an Sozialversicherungen am höchsten sind.

Tabelle 5: Überblick über vom Arbeitnehmer zu leistende Sozialabgaben (Stand 1971)
(in % des Bruttoeinkommens)

	Bundesrepublik Deutschland	Belgien	Frankreich	Niederlande
Krankenversicherung	4	3,20 ¹⁾	3,50 ¹⁾	9,15 ¹⁾
Alters- und Hinterbliebenenversicherung	8,5 ¹⁾	6	3	10,3
Arbeitslosenversicherung	0,85	1,2	0,08 ²⁾	0,5
	13,35	10,45	6,58	19,95

¹⁾ einschl. Invalidenversicherung.

²⁾ Beitrag an die nicht gesetzliche Arbeitslosenversicherung.

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht über die Entwicklung in der Gemeinschaft im Jahr 1971, Brüssel-Luxemburg, Februar 1972, S. 336/37.

Sie machen 19,95% des Einkommens aus. Die Schweiz ist bei diesen Vergleichen nur schwer zu berücksichtigen, weil mit Ausnahme in der Alters- und Hinterbliebenenversicherung die Beitragsätze nicht einheitlich in Prozenten des Einkommens festgesetzt sind. Die Bundesrepublik Deutschland und Belgien folgen mit 13,35% bzw. 10,45% am dichtesten aufeinander. In Frankreich sind mit Abstand die niedrigsten Beiträge zu leisten, nämlich insgesamt nur 6,5 %. Selbstverständlich dürfen die Abgaben nicht isoliert be-

trachtet werden von den Leistungen. Dem Vorteil von niedrigeren Beiträgen dürfte in den meisten Fällen der Nachteil von ebenfalls geringeren Leistungen gegenüberstehen. Deshalb wird später auch noch kurz auf die Sozialleistungen eingegangen.

2.2.5 Kaufkraft

Nach der Berücksichtigung von Abzügen und Zuschlägen ergibt sich das für den ausländischen Arbeitnehmer verfügbare Einkommen. Dieses wird im wesentlichen für die Bestreitung des Lebensunterhaltes, zum Sparen oder für einen Transfer in das Heimatland verwendet. Entsprechend dem unterschiedlichen Preisniveau wird der Teil, der für die Lebenshaltung benötigt wird, in den Beschäftigungsländern unterschiedlich groß ausfallen. Deshalb müssen die Lebenshaltungskosten im Beschäftigungsland in den Vergleich mit einbezogen werden.

Das Statistische Bundesamt führt solche internationalen Preisvergleiche regelmäßig für 56 Länder durch. Zugrundegelegt werden in der Bundesrepublik und, soweit möglich, auch in dem betreffenden Ausland zusammengestellte Warenkörbe. Für den Vergleich mit Belgien, Frankreich, den Niederlanden und der Schweiz wurde der Mittelwert von der Verbrauchergeldparität nach dem deutschen und der Parität nach dem jeweiligen ausländischen Verbrauchsschema herangezogen. Die Verbrauchergeldparitäten weichen zum Teil stark voneinander ab, je nachdem, ob das deutsche oder das betreffende ausländische Verbrauchsschema zugrundegelegt wurde. So war für Belgien seit 1961 (bis auf das Jahr 1970) ein ständiger Kaufkraftverlust bei Zugrundelegen des deutschen Verbrauchsschemas gegenüber einem kräftigen Kaufkraftgewinn bei Zugrundelegen des belgischen Warenkorbes zu verzeichnen. Für Frankreich sind die Unterschiede je nach Verbrauchsschema ähnlich, wenn auch nicht so stark ausgeprägt, während für die Niederlande für beide Schemata ein kräftiger Kaufkraftgewinn zu verzeichnen war, der jedoch noch stärker in Erscheinung trat bei Anwendung des niederländischen Warenkorbes. Der Kaufkraftverlust für die Schweiz machte sich (bis auf das Jahr 1970) bei Anwendung des deutschen Warenkorbes stets stärker bemerkbar. Ganz allgemein läßt sich sagen, daß bei Zugrundelegen des jeweiligen einheimischen Warenkorbes Kaufkraftgewinne sich stärker und Kaufkraftverluste sich weniger stark auswirken. Da aber auf den ausländischen Arbeitnehmer vermutlich keine der beiden Warenkorbzusammenstellungen direkt zugeschnitten ist, wird hier der jeweilige Mittelwert der beiden Warenkörbe herangezogen.

Aus der Tabelle 6 ergibt sich (jeweils im Vergleich zur Entwicklung in der Bundesrepublik gesehen) von 1961 bis 1969 für Belgien ein Kaufkraftgewinn, während in Frankreich die Skala von leichtem

Kaufkraftverlust (—0,1 % bis —2 %) bis zu mäßigen Kaufkraftgewinnen (+ 0,2% bis + 3,7%) reicht. Ein durchweg überraschend starker Kaufkraftgewinn fällt bei den Niederlanden auf (+ 10,8% bis + 31,0%). Für die Schweiz läßt sich dagegen bis 1969 ein recht starker (—7,3% bis —13 %) Kaufkraftverlust konstatieren.

Aufgrund der veränderten Wechselkursrelationen im Gefolge der DM-Aufwertungen in den Jahren 1969 und 1970 ergeben sich entsprechende sprunghafte Veränderungen der Kaufkraft der einzelnen Währungen. In den Niederlanden setzte sich die Verminderung der Kaufkraftgewinne 1970 nicht weiter fort (1969: Tiefpunkt mit +10,8%, 1970: schon wieder + 18,0%). In Frankreich wurde der Aufwertungseffekt noch verstärkt durch die fast gleichzeitige Abwertung des Franc. Die durchschnittliche Abweichung der Verbrauchergeldparität vom Devisenkurs betrug dort 1970 +13,7% (nach französischem Verbrauchsschema sogar + 19,8%). In Belgien lag dieser Satz immerhin noch bei 8,5%, während in der Schweiz 1970 die negative Kaufkraftabweichung deutlich reduziert wurde (1970: —1,8%).

Tabelle 6: Abweichung der Verbrauchergeldparität vom Devisenkurs, Kaufkraftvergleich mit der Bundesrepublik Deutschland

	Belgien ¹⁾ %	Frankreich ²⁾ %	Niederlande ³⁾ %	Schweiz ⁴⁾ %
1961	+ 1,9	+ 3,7	+ 28,3	— 12,7
1962	+ 4,4	+ 3,0	+ 28,9	— 12,7
1963	+ 5,9	+ 0,8	+ 31,0	— 12,8
1964	+ 4,4	— 0,1	+ 27,0	— 13,0
1965	+ 3,1	— 0,6	+ 25,3	— 7,3
1966	+ 3,1	+ 0,8	+ 24,9	— 8,4
1967	+ 1,7	± 0,0	+ 13,0	— 10,1
1968	+ 0,9	— 2,0	+ 14,2	— 11,0
1969	+ 2,2	+ 0,2	+ 10,8	— 9,2
1970	+ 8,5	+ 13,7	+ 18,0	— 1,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen, Reihe 10: Internationaler Vergleich der Preise für die Lebenshaltung, 1971.

- 1) Fortschreibungen einer Originalberechnung für Juli 1953.
- 2) Fortschreibungen einer Originalberechnung für Okt./Nov. 1958.
- 3) 1961—1966: Fortschreibungen eines für Nov. 1960 angestellten Vergleiches (einschl. Wohnungsmiete); 1967—1970: Fortschreibungen einer Originalberechnung für April 1967 (ohne Wohnungsmiete).
- 4) Die Angaben für 1961—1964 sind Fortschreibungen eines Vergleiches für Juli 1957 (einschl. Wohnungsmiete), die Angaben für 1965—1970 sind Fortschreibungen eines Vergleiches für Nov. 1964 (ohne Wohnungsmiete).

Im einzelnen läßt sich für den ausländischen Arbeitnehmer daraus folgendes Resümee ziehen:

1. In Belgien dürften die gegenüber der Bundesrepublik wesentlich niedrigeren Löhne zu einem

geringen Teil durch die niedrigeren Verbraucherpreise kompensiert werden. Der Kaufkraftgewinn ist allerdings nicht so hoch wie in Frankreich (dafür sind dort auch die Löhne niedriger). In den Niederlanden sind die Lebenshaltungskosten derzeit am niedrigsten. Die Schweiz ist das einzige der drei Vergleichsländer, in denen die Verbraucherpreise über denen in der Bundesrepublik liegen, und außerdem auch das einzige Land, das ein höheres Lohnniveau als die Bundesrepublik aufzuweisen hat. Bis einschließlich 1969 war der Kaufkraftverlust beträchtlich, nach der DM-Aufwertung ist er allerdings ziemlich bedeutungslos geworden.

2. Die Länder mit dem mit Abstand höchsten Lohnniveau (Schweiz, Bundesrepublik Deutschland) haben also auch die höchsten Lebenshaltungskosten. Allerdings sind weder in Belgien noch in Frankreich oder in den Niederlanden die Verbraucherpreise derart niedrig, daß dadurch die beschriebenen Einkommensnachteile (verfügbares Einkommen) aufgefangen werden.

2.2.6 Sozialleistungen¹⁷⁾

Für dieses Kapitel gilt ebenso wie für das vorhergehende, daß die diversen zwischenstaatlichen Vereinbarungen der Beschäftigungsländer mit den Herkunftsländern nicht berücksichtigt werden konnten. Es ist aber anzunehmen, daß ausländische Arbeitnehmer im wesentlichen den Inländern gleichgestellt sind, solange sie in dem betreffenden Beschäftigungsland arbeiten. Die Gleichbehandlung ihrer Familienangehörigen ist teilweise gegeben, zumindest wenn diese sich auch im Lande aufhalten.

Krankenversicherung

Die Leistungsarten in der Krankenversicherung sind in der Bundesrepublik Deutschland, in Belgien, Frankreich und in den Niederlanden weitgehend gleich, Unterschiede zeigen sich jedoch hinsichtlich der Bedingungen der Leistungsgewährung wie auch des Leistungsniveaus. Das höchste Krankengeld zahlen die Niederlande (80% des Lohnes). Danach folgt die Bundesrepublik mit 65 bis 75 %, je nach Familienstand. Dabei ist aber noch zu berücksichtigen, daß in der Bundesrepublik aufgrund des Lohnfortzahlungsgesetzes 6 Wochen lang der volle Lohn weitergezahlt wird. Außerdem kennt die Bundesrepublik ebenso wie die Niederlande keine Selbstbeteiligung an den Kosten (außer in der Bundesrepublik eine Krankenscheingebühr von höchstens 2,50 DM) im Gegensatz zu Belgien und Frankreich (Selbstbeteiligung bis zu 25%).

Wie bereits angeführt, hat die Schweiz ein Krankenversicherungssystem, das sich von dem der vorgenannten Länder wesentlich unterscheidet. Gesetzlich geregelt sind lediglich gewisse Mindestleistungen; die Krankenkassen können dar-

¹⁷⁾ Die folgende Darstellung stützt sich auf: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vergleichende Darstellung der Systeme der Sozialen Sicherheit, a. a. O.; Arnold Saxer, Die Soziale Sicherheit in der Schweiz, a. a. O.

über hinaus im Rahmen ihrer finanziellen Mittel (die größtenteils von den Versicherten selbst aufgebracht werden) höhere bzw. weitere Leistungen gewähren.

Insgesamt bietet die Bundesrepublik im Krankheitsfall die größte Sicherheit, weil der Arbeitnehmer hier die geringsten Einkommenseinbußen hinzunehmen hat.

Arbeitslosenversicherung

Die Bundesrepublik, die Niederlande und die Schweiz gewähren die höchsten Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit (Bundesrepublik Deutschland: 65 bis 90% des Stundenlohnes bei degressiver Staffelung, Schweiz: 60 bis 85 %, Niederlande: 80%). In Belgien erhält der Arbeitslose 50 bis 60% des durchschnittlichen Arbeitsentgelts eines ungelernten Arbeiters (je nach Geschlecht und Familienstand verschieden). In Frankreich bekommt er etwa 4,— DM täglich, wenn er nur in der Arbeitslosenfürsorge versichert ist; bei zusätzlicher Versicherung in der Arbeitslosenversicherung kommen noch 35% seines durchschnittlichen Lohnes während der letzten drei Monate hinzu.

Alters- und Hinterbliebenenversicherung, Invalidenversicherung

Diese Versicherung ist für ausländische Arbeitnehmer bei ihrer Beschäftigungsaufnahme relativ am uninteressantesten, weil der Versicherungsfall meistens noch in weiter Ferne liegt. Außerdem befinden sie sich bei Eintreten des Versicherungsfalles meist wieder in ihrem Heimatland. Die Leistungsgewährung hängt also ganz überwiegend davon ab, ob es zwischen dem Herkunftsland und dem Beschäftigungsland entsprechende zwischenstaatliche Vereinbarungen gibt und wie diese im einzelnen aussehen. Je länger der ausländische Arbeitnehmer sich in dem betreffenden Beschäftigungsland aufhält, desto günstiger wird sich das auf seine später ihm in seiner Heimat gezahlte Rente auswirken. Wegen der komplizierten Berechnungsweise der Renten in den einzelnen Ländern wird auf einen Vergleich im einzelnen verzichtet und nur darauf hingewiesen, daß das allgemeine Rentenniveau in der Bundesrepublik am höchsten ist.

¹⁸⁾ Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Deutsches Bild und Informationsgewohnheiten der Gastarbeiter, Zusammenfassung des Ergebnisses (unveröff. Manuskript), Mai 1970, S. 4.

¹⁹⁾ Ebda., S. 2.

²⁰⁾ Ein Indiz dafür ist der Rückgang der Ausländerbeschäftigung im Gefolge der Rezession 1966/67 in der Bundesrepublik (1966: 1,31 Mio. ausl. Arbeitnehmer, 1967: nur noch 0,99 Mio.).

²¹⁾ Arbeitslosenzahlen werden meistens ermittelt entweder über die Registrierung bei den Arbeitsämtern oder über eine Stichprobenerhebung. Bei der Berechnung der Quote werden die Arbeitslosen manchmal in Beziehung gesetzt zu den abhängigen Erwerbstätigen, manchmal zu den Erwerbspersonen. Zur Vergleichbarkeit von Arbeitslosenquoten vgl. Heinz Werner, Internationaler Vergleich von Arbeitslosenquoten, in: Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 16, 1972.

Gesamtergebnis

Insgesamt zeigt sich, daß die Bundesrepublik Deutschland bei diesem Vergleich sehr gut abschneidet. Auch in den Niederlanden ist das System der sozialen Sicherheit recht gut ausgebaut, allerdings sind die Sozialabgaben auch wesentlich höher als in der Bundesrepublik. Das liegt in erster Linie daran, daß die Arbeitgeber dort keine Beiträge an die Alters- und Hinterbliebenenversicherung zu leisten haben.

Aus einer Untersuchung der Marplan-Forschungsgesellschaft zum Deutschenbild der Ausländer im Jahre 1970 kann man die Schlußfolgerung ziehen, daß die ausländischen Arbeitnehmer durchaus einen gewissen Wert auf ein gut ausgebautes System der sozialen Sicherheit legen und also nicht ausschließlich den negativen Aspekt sehen, daß sie bei guten Leistungen u. U. auch mehr an Abgaben zu zahlen haben. So nannten die befragten Ausländer bei der Frage, was die Ausländer von den Deutschen lernen könnten, an erster Stelle das System der sozialen Sicherheit (63 %) ¹⁸⁾. Auf die Frage nach den angenehmen Seiten des Deutschland-Aufenthaltes wurden am dritthäufigsten (65%) die guten Sozialleistungen gelobt. Häufiger genannt wurden lediglich die guten Verdienstmöglichkeiten (92 %) ¹⁹⁾.

2.3 Beschäftigung

Es wurde herausgestellt, daß Arbeitnehmer zunächst vor allem ins Ausland gehen, weil sie einen Arbeitsplatz suchen und weil sie ihr Einkommen erhöhen möchten. Deshalb kommt als weiterer Indikator für die ökonomische Attraktivität eines potentiellen Beschäftigungslandes das jeweilige Arbeitsplatzangebot in Frage. Die entsprechende Nachfrage nach Arbeitskräften ist für Zwecke des internationalen Vergleichs statistisch nicht genügend belegt. Als Orientierungspunkt für den Beschäftigungsgrad dient bei internationalen Vergleichen häufig die Höhe und Entwicklung der Arbeitslosenquote. Auch für die Möglichkeit, Überstunden leisten zu können, ergeben sich Anhaltspunkte aus der Höhe der Arbeitslosenquote. Ferner dürften die Schwankungen der Arbeitslosenzahlen im Hinblick auf eine längerfristige Sicherheit der Beschäftigung von einer gewissen Bedeutung sein ²⁰⁾.

Tabelle 7 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den fünf Vergleichsländern. Es sei darauf hingewiesen, daß Arbeitslosenquoten nicht immer voll vergleichbar sind, weil zum einen die Definition der Begriffe „Arbeitslose“, „Erwerbstätige“ in den einzelnen Ländern voneinander abweicht und weil außerdem die Art der Datengewinnung von Land zu Land unterschiedlich ist ²¹⁾.

Auch die Berechnungsmethoden weichen voneinander ab. Für Belgien, die Bundesrepublik und die Niederlande sind (bis auf das Jahr 1971) jeweils die Quoten des Statistischen Amtes der Euro-

päischen Gemeinschaften (SAEG) und die des Internationalen Arbeitsamtes (ILO) angegeben. Für Frankreich und die Schweiz weist die ILO nur absolute Zahlen auf. Für Frankreich wurden daher die Quoten originär berechnet. Die ILO weist im allgemeinen die Zahlen so aus, wie sie von den jeweiligen nationalen Stellen ermittelt und veröffentlicht werden. Das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften versucht zumindest, zu einer einheitlichen Berechnungsmethode der Arbeitslosenquote zu kommen, indem es für alle Länder die Arbeitslosen auf die Erwerbspersonen bezieht (*Arbeitslose X 100 : Erwerbspersonen*). Hierbei geht es, mit Ausnahme von Frankreich, von registrierten Arbeitslosen aus. Für Frankreich werden die Arbeitslosenquoten anhand der 1961 und ab 1968 jährlich durchgeführten Gemeinsamen Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte hochgerechnet. Auf die genannten Gründe gehen die zum Teil gravierenden Unterschiede in den Arbeitslosenquoten der ILO einerseits und des SAEG andererseits zurück. Wegen der besseren Vergleichbarkeit sollen im folgenden vor allem die Quoten des SAEG herangezogen werden (für die Schweiz kann nur auf die Statistik der ILO zurückgegriffen werden).

Sowohl die Schweiz als auch die Bundesrepublik schneiden bei einem Vergleich der Arbeitslosenquoten der fünf Vergleichsländer sehr günstig ab. Für die Schweiz verzeichnet das Bulletin of Labour Statistics für 1970 lediglich 104 registrierte Arbeitslose; die höchste Zahl der letzten zehn Jahre wurde 1963 mit 825 registrierten Arbeitslosen gemeldet. Diese äußerst niedrigen Zahlen erklären sich zum Teil aus dem System der Schweizer Arbeitslosenversicherung²²⁾. Für die Bundesrepublik Deutschland weist das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften für die Jahre 1961 bis 1969 Arbeitslosenquoten zwischen 0,5% (1965) und 1,7% (1967) auf. Mit Ausnahme der Jahre 1967 und 1968 war hier die Arbeitslosigkeit äußerst gering. Belgien und Frankreich haben dagegen trotz einer hohen Ausländerbeschäftigung eine nicht geringe Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. In Frankreich ist die Arbeitslosenquote seit 1967 deutlich höher als in den Jahren davor, so daß nicht davon ausgegangen werden kann, daß es sich nur um eine kurzfristige konjunkturbedingte Abweichung handelt²³⁾. In Belgien ist die sehr hohe Arbeitslosenquote der Jahre 1967 und 1968 (2,5 % und 2,0 %) dagegen bereits 1969 deutlich zurückgegangen (1,5%), obgleich sie immer noch nicht als niedrig zu bezeichnen ist.

In den Niederlanden war die Arbeitslosenquote bis einschließlich 1965 ähnlich niedrig wie die der

²²⁾ Bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern sind von der Versicherungspflicht ausgenommen; nicht in allen Kantonen ist die Versicherung obligatorisch. Hierzu vgl. auch S. 313.

²³⁾ Teilweise könnte dieser Anstieg auch auf den zunehmenden Ausbau der Arbeitslosenversicherung zurückzuführen sein.

Tabelle 7: Arbeitslosigkeit

	Belgien %		Bundesrepublik Deutschland %		Frankreich %		Niederlande %		Schweiz absolute Zahlen
	1)	2)	1)	2)	1)	2)	1)	2)	
1961	2,5	4,1	0,7	0,8	1,1	0,6	0,9	0,7	647
1962	2,1	3,3	0,6	0,7	1,2	0,6	0,8	0,7	599
1963	1,7	2,7	0,7	0,8	1,4	0,7	0,8	0,6	825
1964	1,5	2,2	0,6	0,7	1,1	0,6	0,7	0,6	288
1965	1,7	2,4	0,5	0,6	1,4	0,6	0,8	0,7	299
1966	1,8	2,7	0,6	0,7	1,4	0,6	1,0	1,0	296
1967	2,5	3,7	1,7	2,1	1,8	0,9	2,0	2,0	256
1968	2,0	4,5	1,2	1,5	2,1	1,2	1,9	1,9	303
1969	1,5	3,6	0,7	0,8	1,7	1,1	1,5	1,4	175
1970		2,9		0,7		1,3		1,1	104
1971		2,9		0,8		1,4		1,6	100

1) Quelle: Jahrbuch der Sozialstatistik 1970.

2) Bulletin of Labour Statistics; für Frankreich wurden die Quoten selber berechnet.

Bundesrepublik (wenn man die Zahlen der ILO heranzieht, etwas höher). 1966, besonders aber 1967 und 1968 war jedoch ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen, der sich 1969 aber nicht mehr fortsetzte.

Es läßt sich folgendes Fazit ziehen: Die niedrigen Arbeitslosenzahlen in der Schweiz und in der Bundesrepublik deuten darauf hin, daß in diesen beiden Ländern die Arbeitsplätze am sichersten sind.

2.4 Zusammenfassung

Bei einem Vergleich der wirtschaftlichen Situation in den Zielländern Belgien, Bundesrepublik, Frankreich, Niederlande, Schweiz schneiden die Bundesrepublik und die Schweiz etwa ähnlich gut ab.

Sowohl in der Schweiz als auch in der Bundesrepublik werden wesentlich höhere Löhne gezahlt als in den drei übrigen Vergleichsländern. In der Schweiz wird zudem nach Frankreich am längsten gearbeitet. Die Steuerabzüge (Einkommensteuer) sind in beiden Ländern etwa gleich und insgesamt vergleichsweise niedrig. Die Sozialabgaben sind zwar in der Bundesrepublik am zweithöchsten, das System der sozialen Sicherheit ist dafür aber auch am besten ausgebaut. Es gibt Anhaltspunkte dafür, daß auch die ausländischen Arbeitnehmer hohe Sozialleistungen positiv beurteilen.

Der entscheidende Vorsprung der Bundesrepublik und der Schweiz wird auch durch gewisse Kaufkraftvorteile bzw. durch längere Arbeitszeit in Belgien, Frankreich und den Niederlanden bei weitem nicht aufgeholt.

Die günstige Position der Schweiz kann sich allerdings nicht völlig auswirken, weil die Ausländer-

beschäftigung in diesem Land etwa auf 600000 Beschäftigte kontingiert ist.

Die Niederlande, die nicht so viele materielle Vorteile bieten wie diese beiden Länder, dürften für den Ausländer aber in ökonomischer Hinsicht attraktiver sein als Belgien und Frankreich. Die Lebenshaltungskosten sind hier am niedrigsten; auch hinsichtlich Bruttoverdienst und Arbeitslosenquote schneiden die Niederlande bei diesem Vergleich besser ab als Belgien und Frankreich.

In Belgien werden höhere Löhne gezahlt als in Frankreich, die Arbeitslosenquoten sind zur Zeit etwa gleich. Wenn man außerdem noch die relativ hohen Steuerabzüge in Frankreich mit einbezieht, dürfte wohl Frankreich, was die ökonomischen Anreize betrifft, am schlechtesten abschneiden.

3. Rechtliche Situation und politische Mitwirkung

Die in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigten Ausländer sind zunächst aus überwiegend ökonomischen Gründen hierher gekommen. Wie oben dargestellt, bietet die Bundesrepublik im Vergleich mit anderen Beschäftigungsländern ihnen ein relativ hohes Einkommen und recht stabile Beschäftigungsverhältnisse. In dieser Beziehung scheint der ausländische Arbeitnehmer hier also sehr günstige Bedingungen anzutreffen.

Ausländer haben aber ebenso wie Inländer außer „Arbeiten“ und „Geldverdienen“ noch eine Vielzahl anderer Bedürfnisse. Ob und wie sie diese in der Bundesrepublik befriedigen können, ist ihnen in der Regel vor ihrer Arbeitsaufnahme nur unzureichend bekannt.

Einmal hier, werden sie schnell mit vielen Problemen konfrontiert, die zum Teil auch ihr Leben außerhalb des Arbeitsplatzes berühren. Zu nennen sind z.B.: Wohnverhältnisse, Freizeitgestaltung, Kommunikation mit den Deutschen, Fragen der Aus- und Weiterbildung, ärztliche Versorgung, Umgang mit Behörden. Halten sie sich schon etwas länger im Land auf und haben sie ihre Fami-

lie nachgeholt, tauchen u. U. weitere Probleme auf wie: größere Wohnung, Kindergartenerziehung, Schulbildung und Berufsausbildung der Kinder. Wer die ausländischen Arbeitnehmer nicht von vornherein nur in ihrer Rolle als Arbeitskräfte sieht, die wir brauchen, damit unsere Wirtschaft in Gang gehalten wird, sondern wer sie als Mitbürger akzeptieren will, muß ihnen bei der Lösung dieser Probleme volle Chancengleichheit mit den Inländern zugestehen.

Die bisherige Entwicklung hat allerdings gezeigt, daß Ausländer in fast allen diesen Bereichen mehr oder weniger benachteiligt sind. Berichte über skandalöse Wohnverhältnisse, über Mietwucher oder mangelhaften Schulbesuch der Kinder haben in den vergangenen Jahren schlaglichtartig aufgeleuchtet, daß es mit der Versorgung der Ausländer mit sog. „Infrastruktureinrichtungen“ nicht überall gut bestellt ist.

Inzwischen haben einige regionale Untersuchungen, für die eine gewisse Repräsentativität anzunehmen ist²⁴⁾, bestätigt, daß ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik mit vielen Schwierigkeiten zu kämpfen haben, die für den Inländer nicht oder nicht in so gravierendem Ausmaß bestehen. So brachte eine Untersuchung zur Wohnungssituation ausländischer Arbeitnehmerfamilien in Nordrhein-Westfalen²⁵⁾ folgendes Ergebnis: Obwohl der Wohnungsstandard der ausländischen Familien, sowohl was die Wohnungsgröße als auch was die Ausstattung und den Zustand der Wohnungen betrifft, erheblich unter dem der deutschen Familien in Nordrhein-Westfalen liegt, zahlen die Ausländer für ihre schlechteren Wohnungen im Durchschnitt 31 % mehr Miete.

Eine ausführliche Studie zur Wohnsituation, die für das Bundesland Baden-Württemberg erarbeitet wurde, konstatiert ebenso wie eine Hamburger Untersuchung ähnlich schlechte Wohnverhältnisse²⁶⁾.

Ein weiterer neuralgischer Punkt ist die Schul- und Berufsausbildung der Kinder ausländischer Arbeitnehmer.

Nach Schätzungen des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft besuchen nur drei Viertel der schulpflichtigen Ausländerkinder überhaupt eine Schule²⁷⁾. Genaue Zahlenangaben gibt es bisher darüber nicht, weil Ausländerkinder unter 16 Jahren statistisch nur unvollständig erfaßt sind²⁸⁾.

Eine Auswertung der bundeseinheitlichen Schulstatistik ergab, daß im Schuljahr 1969 von den Kindern aus den Hauptherkunftsändern der ausländischen Arbeitnehmer (Italien, Griechenland, Türkei, Spanien, Jugoslawien, Portugal), die überhaupt zur Schule gingen, 95,9 % Grund- und Hauptschulen besuchten (deutsche Schüler 73,5%) und nur 1,7% Realschulen (deutsche

²⁴⁾ Z. B. Ernst Zieris, Wohnverhältnisse von Familien ausländischer Arbeitnehmer in Nordrhein-Westfalen, Auswertung einer Erhebung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1971 Günther Schöfl, Andreas Strunk, Wolfgang Tonne, Untersuchung zur Wohnsituation ausländischer Arbeitnehmer in Baden-Württemberg, Forschungsarbeit gefördert durch das Arbeits- und Sozialministerium Baden-Württemberg, Stuttgart 1972

Senat der Hansestadt Hamburg, Bericht über die wirtschaftliche und soziale Lage der ausländischen Arbeitnehmer in Hamburg.

²⁵⁾ Zieris, a.a.O.

²⁶⁾ Schöfl, Strunk, Tonne, a.a.O.
Senat der Hansestadt Hamburg, a.a.O.

²⁷⁾ Zitiert nach: Landeshauptstadt München, Stadtentwicklungsreferat, Kommunalpolitische Aspekte des wachsenden ausländischen Bevölkerungsanteils in München. — Problemstudie, München 1972, S. 147.

²⁸⁾ Ausländerkinder unter 16 Jahren benötigen keine Aufenthaltserlaubnis. Sie werden daher nicht in jedem Fall von ihren Eltern den Ausländerbehörden gemeldet.

Schüler 10,1 %) sowie 2,4 % Gymnasien (deutsche Schüler 16,4 %) ²⁹⁾. Diese Beispiele sollen hier genügen.

Solange die Vorstellung aufrechterhalten wurde, daß es sich

1. bei der Ausländerbeschäftigung dieses Ausmaßes nur um eine vorübergehende Erscheinung handelt und daß
2. die ausländischen Arbeitnehmer in der Regel nur für sehr kurze Zeit hierherkommen,

haben sich die zuständigen politischen Stellen auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene recht wenig Gedanken um diese Fragen gemacht.

Inzwischen ist voraussehbar, daß die Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik in absehbarer Zeit nicht abnehmen wird ³⁰⁾ (sofern sie wei-

²⁹⁾ Vgl. Sekretariat der Kultusministerkonferenz, Gruppe Statistik und Vorausberechnung, Der Schulbesuch ausländischer Schüler in der Bundesrepublik Deutschland 1965/66 — 1969/70, Allgemeinbildende Schulen, Bonn 1972.

³⁰⁾ Das Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen schätzte 1970 für 1980 zwischen 2,049 und 2,513 Mio. ausländische Arbeitnehmer voraus, für 1985 zwischen 2,078 und 2,843 Mio. Vgl. Vorabdruck aus: Die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik Deutschland, Vierteljahresbericht 3/1970.

³¹⁾ 1968 waren 74% der ausländischen Arbeitnehmer bereits länger als 2 Jahre hier, 26% 4—7 Jahre; Vgl. Bundesanstalt für Arbeit, Ausländische Arbeitnehmer, Repräsentativuntersuchung vom Herbst 1968, S. 49.

³²⁾ Als Folge davon wurden in mehreren Bundesländern und Gemeinden erstmalig Untersuchungen in Auftrag gegeben, die eine Bestandsaufnahme und teilweise auch mögliche politische Lösungsvorschläge zum Ziele haben. (Nachgewiesen sind diese laufenden Projekte in der Forschungsdokumentation zur Arbeitsmarkt- u. Berufsforschung, Auflage 2/1972, S. 1-1063-1-1093.) Vgl. auch die jüngste Stellungnahme von Bundesinnenminister Genscher (s. Süddeutsche Zeitung v. 17. 10. 72) sowie die Stellungnahme des bayerischen Innenministeriums zu der Münchner Problemstudie (s. Süddeutsche Zeitung vom 31. 10. 72).

³³⁾ §10 Absatz 1 lautet:

Ein Ausländer kann ausgewiesen werden, wenn

1. er die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet,
2. er wegen eines Verbrechens oder Vergehens oder wegen einer Tat verurteilt worden ist, die im Geltungsbereich dieses Gesetzes ein Verbrechen oder Vergehen wäre,
3. gegen ihn eine mit Freiheitsentziehung verbundene Maßregel der Sicherung und Besserung, die Unterbringung in einer Arbeitseinrichtung oder Heil- oder Pflegeanstalt angeordnet oder Fürsorgeerziehung in einem Heim durchgeführt wird,
4. er gegen eine Vorschrift des Steuerrechts einschließlich des Zollrechts und des Monopolrechts oder des Außenwirtschaftsrechts oder gegen Einfuhr-, Ausfuhr-, Durchfuhr oder Verbringungsverbote oder -beschränkungen verstößt,
5. er gegen eine Vorschrift über die Ausübung eines Berufs oder Gewerbes oder einer unselbständigen Erwerbstätigkeit verstößt,
6. er gegen eine Vorschrift des Aufenthaltsrechts verstößt,
7. er gegenüber einer amtlichen Stelle zum Zwecke der Täuschung unrichtige Angaben über seine Person, seine Gesundheit, seine Familie, seine Staatsangehörigkeit, seinen Beruf oder seine wirtschaftlichen Verhältnisse macht oder die Angaben verweigert,
8. er bettelt, der Erwerbsunzucht nachgeht oder als Landstreicher oder Landfahrer umherzieht,
9. er die öffentliche Gesundheit oder Sittlichkeit gefährdet,
10. er den Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht ohne Inanspruchnahme der Sozialhilfe bestreiten kann oder bestreitet oder
11. seine Anwesenheit erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland aus anderen Gründen beeinträchtigt.

terhin relativ ungesteuert vonstatten geht). Außerdem hat sich gezeigt, daß die meisten ausländischen Arbeitnehmer länger als zwei Jahre hierbleiben ³¹⁾.

In jüngster Zeit beginnen einige politische Stellen daher, die sozialen Probleme, die sich aus der Anwesenheit so vieler Ausländer ergeben, gründlicher zu durchdenken und nach den Konsequenzen zu fragen ³²⁾.

Relativ wenig Beachtung fanden bisher die rechtliche Situation sowie die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten für ausländische Arbeitnehmer. Zwar wird der Ausländer auch hierüber vor seiner Arbeitsaufnahme in der Regel nicht ausreichend informiert sein; bei längerer Aufenthaltsdauer werden ihm aber die bestehenden Einschränkungen hinsichtlich seiner räumlichen, beruflichen und politischen Bewegungsfreiheit bewußt werden. Einige Beschränkungen, so insbesondere bei der Arbeitsplatzwahl und in bezug auf die Dauer von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, können nach einiger Zeit entsprechend den gesetzlichen Grundlagen (Ausländergesetz, Arbeitserlaubnisverordnung) gelockert werden. Für die Möglichkeiten, am politischen Leben in der Bundesrepublik teilzunehmen, ist die Länge der Aufenthaltsdauer aber bisher ohne Bedeutung.

Im folgenden sollen zunächst die wesentlichen rechtlichen Bestimmungen, die speziell für Ausländer und für ausländische Arbeitnehmer gelten, dargestellt werden. Dabei soll vor allem herausgearbeitet werden, inwieweit und bei Erfüllung welcher Voraussetzungen bei gegebener Rechtslage dem Ausländer stufenweise mehr Rechte und Entfaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden können. Nach der Beschreibung der rechtlichen Grundlagen, die auch die rechtlichen Einschränkungen der politischen Betätigung, soweit sie sich aus dem Ausländergesetz ergeben, umfaßt, sollen die bisher bestehenden Ansätze für eine Mitwirkung in den verschiedenen Bereichen des politischen Lebens dargestellt werden.

3.1 Rechtliche Situation

3.1.1 Aufenthaltserlaubnis und Ausweisung

Ausländische Arbeitnehmer benötigen zunächst einmal eine Aufenthalts- und eine Arbeitserlaubnis. Nach § 2 Abs. 1 des 1965 beschlossenen Ausländergesetzes *darf* die Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, „wenn die Anwesenheit des Ausländers Belange der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigt“. Eine ähnliche Formulierung taucht im § 10, der die Ausweisung regelt, wieder auf: in Punkt 11 der Aufstellung von Gründen für die Ausweisung ist von der „Beeinträchtigung erheblicher Belange der Bundesrepublik Deutschland“ die Rede ³³⁾.

Die Entscheidung darüber, ob die Belange der Bundesrepublik beeinträchtigt werden, fällt hier-

bei in das Ermessen der Ausländerbehörde³⁴). Die Aufenthaltserlaubnis kann auch versagt werden, wenn die Belange der Bundesrepublik nicht von der Person des Antragstellers beeinträchtigt wird, sondern wenn beispielsweise seine Zugehörigkeit zu einer bestimmten, in einem Gebiet unerwünscht geballt auftretenden Nationalität vorliegt. Sie ist somit „dicht an den Rand des Gnadenaktes gerückt“³⁵).

Dem Ausländer steht gegen eine Ausweisungsverfügung der Verwaltungsweg offen. Das Gericht kann jedoch nur überprüfen, ob die Behörde von ihrem Ermessen im Sinne der im § 10 angeführten zehn Punkte sachgerechten Gebrauch gemacht hat; der Ermessensspielraum der durch diese zehn Punkte gegeben ist, kann nicht eingeschränkt werden, überdies nützt dem Ausländer die Möglichkeit der rechtlichen Überprüfung oft nichts mehr, weil er u. U. schon vor der richterlichen Entscheidung abgeschoben wurde³⁶). Die Abschiebung ist ebenfalls weitgehend in das Ermessen der Ausländerbehörde gestellt.

Die Aufenthaltserlaubnis wird nach § 7 Ausländergesetz befristet oder unbefristet erteilt; sie kann mit Bedingungen und Auflagen versehen werden (§ 7, Abs. 3). Eine Aufenthaltserlaubnis wird in der Regel nur erteilt, wenn die Zusicherung der Erteilung der Arbeitserlaubnis durch das Arbeitsamt vorliegt. Die Frist hängt in der Regel von der Frist der Arbeitserlaubnis ab. Eine befristete Aufenthaltserlaubnis kann verlängert werden.

Ausländer, die in der Bundesrepublik arbeiten wollen, erhalten in der Regel eine auf ein Jahr befristete Arbeitserlaubnis. Sie wird entweder vom örtlichen Arbeitsamt erteilt, soweit der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis vorweisen kann, die die Arbeitsaufnahme nicht ausschließt und sofern die Lage am Arbeitsmarkt dies zuläßt (§ 19 AFG). Ausländer, die im Ausland von den Anwerbekommissionen der Bundesanstalt für Arbeit vermittelt werden, erhalten bereits vor der Ausreise entsprechende Legitimationskarten, die die Arbeitserlaubnis sowie die Einreiseerlaubnis ersetzen (§ 10 Arbeitserlaubnisverordnung vom 2. 3. 1971 sowie § 5 Durchführungsanordnung zum Ausländergesetz).

Ausländer aus EWG-Mitgliedsstaaten sind weniger strengen Vorschriften unterworfen. Sie benötigen keine Einreiseerlaubnis und erst nach Ablauf von drei Monaten eine Aufenthaltserlaubnis. Diese kann ihnen nur verweigert werden „aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit

oder Gesundheit“, wobei ausschließlich „das persönliche Verhalten der in Betracht kommenden Einzelpersonen ausschlaggebend sein“ darf^{36a}).

3.1.2 Arbeitserlaubnis

Bis April 1971 wurde die Arbeitserlaubnis zunächst nur für eine bestimmte Berufstätigkeit und einen bestimmten Betrieb erteilt. Nach Inkrafttreten der neuen Arbeitserlaubnisverordnung am 1. 4. 1971 kann sie jedoch auch ohne Beschränkung auf eine bestimmte berufliche Tätigkeit innerhalb eines oder mehrerer Wirtschaftsbereiche mit oder ohne Beschränkung auf einen bestimmten Betrieb erteilt werden (§ 1). Es handelt sich hier allerdings nur um Kann-Vorschriften. Die räumliche Gültigkeit erstreckt sich nunmehr auf den Bereich des zuständigen Arbeitsamtes. Dieser Geltungsbereich kann allerdings je nach Arbeitsmarktzweckmäßigkeit erweitert oder eingeschränkt werden. Die Geltungsdauer wurde ebenfalls erweitert und zwar bei erstmaliger Erteilung der Arbeitserlaubnis auf längstens 2 Jahre (vorher 1 Jahr), bei Antragstellung im Anschluß an eine 2jährige ununterbrochene Beschäftigungszeit auf längstens 3 Jahre (§ 4). Eine besondere Arbeitserlaubnis (unabhängig von der Lage am Arbeitsmarkt sowie ohne betriebliche und berufliche Beschränkung) ist zu erteilen, u. a. wenn der Arbeitnehmer in den letzten fünf Jahren ununterbrochen rechtmäßig eine unselbständige Tätigkeit ausgeübt hat (§ 2, Absatz 1). Die besondere Arbeitserlaubnis wird auf 5 Jahre befristet, bei ununterbrochenem 10jährigen Aufenthalt in der Bundesrepublik kann sie auch unbefristet erteilt werden (§ 4, Absatz 2).

Versagt werden kann die Arbeitserlaubnis u. a. bei Verstoß gegen § 227 AFG (Unberechtigte Vermittlung von und nach dem Ausland), § 228, Absatz 1, Nr. 2 AFG (Unberechtigte Arbeitsvermittlung) und § 229 AFG (Ausübung einer Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis), ferner bei unzulässiger Arbeitsvermittlung oder Anwerbung, wenn die Arbeitsbedingungen offensichtlich ungünstiger sind als die vergleichbarer deutscher Arbeitnehmer und wenn wichtige Gründe in der Person des Arbeitnehmers vorliegen (§ 6 Arbeitserlaubnisverordnung). Aus den Durchführungsanweisungen der Bundesanstalt für Arbeit ergibt sich, daß wichtige Gründe vorliegen, „wenn deren Nichtbeachtung zu nachteiligen Folgen auf dem Arbeitsmarkt führt“. Der Arbeitsvertragsbruch seitens des Arbeitnehmers soll allein noch kein Grund sein, die Arbeitserlaubnis zu versagen; vielmehr muß hinzukommen, daß bei Erteilung der Arbeitserlaubnis schwerwiegende nachteilige Folgewirkungen auf dem Arbeitsmarkt eintreten würden. Allerdings läuft der Vertragsbrüchige Arbeitnehmer Gefahr, den Ausweisungstatbestand des § 10, Absatz 1, Nr. 5 des Ausländergesetzes zu erfüllen und somit ausgewiesen zu werden³⁷).

Der ausländische Arbeitnehmer unterliegt also in der Bundesrepublik zumindest für eine bestimmte

³⁴) Vgl. Werner Kanein, Ausländergesetz — Kommentar, München und Berlin 1966, S. 118.

³⁵) a.a.O., S. 42.

³⁶) So erging es z. B. vielen Arabern, die nach dem Terroranschlag auf die israelische Olympiamannschaft aus der Bundesrepublik abgeschoben wurden.

^{36a}) s. EWG-Richtlinie Nr. 64/240, Artikel 9.

³⁷) Vgl. Kanein, a.a.O., S. 49.

Zelt einer räumlichen und meist auch einer beruflichen und betrieblichen Beschränkung. Diese Beschränkung, zumindest im ersten Jahr, gilt in der Praxis nach wie vor, da die durch die Anwerbekommissionen vermittelten Arbeitnehmer an ihre meist einjährigen Verträge gebunden sind. Eine Bindung an einen Betrieb auf 2 bis 3 Jahre, wie sie von verschiedenen Zweigen der Industrie gefordert wurde, zieht die Bundesregierung nicht in Betracht³⁸⁾. Die allmähliche Aufhebung dieser Beschränkungen ist an die Arbeitsmarktlage gebunden. Angehörige von EWG-Ländern genießen wiederum Sonderrechte. Sie müssen erst nach Ablauf von drei Monaten die Arbeitserlaubnis beantragen und haben dann einen Rechtsanspruch auf Erteilung.

3.1.3 Aufenthaltsberechtigung

Die Aufenthaltsberechtigung stellt die Vorstufe zur Einbürgerung dar. Sie kann Ausländern, die sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten und sich in das wirtschaftliche und soziale Leben eingefügt haben, erteilt werden³⁹⁾. Sie ist räumlich und zeitlich begrenzt und kann nicht mit Bedingungen versehen werden; Auflagen können dagegen erteilt werden⁴⁰⁾. Einen Rechtsanspruch kann der Ausländer jedoch nicht geltend machen; die Erteilung der Aufenthaltsberechtigung fällt vielmehr ebenso wie die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis in das „pflichtmäßige Ermessen der Ausländerbehörde“⁴¹⁾. Die Fünfjahresfrist wird durch die

³⁸⁾ Lt. Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Rohde in der Fragestunde des Bundestages am 10. 12. 1971.

³⁹⁾ Vgl. § 8 Ausländergesetz.

⁴⁰⁾ Wobei auch die juristischen Kommentatoren sich etwas hilflos fühlen, wenn sie den Unterschied zwischen „Bedingung“ und „Auflage“ definieren sollen: So z. B. Günter Weißmann: „Der Unterschied zwischen Auflagen und Bedingungen ist nicht immer klar. Als Bedingung wird aber meist ein Vorbehalt angesehen, dessen Eintritt auf die Aufenthaltserlaubnis unmittelbar wirkt und sie meist zum Erlöschen bringt.“ (Siehe: Das neue Ausländergesetz, in: Die Polizei, Nr. 304, 1965, S. 307.)

⁴¹⁾ Vgl. Verwaltungsvorschrift zu § 8 Ausländergesetz, Punkt 3.

⁴²⁾ Vgl. Punkt 33: „Als allgemeiner Anhaltspunkt sollte ein ununterbrochener Aufenthalt von etwa acht Jahren angenommen werden.“

⁴³⁾ 1968 hatten 45% der 1964 bis 1966 in die Bundesrepublik Deutschland gekommenen ausländischen Arbeitnehmer bei zwei bis drei Arbeitgebern gearbeitet, 14% sogar bei vier bis sechs Arbeitgebern. Die Zahl der Arbeitsverhältnisse kann in einzelnen Fällen sogar noch höher liegen, weil manche Arbeitnehmer mehrere Male zu demselben Arbeitgeber zurückkehrten. Vgl. Bundesanstalt f. Arbeit, Ausländische Arbeitnehmer, Ergebnisse der Repräsentativuntersuchung vom Herbst 1968, S. 71.

⁴⁴⁾ Laut Brief des Bundesinnenministeriums an die Verfasserin vom 11.7. 1972. Wolfgang Fietkau gibt in seinem Buch „Sogenannte Gastarbeiter“ (Wuppertal 1972, S. 49) an, daß 1968 von 400000 Ausländern, die die Voraussetzungen erfüllten, nur 5187 die Aufenthaltsberechtigung erhielten. Eine Quellenangabe fehlt leider, ebenso bleibt unklar, ob diese 400000 Ausländer tatsächlich alle einen Antrag auf Erteilung der Aufenthaltsberechtigung gestellt hatten.

⁴⁵⁾ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit, Ausländische Arbeitnehmer, Ergebnisse der Repräsentativuntersuchung vom Herbst 1968.

„Grundsätze für die Erteilung der Aufenthaltsberechtigung“ noch weiter auf acht Jahre ausgedehnt⁴²⁾.

Die „Grundsätze“ erläutern auch etwas genauer, was unter „Einfügung in das wirtschaftliche und soziale Leben“ verstanden werden soll. Dazu gehört in erster Linie die Sicherung der wirtschaftlichen Existenzgrundlage. Ist der Ausländer in der Vergangenheit beispielsweise längere Zeit arbeitslos gewesen (was ja nicht unbedingt sein Verschulden sein muß), hat er Aushilfs- oder Gelegenheitsarbeiten ausgeübt oder öfters seinen Arbeitsplatz gewechselt, dann wird ihm im allgemeinen die Aufenthaltsberechtigung versagt werden. Da ausländische Arbeitnehmer überdurchschnittlich oft den Arbeitsplatz wechseln⁴³⁾, könnte der letzte Grund besonders oft zum Handicap werden. Er ist auch im Zusammenhang mit Punkt 2.10 der Grundsätze, wonach vorgeschlagen wird, u. a. auch den Arbeitgeber nach dem Verhalten des Ausländers zu befragen, recht problematisch. Ausländern, die sich für ihre Rechte als Arbeitnehmer im Betrieb engagieren und deshalb in Konflikt mit dem Arbeitgeber geraten (was u. U. zu einem Arbeitsplatzwechsel führen kann), könnte daraus eine Benachteiligung entstehen.

In das soziale Leben hat sich der Ausländer eingefügt, wenn er nicht gegen geltende Rechtsnormen verstoßen hat und wenn „keine allzu auffälligen, nach außen hervortretenden Abweichungen vorliegen, die auch bei vorurteilsfreier Betrachtung geeignet wären, den Gemeinschaftsfrieden zu stören“ (Punkt 2.9). Als wichtig angesehen werden vor allem die ausreichende Beherrschung der deutschen Sprache und das Vorhandensein einer angemessenen Wohnung.

über die Zahl der pro Jahr in der Bundesrepublik erteilten Aufenthaltsberechtigungen ist leider nichts bekannt. Laut Auskunft des Bundesministeriums des Innern wird darüber keine Statistik geführt⁴⁴⁾. Die Zahlen dürften aber nicht besonders hoch sein, denn die „Grundsätze“ stellen bereits fest, daß „die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland ist, und die ständige Niederlassung von Ausländern daher nicht als Regelfall, sondern nur in eng begrenztem Umfange vertretbar erscheint“ (Punkt 3.2). Weiter wird ausgeführt, daß „insbesondere auch ausländische Arbeitnehmer sich in großer Zahl über lange Zeiträume hinweg im Bundesgebiet aufhalten, ohne daß ihre ständige Niederlassung als erwünscht angesehen werden kann . . . Bei der Erteilung der Aufenthaltsberechtigung . . . ist daher Zurückhaltung geboten“.

3.1.4 Einbürgerung

1968 hielten sich bereits 59 % der männlichen ausländischen Arbeitnehmer länger als vier Jahre in der Bundesrepublik auf, 26 % arbeiteten schon sieben Jahre und länger in der Bundesrepublik⁴⁵⁾.

Die vergleichbaren Zahlen für die Frauen liegen etwas niedriger (26 bzw. 13%), weil die weiblichen Arbeitnehmer oft erst später ihren männlichen Angehörigen nachfolgten. Wenn man berücksichtigt, daß die Ausländerbeschäftigung in großem Ausmaße erst Anfang der sechziger Jahre einsetzte und wenn man darüber hinaus weiß, daß alle bekannten Prognosen davon ausgehen, daß sie in den nächsten Jahrzehnten nicht zurückgehen, sondern vielmehr eher noch zunehmen wird, ist zu erwarten, daß sich der Trend zu einem langjährigen Aufenthalt von Ausländern in der Bundesrepublik fortsetzen wird. Für viele von ihnen dürfte irgendwann der Zeitpunkt kommen, wo sie den Vorsatz, in das Heimatland zurückzukehren, sogar ganz aufgeben. Dafür sind mehrere Gründe denkbar: Sei es, daß ein einigermaßen vergleichbarer Arbeitsplatz in absehbarer Zeit im eigenen Land nicht zu finden sein wird, sei es, daß die Integration im Gastland als günstig empfunden wird, die Bindungen zum Heimatland dagegen immer lockerer geworden sind. Für die letzte Entscheidung, in dem Gastland, in dem man schon längere Zeit gelebt hat, auch für die weitere Zukunft zu bleiben und zu arbeiten, dürften die Möglichkeiten einer Einbürgerung nicht ohne Belang sein. Die Einbürgerung sichert den Ausländer nicht nur gegen plötzliche Ausweisung ab, sie enthebt ihn nicht nur der ständigen Bedrohung, durch Bedingungen und Auflagen eingeengt zu werden, er gelangt durch sie darüber hinaus in alle Rechte, die ein deutscher Staatsbürger besitzt.

Für die Einbürgerung von Ausländern sind die Paragraphen 8 und 9 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStG) maßgebend. Danach kann ein Ausländer eingebürgert werden, wenn er „1. Nach den Gesetzen seiner bisherigen Heimat unbeschränkt geschäftsfähig ist oder nach den deutschen Gesetzen unbeschränkt geschäftsfähig sein würde ...,

2. einen unbescholtenen Lebenswandel geführt hat,
3. an dem Orte seiner Niederlassung eine eigene Wohnung oder eine Unterkunft gefunden hat und
4. an diesem Orte sich und seine Angehörigen zu ernähren imstande ist.“

Bis einschließlich 1969 hatten Ausländerinnen, die einen Deutschen heirateten, sogar einen Anspruch auf Einbürgerung. Dieser Passus (früher § 6 RuStG), der unvereinbar mit dem Grundsatz der Gleichberechtigung ist, wurde 1970 ersetzt durch eine erleichterte Einbürgerung für ausländische Ehegatten von Deutschen, ohne Beschränkung auf die Zugehörigkeit zum weiblichen Geschlecht. Die Erleichterung besteht im wesentlichen darin, daß

⁴⁶⁾ Laut Auskunft des Bundesinnenministeriums vom 11. 7. 1972.

⁴⁷⁾ Vgl. Zum Thema, Eine Schriftenreihe des Bundesministeriums des Innern, Heft 7: Staat — Verfassung — Verwaltung, S. 94.

⁴⁸⁾ A.a.O.

⁴⁹⁾ A.a.O.

ausländische Ehegatten von Deutschen eingebürgert werden *sollen*, während sonstige Ausländer eingebürgert werden *können*. Von Bedeutung ist ferner die Tatsache, daß bei ersteren ein Inlandsaufenthalt von fünf Jahren als ausreichend angesehen werden soll⁴⁶⁾. Ausländer ohne deutschen Ehepartner werden dagegen grundsätzlich frühestens nach zehn Jahren eingebürgert⁴⁷⁾. Geprüft wird außer den oben zitierten Anforderungen vor allem die „freiwillige Zuordnung zum deutschen Kulturkreis“⁴⁸⁾, wichtigstes Merkmal ist dabei die ausreichende Beherrschung der deutschen Sprache. Auch die staatsbürgerliche Eignung wird überprüft, insbesondere, ob der Einbürgerungsbewerber „nicht etwa die freiheitlich demokratische Grundordnung ablehnt oder die Sicherheit der Bundesrepublik gefährdet“⁴⁹⁾.

Aussagekräftiger als die Richtlinien, nach denen die Einbürgerung erfolgen soll, sind die Statistiken über tatsächlich vollzogene Einbürgerungen.

Tabelle 8:
Einbürgerungen in der Bundesrepublik Deutschland

	Ermessens-einbürgerungen ¹⁾	Erklärungen nach § 6 RuStG ²⁾	insgesamt	jährliche Zunahme %
1964	4 913	6 005	10 918	
1965	6 487	5 962	12 449	+ 14,02
1966	7 171	6 671	13 842	+ 11,2
1967	10 276	7 397	17 643	+ 27,46
1968	9 240	7 530	16 770	— 5,0
1969	7 509	9 215	16 724	— 0,03

¹⁾ Hierunter fallen fast ausschließlich die Einbürgerungen von Ausländern nach § 8 RuStG.

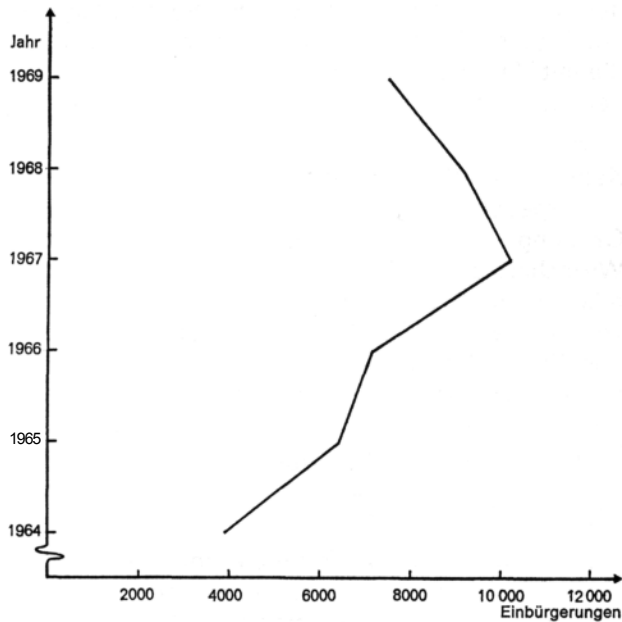
²⁾ Hierbei handelt es sich um den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach (nunmehr aufgehobenem) § 6 RuStG (ausl. Ehefrauen von Deutschen).

Quelle:

Statistisches Bundesamt, Fachserie A: Bevölkerung und Kultur, Reihe 1: Bevölkerungsstand und -entwicklung, V. Staatsangehörigkeit, 1964 bis 1969.

Von 1964 bis 1966 ist eine stetige Zunahme der Einbürgerungszahlen zu beobachten (um etwa 25 %). Auffällig ist der relativ starke Anstieg im Jahre 1967. Es ist nicht bekannt, ob diese sprunghafte Zunahme politisch gewollt war. Die wirtschaftliche Situation im Jahre 1967 (Rezession, erstmalige Abnahme der Ausländerbeschäftigung) spricht eher dagegen. Die Vermutung, daß viele Ausländer sich plötzlich gedrängt fühlten, ihre Einbürgerung zu beantragen, um einer möglichen Ausweisung zuvorzukommen, dürfte dagegen eher zutreffend sein. Dieser plötzliche, ungewöhnlich hohe Anstieg der Einbürgerungszahlen läßt sich auch für die meisten Bundesländer nachweisen (vgl. Schaubild 2). 1968 und 1969 entwickelten sich die Zahlen insgesamt und in den meisten Bundesländern wieder rückläufig; gleichzeitig nahm die Ausländerbeschäftigung zu. Damit könnte u. U.

**Schaubild 1:
Einbürgerungen in der Bundesrepublik Deutschland**



auch die Furcht der ausländischen Arbeitnehmer, die Bundesrepublik verlassen zu müssen, wieder abgeklungen sein. Zahlen für 1970 und 1971 liegen

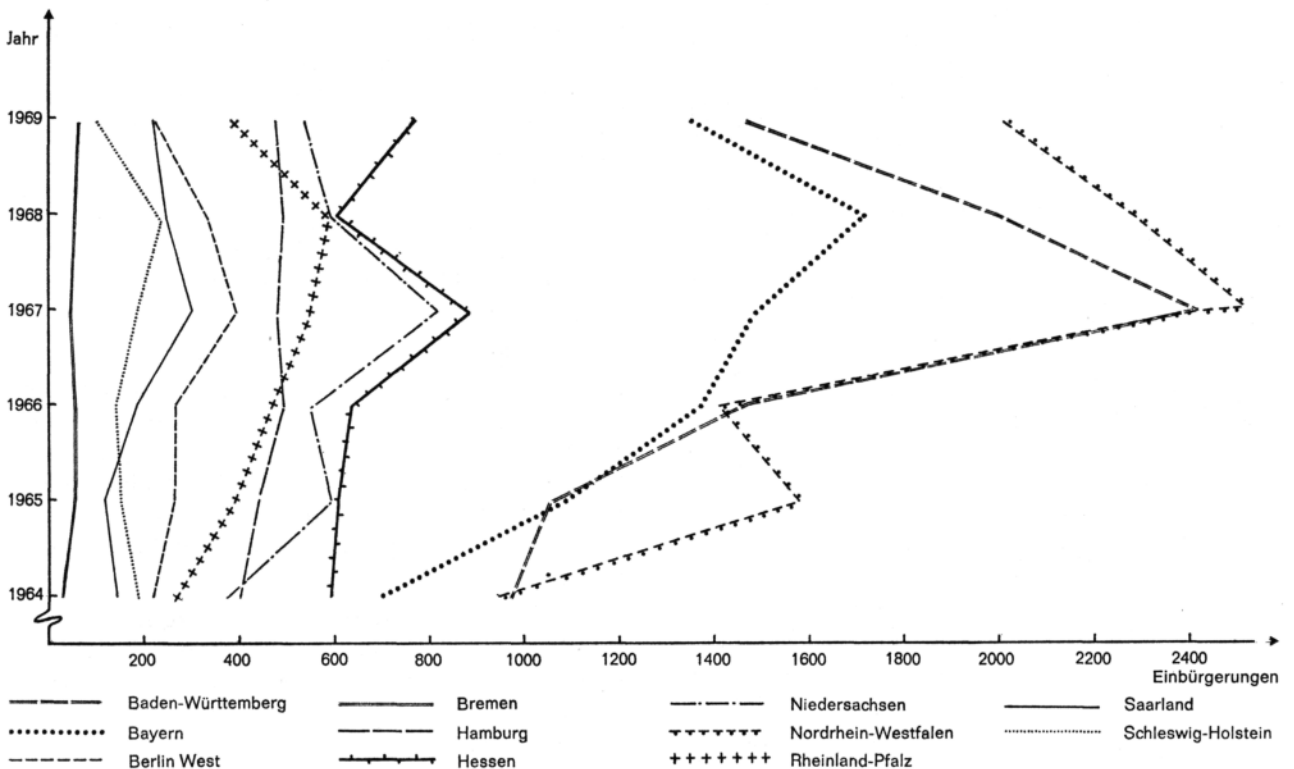
⁵⁰⁾ Wegen der in den einzelnen Ländern unterschiedlichen Rechtsgrundlagen ist eine 100%ige Vergleichbarkeit der Zahlen nicht gewährleistet.

⁵¹⁾ a) s. Antwort des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung auf eine kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion vom 31. 1. 71 (Deutscher Bundestag, Drucksache VI/3085). b) So auch Josef Stingl, Präsident der Bundesanstalt für Arbeit in einem Interview mit der Rheinischen Post, Rh. Post v. 25. 8. 72.

Im Vergleich mit Frankreich hat sich die Bundesrepublik bei der Gewährung der Einbürgerung eher zurückhaltend verhalten. (Die absoluten Zahlen sind immer in Relation zu sehen zu der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer in den betreffenden Ländern.) In Frankreich wurden im Jahre 1969 z. B. 38 397 Ausländer naturalisiert. Die in etwa vergleichbare Zahl für die Bundesrepublik Deutschland lautet 16 724⁵⁰⁾. Die Schweiz bürgerte bei ca. 600 000 ausländischen Arbeitnehmern 5585 Ausländer ein; Belgien und die Niederlande, die in diesem Jahr rund 200000 ausländische Arbeitnehmer beschäftigten, gewährten 1173 bzw. 3392 Einbürgerungen. Die Schweiz, Belgien sowie die Niederlande sind also in dieser Hinsicht auch nicht großzügiger als die Bundesrepublik verfahren.

Es ist allerdings wahrscheinlich, daß die Zahl der Einbürgerungsanträge in der Bundesrepublik schon bald stark ansteigen wird. Die Ausländerbeschäftigung in großem Ausmaße setzte hier ja wie erwähnt, Anfang der sechziger Jahre ein, so daß erst allmählich die ersten dieser damals ins Land gekommenen Ausländer die mindestens zehn geforderten Jahre in der Bundesrepublik leben. Es ist allerdings fraglich, ob bei einer plötzlich anschwellenden Zahl von Einbürgerungsanträgen nicht strengere Maßstäbe bei ihrer Bearbeitung angelegt werden. Denkbar wäre auch die Festlegung von bestimmten Kontingenten pro Jahr. Hierbei handelt es sich um politische Entscheidungen der Bundes- bzw. Landesregierungen. Nach den bisherigen Verlautbarungen der

Schaubild 2: Einbürgerungen in den einzelnen Bundesländern



Beruhet auf Zahlenangaben in: Statistisches Bundesamt, Fachserie A: Bevölkerung und Kultur, Reihe 6: Bevölkerungsstand und -entwicklung. V. Staatsangehörigkeit, 1964 bis 1969.

zuständigen Stellen, die immer wieder betonen, daß die Bundesrepublik kein Einwanderungsland sei⁵¹⁾, ist sogar anzunehmen, daß bei sehr stark zunehmenden Einbürgerungswünschen eine restriktive Politik verfolgt werden wird. Man darf dabei auch nicht übersehen, daß die Herkunftsländer überwiegend an einer Rückkehr ihrer Bürger interessiert sind und an einer großzügigen Einbürgerungspolitik der Bundesrepublik eher Anstoß nehmen würden⁵²⁾.

Tabelle 9: Einbürgerungen

	Belgien	Frankreich	Niederlande	Schweiz
1968	2 429	38 287	5 918	5 005
1969	1 173	38 397	4 182	5 585
1970	2 470	35 000	3 392	7 012

Quellen:

Schweiz: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1971, S. 92, 93.

Belgien: Annuaire Statistique de la Belge, 1971, S. 43.

Frankreich: Annuaire Statistique de la France, 1972, S. 54.

Niederlande: Statistical Yearbook of the Netherlands, 1971.

3.1.5 Politische Betätigung (rechtliche Grundlagen)

Vom Wahlrecht sind Ausländer bisher grundsätzlich ausgeschlossen. Die rechtlichen Beschränkungen ihrer sonstigen politischen Betätigung ergeben sich aus § 6 des Ausländergesetzes. Danach kann sie untersagt werden, „wenn die Abwehr von Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder von Beeinträchtigungen der politischen Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland es erfordern“. Unerlaubt ist die politische Betätigung von Ausländern ferner, wenn sie „1. mit dem Völkerrecht nicht vereinbar ist, 2. die freiheitliche demokratische Grundord-

nung der Bundesrepublik Deutschland gefährdet oder 3. bestimmt ist, Parteien, andere Vereinigungen, Einrichtungen oder Bestrebungen außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes zu fördern, die mit Verfassungsgrundsätzen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht vereinbar sind“.

Kanein versteht in seinem Kommentar zum Ausländergesetz unter „Störung der öffentlichen Ordnung“ z. B. auch: „Agitation in Betrieben der Wirtschaft und Industrie“, „Verteilung von Flugblättern und Broschüren vor Universitäten oder in verkehrsreichen Straßen“; eine Beeinträchtigung der öffentlichen Willensbildung liegt seiner Meinung nach vor „bei Parlamentsnötigung, Beeinflussung (auch Beeinflussungsversuche) des parlamentarischen Geschäftsganges durch Demonstrationen, Sitzstreiks, Demonstrationen vor Behörden und Parteibüros“⁵³⁾.

Die Ausländerbehörde kann die politische Betätigung des Ausländers einschränken oder untersagen, falls sie einen Tatbestand des § 6 als erfüllt ansieht. Unter Umständen kann sie ihn auch ausweisen (gemäß § 10, Absatz 1, Punkt 6). Absatz 1 desselben Paragraphen besagt außerdem, daß die Ausländer alle Grundrechte genießen, soweit sie nicht nach dem Grundgesetz den Deutschen vorbehalten sind. Für sie gelten demnach nicht die Artikel 8 GG (Versammlungsfreiheit), Artikel 9 GG (Vereinsfreiheit), Artikel 11 GG (Freizügigkeit), Artikel 12, Absatz 1 GG (Freie Berufswahl und -ausübung) und Artikel 16, Absatz 2, Satz 1 GG (Auslieferungsverbot).

3.1.6 Schlußbemerkung

Der ausländische Arbeitnehmer ist natürlich nicht nur in der Bundesrepublik einer Vielzahl rechtlicher Beschränkungen im Hinblick auf seine freie räumliche Beweglichkeit, die freie Wahl des Arbeitsplatzes und Berufes sowie in bezug auf seine politische Betätigung unterworfen. Auch das Ausländerrecht der bisher zum Vergleich herangezogenen Staaten Belgien, Frankreich, Niederlande und Schweiz beinhaltet solche einengenden rechtlichen Vorschriften.

Leider gibt es bisher keine gründlichere Studie über das Ausländerrecht in verschiedenen Ländern. Eine solche Untersuchung dürfte sich auch nicht mit dem Vergleich der rechtlichen Vorschriften begnügen; genauso wichtig ist in diesem Zusammenhang ein Vergleich der politisch-rechtlichen Praxis bei der Handhabung und Auslegung dieser Vorschriften.

Bei der Beurteilung des Ausländergesetzes der Bundesrepublik Deutschland stehen sich die Meinungen z. T. diametral gegenüber: Die einen halten es für liberal⁵⁴⁾ und befinden sich dabei in Übereinstimmung mit dem Gesetzgeber, der in seiner Begründung zum Ausländergesetz ausführte: „Die Bundesregierung verfolgte eine liberale

⁵²⁾ In einem gewissen Gegensatz dazu steht eine kürzliche Äußerung von Bundesinnenminister Genscher, daß zu überlegen sei, ob die Bundesrepublik nicht von einer kurzfristigen Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer abgehen und dafür eine Einwanderung unterstützt werden sollte (vgl. Süddeutsche Zeitung v. 17. 10. 72). Ähnlich äußerte sich auch der nordrhein-westfälische Arbeits- und Sozialminister vor Journalisten (vgl. Nürnberger Nachrichten v. 17. 11. 72).

⁵³⁾ Vgl. Kanein, a.a.O., S. 76.

Für Kloesel/Christ kommt eine solche Störung in Betracht, „wenn die politische Betätigung des Ausländers geeignet ist, erhebliche Unruhe in der Bevölkerung der Bundesrepublik zu erzeugen, durch Menschenansammlungen oder Sitzstreik den Verkehr auf öffentlichen Straßen oder Plätzen zu beeinträchtigen, einen wilden Streik hervorzurufen“. Vgl. Kloesel/Christ, Deutsches Ausländerrecht, Kommentar zum Ausländergesetz und zu den wichtigsten ausländerrechtlichen Vorschriften, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, Stand März 1971.

⁵⁴⁾ U. a. Günter Weißmann, Das neue Ausländergesetz, in: Die Polizei, Nr. 304, 1965, S. 304—310; Hermann Angerer, Das neue Ausländerrecht der Bundesrepublik Deutschland, in: Bayerische Verwaltungsblätter, Heft 10/1965, S. 325—331; Karl Doehring, Neuregelungen des deutschen Fremdenrechts durch das „Ausländergesetz“ von 1965, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, S. 497—498; Gerhard Heuer (Regierungsdirektor im Bundesministerium des Innern), Ausländergesetz: Liberal genug!, in: Der Arbeitgeber, Nr. 9/23, 1971, S. 395—396.

und weltoffene Fremdenpolitik, die die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern erleichtert⁵⁵). Andererseits sind manche Autoren der Ansicht, das Ausländergesetz bedeute einen Rückschritt gegenüber der Ausländerpolizeiverordnung aus dem Jahre 1938, die bis 1965 das Ausländerrecht regelte⁵⁶). An dieser unterschiedlichen Bewertung ist in erster Linie der sehr weit gefaßte Ermessensspielraum der ausführenden Behörden schuld. So allgemeine Begriffe wie „Belange der Bundesrepublik Deutschland“, so allgemeine Ermächtigungen wie beispielsweise die Möglichkeit, die Aufenthaltserlaubnis mit Bedingungen und Auflagen zu versehen, lassen es als fragwürdig erscheinen, ob hier noch der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gewahrt ist. Dieser Grundsatz besagt schließlich, daß das Gesetz „nach Inhalt, Zweck und Ausmaß ... die Ermächtigung der Verwaltung bestimmen und begrenzen (muß), so daß Eingriffe voraussehbar und berechenbar werden“⁵⁷). Man muß daher auch der folgenden Behauptung von Ulrich Erdmann zustimmen: „Wie liberal das Ausländergesetz ist, richtet sich mithin danach, wie liberal die Ausländerbehörden sind“⁵⁸). Derselbe Autor kommt im übrigen zu dem Ergebnis, daß das deutsche Ausländerrecht im internationalen Vergleich keine besonders liberale Stellung einnimmt, andererseits aber auch nicht strenger als das Recht anderer Länder ist⁵⁹).

Bisher wurde nur ein kleiner Prozentsatz der hier beschäftigten Ausländer eingebürgert. Es ist abzusehen, daß schon bald eine Welle von Einbürgerungsanträgen auf die Ausländerbehörden zukommen wird. Die zuständigen politischen Stellen werden zu überlegen haben, ob die Bundesrepublik auch weiterhin kein Einwanderungsland sein soll. Von einer Revision dieser Grundsatzentscheidung dürfte es auch abhängen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltsberechtigung gelockert werden.

Es sei noch erwähnt, daß ein von P. Lanquetin für die Kommission der Europäischen Gemeinschaften erstellter, allerdings nur auf wenige Punkte beschränkter, Rechtsvergleich zu der Schlußfolgerung kommt, daß Frankreich und Belgien im Vergleich mit den übrigen EWG-Mitgliedsstaaten den Ausländern nach einem längeren Aufenthalt die stärksten Rechte einräumen und die auslän-

dischen Arbeitnehmer in punkto Familienzusammenführung und Erwerb der Staatsangehörigkeit am nachhaltigsten unterstützen⁶⁰).

3.2 Politische Mitwirkung

Nachdem im vorherigen Kapitel die mehr beschränkenden Rechtsvorschriften erörtert wurden, soll nunmehr eine Übersicht gegeben werden über die bisher den Ausländern und insbesondere den ausländischen Arbeitnehmern eingeräumten Möglichkeiten, ihre eigenen Interessen im allgemeinen politischen sowie im betrieblichen Bereich zu vertreten.

3.2.1 auf Bundes- und Landesebene

Auf Bundes- und Landesebene haben Ausländer praktisch keinerlei politische Mitwirkungsmöglichkeiten. Bisher wurden auch kaum Forderungen laut, ihnen, etwa nach einer gewissen Mindestaufenthaltsdauer, das Wahlrecht zum Bundestag oder zu den Landtagen zuzugestehen. Bei einem Kolloquium des Rates der Gemeinden Europas im Oktober 1971 wurde diese Möglichkeit zumindest für Angehörige der EWG-Mitgliedsländer zwar für die Zukunft nicht ausgeschlossen, jedoch im Moment noch als utopisch angesehen⁶¹).

Auf die Vielzahl von Verbänden, die sich der Betreuung der ausländischen Arbeitnehmer annehmen sowie auf die auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene errichteten bzw. noch zu errichtenden Koordinierungskreise „Ausländische Arbeitnehmer“ soll hier nicht eingegangen werden, da die Ausländer in ihnen nicht aktiv vertreten sind. Auch die Schaffung der Institution eines „Ombudsmannes“ oder eines „Regierungsbeauftragten“ für ausländische Arbeitnehmer, wie sie verschiedentlich gefordert wurde, soll nicht weiter erörtert werden, da ein solcher Beauftragter ebenfalls nur anstelle der Betroffenen aktiv werden würde.

3.2.2 auf kommunaler Ebene

a) Beratungsgremien

Im kommunalen Bereich ist man eher geneigt, den Ausländern eine gewisse Einflußnahme auf politische Belange einzuräumen. Allerdings soll diese Einflußnahme im allgemeinen über die Beratung sowie Information der bestehenden kommunalen Gremien bei Problemen, die Ausländer direkt betreffen, nicht hinausgehen. Im folgenden sollen einige bisher erfolgte Initiativen in dieser Richtung aufgezählt werden:

1. Ausländerparlamente

In den baden-württembergischen Gemeinden Wiesloch und Waldorf wurde 1971 das erste Ausländerparlament gewählt⁶²). An der Wahl beteiligten sich 1200 der 2100 hierfür wahlberechtigten Ausländer. Aufgabe dieses Parlamentes sollte die Beratung des Stadtrates in allen Fragen, die die ausländischen Arbeitnehmer betreffen, sein. In

⁵⁵) Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache IV/868, S. 10.

⁵⁶) Hier sind vor allem zu nennen Horst Heinz Heldmann u. Fritz Franz in ihren zahlreichen Veröffentlichungen.

⁵⁷) s. Hans Heinz Heldmann, Am Rande des Gnadenaktes, in: WUS-Nachrichten, Oktober 1966, S. 6.

⁵⁸) s. Ulrich Erdmann, Das Ausländergesetz von 1965 im Internationalen Vergleich, in: Verwaltungsarchiv, 59. Bd., 1968, S. 342.

⁵⁹) Vgl. a.a.O., S. 330.

⁶⁰) Vgl. das betreffende Gutachten, S. 41.

⁶¹) Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. 10. 1971.

⁶²) Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 12. 10. 1971.

der nordrhein-westfälischen Industriestadt Troisdorf machten im Juni 1972 sogar 57,4% der wahlberechtigten Ausländer bei der Wahl einer Ausländervertretung von ihrem Wahlrecht Gebrauch. Ebenso wie in Wiesloch und Waldorf sollen diese Vertreter der ausländischen Arbeitnehmer bei allen Problemen angehört werden, die für sie von Belang sind⁶³).

In Mosbach (Baden-Württemberg) befand sich die Wahl eines Ausländerparlamentes Zeitungsberichten zufolge 1971⁶⁴) im Planungsstadium.

2. Beiräte, Ausschüsse, in denen auch Ausländer vertreten sind

Eine andere kommunale Beratungsinstitution stellt der Beirat oder Ausschuß dar, in dem entweder gewählte Mandatsträger einer Gemeinde oder Vertreter von Behörden und Betreuungsverbänden gemeinsam mit Vertretern der ausländischen Arbeitnehmer spezifische Ausländerprobleme erörtern.

Ein solcher Beirat besteht z. B. in Rüsselsheim, wo er sich aus Mandatsträgern und von ihren Landsleuten gewählten Ausländervertretern zusammensetzt⁶⁵). Einen ähnlich zusammengesetzten Ausländerbeirat gibt es seit kurzem in Dortmund⁶⁶).

In Hamburg plant der Senat die Einrichtung eines Verwaltungsausschusses „Ausländische Arbeitnehmer“ bei der Arbeits- und Sozialbehörde⁶⁷). Ihm sollen angehören: Vertreter der ausländischen Arbeitnehmer (wobei über den Wahl- oder Bestimmungsmodus nichts ausgesagt ist), Vertreter der Beratungsverbände sowie „andere Personen, die in Fragen der Ausländerbetreuung sachverständig sind“⁶⁸). Dadurch sollen die ausländischen Arbeitnehmer „unmittelbar an den sie betreffenden Entscheidungen über die Eingliederung mitwirken“⁶⁹).

Auf einer ähnlichen Linie liegt auch die Forderung, den ausländischen Arbeitnehmern direkt in den Ausschüssen der Gemeindeparlamente ein Anhörungsrecht einzuräumen. Diese Möglichkeit ist z. B. in der baden-württembergischen Gemeindeordnung eingeräumt und wird vom Innenminister Baden-Württembergs auch begrüßt. In die Tat umgesetzt wurde diese Forderung bereits in den Städten Stuttgart, Heilbronn, Pforzheim und Ravensburg⁷⁰).

⁶³) Vgl. Frankfurter Rundschau vom 6. 6. 72.

⁶⁴) Vgl. Frankfurter Rundschau vom 6. 6. 71.

⁶⁵) Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. 10. 71.

⁶⁶) Vgl. Westfälische Rundschau vom 6. 6. 72.

⁶⁷) Vgl. Bericht des Hamburger Senats über die wirtschaftliche und soziale Lage der ausländischen Arbeitnehmer in Hamburg, S. 19.

⁶⁸) Ebda.

⁶⁹) Ebda.

⁷⁰) Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 21. 7. 71.

⁷¹) Vgl. Welt der Arbeit v. 24. 7. 70

⁷²) Vgl. FAZ v. 15. 10. 71.

Insgesamt wurde von der Möglichkeit, die ausländischen Arbeitnehmer zumindest beratend in den kommunalen politischen Willensbildungsprozessen mit einzubeziehen, noch recht spärlich Gebrauch gemacht mit Ausnahme des Landes Baden-Württemberg, das in der Ausländerbeschäftigung unter allen Bundesländern gemessen an seiner Einwohnerzahl an 1. Stelle steht (1971 bei etwa 9 Mio. Einwohnern 527 973 ausländische Arbeitnehmer).

Da diese Aktivitäten — soweit bekannt — in allerjüngster Zeit angelaufen sind, ist aber anzunehmen, daß in Zukunft auch andere Gemeinden in ähnlicher Richtung tätig werden.

b) Kommunales Wahlrecht Mit der dargestellten Schaffung von politischen Mitwirkungsgremien wird den Ausländern lediglich ein Recht zur Beratung und Information der politischen Körperschaften eingeräumt, die die Entscheidungen dann in eigener Verantwortung fällen. Eine tatsächliche Mitbestimmung, die über diese mehr oder weniger unverbindliche Mitwirkung hinausgeht, ist nur durch die Einräumung des kommunalen Wahlrechts möglich. In der Bundesrepublik sind bisher nur vereinzelt Forderungen laut geworden, den Ausländern dieses Recht zuzugestehen.

Der Präsident der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Sicco Mansholt, legte im April dieses Jahres auf einer Konferenz der Außenminister der sechs Mitgliedsstaaten und der (damals noch vier) beitrittswilligen Länder den Vorschlag vor, Einwohnern der EWG, die in einem anderen Mitgliedsland leben, nach einer gewissen Zeit das Recht einzuräumen, sich an den Kommunalwahlen ihres Aufenthaltsortes zu beteiligen.

Erhoben wurde eine solche Forderung, gleichfalls mit der Beschränkung auf Angehörige der EWG-Länder, auf dem schon erwähnten Kolloquium des Rates der Gemeinden Europas sowie vom ehemaligen DGB-Vorsitzenden Ludwig Rosenberg⁷¹). Auch die deutschen Jungdemokraten und die Jungsozialisten setzen sich für das kommunale Wahlrecht für Ausländer ein.

In Belgien liegt dem Repräsentantenhaus bereits ein Gesetzentwurf vor, der die Ausdehnung des kommunalen Wahlrechts (aktiv und passiv) auf Staatsangehörige der EWG-Länder vorsieht, die seit zehn Jahren in Belgien und dort seit fünf Jahren in einer bestimmten Gemeinde leben. Die Entscheidung hierüber würde beim betreffenden Gemeinderat liegen⁷²).

Wenn man davon ausgeht, daß immer mehr ausländische Arbeitnehmer für eine längere Zeit in der Bundesrepublik verweilen werden und daß die damit zusammenhängenden Probleme der Integration nicht ab-, sondern zunehmen werden, spricht sehr viel dafür, ernsthafte Überlegungen darüber

anzustellen, wie sie zumindest in dem politischen Bereich, der für den Bürger noch am ehesten überschaubar ist, in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß mit einbezogen werden können. Daß z. B. die Gewährung des kommunalen Wahlrechts an bestimmte Mindestvoraussetzungen geknüpft sein müßte (wie das in dem belgischen Gesetzentwurf auch der Fall ist) steht außer Frage. Im Zeichen einer zunehmenden Mobilität der einheimischen Bevölkerung ist jedoch nicht mehr ganz einzusehen, weshalb z. B. einem gerade zugezogenen deutschen Bürger gegenüber einem seit Jahren ortsansässigen Ausländer eine größere Urteilskraft über die Belange einer Gemeinde zuerkannt werden soll.

3.2.3 in den Betrieben

Nach dem neuen Betriebsverfassungsgesetz vom 10. 11. 1971 besitzen ausländische Arbeitnehmer das aktive und passive Wahlrecht für den Betriebsrat. Vorher benötigte ein ausländischer Arbeitnehmer, soweit er aus einem nicht der EWG angehörenden Land kam, die Zustimmung von Arbeitgeber und Arbeitnehmern seines Betriebes, wenn er für die Wahl zum Betriebsrat kandidieren wollte.

Auf die tatsächliche Vertretung der ausländischen Arbeitnehmer in den Betriebsräten wird noch in dem Kapitel über die Gewerkschaften eingegangen werden.

3.2.4 in den Parteien

Bis vor kurzem nahm von den drei großen Parteien CDU, SPD und FDP nur die SPD Ausländer als Mitglieder auf⁷³). Ihre Zahl ist allerdings auch dort gering, ihre Mitgliedsrechte sind eingeschränkt (so dürfen sie sich z. B. nicht an der Kandidatenaufstellung beteiligen).

Der Saarbrücker Parteitag der CDU hat zwar einen Antrag beschlossen, der die Möglichkeit einer Mitarbeit von Ausländern in den Parteiorganisationen vorsieht. Der Parteivorstand ist jedoch bisher über eine Prüfung dieses Antrages nicht hinausgekommen.

Die FDP hat auf ihrem Parteitag im Oktober 1972 beschlossen, daß künftig auch Ausländer als Mitglieder eintreten können. Aufnahmemodus und Betätigungsmöglichkeiten sollen noch in einem vom Vorstand und den Landesverbänden ausgearbeiteten Antrag geklärt werden. Dieser Antrag wird dann den Delegierten zur Abstimmung vorgelegt werden⁷⁴).

⁷³) Vgl. Frankfurter Rundschau vom 8. 3. 72.

⁷⁴) Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 25. 10. 72.

⁷⁵) Ernst P/ehl/, Gewerkschaften und ausländische Arbeiter, Gewerkschaftsspiegel, 1/1972, S. 19 ff.

⁷⁶) s. Richard J. Willey, Die Wirkung wirtschaftlichen Wandels auf den Organisationsgrad der DGB-Gewerkschaften, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 2, 1971, S. 84. Zum Vergleich: In Zürich waren etwa 15% einer repräsentativen Auswahl ausländischer Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert, gegenüber 41 % bei einer Auswahl einheimischer Arbeitnehmer. Vgl. Forschungsgruppe Migration, Leiter: Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, Bericht über eine Survey-Analyse über das Fremdarbeiterproblem, Teil II, 1971, S. 16.

⁷⁷) Vgl. P/ehl/, a.a.O., S. 4.

Bisher haben sich die ausländischen Arbeitnehmer also kaum parteipolitisch engagiert bzw. engagieren können. Es ist jedoch denkbar, daß im Zusammenhang mit der zunehmenden Aktivität ausländischer politischer Parteien in der Bundesrepublik (z. B. KPI und MSI) die deutschen Parteien der Frage der Mitwirkung von Ausländern in ihren Organisationen größere Beachtung schenken werden.

3.2.5 in den Gewerkschaften

Die folgenden Ausführungen beziehen sich lediglich auf den DGB und seine Einzelgewerkschaften. Den ausländischen Arbeitnehmern steht die Mitgliedschaft in den Einzelgewerkschaften des DGB offen. An der Jahreswende 1970/71 waren die sechs wichtigsten Ausländernationalitäten (Jugoslawen, Türken, Italiener, Griechen, Spanier, Portugiesen) zu 22,4% (das sind 360000) gewerkschaftlich organisiert⁷⁵). Der Organisationsgrad ergibt sich im einzelnen aus folgender Tabelle:

Gewerkschaftlicher Organisationsgrad (DGB)

	DGB (Ende 1970)	IG Metall (Sept. 71)	IG Chemie
Türken	ca. 27 %	31 %	insgesamt ca. 43 %
Spanier	ca. 27 %	36 %	
Italiener	ca. 23 %	32 %	
Griechen	ca. 23 %	27 %	
Jugoslawen	ca. 17 %	26 %	
Portugiesen	ca. 15 %	10 % *	

* Diese Zahl umfaßt neben den Portugiesen auch alle anderen bisher nicht aufgeführten Nationalitäten.

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist also gar nicht einmal so unbeträchtlich und scheint sich allmählich dem der deutschen Arbeitnehmer anzugleichen (1968 waren 30,4 % der deutschen Arbeitnehmer in den Einzelgewerkschaften des DGB organisiert⁷⁶).

Die Mitgliedszahlen allein geben allerdings noch keine Auskunft darüber, wie stark die ausländischen Arbeitnehmer ihre Interessen tatsächlich in den Gewerkschaften und mit Hilfe der Gewerkschaften in den Betrieben durchsetzen können. Bisher hat es den Anschein, daß diese Interessenvertretung im wesentlichen durch die deutschen Funktionäre und Betriebsräte wahrgenommen wird, die ausländische Arbeitnehmer höchstens als „sachverständige Mitarbeiter“ heranziehen und sich im übrigen selber für die „besten Interessenwahrer“ ihrer ausländischen Kollegen halten⁷⁷).

Die ausländischen Arbeitnehmer sind jedenfalls unter den Vertrauensleuten und Betriebsräten noch lange nicht in dem Maß vertreten, wie es ihrer tatsächlichen Mitgliederstärke entspräche. So wurden bei den Vertrauensleutewahlen der IG Metall im Jahre 1967 nur 0,7% ausländische

Vertrauensleute gewählt. 1970 sah das Ergebnis mit 2,4% etwas besser aus, entsprach aber immer noch bei weitem nicht ihrer Mitgliederstärke.

Die Betriebsratswahlen von 1968 fielen auch nicht günstiger aus: Im gesamten Bereich der IG Metall wurden lediglich 191 ausländische Betriebsräte gewählt, im Volkswagenwerk beispielsweise nur ein einziger bei 8000 italienischen Arbeitnehmern⁷⁸⁾.

Auf dem letzten Kongreß der IG Metall waren 250 000 ausländische Gewerkschaftsmitglieder gar nur durch einen einzigen Delegierten vertreten.

Um eine Änderung dieser Unterrepräsentation zu erreichen, wird es vielfältiger Anstrengungen der Gewerkschaften bedürfen, z. B. intensiverer Schulung der ausländischen Vertrauensleute und Betriebsräte, Überwindung der Sprachbarrieren, Abbau oder Verhinderung eines neuen Schichtbewußtseins der deutschen Arbeitnehmer gegenüber ihren meist weniger qualifizierten ausländischen Kollegen. Der DGB scheint aus einer früher eher abwartenden Haltung jetzt aber bemüht zu sein, aktiv für die Belange der ausländischen Arbeitnehmer einzutreten.

So wurden im Januar 1971 neue „Leitsätze für die Vertretung der gesellschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen der in der Bundesrepublik beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer verabschiedet“⁷⁹⁾. Darin wurde eine Vielzahl von Forderungen im sozialen, politischen und rechtlichen Bereich gestellt (u. a. bessere Kontrolle der Unterkünfte durch die Bundesanstalt für Arbeit, menschenwürdige Wohnungen, Einhaltung des Verbots der Kinderarbeit, Mitwirkung bei der Anwerbung, Ausbildung und Erlernen der deutschen Sprache bereits im Heimatland, Reform des Ausländerrechts, Gleichstellung der ausländischen Kinder bei Schul- und Berufsausbildung mit deutschen Kindern). In die Satzung des DGB wurde ferner ein Passus über die „Förderung der sozialen Integration der ausländischen Arbeitnehmer“ aufgenommen. Der Bundesvorstand des DGB richtete ein griechisches, ein jugoslawisches, ein spanisches sowie ein türkisches Zentralbüro in Düsseldorf ein, ein italienisches befindet sich im Aufbau. Außerdem sind 57 hauptamtliche Sekretäre (darunter 40 Ausländer) für die Betreuung der ausländischen Arbeitnehmer eingesetzt.

⁷⁸⁾ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 18. 2. 71.

⁷⁹⁾ Vgl. Handelsblatt v. 28./29.1. 72 und Welt der Arbeit v. 4. 2. 72.

3.3 Zusammenfassung

Das in der Bundesrepublik Deutschland geltende Ausländerrecht ist von vornherein weder liberaler noch restriktiver als das betreffende Recht anderer Länder. Für den Ausländer besteht eine starke Rechtsunsicherheit, weil wichtige Entscheidungen (über Aufenthaltserlaubnis und Ausweisung, über gewisse Einschränkungen nicht nur der politischen Betätigung) weitgehend in das Ermessen der Ausländerbehörden gestellt sind.

Die Einbürgerungspolitik war in den vergangenen Jahren eher zurückhaltend. Bisher ist noch nicht deutlich zu erkennen, wie die politischen Stellen reagieren werden, wenn, wie zu erwarten, die Zahl von Einbürgerungersuchen stark ansteigen würde.

Politische Mitwirkungsmöglichkeiten für ausländische Arbeitnehmer sind bisher kaum entwickelt. Wo sie bestehen, wurden sie den Ausländern, mit Ausnahme der Mitbestimmung in den Betrieben, ohne Rechtsgrundlage freiwillig eingeräumt, und sie reichen über eine bloße Beratung politischer Entscheidungsträger nicht hinaus.

Weitere, durchaus nicht utopische Schritte auf dem Weg zu einer wirksameren Beteiligung am politischen Leben wären denkbar: z. B. könnten Regelungen gefunden werden, die die Stadtparlamente verpflichten, über bestimmte Ausländerangelegenheiten nur im Einvernehmen mit durch Wahlen legitimierten Ausländergremien (Beiräten, Parlamenten) zu entscheiden. Weitergehend wäre die Verleihung des kommunalen Wahlrechts an Ausländer. Die Diskussion um politische Rechte, die darüber hinausgehen, müßte ihr Augenmerk auch auf die Einbürgerungspolitik richten; eine Politik, die die Einbürgerung fördert oder erleichtert, könnte es u. U. überflüssig werden lassen, den Ausländern weitergehende Rechte einzuräumen.

Angesichts des Dominierens ökonomischer Motive spielt das Fehlen politischer Beteiligungsmöglichkeiten zunächst sicher nur eine sekundäre Rolle. In Anbetracht der zahlreichen sozialen Probleme, die sich bei einer längeren Aufenthaltsdauer ergeben, ist aber anzunehmen, daß diese Aspekte in Zukunft ein größeres Gewicht erhalten werden. Dabei dürfte es sich für die soziale Integration der Ausländer positiv auswirken, wenn über ihre eigenen Angelegenheiten nicht völlig über ihre Köpfe hinweg entschieden wird.