

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Heinz Werner

Befristete Zuwanderung von ausländischen
Arbeitnehmern
Dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der
Ost-West-Wanderungen

29. Jg./1996

1

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 „Schwerpunkt-heft“, 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>

Befristete Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern

Dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Ost-West-Wanderungen

Heinz Werner*

Der Aufsatz gibt eine Übersicht zur Problematik der befristeten Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften. Den Schwerpunkt bildet die Analyse der bilateralen Vereinbarungen zur Beschäftigung von Gastarbeitnehmern, deren Aufenthalt der Verbesserung der beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten dient, von Saisonarbeitskräften und von Werkvertragsarbeitnehmern, die mit ihrer Firma im Rahmen eines Projekts vorübergehend in ein anderes Land gehen. Wesentliche Ergebnisse und Folgerungen sind:

Die meisten europäischen Länder haben verschiedene Türen für befristete Zuwanderung geöffnet in Form der Saisonbeschäftigung, für Gastarbeitnehmer, für Werkvertragsarbeitnehmer oder für sonstige zeitweilige Tätigkeiten. Bilaterale Vereinbarungen zur Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern wurden vor allem von der Bundesrepublik Deutschland mit einer Reihe von mittel- und osteuropäischen Staaten geschlossen. Durch die „Drehtür“ der befristeten Beschäftigung soll eine zeitweilige Tätigkeit legal möglich und eine gewisse Kontrolle und Steuerung der Wanderungsbewegungen erreicht werden.

Ein erheblicher Wanderungsdruck Süd-Nord und Ost-West wird auch in Zukunft erhalten bleiben. Befristete Zuwanderung, so wird argumentiert, könnte helfen, diesen Druck zwischen wirtschaftlich unterschiedlichen Volkswirtschaften zu verringern und zugleich einen Beitrag zur Entwicklung der weniger entwickelten Volkswirtschaften zu leisten. Idealerweise sollten beide Seiten, sowohl das Abwanderungsland wie das Aufnahmeland davon profitieren. Eine Gegenüberstellung der Interessen der beteiligten Akteure ergab nicht immer gleichgerichtete Interessenlagen bzw. zeigte, daß die Erwartungen oft zu hoch gesetzt sind.

Letzteres gilt insbesondere für den zu erwartenden Arbeitsmarktentlastungseffekt in den Herkunftsländern oder die Verwertbarkeit von erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten nach der Rückkehr. Dagegen sind die Effekte aus den Kapitalüberweisungen positiv zu bewerten in Hinblick auf Zahlungsbilanz, Verbesserung der Einkommenssituation der Familie des Wanderarbeitnehmers oder das Investitionsniveau in den Herkunftsländern. Schwierigkeiten können bei den Aufnahmeländern auftreten, wenn es zu Verdrängung von heimischen Arbeitskräften durch ausländische Arbeitnehmer kommt oder wenn befristete Zuwanderung ein Eingangstor der illegalen Beschäftigung darstellt.

Gliederung

- 1 Hintergrund
- 2 Arbeitskräftewanderungen
 - 2.1 Determinanten der Arbeitskräftewanderungen
 - 2.2 Klassifizierung von Arbeitskräftewanderungen
- 3 Befristete Zuwanderung – Theorie und Praxis
 - 3.1 Charakteristiken einer befristeten Zuwanderung
 - 3.2 Interessentableau der beteiligten Akteure zur befristeten Zuwanderung
 - 3.2.1 Interessen des Aufnahmelandes
 - 3.2.2 Interessen des Herkunftlandes
 - 3.2.3 Abwägung der Interessen
 - 3.3 Bilaterale Abkommen zu befristeten Arbeitskräftewanderungen zwischen den Mitgliedsländern des Europarates
 - 3.3.1 Vorbemerkung
 - 3.3.2 Bilaterale Vereinbarungen zu Gastarbeitnehmern
 - 3.3.3 Bilaterale Vereinbarungen zu Saisonarbeitnehmern

- 3.3.4 Bilaterale Vereinbarungen zur Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern
- 3.3.5 Die besondere Situation der Werkvertragsabkommen der Bundesrepublik Deutschland mit den mittel- und osteuropäischen Staaten
- 3.3.6 Ausblick: Befristeter Aufenthalt zur Erbringung einer Dienstleistung im Rahmen der Abkommen der Welthandelsorganisation (WTO)

4 Zusammenfassung und Folgerungen

Literaturverzeichnis

1 Hintergrund

Nach der Öffnung der Grenzen zu den mittel- und osteuropäischen Staaten ergab sich eine neue Situation hinsichtlich der Arbeitskräftewanderungen. Aufgrund der Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau, der Einkommensdifferenzen und der zu erwartenden Arbeitslosigkeit im Laufe des Umstrukturierungsprozesses in den Transformationsländern entstand für die europäischen Industriestaaten von Seiten der mittel- und osteuropäischen Länder ein neuer und erheblicher Wanderungsdruck. Die Grenzen können aber nicht hermetisch abgeriegelt werden. Illegale Zuwanderung und illegale Beschäftigung mit ihren unerwünschten Begleiterscheinungen können nicht verhindert werden. Deshalb, so wird argumentiert, sollen legale Möglichkeiten geschaffen werden, um befristete Zuwanderung (temporary migration) von ausländischen Arbeitskräften zu erlauben (Council of Europe 1993: 4; Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994: 23). Die Möglichkeit einer zeitweisen Beschäftigung soll den Wanderungsdruck mindern und eine Steuerung der Wanderungsströme ermöglichen. Zugleich könnte damit ein Beitrag zur Entwicklung der ost- und zentral-

* Dr. Heinz Werner ist Wiss. Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors. Der Aufsatz ist eine überarbeitete Version eines Berichtes im Auftrag des Europarates und dessen zuständiger Arbeitsgruppe „Europäischer Wanderausschuß“ (CDMG). Der Schwerpunkt liegt bei ausländischen Saisonarbeitskräften, Werkvertragsarbeitnehmern und den Gastarbeitnehmern. Viele der gemachten Aussagen haben jedoch auch für andere Formen der zeitweiligen Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften Gültigkeit. Der Bericht ist beim Europarat erschienen unter dem Titel „Temporary migration for employment and training purposes and relevant international agreements“, Strasbourg 1995, MG-R-MT (94) 5 final

europäischen Länder geleistet werden. Über die zeitweilige Beschäftigung in einem westlichen Land kann das Herkunftsland dringend benötigte Devisen und Kaufkraft erhalten und berufliches Know-how durch die Beschäftigung im Ausland erworben werden. Aber auch das Zuwanderungsland kann Nutzen aus der kurzzeitigen Beschäftigung ziehen.

Der Europarat befaßte sich auf seiner Ministerkonferenz 1991 in Wien ausführlich mit der Frage der befristeten Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften, vor allem aus Ost- und Zentraleuropa. Es herrschte jedoch damals sehr viel Unsicherheit über die bereits bestehenden Möglichkeiten, das Ausmaß und die Konsequenzen derartiger Zuwanderungen. Deshalb wurde angeregt, eine Studie zu erstellen über die existierenden bilateralen Vereinbarungen zur befristeten Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern. Neben einer Auflistung der Vor- und Nachteile sollten die verschiedenen Formen der zeitweiligen Zuwanderung eruiert und Vorschläge gemacht werden, wie z. B. bilaterale Abkommen zum bestmöglichen Nutzen aller Beteiligten auszugestalten sind. Der Verfasser wurde gebeten, hierzu einen Bericht zu erstellen und diesen in der zuständigen Arbeitsgruppe des Europarates zu diskutieren. Darauf beruht in großen Teilen der vorliegende Aufsatz. Wo nötig, wurden auch Ergebnisse aus der Migrationsforschung zur Beurteilung der möglichen Konsequenzen befristeter Zuwanderung herangezogen.

Der Aufsatz beginnt mit einem kurzen Abriss zu den Determinanten der Arbeitskräftewanderungen, um den Mechanismus der Wanderungsprozesse aufzuzeigen. Anschließend folgt eine Typologie der Wanderungsbewegungen, um das Spektrum und Potential befristeter Zuwanderung abschätzen zu können. Daran schließt sich eine Auflistung der Interessen der beteiligten Akteure an einer befristeten Zuwanderung an, einschließlich deren Vor- und Nachteile. Als nächstes folgt eine Übersicht zu den bestehenden bilateralen Abkommen zur befristeten Zuwanderung in Form der Saisonbeschäftigung, der Werkvertragsarbeitnehmer und der Gastarbeitnehmer. Da die Liberalisierung des Handels von Dienstleistungen im Rahmen der Abkommen der Welthandelsorganisation (WTO) zeitweilige Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften unter bestimmten Bedingungen erlaubt, wird auch darauf kurz eingegangen. Zum Schluß kommen die Zusammenfassung und die Folgerungen.

2 Arbeitskräftewanderungen

2.1 Determinanten der Arbeitskräftewanderungen

Ein ökonomisch bedingtes Wanderungspotential entsteht, wenn zwischen zwei Ländern unterschiedliche Entwicklungsniveaus und damit Einkommensunterschiede bestehen. Wanderungsmotive lassen sich in sogenannte Zugfaktoren (pull-factors) und Druckfaktoren (push-factors) einteilen. Erstere sind wirksam, wenn mehr oder weniger große Einkommensunterschiede bestehen und zugleich die Möglichkeit einer Beschäftigung im potentiellen Zuwanderungsland gegeben ist, d. h. Arbeitsplätze verfügbar sind. Letztere bestehen z. B. in mangelnden Beschäftigungsmöglichkeiten, Arbeitslosigkeit, niedrigem Einkommen im Heimatland. Liegen Zug- und Druckfaktoren zwischen zwei Ländern vor, besteht prinzipiell ein Wanderungsdruck. Damit Wanderungen tatsächlich erfolgen können, muß für die betreffenden Arbeitnehmer Transparenz gegeben sein, die Zuwanderung gesetzlich erlaubt sein (von illegalen Wanderungen sehen wir ab) und es dürfen keine sonstigen Barrieren wie Sprache, kulturelle Unterschiede, große räumliche Distanz vorliegen.

Die meisten industrialisierten EG-Staaten betrieben bis Anfang der 70er Jahre wegen ihres Arbeitskräftebedarfs eine mehr oder weniger großzügige Politik in bezug auf die Herannahme ausländischer Arbeitskräfte. Bei einer solchen Einreise- und Beschäftigungspolitik des Aufnahmelandes, bei starken Unterschieden im Entwicklungsstand und damit großen Unterschieden der Verdienstmöglichkeiten zwischen Aufnahme- und Herkunftsland, hält der Zustrom aus den weniger entwickelten Ländern an, ja er kann sogar eine sich selbst verstärkende Tendenz aufweisen. Böhning nannte dies „self-feeding process of migration“ (Böhning 1984: 68 ff.) Diese sich selbstverstärkende Zuwanderung entstand aus zweierlei Gründen: Bei Beginn der Zuwanderung nahmen die Ausländer Arbeitsplätze ein, die für die Inländer von vornherein nicht attraktiv genug waren. Nach einiger Zeit - bei günstiger Wirtschaftslage - gelangten sie auf Arbeitsplätze, die Inländer aus Status- oder Prestige Gründen verließen. Da es leicht war, ausländische Arbeitskräfte zu rekrutieren, rückten neue nach, die Tätigkeiten übernahmen, die für die bereits anwesenden Ausländer unattraktiv geworden waren (socially undesirable jobs). Für die Inländer bot die Ausländerbeschäftigung damit verbesserte Möglichkeiten der vertikalen Mobilität. Zum anderen entsteht eine sich selbst verstärkende Zuwanderung dadurch, daß ausländische Arbeitskräfte ihre Familien, Freunde und Bekannte nachholen (chain migration).

Ein Wanderungsdruck mit Zuwanderung wird solange gegeben sein, wie die erheblichen Lohnunterschiede zwischen Aufnahme- und Herkunftsland fortbestehen. Dies ist im Prinzip auch für einen gesättigten Arbeitsmarkt im potentiellen Aufnahmeland nicht auszuschließen, wie die gegenwärtige Zuwanderung aus weniger entwickelten Ländern - Stichwort Wirtschaftsflüchtlinge - beweist.

Der Wanderungsdruck hängt nicht nur von den absoluten Einkommensunterschieden zwischen Herkunfts- und Zielland ab. Wird im Herkunftsland ein zwar niedriges, aber nach dortigen Verhältnissen sozial akzeptables Einkommen erzielt, welches zumindest ein Leben ohne Armut ermöglicht, dann muß die Einkommensdifferenz erheblich sein, um zum Fortzug zu bewegen. Mit dem Phänomen des sozial akzeptablen Einkommens lassen sich zum Beispiel die verringerten Arbeitskräftewanderungen zwischen den Ländern der EU erklären, obwohl zwischen ihnen seit 1968 die Freizügigkeit für Arbeitnehmer gilt (Werner 1994b: 239) Mit der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung, steigendem Handel und zunehmender Industrialisierung ist der Wohlstand in allen EU-Ländern gestiegen. Die Einkommensunterschiede sind zwar immer noch erheblich, aber ein „sozial akzeptables Einkommen“ wurde inzwischen in den meisten EU-Ländern erreicht. Weiterhin haben sich auch in den „peripheren“ Ländern der EU Regionen mit hohem Entwicklungsstand herausgebildet - z. B. Norditalien - Süditalien. Migration findet dann eher innerhalb des Landes statt. Durch diese eben genannten Entwicklungen wurde ein entscheidender internationaler Wanderungsimpuls verringert. Ein Beispiel soll diesen Sachverhalt illustrieren (Stalker 1994: 156): Die durchschnittlichen Lohnunterschiede zwischen den südlichen EU-Ländern und den wirtschaftlich reicheren EU-Ländern liegen etwa bei 1 zu 4. Trotzdem wandern verhältnismäßig wenig Arbeitskräfte aus den Mittelmeerländern ab, obwohl es für sie dank der Freizügigkeitsregelung formal leicht möglich wäre. In anderen Teilen der Welt genügen derartige Relationen, um massive Wanderungen hervorzurufen, wenn man damit der wirtschaftlichen Not entgegen kann, zum Beispiel zwischen Kolumbien und Venezuela bei durchschnittlichen Lohnunterschieden von 1 zu 3. Neben den Lohnunterschieden spielen

auch die Zukunftsaussichten für die Abwanderungsentscheidung eine wesentliche Rolle. Besteht Hoffnung auf wirtschaftliche Besserung, dann werden die gegenwärtigen, kurzfristigen (materiellen) Vorteile einer Abwanderung gegen die erwarteten, sich bessernden Bedingungen abgewogen und der Abwanderungsentschluß womöglich nicht getroffen.

Die eben gemachten Bemerkungen haben auch im Kontext der Ost-West Wanderungen Bedeutung. Aufgrund der zur Zeit noch bestehenden erheblichen Lohnunterschiede ist von einem großen Wanderungspotential auszugehen. Wenn jedoch der Umstrukturierungsprozeß weiter in Gang kommt und die Löhne sich auf ein „sozial akzeptables Einkommen“ hin bewegen, dann wird dadurch der Wanderungsdruck verringert.

Ist der Mobilitätsprozeß in Gang gekommen, dann bestimmen die sog. Netzwerke die Höhe und Richtung der Migration (Gurak 1992: 150 ff. und Castles/Miller 1994: 23). Auch wenn jede Migrationsbewegung ihre charakteristischen Muster aufweist, gibt es bestimmte Prinzipien, nach denen die Wanderungsbewegungen ablaufen. So beginnen zum Beispiel die meisten Abwanderungen durch männliche Arbeitskräfte im jüngeren und mittleren Alter. Sie wollen genügend Geld verdienen, um später, nach der Rückkehr ins Heimatland, wirtschaftlich Fuß fassen zu können, um Land zu kaufen, ein Haus zu bauen oder um ein Unternehmen zu gründen. Ein Teil dieser „Erstmigranten“ kehrt tatsächlich zurück. Aber andere bleiben, holen Familie und Freunde nach. Soziale Netzwerke zwischen Alt- und Neuzuwanderern entstehen. Für die Neuzuwanderer bilden sie eine Art Brückenkopf, der ihnen Informationen über das Aufnahmeland, zu Wohnung, Beschäftigung usw. bietet und das Fußfassen erleichtert. Das Vorhandensein derartiger Netzwerke erklärt, warum ein angefangener Wanderungsprozeß seine eigene weitere Dynamik entwickelt und warum bestimmte Länder bevorzugt werden. So geht z. B. der überwiegende Teil der Nordafrikaner nach Frankreich, die Türken bevorzugen Deutschland.

Der Migrationsprozeß kann verkürzt in einem Vier-Stufen-Modell dargestellt werden (Castles/Miller 1994: 25 f.):

(1) *Befristet geplante Zuwanderung*: Zuerst kommen ausländische Arbeitskräfte in jüngerem bis mittlerem Alter. Ein Großteil des Verdienstes wird in das Herkunftsland überwiesen. Die kulturelle Orientierung am Herkunftsland bleibt bestehen.

(2) *Verlängerung des Aufenthalts*: Entwicklung von sozialen Netzwerken, die sich aus Zuwanderern der gleichen Herkunftsregion zusammensetzen und sich gegenseitig Information und Unterstützung geben.

(3) *Familienzusammenführung bzw. Familienbildung*: Einstellen auf längerfristigen Aufenthalt. Zunehmende Orientierung am Lebensstil des Aufnahmelandes. Gleichzeitig entstehen ethnische Gemeinschaften mit eigenen Einrichtungen wie Vereinigungen, Läden, Cafés, Agenturen, Berufen.

(4) *Niederlassung auf Dauer*: Die Integrationspolitik und die Haltung der einheimischen Bevölkerung bestimmen das Integrationsergebnis, ein gesicherter rechtlicher Aufenthaltsstatus führt schließlich zur Einbürgerung. Die legale Gleichstellung ist eine Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Integration. Andernfalls besteht die Gefahr der politischen Ausgrenzung, der sozio-ökonomischen Segregation und der Ghettoisierung der Zuwanderer.

Dieses eben beschriebene Ablaufmodell des Migrationsprozesses trifft für die großen Wanderungsbewegungen nach dem

zweiten Weltkrieg zwischen dem Mittelmeerraum und den westeuropäischen Industriestaaten zu. Sein Automatismus gilt weniger, zum Beispiel, für die Flüchtlingsbewegungen oder für die zeitweilige Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften. Dieses Migrationsmodell hat allerdings auch für diese Personengruppen analytischen Wert, da deren Zuwanderung oft den Anfang des Migrationsprozesses darstellt, der schließlich zur Bildung von Familien und dem Entstehen von ethnischen Gemeinschaften führt.

Die Diskussion um die längerfristigen Effekte der Immigration auf die Gesellschaft des Aufnahmelandes konzentriert sich auf die vierte Stufe: Niederlassung auf Dauer. Wie bereits erwähnt, kann das Ergebnis auf dieser Stufe sehr unterschiedlich ausfallen: Integration in die Gesellschaft des Aufnahmelandes oder Segregation von Zugewanderten mit den unerwünschten Effekten wie Ghettobildung oder kriminellen Aktivitäten.

Insbesondere das unsichere Ergebnis der letzten Stufe des eben beschriebenen Migrationsmodells und die Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation läßt die westeuropäischen Länder zögern, neue Zuwanderungen in größerem Umfang zuzulassen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994: 4). Eine befristete Hereinnahme dagegen würde die langfristigen Effekte ausschließen, die Befristung könnte den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes angepaßt und so ausgestaltet werden, daß sie für alle Beteiligten – den ausländischen Arbeitnehmer, das Herkunftsland und das Aufnahmeland – von Nutzen ist. Auf diese Aspekte wird später eingegangen. Zunächst wird eine Klassifizierung der Arbeitskräftewanderungen vorgestellt, um das Spektrum der befristeten Zuwanderung abschätzen zu können.

2.2 Klassifizierung von Arbeitskräftewanderungen

Es gibt viele Möglichkeiten, Arbeitskräftewanderungen zu klassifizieren (Salt 1995: 8). Eine Möglichkeit ist z. B. nach den Zielen des Zuwanderungs- und Abwanderungslandes zu klassifizieren, oder nach den Absichten der Migranten selbst. Hierbei ergeben sich aber Abgrenzungsschwierigkeiten, weil sich die Ziele oder Absichten ändern können und z. B. ein ursprünglich befristet geplanter Aufenthalt in einen Daueraufenthalt übergehen kann.

Im folgenden wird die Klassifizierung der UN-Organisationen dargestellt (ILO/IOM/UNHCR 1994: 3ff.), die sich an Inhalt und Form der Wanderungen ausrichtet.

Bildungswanderungen (migration for education): Dies sind genau genommen keine Arbeitskräftewanderungen, sollen aber hier erwähnt werden, da das Ziel schließlich ein wirtschaftliches ist. Hierher gehören internationale Austausche von Lehrpersonal oder Studium im Ausland.

Wanderungen zur Verbesserung der beruflichen Bildung (migration for training): Praktikanten oder bereits berufserfahrene Kräfte (sog. Gastarbeitnehmer) bleiben für einige Zeit im anderen Land, um dessen weiter entwickelte Technologie, Produktion oder Marketingverfahren kennenzulernen und nach der Rückkehr davon zu profitieren.

Wanderungen von Hochqualifizierten und Spezialisten (migration for professional and business purposes): Hierbei handelt es sich meist um hochqualifizierte Arbeitskräfte oder Spezialisten, deren Qualifikation zwischenstaatlich gefragt und auch übertragbar ist. Viele aus dieser Gruppe sind Manager oder technische Fachleute, die von international operierenden Unternehmen für eine bestimmte Zeit entsandt wer-

den. Die zunehmenden Wanderungen von Hochqualifizierten und Spezialisten sind ein Phänomen, das weltweit beobachtet werden kann (Findlay 1993: 149 ff.). Sie sind Ausfluß der Globalisierung der Produktion. Gesellschaftlich gesehen und im Vergleich zu den „typischen“ ausländischen Arbeitskräften stellt diese Gruppe eine „unsichtbare“, von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommene Form der Wanderungen dar. Sie gehören zur gehobenen Mittelklasse; in vieler Hinsicht sind es Weltbürger (international citizens). Die meisten Länder stellen der Beschäftigung dieser Fachleute keine Hindernisse in den Weg (Salt 1993: 10; Groenendijk/Hampsink 1994: 94; Findlay 1995: 521).

Wanderungen von Vertragsarbeitnehmern (contract migration): Vertragsarbeitnehmer sind meist gering qualifizierte ausländische Arbeitskräfte, die für eine bestimmte Zeit zur Beschäftigung in einem anderen Land zugelassen werden. Im einzelnen handelt es sich um folgende Formen:

- Wanderungen von Vertragsarbeitnehmern im großen Stil ergaben sich in Europa in den 60er und 70er Jahren. Die sogenannten „Gastarbeitnehmer“ wurden in den expandierenden Industrien der west- und mitteleuropäischen Industrieländer gebraucht. Ihre Arbeitserlaubnis war befristet, konnte aber verlängert werden. Mit der Zeit verfestigte sich ihr rechtlicher Status zu einem Daueraufenthaltsrecht für sie und die nachgeholte Familie. Inzwischen leben ca. 17 Millionen Ausländer in Westeuropa – die inzwischen Eingebürgerten nicht mitgerechnet.
- Saisonarbeiter stellen eine Unterform der ausländischen Vertragsarbeitnehmer dar. Ausländische Saisonarbeitskräfte werden während jahreszeitlich abhängigen Bedarfszeiten beschäftigt, z. B. im Tourismusgewerbe oder in der Landwirtschaft.
- Eine weitere Form ausländischer Vertragsarbeitnehmer stellen die sog. Werkvertragsarbeitnehmer dar. Innerhalb eines Projektes ihrer Firma sind sie für eine festgelegte Zeit in einem anderen Land beschäftigt – z. B. innerhalb eines Bauvorhabens. Sie bleiben also Arbeitnehmer ihrer Firma. Anlaß zu Unstimmigkeiten gibt in solchen Fällen oft die Bezahlung. Werden die ausländischen Werkvertragsarbeitnehmer nach den erheblich niedrigeren Löhnen des Herkunftslandes bezahlt, entsteht ein als ungerecht empfundener Verdrängungswettbewerb zwischen einheimischen und ausländischen Arbeitnehmern, bzw. zwischen Unternehmen, die diese billigeren Arbeitskräfte beschäftigen können und denjenigen, die nicht zum Zuge kommen.

Niederlassung auf Dauer (migration for settlement): Hierher gehört die Zuwanderung mit dem Ziel der dauernden Niederlassung, wie sie für typische Einwanderungsländer, z. B. USA, Australien oder Kanada, charakteristisch ist. In diese Kategorie gehört auch die Einwanderung der Aussiedler nach Deutschland, denen nach der Einreise die deutsche Staatsbürgerschaft zuerkannt wird und die eine Reihe von Eingliederungshilfen erhalten.

¹ So meint z. B. John Salt (Salt 1995, S. 8), daß ein großer Teil der gegenwärtigen Wanderungen von Arbeitskräften zeitweiliger Natur ist und qualifikationsmäßig polarisiert ist. An einem Ende stehen die gering und schlecht bezahlten Arbeitskräfte, die im Haushalt, in der Landwirtschaft, im Baugewerbe, in der Industrie oder in Dienstleistungen wie Hotel- und Gaststätten, Tourismus, Reinigungsgewerbe arbeiten. Am anderen Ende der Qualifikationskala stehen Fach- und Führungskräfte, die für multinational operierende Unternehmen tätig sind. Daneben ließe sich noch eine dritte heterogene Gruppe aufführen, die eine befristete Arbeitsmöglichkeit erhalten kann wie Studenten, Praktikanten, Asylbewerber.

Illegale Zuwanderung (illegal migration): Dies betrifft den illegalen (unerlaubten) Zugang oder Aufenthalt oder die illegale Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit. Die illegale Beschäftigung erfolgt meistens über früheren legalen Zugang – über ein Touristenvisum oder eine befristete Arbeitserlaubnis (Salt 1993: 10). Nach Ablauf der Erlaubnis bleibt der ausländische Bürger im Land und arbeitet illegal – meist unter schlechten Arbeitsbedingungen und bei schlechter Bezahlung. Nach Schätzungen des Internationalen Arbeitsamtes lebten Anfang der 90er Jahre etwa 3 Millionen Illegale in Westeuropa (Stalker 1994: 146).

Asylbewerber und Flüchtlinge (asylum seekers and refugees): Hierunter fallen Menschen, die persönlicher Gefahr aufgrund ihrer politischen Verfolgung entgehen wollen. Viele entfliehen jedoch der Armut und beantragen Asyl, ohne daß eine politische Verfolgung vorliegt.

3 Befristete Zuwanderung – Theorie und Praxis

3.1 Charakteristiken einer befristeten Zuwanderung

Wie fügt sich nun die befristete Wanderung in das eben beschriebene Klassifizierungsschema ein? Zuerst läßt sich feststellen, daß es in der Migrationsliteratur keine einheitliche Definition von „befristet“ (temporary) gibt. Zweitens kann zeitweilige Zuwanderung bei den meisten der eben genannten Wanderungskategorien auftreten.¹ Drittens kann die Dauer des befristeten Aufenthalts je nach Wanderungskategorie erheblich variieren. Eine Trennung zwischen befristet/zeitweilig und dauerhaft ist oft nicht möglich, da sich aus einem ursprünglich befristeten Aufenthalt eine Niederlassung auf Dauer ergeben kann.

Kennzeichen einer befristeten Arbeitskräftemigration ist, daß diese Beschäftigung zeitlich begrenzt ist und daß sie nicht als erster Schritt für einen längeren oder Daueraufenthalt konzipiert ist. Dies impliziert: (1) Der ausländische Arbeitnehmer erhält nur einen befristeten Arbeitsvertrag, in dem die ausübende Tätigkeit und der Arbeitgeber festgelegt sind. Das bedeutet, daß der ausländische Arbeitnehmer nicht frei Arbeitgeber, Tätigkeit oder Region wechseln kann. (2) Der ausländische Arbeitnehmer muß nach Auslaufen des Vertrages das Land verlassen. (3) Ein Familiennachzug ist für die Dauer des Aufenthaltes in der Regel nicht vorgesehen.

In der Praxis gibt es folgende Arten der befristeten Arbeitserlaubnisse:

(1) Im Rahmen des jeweiligen Ausländerrechts gibt es i. d. R. eine auf ein Jahr befristete Arbeitserlaubnis für neu eingereiste ausländische Arbeitnehmer. Sie wird meist nur an Personen vergeben, deren Beschäftigung im Interesse des Aufnahmelandes liegt (z. B. Fach- und Führungskräfte) und deren Beschäftigung mit der Arbeitsmarktlage vereinbar ist (OECD 1994b: 3).

(2) Grenzarbeitnehmer behalten ihren Wohnsitz im Grenzgebiet des Nachbarlandes und kehren täglich oder mindestens einmal wöchentlich in das Wohnsitzland zurück. Die Familie bleibt ebenfalls im Nachbarland. Arbeitserlaubnisse für Grenzarbeitnehmer werden oft nur befristet, wenn auch mit Verlängerungsmöglichkeit, erteilt.

(3) Saisonarbeitskräfte arbeiten in saisonabhängigen Tätigkeiten, die nur während eines Teils des Jahres ausgeübt werden. Ihr Arbeitsvertrag ist befristet (weniger als eine Jahr) und bezieht sich auf eine bestimmte Tätigkeit.

(4) Werkvertragsarbeitnehmer sind ausländische Arbeitskräfte, die mit ihrem heimischen Unternehmen in ein anderes Land gehen und dort innerhalb eines bestimmten Projekts (z. B. eines Bauauftrags) ihres Arbeitgebers für eine festgelegte Zeit tätig sind. Der Arbeitsvertrag besteht also zwischen dem ausländischen Arbeitgeber und seinen heimischen Arbeitskräften.

(5) Gastarbeitnehmer sind ausländische Arbeitskräfte, die für eine festgelegte Zeit in das Aufnahmeland zugelassen werden, um dort ihre beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten, einschließlich Sprache, zu verbessern. Die erworbenen Qualifikationen sollen sie nach der Rückkehr in ihr Heimatland nutzbringend verwenden können.

3.2 Interessentableau der beteiligten Akteure zur befristeten Zuwanderung

Im folgenden werden die jeweiligen Interessen der an der befristeten Arbeitskräftewanderung beteiligten Akteure aufgelistet. Dies ist nützlich, um zu sehen, ob es gemeinsame oder divergierende Ziele gibt. Dann kann eine Abwägung der Interessen erfolgen und es können Vorschläge gemacht werden, wie befristete Zuwanderung zum größtmöglichen Nutzen aller Beteiligten ausgestaltet werden kann.

3.2.1 Interessen des Aufnahmelandes

(1) *Beseitigung von Arbeitskräfteengpässen:* Zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs wird auf ein Arbeitskräftereservoir in anderen Ländern zurückgegriffen. Die Arbeitsmarktungleichgewichte auf dem heimischen Arbeitsmarkt können konjunktureller, sektoraler (z. B. Bauwirtschaft), qualifikatorischer (z. B. Krankenschwestern) oder saisonaler Natur (Tourismus, Landwirtschaft) sein. Die Zahl der Arbeitskräfte und die gewünschten Qualifikationen können flexibel den Arbeitsmarkterfordernissen angepaßt werden. Neu hereinkommende ausländische Arbeitskräfte sind z. B. regional mobiler, da sie ja keinen Wohnsitz im Inland haben.

(2) *Verringerung der Arbeitskosten:* Durch die vorübergehende Beschäftigung von billigeren oder besser qualifizierten Arbeitskräften kann die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Gesamtwirtschaft gesteigert werden. Bei den Werkarbeitnehmern sind z. B. im Vergleich zu den heimischen Arbeitskräften die Gesamtlohnkosten i. d. R. niedriger, da die Sozialbeiträge vom ausländischen Unternehmen getragen werden. Unter dem Gesichtspunkt der Sozialverträglichkeit sollte allerdings beachtet werden, daß in etwa tariflicher oder ortsüblicher Lohn gezahlt wird, um zu vermeiden, daß heimische Arbeitskräfte verdrängt werden.

(3) *Anpassung an die jeweilige Arbeitsmarktsituation (Arbeitsmarktverträglichkeit):* Die befristete Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern kann flexibel in Höhe und Struktur der jeweiligen Arbeitsmarktsituation angepaßt werden. Diese Anpassung kann geschehen über eine vorausgehende Arbeitsmarktprüfung durch die Arbeitsverwaltung, nämlich ob für die betreffende offene Stelle eine einheimische Arbeitskraft gefunden werden kann oder nicht, über die Veränderung der Zugangsbedingungen generell, oder über Änderung von Kontingenten. Die Zulassungskontingente können z. B. an bestimmte Arbeitsmarktindikatoren, wie die regionale Arbeitslosenquote, gebunden werden. Auf diese Weise kann in gewissem Rahmen Arbeitsmarktverträglichkeit erreicht werden. Die Verdrängung von heimischen Arbeitnehmern durch ausländische Arbeitskräfte ist nicht erwünscht, da dies zu Gegenreaktionen der Bevölkerung oder

Gewerkschaften führt oder jener Unternehmen, die keine ausländischen Arbeitskräfte beschäftigen können. Durch diese Prüfung auf „Arbeitsmarktverträglichkeit“ kann die Konkurrenz mit heimischen Arbeitskräften um Arbeitsplätze gering gehalten werden. Wegen der befristeten Tätigkeit wären allerdings eventuelle Substitutionseffekte zwischen ausländischen und einheimischen Arbeitskräften zeitlich begrenzt.

(4) *Gleicher Zugang bei der Beschäftigung von Wanderarbeitnehmern:* Zwischen den Unternehmen sollte gleicher Zugang zur Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern gegeben sein. Ansonsten können sich Konflikte ergeben zwischen Unternehmen, die (billigere) ausländische Arbeitskräfte einstellen können und solchen, die dies nicht können.

(5) *Verringerung der illegalen Zuwanderung:* Da die Grenzen nicht hermetisch geschlossen werden können, läßt sich bei hohem Wanderungsdruck illegale Zuwanderung nicht vermeiden. Illegale Zuwanderung ist i. d. R. verbunden mit einer Ausbeutung des ausländischen Arbeitnehmers und dessen gesellschaftlicher Ausgrenzung sowie mit unlauterem Wettbewerb gegenüber einheimischen Arbeitskräften. Durch die verschiedenen Formen der befristeten Zuwanderung kann illegale Beschäftigung mit ihren unerwünschten Begleiterscheinungen reduziert werden, und ein legales Ventil zur Kanalisierung und Milderung des Wanderungsdrucks im potentiellen Auswanderungsland geschaffen werden.

(6) *Vermeidung sozialer Folgekosten der Zuwanderung:* Das Aufnahmeland, bzw. die dort ansässigen Unternehmen ziehen den Nutzen aus der Arbeitsleistung des ausländischen Arbeitnehmers, ohne daß soziale Folgekosten für Unternehmen oder Gesellschaft des Aufnahmelandes anfallen. Derartige Folgekosten entstehen z. B. dann, wenn die Familie nachzieht. In diesem Fall kann z. B. in den Augen der heimischen Bevölkerung das Sozialsystem überlastet werden, wenn Kindergeld, Arbeitslosenunterstützung oder sozialer Wohnungsbau in Anspruch genommen werden oder das Bildungswesen kann durch die Aufnahme von ausländischen Schülern überfordert werden. Wegen der Befristung des Aufenthalts treten kaum derartige sozialen Folgekosten auf, wie dies bei einem Daueraufenthalt mit Familiennachzug der Fall sein kann.

(7) *Unterstützung des Umstrukturierungs- und Entwicklungsprozesses in den Herkunftsländern:* Durch die Möglichkeit einer befristeten Beschäftigung kann der Umstrukturierungsprozeß in den Herkunftsländern, z. B. den Transformationsländern, unterstützt werden. Die Erleichterung der Umstrukturierung ist auch im Interesse der westeuropäischen Länder, denen an politischer Stabilität und einer Verringerung des Wanderungsdruckes gelegen ist (siehe auch folgenden Abschnitt).

3.2.2 Interessen des Herkunftslandes

(1) *Verringerung der Arbeitslosigkeit:* Im Laufe von Umstrukturierungsprozessen, z. B. von der gelenkten Wirtschaft zur Marktwirtschaft, entsteht hohe Arbeitslosigkeit. Es stehen nicht genügend Mittel zur Verfügung, um eine ausreichende soziale Abfederung bei Arbeitslosigkeit zu gewährleisten. Durch die zeitweise Abwanderung kann die angespannte Arbeitsmarktsituation zumindest teilweise erleichtert werden. Das im Ausland erzielte Einkommen und die erworbenen Kenntnisse können auch zur Gründung einer selbständigen Existenz nach der Rückkehr verwendet werden. Letztere Möglichkeit könnte zusätzlich gefördert werden, z. B. in Form von Beratung, verbilligten Darlehen oder Steuererleichterungen.

(2) *Erwerb von beruflichen Kenntnissen und Fertigkeiten:* Das Heimatland ist daran interessiert, daß seine Wanderarbeitnehmer Kenntnisse im Beschäftigungsland erlernen, die nach der Rückkehr verwertbar sind. Hierzu zählen u. a. produktionstechnisches Know-how, kundenorientiertes Verhalten bei Verkauf und Marketing, Umgang mit Menschen aus einem anderen Kulturkreis und Sprachkenntnisse. Die Transformationsländer hatten eine Wirtschaftsstruktur, die sich nicht aus den Wettbewerbsbeziehungen eines Marktes entwickelt hat. Güterpalette, Herstellungsverfahren, Qualitätsanforderungen und Absatz waren im Vergleich zu den Marktwirtschaften verschieden. Der Erwerb von beruflichen Fähigkeiten und Fertigkeiten kann eine wichtige Rolle spielen, wenn bereits feststeht, wohin die anschließende Rückkehr erfolgt. Beispiele sind spätere Tätigkeiten in Niederlassungen von Unternehmen des zeitweiligen Beschäftigungslandes oder Tätigkeiten, für die der Auslandsaufenthalt beruflich bereichernd wirkt (z. B. Gastronomie, Mode, Kunst) oder eine selbständige Tätigkeit nach der Rückkehr, wobei die gemachten Erfahrungen für die Ausübung der selbständigen Tätigkeit vorteilhaft sind und nützliche Geschäftsbeziehungen geknüpft werden konnten.

(3) *Kapitalüberweisungen:* Für die wirtschaftliche Entwicklung sind Devisen zum Kauf von Gütern zur eigenen Industrialisierung notwendig. Durch die Transfers der Verdienste können die Devisenzuflüsse gestärkt werden. Allerdings kommt es auch darauf an, wie die Verdienste verwendet werden. Welche Güter werden gekauft, heimische Güter oder importierte? Handelt es sich um Konsumgüter oder Investitionsgüter?

(4) *Unterstützung des Umstrukturierungs- und Entwicklungsprozesses in den Herkunftsländern* (siehe auch die eben genannten Punkte): Eine befristete Beschäftigung im Ausland verringert die zu hohe Arbeitslosigkeit und gibt dem Wanderarbeitnehmer die Möglichkeit, ein höheres Einkommen zu erzielen. Durch den Transfer der Verdienste kann die wirtschaftliche Entwicklung des Herkunftslandes gefördert werden, je nachdem ob das transferierte Kapital konsumptiv oder investiv verwendet wird. Weiterhin, so wird argumentiert, können die im Beschäftigungsland erworbenen Kenntnisse und Fertigkeiten nach der Rückkehr nutzbringend verwendet werden.

(5) *Kontrollierte Abwanderung:* Das Herkunftsland wird daran interessiert sein, eine Kontrolle über die zeitweilige Abwanderung seiner Staatsangehörigen zu behalten. Dies ist am besten möglich, wenn eine Kooperation mit dem Zielland erfolgt z. B. in Form von bilateralen Vereinbarungen. Art und Höhe der Abwanderung tangieren aus zwei Gründen die Interessen des Herkunftslandes. Einmal muß für die Wanderarbeitnehmer ein sozialer Mindestschutz gewährleistet sein. Dies kann durch bilaterale Vereinbarungen oder der Anwendung von internationalen Normen geschehen, in denen die Bedingungen der Beschäftigung festgelegt sind, z. B. Gleichbehandlung zwischen In- und Ausländern im Hinblick auf Löhne, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen. Zum anderen soll eine Mitsprache bei der Auswahl der Arbeitskräfte erhalten bleiben, um zu verhindern, daß nur die gut qualifizierten Arbeitskräfte abwandern.

(6) *Planungssicherheit:* Aus Gründen der Planungssicherheit ist das potentielle Herkunftsland an längerfristigen Vereinbarungen ohne komplizierte Klauseln und Regeln interessiert. Das Aufnahmeland hingegen wird ein Verfahren vorziehen, welches auf sich verändernde Arbeitsmarktsituationen reagieren kann, z. B. wenn die regionale Arbeitslosigkeit eine

bestimmte Quote überschreitet, soll die Zuwanderung gedrosselt werden können.

(7) *Sozialer Schutz vor Ausbeutung:* Der Wanderarbeitnehmer braucht sozialen Schutz und Schutz vor Ausbeutung, da er sich in einer schwachen Position befindet. Entlohnung weit unter dem ortsüblichen Lohnniveau, schlechtere oder risikoreichere Arbeitsbedingungen im Vergleich zu einheimischen Arbeitskräften, überlange Arbeitszeiten, fehlende soziale Sicherheit usw. sollten nicht zugelassen werden. Allerdings treten letztere Aspekte bei einem befristeten Aufenthalt häufig in den Hintergrund, da ein möglichst hohes Einkommen in der verfügbaren Zeit erzielt werden soll.

3.2.3 *Abwägung der Interessen*

Nach der Darstellung der Interessen der verschiedenen Akteure läßt sich feststellen, daß den Vorteilen einer befristeten Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften auch gewichtige Nachteile gegenüberstehen und daß auch Interessengegensätze auftreten.

(1) *Kostenaspekte:* Durch die Beschäftigung von billigeren oder besser qualifizierten Arbeitskräften kann bei sonst gleichen Bedingungen die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen oder der Volkswirtschaft verbessert werden. Allerdings ist mittel- und langfristige alleinige Orientierung an der Kostenreduktion nicht die richtige Strategie (Rürup/Sesselmeier 1995: 94). Weiterhin fallen – aufgrund des Rotationsprinzips – im Aufnahmeland zwar die sozialen Folgekosten nicht an, wie dies hinsichtlich Arbeitslosigkeit und Daueraufenthalt mit Familiennachzug der Fall sein würde, es entstehen jedoch immer wieder Anlernkosten, wenn nach Ablauf der Frist eingearbeitete Kräfte gehen und dafür neue hereinkommen. Je kürzer die Befristung, desto niedriger werden die Unternehmen die Einarbeitungskosten halten. Niedrige Einarbeitungskosten gibt es aber nur dann, wenn entweder die ausländischen Arbeitskräfte bereits auf die geforderte Tätigkeit spezialisiert sind oder wenn es sich um einfache, gering qualifizierte Tätigkeiten handelt. Diese erfordern eine nur kurze Einarbeitung und damit geringe Kosten. Allerdings bleibt in diesem Fall auch ein eventuell beabsichtigter Berufsbildungseffekt für den ausländischen Arbeitnehmer relativ gering. Hier können sich Interessengegensätze ergeben zwischen dem, was der ausländische Arbeitnehmer bzw. dessen Herkunftsland will, und dem, was die Arbeitgeber bzw. das Aufnahmeland wollen.

(2) *Arbeitsmarktverträglichkeit:* Die Hereinnahme von ausländischen Arbeitskräften muß arbeitsmarktverträglich gestaltet werden. Dies bedeutet, daß in etwa ortsüblicher Lohn gezahlt wird und keine heimischen Arbeitskräfte verdrängt werden. Aus einer Reihe von Gründen ist es schwierig zu überprüfen, welcher Lohn tatsächlich gezahlt wird. Da die Lohnunterschiede zwischen Herkunfts- und Zielland i. d. R. erheblich sind und der Wanderarbeitnehmer sich in einer unsicheren Situation befindet, ist er/sie vielfach bereit, auch unterhalb des ortsüblichen Lohnes zu arbeiten. Wichtig ist für den Wanderarbeitnehmer, eine im Vergleich zu seinem Herkunftsland besser bezahlte Tätigkeit zu haben. Dieser letztendlich akzeptierte Lohn kann im Beschäftigungsland weit unterhalb des tariflichen oder ortsüblichen Lohnes liegen. Die Gefahr von Lohndumping und unlauterem Wettbewerb zwischen Firmen, die derartige Arbeitskräfte beschäftigen, bzw. jenen, die dies nicht können, ist die Folge. Weiterhin kann sich leicht eine Konkurrenz zu heimischen Arbeitskräften ergeben mit der Gefahr deren Verdrängung (Rürup/Sesselmeier 1995: 95). Diese Gefahr ist besonders groß in Rezessionszeiten mit

hoher Arbeitslosigkeit. Die Unternehmen werden wegen des erhöhten Wettbewerbsdrucks und des gesunkenen Absatzes versuchen, zu rationalisieren und Kosten zu sparen. Sie werden dies auch mit billigeren Kontraktarbeitskräften tun, sofern diese Möglichkeit besteht.

(3) *Gleicher Zugang bei der Beschäftigung von Wanderarbeitnehmern:* Zwischen den Unternehmen sollte gleicher Zugang zur Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern gegeben sein. Ansonsten können sich Konflikte ergeben zwischen Unternehmen, die (billigere) ausländische Arbeitskräfte einstellen können und solchen, die dies nicht können. Solche Konflikte bestehen nicht selten zwischen größeren, flexibel und überregional operierenden Betrieben und kleineren, mit nur lokalem Aktionsradius.

(4) *Illegale Beschäftigung:* Nach einer Einarbeitungszeit ist der ausländische Arbeitnehmer in den Produktionsprozeß integriert und mit den Anforderungen des Arbeitsplatzes vertraut. Danach läuft sein befristeter Aufenthalt ab. Dem Arbeitgeber ist nicht daran gelegen, eingearbeitete Kräfte gehen zu lassen und diese durch neue zu ersetzen, die ihrerseits wieder eingearbeitet werden müssen. Dies braucht Zeit und verursacht Kosten. Deshalb wird von seiten der Unternehmer Druck entstehen, die bisherigen eingearbeiteten Arbeitskräfte weiter beschäftigen zu können, u. U. illegal. Die befristete Beschäftigung kann eine Art Brückenfunktion für illegale Beschäftigung bilden: Die großen Einkommensunterschiede zwischen Herkunfts- und Zielland werden bewußt und Kontakte für Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen. Da die Grenzen nicht hermetisch abgeriegelt werden können und eine lückenlose Kontrolle der Beschäftigung nicht möglich ist, kann aus einem befristeten Aufenthalt illegale Beschäftigung entstehen.

(5) *Verringerung der Arbeitslosigkeit im Herkunftsland:* Vor übergroßen Erwartungen ist zu warnen. Erstens wird bei der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage in den westlichen Industrieländern wenig Bereitschaft bestehen, ausländische Arbeitnehmer in großer Zahl hereinzulassen. Zweitens ist der Migrationsprozeß selektiv: Man weiß aus der Migrationsforschung, daß weder die Ärmsten noch die Wohlhabenden das Land verlassen, sondern häufig jene mit mittlerem sozialen Status und aus Regionen, die sich bereits im Umbruch befinden (Castles/Müller 1994: 21). Es sind die energischen und dynamischen Arbeitskräfte, die nicht notwendigerweise aus der Arbeitslosigkeit kommen.² Der Entlastungseffekt für den Arbeitsmarkt im Herkunftsland ist deshalb nicht allzu hoch anzusetzen. Auch deshalb nicht, weil die Zahl der hereingelassenen Zuwanderer nicht groß genug sein wird, um einen spürbaren Rückgang der Arbeitslosigkeit zu bewirken.

Weiterhin: Wenn die Zuwanderung über die Bedürfnisse der Unternehmen gesteuert wird, werden diese zuallererst an beruflich qualifizierten Arbeitskräften interessiert sein – die auch im Heimatland gebraucht werden. Die potentiellen Abwanderer haben oft durchaus eine Beschäftigung im Heimatland, wenn auch schlecht bezahlt und ohne Aussicht auf berufliches Weiterkommen. Es werden also vielfach weniger die

Arbeitslosen das Land verlassen, sondern die (noch) Beschäftigten. Immerhin wird aber der Angebotsdruck vermindert und Arbeitsplätze werden freigemacht.

Wenn auch der Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit im Heimatland über die befristete Beschäftigung im Ausland beschränkt bleiben wird, kann diese jedoch für den jeweiligen Arbeitnehmer und dessen Familie einen Ausweg aus Armut bedeuten und zu einer erheblichen Verbesserung des Lebensstandards beitragen.

(6) *Erwerb von beruflichen Kenntnissen und Fertigkeiten:* Der Erwerb von verwertbaren beruflichen Kenntnissen hängt von den konkreten Umständen ab. Eine einseitige Spezialisierung, eine Beschränkung auf wenig attraktive Tätigkeiten oder die Ausgrenzung am Arbeitsplatz gegenüber einheimischen Beschäftigten schränkt die Möglichkeit des Erwerbs von beruflichen Kenntnissen und Fähigkeiten häufig sehr ein. Außerdem ist es nicht sicher, ob die erworbenen Fertigkeiten und Kenntnisse in dieser Art später im Herkunftsland überhaupt verwendet werden können. Die Ergebnisse der bisherigen Migrationsforschung deuten eher darauf hin, daß die Vermittlung von Qualifikationen im Beschäftigungsland und die Möglichkeit ihrer Verwendung nach der Rückkehr nicht zu hoch eingeschätzt werden sollten (Ghosh 1996: 103 ff.).

Unter Umständen kollidieren auch die Interessen des Aufnahme- und des Herkunftslandes. Die Unternehmen des Aufnahmelandes sind in erster Linie an einer kostengünstigen Arbeitskraft interessiert. Lange Anlernzeiten oder zusätzliche Ausbildungselemente sind nicht rentabel. Daher werden Unternehmen bei befristeten Arbeitsverhältnissen entweder gezielt auf einfache Arbeitsplätze rekrutieren wollen oder sie sind an bereits spezialisierten, hochqualifizierten Arbeitskräften interessiert. In der Mehrzahl der Fälle wird es sich wohl – auch wegen der meist unvollkommenen Sprachkenntnisse – eher um ein learning by doing, also um eine Ausbildung am Arbeitsplatz handeln. Überdies kann es sich um einfache und/oder sehr spezialisierte Tätigkeiten handeln, die für das Rückkehrland keinen großen zusätzlichen Nutzen bringen.

(7) *Soziale und gesundheitliche Aspekte:* Für den befristet beschäftigten Wanderarbeitnehmer können sich soziale und gesundheitliche Probleme ergeben. Der ausländische Arbeitnehmer muß von seiner Familie getrennt leben. Da sein Aufenthalt begrenzt ist, wird er versuchen, möglichst viel Geld zu verdienen und zugleich Kosten zu sparen. Dies kann er tun, indem er Überstunden macht, erschwerte Arbeitsbedingungen akzeptiert, in beengten, billigen Unterkünften wohnt, usw. Gesundheitliche Risiken und gesellschaftliche Ausgrenzung und soziale Isolierung können die Folge sein. Kontakte zur einheimischen Arbeitswelt und den Arbeitskräften bestehen oft nur sehr punktuell. Ein beabsichtigter beruflicher Lerneffekt bleibt dann relativ gering. Aufgrund der prekären Situation, z. B. weil eine Verlängerung des Arbeitsvertrages unter allen Umständen angestrebt wird, ist der befristet beschäftigte ausländische Arbeitnehmer leicht unter Druck zu setzen, damit er ungünstige Arbeitsbedingungen oder -zeiten akzeptiert.

Es gibt eine Reihe von internationalen Übereinkommen, die den Schutz der Wanderarbeitnehmer zum Ziel haben. Das wichtigste Prinzip ist die Gleichbehandlung zwischen heimischen und ausländischen Arbeitskräften hinsichtlich Lohn und sonstiger Arbeitsbedingungen. Insbesondere die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) verabschiedete eine Reihe von Übereinkommen (conventions) und Empfehlungen be-

² Die US Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development (Unauthorized migration: An economic development response, Washington, 1990, S. 9) schreibt: „A consistent finding is that those most prone to emigrate are neither the poorest nor least educated but are among the most aspiring and energetic members of their communities. They generally have jobs at home when they decide to leave, although these jobs are often low-paying and with little potential for advancement. They chose to go abroad to improve their economic well-being“

treffend Wanderarbeitnehmer, einschließlich befristeter Zuwanderung.³ Die Übereinkommen binden allerdings nur die Länder, die diese auch unterzeichnet haben. Das ILO-Übereinkommen Nr. 97 über Wanderarbeiter (Neufassung 1949), welches die Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer in einer Reihe von Bereichen regelt, wurde von vielen Ländern unterzeichnet. Das Übereinkommen Nr. 143 (1979) über Mißbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit der Wanderarbeitnehmer wurde bisher von der Mehrheit der europäischen Staaten nicht ratifiziert. Das umfassende UN-Übereinkommen über den Schutz der Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienmitglieder (Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families) wurde nur von wenigen Ländern ratifiziert.⁴

Weiterhin ist die befristete Beschäftigung von Wanderarbeitnehmern von manchen Übereinkommen ausgeschlossen. So gilt z. B. die „Europäische Konvention zum gesetzlichen Status der Wanderarbeitnehmer (European Convention on the Legal Status of Migrant Workers) des Europarates nicht für Gastarbeitnehmer, Saisonarbeitnehmer oder Werkvertragsarbeitnehmer.

(8) *Kapitaltransfer*: In der Migrationsliteratur wird den ökonomischen Effekten von Überweisungen breiter Raum gewidmet. Das erzielte Einkommen kann für Konsumgüter oder für Investitionen, z. B. zur Gründung eines Betriebes verwendet werden. Auf jeden Fall stärken die Transfers die Einkommenssituation der Familien der Migranten und die Überweisungen, die – anders als staatliche Entwicklungshilfe – direkt an den Endverbraucher gehen, können den Wohlstand der betreffenden Haushalte beträchtlich erhöhen. Eine Reihe von Untersuchungen hat ergeben, daß da „wo die makro-ökonomische Umgebung stabil ist und weitere günstige Bedingungen vorliegen, Überweisungen das Investitionsniveau erhöhen können“ (Ghosh 1996: 100).

3.3 Bilaterale Abkommen zu befristeten Arbeitskräftewanderungen zwischen den Mitgliedsländern des Europarates

3.3.1 Vorbemerkung

Wie bereits erwähnt, gibt es innerhalb des Arbeiterlaubnis- und Aufenthaltsrechts des jeweiligen Nationalstaates oft die Möglichkeit einer zeitlich befristeten Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften, ohne daß dazu bilaterale Abkommen geschlossen werden müssen. In der Regel werden an neu zugewanderte ausländische Arbeitnehmer nur noch befristete Arbeiterlaubnisse – in der Regel maximal 1 Jahr – gegeben. Danach besteht die Möglichkeit einer Verlängerung.

Im Prinzip ist es nicht notwendig, ein bilaterales Abkommen zu schließen, wenn eine zeitweilige Beschäftigung erlaubt

werden soll. In manchen Fällen ist es jedoch wünschenswert, dies zu tun. So zum Beispiel, wenn bestimmte Verfahren eingehalten werden sollen, die eine Kooperation zwischen den Arbeitsmarktbehörden erfordern. Will man etwa nur Arbeitskräfte einer bestimmten Qualifikation rekrutieren, muß eine Auswahl getroffen werden, um die gesuchten Arbeitnehmer vermitteln zu können. Ein weiterer Grund besteht darin, die Zuwanderung zu kanalisieren. Dies kann im beiderseitigen Interesse liegen. Aus dem Interessentableau ging hervor, daß Herkunfts- und Zielland nicht überall übereinstimmende Interessen zu haben brauchen. In diesem Fall können bilaterale Abkommen die gemeinsamen Interessen präzisieren und deren Implementierung festlegen. So können Zuwanderungskontingente vereinbart, das Auswahl- und Vermittlungsverfahren festgelegt, die Betreuung der ausländischen Arbeitnehmer übernommen oder regelmäßige Koordinierungsgespräche durchgeführt werden. Weiterhin erscheint es aus politischen Gründen oft opportun, eine Vereinbarung zu treffen, um damit die freundschaftlichen Beziehungen zu einem Land zu unterstreichen. Viele Gastarbeiterabkommen sind wahrscheinlich aus solchen Überlegungen heraus entstanden. Das gleiche gilt für die Werkvertragsarbeiterabkommen, die die Bundesrepublik Deutschland mit einer Reihe von mittel- und osteuropäischen Staaten und der Türkei geschlossen hat.

Entsprechend den Vorgaben des Europäischen Wanderungsausschusses (CDMG) beschränkt sich vorliegende Übersicht auf folgende drei Arten der befristeten Zuwanderung: Gastarbeitnehmer, Saisonarbeitnehmer und Werkvertragsarbeitnehmer. Um eine Übersicht zur Verbreitung von bilateralen Vereinbarungen zu befristeten Aufenthalten von ausländischen Arbeitskräften zu erhalten, wurde in den Mitgliedstaaten des Europarates 1994 eine Umfrage durchgeführt. Hierauf und auf ergänzende Experteninterviews beruhen die folgenden Angaben.

3.3.2 Bilaterale Vereinbarungen zu Gastarbeitnehmern

Diese Abkommen sollen ausländischen Arbeitnehmern (Gastarbeitnehmern) ermöglichen, während einer gewissen Zeit ihre beruflichen und sprachlichen Kenntnisse in Unternehmen eines anderen Landes zu verbessern. Derartige Abkommen bestehen zwischen einer Reihe von Ländern seit langem. Sie sind vielfach Ausdruck des guten Willens gegenüber befreundeten Staaten. Die Zahl der zugelassenen ausländischen Arbeitnehmer ist sehr gering. Eine Arbeitsmarktprüfung ist nach den Vereinbarungen deshalb nicht vorgesehen. Die Abwicklung erfolgt über die zuständigen Behörden der beteiligten Länder. Die Auswahl der weiterzubildenden Arbeitskräfte erfolgt durch das Herkunftsland. Die Vermittlung auf die Ausbildungs-Arbeitsplätze geschieht durch das Aufnahmeland.

In den bilateralen Vereinbarungen sind die Rahmenbedingungen festgelegt. Die wesentlichen sind:

- Verbesserung der beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten in einem Unternehmen des Aufnahmelandes - in der Praxis meist durch training on the job.
- Der ausländische Gastarbeitnehmer soll eine abgeschlossene berufliche Ausbildung und ausreichende Sprachkenntnisse der Aufnahmelandes haben.
- Die Altersgrenzen sind meist zwischen 18 und 30/35 Jahren festgelegt.
- Der Aufenthalt ist in der Regel auf ein Jahr begrenzt, mit Verlängerungsmöglichkeit um maximal 6 Monate.
- Es sind jährliche Höchstzahlen (Kontingente) festgelegt.

³ Convention (No. 97) concerning migration for employment (revised 1949); Recommendation (No. 86) concerning migration for employment (revised); Convention (No. 143) concerning migrations in abusive conditions and the promotion of equality of opportunity and treatment of migrant workers, 1975; Equality of opportunity and treatment and the elimination of abusive conditions; Recommendation (No. 151) concerning migrant workers, 1975; Convention (No. 118) concerning the equality of treatment (social security), 1962; Convention (No. 157) concerning the maintenance of social security rights, 1982; Recommendation (No. 167) concerning the maintenance of social security rights, 1983. Quelle: ILO (1992): Migration, Geneva

⁴ Ein gemeinsam von ILO/IOM/UNHCR herausgegebenes Dokument kommentiert (ILO/IOM/UNHCR (1994), S. 13-14): „The small number of ratifications is worrying. There is no need for new standard-setting activities in the field of international economic migration. What is needed is strict application of the standards that have been voted into existence. Countries that have not ratified these instruments are called upon to do so in order to cut down on irregular migration or employment and to secure minimum level of rights for temporary migrants.“

- Die Bezahlung soll nach tariflichem oder ortsüblichem Lohn erfolgen. Eventuell muß Unterkunft gestellt werden.
- Die Vereinbarungen beschränken teilweise die Beschäftigungsmöglichkeiten auf bestimmte Wirtschaftssektoren und Berufe. Auch wenn derartige Festlegungen nicht existieren, konzentrieren sich die „Ausbildungsplätze“ in der Praxis auf bestimmte berufliche Tätigkeiten.
- Die Rahmenabkommen können i. d. R. jährlich gekündigt werden.
- Die Vereinbarungen beruhen oft auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit. In der Praxis ist diese Form der temporären „Qualifizierungswanderung“ jedoch eher eine Einbahnstraße in Richtung westliche Länder.

Nicht ganz klar wird vielfach, in welchem Umfang und auf welche Weise die Verbesserung der beruflichen Kenntnisse im Unternehmen tatsächlich erfolgt. Ein vertraglich detailliertes Festlegen oder ein Herausheben der Ausbildungsanforderungen ließe für die Unternehmen aus Kostengründen die Beschäftigung von ausländischen Gastarbeitern nicht attraktiv genug erscheinen. Dies um so mehr, als der Aufenthalt ja begrenzt ist. Es würde für sie Zeit- und Kostenaufwand entstehen. Damit die Unternehmen derartige „Traineeplätze“ zur Verfügung stellen, müssen sie ein besonderes Interesse an Gastarbeitern haben, z. B. besonderer betrieblicher Bedarf, Schulung in Hinblick auf spätere Kooperation mit einem Unternehmen des Herkunftslandes usw. In der Praxis wird die berufliche Weiterbildung nur in Form einer Ausbildung am Arbeitsplatz erfolgen. Besteht von staatlicher Seite ein Interesse an der Weiterbildung, z. B. daß Multiplikatoren entstehen oder der Weg in die Selbständigkeit erleichtert werden soll, dann sind zusätzlich Bildungsgänge zu installieren und zu finanzieren.

Wie bereits erwähnt, sind die festgelegten Kontingente sehr niedrig. Weiterhin werden sie nicht ausgeschöpft. Die 1993er und 1994er Kontingente in Deutschland von rund 10000 Gastarbeitern waren nur zur Hälfte in Anspruch genommen (Übersicht 1). Ähnliches gilt für die Schweiz (Übersicht 2). Das Kontingent von insgesamt 3370 Gastarbeitern war nur zu knapp 30% ausgeschöpft. Der Ausschöpfungsgrad variiert im übrigen mit der Arbeitsmarktsituation, obwohl keine Arbeitsmarktprüfung stattfindet. Er hängt natürlich auch von den gesetzten Bedingungen wie Alter (meist unter 35 Jahre), Bezahlung eines ortsüblichen Lohnes, Gleichbehandlung mit heimischen Arbeitskräften bei Arbeitsrechtsfragen, Vorhandensein von Sprachkenntnissen, Verwaltungsaufwand usw. ab.

Der Unternehmer ist daran interessiert, daß der Gastarbeiter möglichst sofort eine Arbeit aufnehmen kann – ohne lange Einweisung. Dies ist nur der Fall bei einfachen Tätigkeiten oder wenn bereits im Herkunftsland eine entsprechende Ausbildung vermittelt wurde. Im ersten Fall – einfache Tätigkeit – entspricht dies nicht den Intentionen der Vereinbarung. Im zweiten Fall ebenfalls nicht, da eine Zusatzausbildung gar nicht nötig ist.

Folgende Auflistung gibt eine Übersicht zu den bilateralen Gastarbeiter-Vereinbarungen:

Belgien: mit Schweiz (1935), Finnland (1951, Kontingent 50), Schweden (1951, Kontingent 100), Österreich (1956, Kontingent 100), Algerien (1970), Tunesien (1969), Polen (1990, Kontingent 200).

Deutschland hat seit 1989 Abkommen geschlossen mit Albanien (Kontingent 1000), Bulgarien (Kontingent 1000), Estland (Kontingent 200 - erst seit August 1995 in Kraft), Lett-

Übersicht 1: Gastarbeiter in Deutschland 1993, 1994

Herkunftsland	Jahreskontingent	Inanspruchnahme (= Vermittlungen)	
		1993	1994
Albanien	1.000	247	133
Bulgarien	1.000	176	323
Tschechische Republik	1.400	1.557	1.209
Ungarn	2.000	1.370	1.450
Lettland	100	57	16
Litauen	200	2	89
Polen	1.000	943	1.002
Rumänien	500	562	531
Russische Föderation	2.000	..	65
Slowakei	700	837	711
Insgesamt	9.900	5.771	5.529

Hinweis: Es gibt noch ein Abkommen mit der Schweiz aus dem Jahre 1955 mit einem Jahreskontingent von 500. 1995 wurde eine Vereinbarung mit Estland geschlossen mit einem Kontingentrahmen von 200 Gastarbeitern.
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Übersicht 2: Gastarbeiter in der Schweiz 1993

Herkunftsland	Jahreskontingent	Inanspruchnahme
Österreich	150	42
Australien	50	8
Belgien	100	19
Kanada	150	74
Deutschland	500	294
Dänemark	150	54
Spanien	50	5
Frankreich	500	233
Finland	150	15
Großbritannien	400	29
Irland	200	38
Luxemburg	50	0
Norwegen	50	9
Niederlande	150	56
Neuseeland	20	7
Schweden	100	31
USA	150	58
Sonstige	450	
Polen	150	
Russische Föderation	200	
Insgesamt	3370	972

Quelle: Volkswirtschaft 4/94, S. 65 ff.

land (Kontingent 100), Litauen (Kontingent 200), Polen (Kontingent 1000), Rumänien (Kontingent 500), Rußland (Kontingent 2000), Slowakei (Kontingent 700), Tschechien (Kontingent 1400), Ungarn (Kontingent 2000). 1992 wurden 5057 Gastarbeiter nach Deutschland vermittelt, bei einem Gesamtkontingent von 9200. 1993 stieg die Zahl auf 5771, 1994 betrug die Zahl 5529 bei einem Gesamtkontingent von etwa 10000. Es existiert auch ein Abkommen mit der Schweiz aus dem Jahre 1955 mit einem Kontingent von 500.

Finnland: Vereinbarungen gibt es mit den baltischen Staaten und einer Reihe von zentral- und osteuropäischen Ländern. Sie betreffen einige hundert Personen pro Jahr.

Frankreich: mit Schweiz (1946), Kanada (1956, 1981), Neu-Seeland (1983), USA (1988, 1992), Polen (1990, Kontingent 1000).

Niederlande: mit Österreich, Finnland, Norwegen, Schweden, Schweiz.

Norwegen: mit Frankreich (1951, Kontingent 100), den Niederlanden (1951, Kontingent 50), Schweiz (1986, Kontingent 50). Jedes Jahr sind etwa 30 „Trainees“ aus diesen Ländern in Norwegen.

Polen: mit Deutschland (1990, Kontingent 1000), Frankreich (1990, Kontingent 1000), Belgien (1990, Kontingent 250), Schweiz (1993, Kontingent 150).

Rußland: mit Deutschland (Kontingent 2000), Finnland (Kontingent 500), Schweiz (Kontingent 200), Vietnam.

Schweden: mit Estland (1990). Verhandlungen mit Litauen und Lettland.

Schweiz: mit 21 Staaten (Übersicht 2). 1992 kamen 1609 und 1993 kamen 972 Gastarbeitnehmer im Rahmen dieser Abkommen in die Schweiz. 1993 betrug das Kontingent 3370.

Vereinigtes Königreich: mit USA (1987), Schweiz (1989, Kontingent 400), Finnland (1988), Malta (1992). Insgesamt handelt es sich um einige hundert Personen pro Jahr.

3.3.3 Bilaterale Vereinbarungen zu Saisonarbeitnehmern

In einer Reihe von Mitgliedsländern des Europarates gibt es die Möglichkeit einer befristeten Tätigkeit von unter einem Jahr. Diese kann, muß aber nicht saisonabhängig sein. In der Schweiz existiert zum Beispiel neben der Saisonarbeitserlaubnis eine Kurzzeitarbeitserlaubnis für bis zu vier Monaten.

Die Möglichkeit einer Saisonbeschäftigung von unter einem Jahr ist oft bereits im allgemeinen System des Arbeitserlaubnisrechts vorgesehen (z. B. in Frankreich, Spanien, Schweden, Schweiz), ohne daß dies an ein bestimmtes Abkommen gebunden sein muß. Insbesondere Wirtschaftszweige mit saisonalem Arbeitskräftebedarf (wie die Bauwirtschaft, das Hotel- und Gaststättengewerbe sowie die Landwirtschaft) erschließen sich auf diese Weise ein zusätzliches Arbeitskräftepotential, das auf dem heimischen Arbeitsmarkt nicht oder in nicht ausreichendem Maße zur Verfügung steht. Es bestehen aber auch bilaterale Vereinbarungen, die die Beschäftigung von ausländischen Saisonarbeitskräften regeln (Übersicht 3). Diese sind durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Befristung des Aufenthalts auf 3 Monate (Beispiel Deutschland; Schausteller 9 Monate), 6 Monate (Beispiel Frankreich) oder 9 Monate (Beispiel Schweiz, Spanien).⁵ In

⁵ Saisonarbeit ist in der Schweiz weit verbreitet. Sie ist bis zu 9 Monaten erlaubt. Nach vier aufeinanderfolgenden Jahren kann die Saisonarbeitserlaubnis in eine sog. Jahresaufenthaltsurlaubnis umgewandelt werden. Dieser Anspruch auf Umwandlung nach vier Jahren hat zu einer Kontroverse geführt: Da der Neuzugang von ausländischen Arbeitnehmern streng nach Kantonen kontingentiert ist, wird mangels anderer Möglichkeiten der Zugang über die Saisonbeschäftigung gewählt. Nach vier Jahren fallen die saisonalen und wirtschaftsfachlichen Begrenzungen weg. Der Saisonarbeitnehmer kann jetzt eine Ganzjahresstelle in einem anderen Wirtschaftszweig übernehmen. Die Unternehmen könnten jedoch u. U. ausländische Arbeitskräfte anderer Qualifikation brauchen. Da Neuzugänge wegen der scharfen Kontingentierung nicht verfügbar sind, sind die Unternehmen auf die bereits im Land verfügbaren früheren Saisonarbeitskräfte – und jetzigen Jahresaufenthalter – angewiesen.

Schweden ist die Saisonbeschäftigung auf die Zeit vom 15. Mai bis 15. Oktober beschränkt.

- Die Arbeitserlaubnis kann auf bestimmte Wirtschaftssektoren wie Landwirtschaft oder Tourismus beschränkt sein.
- Die Arbeitserlaubnis wird in der Regel nur erteilt, wenn sich keine heimischen Arbeitskräfte für die gewünschte Tätigkeit finden.
- Die Besetzung der Stelle kann auf zwei Arten erfolgen: Der Unternehmer fordert die ihm schon bekannte Arbeitskraft namentlich über die Arbeitsverwaltung an. In der Praxis ist dies der übliche Fall. Der potentielle Arbeitgeber kann sich aber auch an die Arbeitsverwaltung wenden und Zahl und Qualifikation der gewünschten Arbeitskräfte mitteilen, also eine sog. anonyme Anforderung abgeben.
- In der Regel ist die Bezahlung eines tariflichen oder ortsüblichen Lohnes festgelegt. Dies kann auch die Übernahme von Unterkunft und Verpflegung und eventuell der Fahrtkosten beinhalten.
- Die Abkommen beruhen in der Regel nicht auf Gegenseitigkeit.

Übersicht 3: Bilaterale Abkommen zur Saisonbeschäftigung

Land	Frankreich	Deutschland	Schweiz
Bulgarien		x	
Kroatien		x	
Tschechische Republik		x	
Ungarn		x	
Italien			x
Marokko	x		
Polen	x	x	
Rumänien		x	
Slowenien		x	
Slowakei		x	
Spanien			x
Tunesien	x		
Von den bilateralen Vereinbarungen betroffene Arbeitskräfte	14.300 (1992)	181.000 (1993)	18.800 (1992)*

* Die Gesamtzahl der ausländischen Saisonarbeitnehmer in der Schweiz betrug 93.100 im Jahre 1993

Quelle: Europarat (Umfrage)

Bilaterale Abkommen zur Beschäftigung von Saisonarbeitnehmern existieren zwischen folgenden Ländern:

Frankreich: mit Marokko (1963), Tunesien (1963), ehemaligen Jugoslawien (1965 und 1986) und Polen (1992). Die maximale Aufenthaltsdauer beträgt 6 Monate. 1992 waren 5181 Marokkaner, 803 Tunesier, 8214 Polen und 107 Arbeitskräfte aus dem ehem. Jugoslawien in Frankreich als Saisonarbeitnehmer beschäftigt.

Schweiz: mit Spanien (1961) und Italien (1964). Die maximale Aufenthaltsdauer beträgt 9 Monate. Obwohl keine sektorale Begrenzung festgelegt ist, konzentriert sich die Beschäftigung in der Praxis auf wenige Bereiche: Baugewerbe, Hotel- und Gaststätten, Landwirtschaft. 1992 waren es knapp 8000 spanische und 10800 italienische Saisonbeschäftigte.

In *Deutschland* können seit 1991 ausländische Arbeitnehmer aus Nicht-EU-Staaten maximal 3 Monate pro Jahr arbeiten,

Schausteller 9 Monate. Die Bundesrepublik hat Anfang der 90er Jahre für die Vermittlung in diese kurzfristigen Beschäftigungen (Saisonarbeitnehmer) Verfahrensabsprachen mit den Arbeitsverwaltungen der Länder Kroatien, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Bulgarien (nur Berufe des Hotel- und Gaststättengewerbes) geschlossen. Die Zahl der Anforderungen entwickelte sich wie folgt (Übersicht 4): 129000 (1991), 212000 (1992), 181000 (1993), 155000 (1994), 193000 (1995). Die Zahl der tatsächlichen Inanspruchnahme liegt immer um ca. 10% niedriger, da Beschäftigungsverhältnisse storniert oder die Beschäftigung nicht angetreten wird. Der überwiegende Teil der Vermittlungen beruhte auf sogenannten namentlichen Anforderungen durch die Unternehmen, d. h. es bestand bereits vorher ein Kontakt zwischen ausländischem Arbeitnehmer und dem deutschen Unternehmen.

Übersicht 4: Ausländische Saisonarbeitskräfte in Deutschland

Herkunftsland	1993	1994	1995
Polen	143.861	136.659	170.576
Tschechische Republik	12.027	3.465	3.722
Slowakei	7.781	3.939	5.442
Ungarn	5.346	2.458	2.841
Rumänien	3.853	2.272	3.879
Slowenien	1.114	601	600
Kroatien	6.948	5.753	5.574
Bulgarien	71	70	131
Insgesamt (Anforderungen)	181.037	155.217	192.766
Nach Abzug von Stornierungen	164.377	140.656	176.590

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Ursprünglich gab es keine regionale oder sektorale Eingrenzung. Wegen der starken Inanspruchnahme dieser Beschäftigungen wurden Beschränkungen eingeführt: Ab zweitem Quartal 1993 ist durch das Arbeitsamt erst 4 Wochen lang zu prüfen, ob nicht ein inländischer Arbeitnehmer gefunden werden kann. Seit Mai 1993 ist eine Vermittlungsgebühr von 100 DM zu entrichten. Ab September 1993 wurden die dreimonatigen Beschäftigungsverhältnisse auf saisontypische Tätigkeiten beschränkt.⁶ Damit soll vor allem das Baugewerbe ausgeschlossen werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

3.3.4 Bilaterale Vereinbarungen zur Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern

Abkommen zur Beschäftigung von ausländischen Werkvertragsarbeitnehmern sind in nennenswertem Umfang erst in

⁶ Land- und Forstwirtschaft, Hotel-, Gaststätten- und Schaustellergewerbe sowie die Beschäftigung zur Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte und in Sägewerken.

⁷ Allerdings sind Werkverträge im internationalen Rahmen auch bisher schon möglich gewesen, die insbesondere bei Auslandsmontage angewandt wurden.

Der hier betrachtete Typ von Werkvertragsarbeitnehmern ist zu unterscheiden von den „Werkarbeitnehmern“ aus EU-Ländern. Letztere benötigen aufgrund der Freizügigkeitsregelung keine Arbeitserlaubnis, wenn sie z. B. als Beschäftigter ihrer Firma auf einer deutschen Baustelle tätig werden. Die Dauer ihrer Beschäftigung kann nationalstaatlich nicht begrenzt werden. Die Problematik liegt darin, daß Arbeitgeber aus Niedriglohnländern der EU, die ihre eigenen Arbeitnehmer zur Ausführung eines Auftrags auf eine deutsche Baustelle entsenden, z. Zt. rechtlich nicht verpflichtet sind, deutsche Tariflöhne zu zahlen. Dies soll durch ein Arbeitnehmer-Entsendegesetz geändert werden.

jüngster Zeit geschlossen worden.⁷ Dabei geht es um folgendes: Ein ausländisches Unternehmen schließt als Subunternehmen mit einer einheimischen Firma einen Vertrag zur Durchführung bestimmter Arbeiten ab (Werkvertrag). Zur Durchführung dieser Arbeiten kann das ausländische Unternehmen seine Arbeitskräfte mitbringen. Das ausländische Unternehmen arbeitet als Subunternehmen für eine heimische Firma mit eigenen Arbeitskräften. In bilateralen Regierungsvereinbarungen werden die Rahmenbedingungen festgelegt, wie Prinzip der Gegenseitigkeit, maximale Dauer des Aufenthaltes der Werkvertragsarbeitnehmer, Höchstzahlen (Kontingente) der jährlich maximal zu beschäftigenden Arbeitskräfte, Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation bei der Vergabe der Kontingente, oder das Abwicklungsverfahren zwischen den zuständigen Behörden. Im Prinzip gelten die Lohn- und Arbeitsbedingungen des Aufnahmelandes. Der Lohn wird allerdings durch das ausländische Subunternehmen gezahlt, welches auch die soziale Sicherung der Werkvertragsarbeitnehmer übernimmt.

Derartige Abkommen existieren vor allem zwischen der Bundesrepublik Deutschland und einer Reihe von mittel- und osteuropäischen Ländern und der Türkei (Übersicht 5). Wegen der Häufigkeit und des Ausmaßes der Vereinbarungen wird in einem eigenen Kapitel ausführlicher auf diese Vereinbarungen eingegangen. Die Abkommen wurden zwischen 1989 und 1993 geschlossen.

Übersicht 5: Kontingentvereinbarungen der Bundesrepublik Deutschland zur Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern aus mittel- und osteuropäischen Staaten – Stand Januar 1995

Land	Gesamt-Kontingent	Darunter: Bauverwertbar	Bemerkungen
Bulgarien	1.660	1.660	
Tschechische Republik	2.890	1.940	
Slowakei	1.570	1.070	
Jugoslawien	1.650	560	Sperrung/Embargo
Bosnien-Herzegowina	990	570	
Kroatien	5.010	2.790	
Makedonien	480	290	gesperrt (vorübergehend)
Slowenien	1.920	1.210	
Polen	22.560	12.610	
Rumänien	4.150	4.150	gesperrt (Lockerung in Aussicht)
Lettland	370	370	
Türkei	5.800	5.800	
Ungarn	6.870	2.610	
Gesamt	55.920	35.630	
	100,0	63,7	

Anmerkung: Die Vereinbarungen mit Rußland und Litauen traten nicht in Kraft.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Die vereinbarten Kontingente sind vielfach noch unterteilt in Zusatz- und Unterkontingente, zum Beispiel für die Bauwirtschaft, für bestimmte Berufe (z. B. Restauratoren) oder für mittelständische Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland und im Vertragsland. Damit soll verhindert werden, daß nur Großunternehmen von den Abkommen profitieren und für diese ein Wettbewerbsvorteil entsteht. Der Höhe-

punkt der Werkvertragsarbeitnehmerbeschäftigung wurde 1992 erreicht, als im Jahresdurchschnitt 95000 Personen (84000 aus Osteuropa) in Deutschland beschäftigt waren. Nachdem eine Reihe von Beschränkungen eingeführt worden waren, sank die Zahl. 1994 waren 41000 ausländische Werkvertragsarbeitnehmer im Jahresdurchschnitt beschäftigt (31000 aus Osteuropa). Für 1995 ist wieder eine Zunahme zu erwarten. In Übersicht 6 sind die Zahlen wiedergegeben.

Übersicht 6: Zahl der durchschnittlich beschäftigten Werkvertragsarbeitnehmer in Deutschland

Jahr	Gesamt	darunter Bau	Anteil Bau in %
1986	9.411	2.347	25
1987	12.318	3.312	27
1988	14.594	4.331	30
1989	16.587	5.825	35
1990	27.198	13.123	48
1991	53.095	32.975	62
1992	94.902	69.610	73
1993	70.137	53.430	76
1994	41.218	26.586	65
1995	49.411	27.201	55

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

An weiteren Abkommen zur Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern sind zu nennen:

Finnland hat bilaterale Abkommen mit Estland (1991) und Rußland (1992) geschlossen, die auch Werkvertragsarbeitnehmer betreffen.

In Schweden ist die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften im Rahmen eines Werkvertrages mit einer ausländischen Firma im Prinzip möglich. Dafür ist eine Arbeitserlaubnis erforderlich. Die zuständige Einwanderungsbehörde wendet sich in diesem Fall an die Arbeitsverwaltung. Diese prüft, ob die Arbeitsmarktsituation die Vergabe einer Arbeitserlaubnis gestattet. Weiterhin wird geprüft, ob der Arbeitsvertrag den geltenden schwedischen Tarifabkommen entspricht. Zu diesem Zweck wird die Gewerkschaft eingeschaltet, welche schließlich ihre Zustimmung zur Erteilung einer Arbeitserlaubnis geben muß. Nach Auskunft des schwedischen Arbeitsministeriums ist die Zahl der ausländischen Projektarbeitnehmer in Schweden sehr gering.

Zu erwähnen sind an dieser Stelle noch die folgenden Abkommen:

Polen, die Tschechische Republik und die Slowakische Republik schlossen 1992 Abkommen auf Gegenseitigkeit betreffend die Beschäftigung ihrer Staatsangehörigen im jeweils anderen Land. Es handelt sich nicht notwendigerweise um Projektarbeitnehmer. Die Arbeitssuchenden können sich an die Arbeitsverwaltung wenden oder direkt mit dem potentiellen Arbeitgeber Kontakt aufnehmen. Die Arbeitsverwaltung prüft, ob die Arbeitsmarktsituation die Vergabe einer Ar-

beitserlaubnis zuläßt. Es sind keine Obergrenzen festgelegt. 1992 waren ca. 6000 Polen in der Tschechischen Republik und in der Slowakischen Republik beschäftigt, etwa 300 Tschechen arbeiteten in Polen.

Rußland schloß 1992 Vereinbarungen mit Vietnam und China zur gegenseitigen Beschäftigung ihrer Staatsangehörigen. Die Abkommen gelten für 5 Jahre. Es braucht sich nicht notwendigerweise um Projektarbeitnehmer zu handeln. Die Kontingente werden jährlich entsprechend der Arbeitsmarktsituation festgelegt. Sie können zwischen 5000 und 21000 schwanken.

3.3.5 Die besondere Situation der Werkvertragsabkommen der Bundesrepublik Deutschland mit den mittel- und osteuropäischen Staaten

Wegen der besonderen Bedeutung der Werkvertragsabkommen für die Bundesrepublik sollen diese ausführlicher in ihren Zielen, ihrer Ausgestaltung und den Konsequenzen dargestellt werden. Die Bundesrepublik Deutschland hat die meisten Abkommen zur Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern geschlossen. Sie betreffen vor allem mittel- und osteuropäische Staaten. Mit diesen wurden seit 1989 eine Reihe derartige Abkommen vereinbart. Ziel der Vereinbarungen war es, die Kooperation zwischen deutschen und mittel- und osteuropäischen Unternehmen zu fördern, und zwar zum gegenseitigen Nutzen. In Deutschland soll dadurch ein sektoraler oder regionaler Arbeitskräftebedarf gedeckt werden. In den osteuropäischen Ländern soll der Wanderungsdruck dadurch vermindert werden, weil eine Möglichkeit der legalen befristeten Zuwanderung besteht. Die ausländischen Arbeitskräfte finden zumindest vorübergehend Beschäftigung und können in einem gewissen Rahmen Kapital ansparen für ihre Rückkehr. Durch die Kooperationen zwischen deutschen und osteuropäischen Unternehmen soll die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere der Transformationsländer unterstützt werden.

Grundlage der Kooperation ist ein Werkvertrag zwischen einem deutschen und einem ausländischen Unternehmen, in dem konkret das zu erstellende „Werk“ (Aufgabe, Projekt) festgelegt ist. Das ausländische Unternehmen (Werkunternehmen) führt die dafür notwendigen Arbeiten eigenständig und mit eigenen Arbeitskräften durch. Die Werkverträge sehen keine Einflußnahme des Bestellers (des deutschen Unternehmens) auf Anzahl und Qualifikation der an der Erstellung der vereinbarten Leistung beteiligten Arbeitnehmer vor. Allerdings gehen die Regierungsvereinbarungen davon aus, daß i. d. R. qualifizierte Arbeitnehmer beschäftigt werden. Die Eingliederung der Werkvertragsarbeitnehmer in die Arbeitsabläufe oder in den Produktionsprozeß des Bestellerbetriebes ist nicht notwendigerweise vorgesehen. Der ausländische Unternehmer behält gegenüber seinen im Betrieb des Bestellers tätigen Arbeitskräften das Weisungsrecht.⁸

In den Vereinbarungen sind mit dem jeweiligen Land Beschäftigungskontingente festgelegt, in deren Rahmen die benötigten Arbeitserlaubnisse erteilt werden können. Im allgemeinen handelt es sich um ein Grundkontingent für alle Wirtschaftsbereiche, darüber hinaus sind mit einigen Ländern auch Zusatzkontingente für Klein- und Mittelbetriebe, sowie auf drei Jahre befristete Zusatzkontingente für den Baubereich vereinbart worden. Bei den Kontingenten handelt es sich um Jahresdurchschnittszahlen, die Überschreitungen in einzelnen Monaten zulassen. Wird am Jahresende eine Überschreitung des Jahreskontingents festgestellt, muß im folgenden Jahr ein Ausgleich vorgenommen werden.

⁸ Dies ist der Unterschied zur sogenannten Arbeitnehmerüberlassung: Arbeitnehmerüberlassung ist gegeben, wenn der ausländische Arbeitnehmer von seinem Arbeitgeber einem Dritten zur Arbeitsleistung zur Verfügung gestellt wird, der ihn nach eigenen betrieblichen Erfordernissen in seinem Betrieb einsetzt. Die Überlassung von Arbeitnehmern ist im Rahmen von Werkverträgen nicht erlaubt.

Innerhalb der Kontingente wurde ursprünglich keine Arbeitsmarktprüfung vorgenommen. Zum Schutz des heimischen Arbeitsmarktes enthalten die Abkommen aber grundsätzlich eine Gleitklausel: Erhöht sich die deutsche Arbeitslosenquote um einen bestimmten Prozentsatz, dann verringern sich auch die jeweiligen Kontingente.

Der Werkvertrag wird von der Arbeitsverwaltung überprüft. Voraussetzung hierfür ist eine Genehmigung der ausländischen Partnerverwaltung (Ministerium, Arbeitsverwaltung) durch Lizenz oder Kontingentbestätigung. Die Prüfung des Werkvertrages soll sicherstellen, daß es sich nicht um einen unzulässigen Verleih von Arbeitnehmern handelt und daß der ausländische Unternehmer seinen Arbeitskräften den in der Bundesrepublik Deutschland geltenden tariflichen Lohn bezahlt. Der soziale Schutz der Werkvertragsarbeitnehmer erfolgt grundsätzlich über das ausländische Unternehmen nach den Bedingungen seines Landes.

Erst nach der Werkvertragsprüfung durch das zuständige Arbeitsamt wird die Arbeiterlaubnis erteilt. Sie wird grundsätzlich nur für die Dauer des Werkvertrages, längstens für 2 Jahre gewährt. In Ausnahmefällen kann sie bis auf 3 Jahre verlängert werden.

Als Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung sind Geldstrafen für heimische Unternehmen vorgesehen und der Ausschluß des beteiligten ausländischen Unternehmens aus den bilateralen Vereinbarungen, wenn das ausländische Werkvertragsunternehmen die zugeteilten Kontingente überschreitet, Arbeitskräfte ohne Arbeiterlaubnis oder Aufenthaltsgenehmigung beschäftigt, untertarifliche Löhne zahlt oder wenn unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung vorliegt. Letzterer Fall ist gegeben, wenn das ausländische Unternehmen einem Dritten (Entleiher) einen seiner Arbeitnehmer, der auf der Grundlage eines Werkvertrages zugelassen wurde, überläßt (verleiht).

Wegen der raschen Zunahme von Werkverträgen und den damit verbundenen Schwierigkeiten der Kontrolle und Überwachung blieben Mißbräuche nicht aus. Sie bestanden im wesentlichen darin, daß Scheinwerkverträge abgeschlossen wurden, in Wirklichkeit aber Arbeitnehmerverleih stattfand, daß unterhalb der Tariflöhne bezahlt wurde, oder daß die Kontingente überschritten wurden. Diese Mißbräuche ergaben sich vor allem im Baugewerbe, auf welches etwa drei Viertel der Kontingente entfallen. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, die dadurch entstehen, daß überwiegend Großunternehmen die Kontingente ausschöpfen, wurde inzwischen die Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer auf einen bestimmten Prozentsatz der heimischen Arbeitskräfte des betreffenden Unternehmens beschränkt.

Wegen der sich verschlechternden wirtschaftlichen Situation wurden 1993 weitere Arbeitsmarktschutzklauseln eingeführt:

- Werkverträge werden grundsätzlich nicht genehmigt, wenn im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk die Arbeitslosenquote im Durchschnitt der letzten sechs Monate um mindestens 30% über dem Landesdurchschnitt gelegen hat.
- Ausländische Arbeitnehmer werden nicht zugelassen, wenn in dem Betrieb des deutschen Werkvertragspartners Kurzarbeit geleistet wird oder wenn der deutsche Auftraggeber Arbeitnehmer entläßt oder Entlassungen beabsichtigt.
- Je nach Ausführungszeit des Werkvertrages sind für die Arbeiterlaubnis 1200 DM bis 2000 DM zu zahlen.

Die starke Zunahme der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern, verbunden mit einer sich verschlechternden Arbeitsmarktlage, führte zu Kritik an den Vereinbarungen:

(1) Die ausländischen Werkvertragsarbeitnehmer sind zwar nach den am Arbeitsort geltenden Tarifbedingungen zu entlohnen, für die Sozialversicherung gelten aber die Regeln des jeweiligen Entsendelandes. Daraus entsteht ein Arbeitskostenvorteil von 20–25%. Diesen legalen Arbeitskostenvorteil können die Werkvertrags-Unternehmer bei der Kalkulation ihres Angebots wettbewerbswirksam weitergeben. Es entsteht eine als unfair betrachtete Konkurrenz zwischen Unternehmen, die Werkvertragsarbeitnehmer beschäftigen und solchen, die dies nicht können, z. B. weil inzwischen das Kontingent ausgeschöpft ist. Das Wettbewerbsproblem wird noch dadurch verschärft, daß sich die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern zu mehr als zwei Dritteln auf den Bau-sektor konzentriert. Auf dem Höhepunkt der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern machten diese etwa 4% der Beschäftigung des westdeutschen Baugewerbes aus. Weiterhin konnten Großunternehmen schneller und in größerem Umfang die Kontingente ausschöpfen. Die durch die Nutzung der Kontingente realisierten Kosteneinsparungen fielen also nicht bei allen deutschen Unternehmen in gleichem Maße an. Die Aufteilung der Kontingente war nicht wettbewerbsneutral für die Unternehmen, d. h. der Arbeitskostenvorteil aus der Beschäftigung der Werkvertragsarbeitnehmer war ungleichmäßig verteilt. Um vor allem Klein- und Mittelbetriebe stärker zu beteiligen, wurde ab Oktober 1993 eine Kontingentierung nach Betriebsgröße für Unternehmen der Bauwirtschaft eingeführt:

- Bei Betrieben mit bis zu 50 Arbeitnehmern können maximal 10 Werkvertragsarbeitnehmer, jedoch nicht mehr als die eigene Beschäftigtenzahl, zugelassen werden.
- Bei Betrieben mit bis zu 200 Beschäftigten können bis zu 20 vom Hundert Werkvertragsarbeitnehmer eingestellt werden, insgesamt jedoch nicht mehr als 30 Personen.
- Bei mehr als 200 Beschäftigten beträgt der Vom-Hundert-Satz 15, höchstens jedoch 200 Werkvertragsarbeitnehmer.

Weiterhin wird keine Arbeiterlaubnis mehr an ausländische Werkvertragsarbeitnehmer erteilt, die im Bauhauptgewerbe tätig werden sollen, wenn es sich bei dem deutschen Werkvertragspartner nicht um ein Unternehmen der Bauwirtschaft handelt.

Um den ungleichen Zugang zu den Werkvertragskontingen-ten zu beseitigen und die Verteilung an „Marktpreisen“ zu orientieren, wurde der Vorschlag gemacht, für Werkverträge eine Art Börse einzurichten (Institut der deutschen Wirtschaft 1993: 37 ff.). Über eine Art clearing-Stelle sollen die zu erstellenden Leistungen angeboten und meistbietend versteigert werden.

(2) Die Abkommen schreiben die Bezahlung ortsüblicher Löhne durch das Werkvertragsunternehmen vor. Die Einhaltung ist jedoch nur schwer zu überprüfen. In vielen Fällen muß davon ausgegangen werden, daß untertarifliche Löhne gezahlt werden und damit Lohn- und Sozialdumping betrieben wird. Um eine Überprüfung zu erleichtern, ist das Vertragsunternehmen verpflichtet, die Nachweise über Lohnzahlungen am deutschen Arbeitsort verfügbar zu halten. Bei nachgewiesenem Lohndumping kann die ausländische Werkvertragsfirma von weiterer Werkvertragstätigkeit ausgeschlossen werden.

(3) Die Werkvertragsabkommen gelten als Einfallstor für illegale Beschäftigung. Diese kann sich ergeben, wenn während der Laufzeit des Projektes ausländische Arbeitnehmer illegal, d. h. ohne Arbeiterlaubnis, beschäftigt werden oder wenn die zugelassenen Projektarbeitnehmer nach der Projekterstellung – und damit nach Ablauf der Arbeiter-

laubnis – weiterhin im Land bleiben. Bei Kontrollen der Arbeitsämter auf Baustellen (auf diesen Bereich erstrecken sich 80% aller Überprüfungen) ergaben sich 1994 13000 (1993: 15000) Ermittlungsverfahren wegen des begründeten Verdachtes illegaler Ausländerbeschäftigung, d. h. es war keine oder keine gültige Arbeitserlaubnis vorhanden. Vier Fünftel dieser Ermittlungsverfahren standen im Zusammenhang mit der Durchführung von Werkverträgen.

(4) Anstatt der Ausführung eines Werkvertrages handelt es sich in manchen Fällen nur um Arbeitnehmerüberlassung. Dies entspricht nicht der Absicht der Werkvertragsvereinbarungen und ist im übrigen in der Bundesrepublik Deutschland für die Bauwirtschaft nicht erlaubt. Bei der Arbeitnehmerüberlassung werden Arbeitnehmer von einer Verleihfirma einem Dritten (Entleiher, Entleihunternehmen) zur Arbeitsleistung unter dessen Regie für eine bestimmte Zeit überlassen (ausgeliehen).

Bei einem Werkvertrag verpflichtet sich der Unternehmer zur Herstellung eines Werkes, das sowohl eine Sache als auch eine Dienstleistung sein kann. Als Kriterien für das Vorliegen eines Werkvertrages lassen sich zusammenfassen (Institut der deutschen Wirtschaft 1993: 13): (a) das Werkergebnis muß klar definiert sein, (b) der Werkunternehmer muß die versprochene Leistung sachlich erbringen können, (c) er muß für die Erstellung des Werkes unternehmerische Dispositionsfreiheit haben, (d) er muß über seine Arbeitnehmer im Fremdbetrieb (Beschäftigungsbetrieb) weisungsbefugt sein, (e) der Werkunternehmer bezahlt seine Arbeitnehmer und (f) der Werkunternehmer übernimmt die Gewährleistung.

Die Schwierigkeit liegt darin, daß der Unterschied zwischen Werkvertrag und Arbeitnehmerüberlassung zwar juristisch abgrenzbar, in der Praxis die Übergänge aber fließend und nur in einem aufwendigen Verfahren zu überprüfen sind. Bei Kontrollen der Arbeitsämter auf Baustellen wurden 1994 rund 5700 Verfahren wegen des begründeten Verdachts auf Arbeitnehmerüberlassung eingeleitet, wovon rund ein Drittel mit der Durchführung von Werkverträgen zusammenhing.

Aufgrund der aufgetretenen Schwierigkeiten wurde von Seiten der Unternehmer gefordert, anstatt der Werkvertragsvereinbarungen eine befristete direkte Beschäftigung bei deutschen Unternehmen zuzulassen. Dies würde aber eine Durchbrechung des prinzipiellen Anwerbestopps bedeuten. Außerdem würde man Unternehmen der Transformationsstaaten dann nicht ermöglichen, ihre Wettbewerbsvorteile zu nutzen (niedrige Arbeitskosten) und in Kooperationsprojekte mit heimischen Unternehmen einzutreten. Dieser Kontakt ermöglicht dem ausländischen Betrieb, unternehmerische Erfahrungen zu gewinnen. Die Kooperation über den Werkvertrag kann die Basis für eine spätere Zusammenarbeit legen.

Abschließend zu diesem Kapitel ist zu sagen, daß die Vereinbarungen über Werkverträge zwischen der Bundesrepublik Deutschland und einer Reihe von mittel- und osteuropäischen Staaten aus den damals vorherrschenden politischen Rahmenbedingungen heraus zu verstehen sind. Bei enormem Arbeitskostengefälle und prinzipiell offenen Grenzen seit 1989 zu den östlichen Nachbarländern waren die Abkommen zu Werkvertragsarbeitnehmern eine Möglichkeit, den Zuwanderungsdruck zu verringern, die Zuwanderung zu kanalisieren und zugleich über das Tätigwerden von ausländischen Werkvertragsunternehmen einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der Transformationsländer zu leisten. In Zeiten guter Wirtschaftslage tritt die Konkurrenz zu heimischen Unternehmen und Arbeitskräften wenig hervor und ist auf dem

Arbeitsmarkt zu verkraften. Dies ändert sich bei angespanntem Arbeitsmarkt. Dann werden die Konkurrenzwirkungen noch dadurch verstärkt, daß sich die Werkverträge auf bestimmte Sektoren (z. B. Bauwirtschaft), Regionen (z. B. Grenzräume, Großstädte), oder Unternehmensarten (z. B. Großunternehmen) konzentrieren. Von der einheimischen Bevölkerung und den Interessenvertretern wird in einer pluralistischen Gesellschaft eine Lohnkostenkonkurrenz durch befristete Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern nur bei Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation akzeptiert werden. Damit wird die Arbeitsmarktverträglichkeit zum Kriterium der Vergabe von Werkverträgen. Dies setzt eine flexible und zugleich einfache Handhabung voraus. Ersteres entspricht wegen der mangelnden Planungssicherheit nicht den Interessen der Abwanderungsländer. Letzteres kann mangelnde Kontrollierbarkeit der Werkverträge bedeuten und damit nicht beabsichtigte Wirkungen nach sich ziehen. Wie die Beschreibung der deutschen Situation gezeigt hat, führen immer kompliziertere Regelungen, um Mißbrauch zu verhindern, zu neuen Ausweich- und Umgehungsstrategien. Schließlich kann eine Überregulierung eintreten, die das Instrument Werkverträge für alle Beteiligten nicht mehr nützlich oder möglich macht, ja „fast einer Verhinderungsstrategie gleichkommt“ (Fuchs 1995: 45). Hinzuweisen ist noch darauf, daß die quantitative Entlastungswirkung auf die Arbeitsmärkte der Transformationsstaaten gering blieb. Wichtig waren jedoch die zahlungsbilanzwirksamen Transfers.

3.3.6 Ausblick: Befristeter Aufenthalt zur Erbringung einer Dienstleistung im Rahmen der Abkommen der Welthandelsorganisation (WTO)

Erstmals im Rahmen der Liberalisierung des Welthandels wurden auch Dienstleistungsfreiheiten vereinbart. Damit sind unter bestimmten Voraussetzungen befristete Aufenthalte zur Erbringung der Dienstleistung in einem anderen Land zu gestatten. Darauf soll kurz eingegangen werden.

Nach langen Verhandlungen ist am 1.1.1995 das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS) in Kraft getreten und zugleich die neue Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO, früher GATT) gegründet worden. Die Liberalisierungsbemühungen des Dienstleistungshandels im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO, früher GATT) laufen im Prinzip darauf hinaus, daß auch Dienstleistungen von ausländischen Firmen in einem anderen Land angeboten und ausgeführt werden können.

Das Rahmenabkommen des GATS umfaßt zunächst alle Formen des Dienstleistungshandels: Grenzüberschreitende Erbringung durch Personen oder über Kommunikationsmittel und die Niederlassung von Unternehmen. Die tatsächlichen Zugeständnisse der Staaten ergeben sich nicht aus dem Abkommen selbst, sondern aus den besonderen Verpflichtungserklärungen (schedules of specific commitments). Die Verpflichtungen sollen nach dem Mechanismus des GATS schrittweise weiterentwickelt und spätestens alle 5 Jahre weiterverhandelt werden.

Für die Zulassung von natürlichen Personen wird unterschieden, ob eine Person vorübergehend (1) selbst oder (2) innerhalb einer juristischen Person (z. B. AG, GmbH) tätig werden will (Fuchs 1995: 56).

Zu (1): Der vorübergehende Aufenthalt von Vertretern z. B. Handelsvertretern, der Dienstleistungsunternehmen mit Aufenthalt im Ausland, die nicht selbst die Dienstleistung er-

bringen, sondern nur die Geschäfte anbahnen, unterliegen keiner vorausgehenden Arbeitsmarktprüfung.

Im Juli 1995 hat die EU ein Angebot für die Zulassung sog. Dreimonatspersonals abgegeben, d. h. ausländischer Dienstleistungsanbieter, die auf Vertragsbasis - also ohne kommerzielle Präsenz eines Unternehmens - für eine Zeit von bis zu 3 Monaten zur Erbringung bestimmter Dienstleistungen einreisen können. Dieser Vorschlag betrifft bestimmte Dienstleistungen der freien Berufe und ist stark begrenzt, da (a) die Zulassung auf bestimmte Sektoren beschränkt ist: Rechtsberatung, Wirtschaftsprüfung, Steuerberatung, Management-Consulting, technische Tests und Analysen, Baugrundvermessung und -untersuchung, Reisebüro/Reiseleitung, (b) die Zulassung i. d. R. Hochschulstudium und dreijährige Berufserfahrung voraussetzt, (c) die entsandte Person mindestens ein Jahr zum entsendenden Unternehmen gehören muß und (d) das ausländische Unternehmen eine juristische Person sein muß.

Zu (2): Der vorübergehende Aufenthalt von Personal juristischer Personen ist in einem anderen WTO-Mitgliedsland ohne vorausgehende Arbeitsmarktprüfung möglich, wenn es sich handelt um

(a) leitendes Personal oder Spezialisten, die für den Aufbau einer kommerziellen Präsenz in Deutschland (oder einem anderen EU-Staat) notwendig sind und die die Dienstleistung nicht selbst erbringen;

(b) Personal, welches im Zusammenhang mit einer Dienstleistungserbringung innerbetrieblich in ein Büro oder eine Zweigniederlassung in ein anderes WTO-Land versetzt, also entsandt wird. Voraussetzungen sind, daß der betreffende Arbeitnehmer mindestens 1 Jahr beim gleichen Arbeitgeber im Herkunftsland beschäftigt war und es sich um Schlüsselpersonal (key personnel) der Leitungsebene handelt oder um Spezialisten mit für das Unternehmen oder für die zu erbringende Dienstleistung wesentlichen Kenntnissen und hoher Berufsqualifikation;

(c) eine Entsendung: „Eine innerbetrieblich versetzte Person ist eine natürliche Person, die innerhalb einer im Hoheitsgebiet eines WTO-Mitgliedslandes gegründeten juristischen Person mit Ausnahme gemeinnütziger Organisationen arbeitet und vorübergehend im Zusammenhang mit der Erbringung einer Dienstleistung durch kommerzielle Präsenz im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates versetzt wird. Die betroffene juristische Person muß ihren Hauptsitz im Hoheitsgebiet eines WTO-Mitgliedslandes außerhalb der Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten haben und die Versetzung muß zu einer Niederlassung (Büro, Zweigstelle oder Tochtergesellschaft) der juristischen Person erfolgen, die tatsächlich gleiche Dienstleistungen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates erbringt, auf den der EWG-Vertrag Anwendung findet“ (Fuchs 1995: 57). Anzumerken ist noch, daß es sich hierbei durchaus um eine Dienstleistungserbringung durch die zugelassene Person selbst handeln kann.

4 Zusammenfassung und Folgerungen

Der vorliegende Bericht gibt eine Übersicht zur Problematik der befristeten Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften. Den Schwerpunkt bildete die Analyse der bilateralen Vereinbarungen zur Beschäftigung von Gastarbeitnehmern, deren Aufenthalt der Verbesserung der beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten dient, von Saisonarbeitskräften, und von Werkvertragsarbeitnehmern, die mit ihrer Firma im Rahmen

eines Projekts vorübergehend in ein anderes Land gehen. Wesentliche Ergebnisse und Folgerungen sind:

(1) Die meisten Länder haben verschiedene „Türen“ für befristete Zuwanderung geöffnet, in Form der Saisonbeschäftigung, für Gastarbeitnehmer, für Werkvertragsarbeitnehmer oder für sonstige zeitweilige Tätigkeiten. Bilaterale Vereinbarungen zur Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern wurden vor allem von der Bundesrepublik Deutschland mit einer Reihe von mittel- und osteuropäischen Staaten geschlossen.

(2) *Gastarbeitnehmervereinbarungen* haben eine lange Tradition. Eine ganze Reihe von Mitgliedsländern des Europarates haben derartige Abkommen geschlossen. Jüngeren ausländischen Arbeitskräften soll die Möglichkeit gegeben werden, die jeweilige Praxis im Ausland in ihrem erlernten Beruf kennenzulernen. Die vereinbarten Kontingente sind aber meist recht niedrig. Deshalb wird auf eine Arbeitsmarktprüfung verzichtet. Die Kontingente sind i. d. R. nicht ausgeschöpft. Es ist oft schwer, geeignete Arbeitgeber zu finden, die bereit sind, berufliche Bildung zu vermitteln. Sie sind in erster Linie an der Arbeitskraft interessiert. Ein zu großer Ausbildungsaufwand lohnt sich in ihren Augen nicht, da der ausländische Arbeitnehmer nach 1 bis 1½ Jahren das Land wieder verlassen muß.

(3) Die Möglichkeit einer *Saisonbeschäftigung* ist oft in das allgemeine System des Arbeitserlaubnisrechts des jeweiligen Landes eingebunden. Daneben gibt es auch bilaterale Abkommen zur Saisonbeschäftigung von ausländischen Arbeitskräften. Bis auf wenige Ausnahmen sind die Zahlen nicht bedeutend. Die Saisonbeschäftigung ist i. d. R. an eine vorausgehende Arbeitsmarktprüfung gebunden, d. h. es wird von der zuständigen Arbeitsverwaltung geprüft, ob eine heimische Arbeitskraft für die Saisonstätigkeit zur Verfügung steht. Die Kontrolle erfolgt also dezentralisiert und entsprechend der lokalen Arbeitsmarktsituation. Diese Prüfung der „Arbeitsmarktverträglichkeit“ stellt einen flexiblen Kontrollmechanismus dar, mit dessen Hilfe der Zugang ausländischer Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt gesteuert wird.

(4) Aus einer Reihe von Gründen (Unterstützung des Umstrukturierungsprozesses, Verringerung des Wanderungsdrucks, politische Überlegungen) hat Deutschland eine Reihe von Vereinbarungen zur Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern aus mittel- und osteuropäischen Staaten abgeschlossen. Diese Abkommen ermöglichen es ausländischen Firmen – meist im Bausektor – eine definierte Leistung innerhalb eines größeren Projekts zu erbringen und dafür die eigenen Arbeitskräfte mitzubringen. Mit zunehmender Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer – im Spitzenjahr 1992 waren fast 100000 Werkvertragsarbeitnehmer im Monatsdurchschnitt beschäftigt – ergaben sich auch Schwierigkeiten: Es wurden zwar jährliche Obergrenzen (Kontingente) festgelegt, es ging aber keine Arbeitsmarktprüfung voraus. Daraus entstand ein ungleicher Wettbewerb zwischen Firmen, die ausländische Werkvertragsarbeitnehmer beschäftigen konnten und solchen, die nicht zum Zuge kamen. Größere Firmen reagierten z. B. schneller. Weiterhin bildeten die Werkverträge oft die Basis für Mißbrauch, indem darüber illegal Beschäftigte eingeschleust wurden. Oder es handelte sich um sog. Scheinwerkverträge, d. h. es war (nicht erlaubter) Arbeitsverleih. Um die unerwünschten Arbeitsmarkteffekte in den Griff zu bekommen, wurden neue Regelungen eingeführt, die Kontrollen verstärkten und die Kontingente reduzierten. Der Verwaltungs- und Überwachungsaufwand blieb hoch und Umgehungsmöglichkeiten konnten trotzdem nicht ausgeschlossen werden.

(5) Ein erheblicher Wanderungsdruck Süd-Nord und Ost-West wird auch in Zukunft erhalten bleiben.⁹ Befristete Zuwanderung könnte helfen, diesen Druck zwischen wirtschaftlich unterschiedlichen Volkswirtschaften zu verringern und zugleich einen Beitrag zur Entwicklung der weniger entwickelten Volkswirtschaften zu leisten. Idealerweise sollten beide Seiten, sowohl das Abwanderungsland wie das Aufnahmeland davon profitieren. Eine Gegenüberstellung der Interessen der beteiligten Akteure ergab nicht immer gleichgerichtete Interessenlagen bzw. zeigte, daß die Erwartungen oft zu hoch gesetzt sind. Dies wird im folgenden kurz resümiert.

(6) Aus wirtschaftlicher Sicht liegt das Interesse des Aufnahmelandes darin, Arbeitsmarktengpässe zu beheben. Diese können saisonaler, konjunktureller, sektoraler oder qualifikationsspezifischer Natur sein. Das Herkunftsland hofft, über eine befristete Beschäftigung im Ausland seine Arbeitslosigkeit zu verringern. Hinsichtlich dieses Arbeitsmarktentlastungseffektes sollten die Hoffnungen nicht zu hoch gesetzt werden. Aus der Migrationsforschung weiß man, daß i. d. R. die jüngeren, dynamischen Arbeitskräfte zuerst das Land verlassen. Sie gehören nicht notwendigerweise zu den Arbeitslosen, auch wenn ihr Einkommen ungenügend sein mag. Der Arbeitsmarktentlastungseffekt wird noch aus einem zweiten Grund begrenzt bleiben: Die Zahl der befristet zugelassenen Arbeitskräfte wird i. d. R. niedrig bleiben. Allerdings kann die zeitweilige Beschäftigung im Ausland für den Wanderarbeitnehmer und dessen Familie eine erhebliche Wohlstandssteigerung bedeuten, ja ein Herauskommen aus der Armut.

(7) Über die Kapitalüberweisungen seiner Wanderarbeitnehmer hofft das Abwanderungsland, seine Zahlungsbilanz zu verbessern. Weiterhin kann mit der Verwendung der Devisen ein Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung geleistet werden. Dies hängt allerdings davon ab, wofür die Überweisungen verwendet werden: für investive oder konsumptive Zwecke, für Importgüter oder für heimische Produkte. Auf jeden Fall können die Überweisungen den Wohlstand der Familie des Wanderarbeitnehmers erheblich anheben. Wenn die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stabil sind und sonstige günstige Investitionsvoraussetzungen vorliegen, können die Überweisungen das heimische Investitionsniveau erhöhen. Auf jeden Fall wirken sich die Überweisungen vorteilhaft auf die Zahlungsbilanzsituation des Herkunftslandes aus.

(8) Über die Beschäftigung im Ausland wird auch ein Qualifizierungseffekt erhofft. Diese erwarteten Berufsbildungseffekte hängen allerdings von der Art der ausgeübten Tätigkeit, vom Qualifikationsniveau und von der Beschäftigungsdauer ab. Die Ergebnisse der Migrationsforschung lassen eine gewisse Skepsis angebracht erscheinen. Je kürzer der Aufenthalt, desto niedriger werden die Unternehmen den Ausbildungsaufwand halten.

(9) Aus einer Reihe von Gründen besteht die Tendenz, daß eine ursprünglich befristete Tätigkeit sich verlängert. Die Un-

ternehmen werden bestrebt sein, ihre eingearbeiteten Kräfte zu behalten und werden Druck ausüben, eine Verlängerung der Arbeitserlaubnis zu erreichen.

(10) Befristete Beschäftigung kann auch ein Zugangstor für illegale Beschäftigung sein. Die Unterschiede im Lebensstil zwischen Herkunfts- und Beschäftigungsland werden bewußt, Arbeitsmöglichkeiten werden aufgetan und Kontakte zu potentiellen Arbeitgebern können geknüpft werden. Falls eine legale Verlängerung des Arbeitsverhältnisses nicht möglich ist, wird u. U. illegal weiterbeschäftigt.

(11) Über die bilateralen Vereinbarungen wird versucht, Zu- und Abwanderung der ausländischen Arbeitskräfte zu steuern. Die Vereinbarungen sollten so gestaltet sein, daß eine flexible Reaktion auf die Arbeitsmarktanforderungen möglich ist. Kippt z. B. die Konjunktur und nimmt die Zahl der ausländischen Werkvertragsarbeitnehmer weiter zu, dann besteht die Gefahr der Verdrängung von heimischen durch ausländische Arbeitskräfte. Das deutsche Beispiel der Werkvertragsarbeitnehmer zeigte auch, daß in so einem Fall immer kompliziertere Regulierungen eingeführt werden, die wiederum nur schwer zu kontrollieren sind.

(12) Mit der Befristung des Arbeitsverhältnisses ist beabsichtigt, daß der Aufenthalt nicht als Vorstufe zu einem Dauerverbleib angesehen werden kann. Konkret bedeutet dies, daß

- der Wanderarbeitnehmer einen befristeten Arbeitsvertrag hat, in dem auszuübende Tätigkeit und Arbeitgeber festgelegt sind, d. h. der ausländische Arbeitnehmer kann nicht ohne weiteres das Unternehmen, den Beruf oder die Region wechseln;
- der Wanderarbeitnehmer nach Ablauf des Arbeitsvertrages das Land verlassen muß;
- das Recht auf Familienzusammenführung nicht gilt.

(13) Die genannten Kriterien sind strikt und sie sind schwer zu kontrollieren. Um Regelungen durchzusetzen, sind Sanktionsmöglichkeiten notwendig. Die Frage ist: Für wen - den Arbeitgeber, den ausländischen Arbeitnehmer? In welcher Form - Geldstrafen oder Ausweisung? Und in welcher Höhe? In einer offenen demokratischen Gesellschaft gibt es gewisse Grenzen der Durchsetzbarkeit. Es ist schwer oder gar nicht wünschenswert, ein dichtes Kontrollnetz aufzubauen, um mit dessen Hilfe dann Sanktionen zu verhängen.

(14) Aufgrund der Erfahrungen mit befristeter Zuwanderung und unter Berücksichtigung der Interessen der beteiligten Akteure sollten Vereinbarungen zur befristeten Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften folgende Prinzipien beachten:

- Der Zugang zur Beschäftigung sollte an die Arbeitsmarktsituation gebunden sein.
- Die Prüfung der Arbeitsmarktsituation sollte auf lokaler Ebene erfolgen.
- Eine prinzipielle Gleichbehandlung hinsichtlich der Löhne (z. B. Mindestlohn) und sonstiger Arbeitsbedingungen zwischen heimischen und ausländischen Arbeitskräften sollte vorgeschrieben werden.
- Die Zugangsvoraussetzungen zur Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften sollten klar formuliert und möglichst einfach gehalten sein und sollten nicht dauernd geändert werden.
- Um illegale Beschäftigung zu vermeiden, sind Kontrollen nötig.
- Eine Sanktionsmöglichkeit muß gegeben sein, z. B. Geldstrafen für Arbeitgeber, die Wanderarbeitnehmer nach Ablauf des Arbeitsvertrages weiterbeschäftigen.¹⁰
- Aufnahme- und Abwanderungsland sollten eng zusammenarbeiten, um illegale Beschäftigung zu vermeiden.

⁹ Die viel befürchtete massive Zuwanderungswelle aus Mittel- und Osteuropa ist bisher nicht eingetreten. Allerdings finden zwischen diesen Ländern erhebliche Wanderungsbewegungen statt. Ob sich ein Wanderungsdruck letztendlich auch in Arbeitskräftebewegungen niederschlägt, hängt - unter anderem - auch davon ab, wie die Zukunftsaussichten eingeschätzt werden. Die neuesten Wirtschaftsprognosen der OECD in ihrem jährlichen „Economic Outlook“ und „Employment Outlook“ lassen eine gewisse Hoffnung zu.

¹⁰ Zu den Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten illegaler Zuwanderung siehe Steineck, A.: Der europäische Schwarzmarkt für Zuwanderer: Effektivität und Effizienz von Kontrollinstrumenten, in: Außenwirtschaft, Heft IV (1995), S. 571 - 592)

(15) Zum Schutz der Wanderarbeitnehmer wurden von Internationalen Organisationen wie der Internationalen Arbeitsorganisation oder dem Europarat eine Reihe von Konventionen erlassen, die allerdings nur für die Unterzeichnerstaaten bindend sind.

Literaturverzeichnis

- Abella, M. I. / K. J. Lönnroth (1995): Orderly international migration of workers and incentives to stay – Options for emigration countries. International Migration Papers No. 5. Geneva: International Labour Office
- Appleyard, Reginald (1991): International migration: challenge for the nineties. Genf: International Organization for Migration
- Ardittis, Solon (Hrsg.) (1994): The politics of east-west migration. Houndmills u.a.: Macmillan
- Böhning, W. R. (1984): Studies in international labour migration. London and Basingstoke
- Böhning, W. R. / R. Zegers de Beijl (1995): The integration of migrant workers in the labour market: Policies and their impact. International Migration Papers No. 8. Geneva: International Labour Office
- Borjas, George (1989): Economic theory and international migration. In: International Migration Review, No. 3, S. 457 ff.
- Borjas, George / Richard Freeman (Hrsg.) (1992): Immigration and the work force. Economic consequences for the United States and source areas. National Bureau of Economic Research. Chicago and London: The University of Chicago Press
- Briggs, Vernon M. Jr. (1992): Mass Immigration and the National Interest. Armonk, New York, London: M. E. Sharpe Inc.
- Broeck, van den, Julien (1996): The Economics of Labour Migration. Elgar Publishing Ltd., Cheltenham
- Castles, Stephen und Mark J. Miller (1993, reprinted 1994): The age of migration. International population movements in the modern world. Houndmills u.a.: Macmillan
- Center for Migration Studies (1989): International migration: an assessment for the '90s. Special silver anniversary issue, International Migration Review, No. 3
- Cohen, Robin (Hrsg.) (1995): The Cambridge Survey of World Migration. Cambridge: University Press
- Collinson, Sarah (1993): Europe and international migration. London und New York: Pinter Publishers for Royal Institute of International Affairs, London
- Collinson, Sarah (1993): Beyond borders: West European migration policy towards the 21st century. London: Royal Institute of International Affairs
- Cornelius, Wayne A. u.a. (Hrsg.) (1994): Controlling Immigration - A Global Perspective. Stanford University Press
- Council of Europe: Recent demographic developments in Europe, verschiedene Jahrgänge. Straßburg
- Council of Europe (1993): Terms of reference of the Committee and description of Project III.4. Document MG-R-Mt (93) 7. Straßburg
- Falchi, Nino (1995): International Migration Pressures - Challenges, policy response and operational measures: An outline of the main features. Genf: International Organization for Migration
- Fassmann, Heinz / Rainer Münz (1994): European East-West Migration, 1945-1992. In: International Migration Review 3, S. 520-538
- Findlay, Allan M. (1993): New technology, high-level labour movements and the concept of the brain drain. In: OECD, The changing course of international migration. Paris, S. 149-159
- Findlay, Allan M. (1995): Skilled transients: the invisible phenomenon? In: Cohen, Robin (Hrsg.), The Cambridge Survey of World Migration. Cambridge: University Press, S. 515-522
- Fix, Michael / Jeffrey S. Passel (1994): Immigration and immigrants: Setting the record straight. Washington: The Urban Institute
- Friedrich-Ebert-Stiftung (1994): Von der Ausländer- zur Einwanderungspolitik. Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung - Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 32. Bonn
- Fuchs, Rainer (1995): Ausländerbeschäftigung: dargestellt unter besonderer Berücksichtigung ausländischer Subunternehmen in der Bauwirtschaft. Stuttgart: Schäffer-Poeschel (Schriftenreihe der Betrieb: Praxis aktuell)
- Giersch, Herbert (Hrsg.) (1994): Economic aspects of international migration. Berlin u.a.: Springer
- Ghosh, Bimal (1996): Economic migration and the sending countries, in: Julien van den Broeck (Hrsg.): The Economics of Labour Migration. Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham
- Groenendijk, Kees / René Hampsink (1994): Temporary Employment of Migrants in Europe. Reeks Recht & Samenleving nr. 10. Nijmegen: Katholieke Universiteit, Faculteit der Rechtsgeleerdheid
- Gulbenkian, Paul (Hrsg.) (1993): Immigration law and business in Europe. European Immigration Lawyers Group. European Practice Library. London u.a.: Chancery Law Publishing
- Gurak, Douglas T. / Fe Caces (1992): Migration networks and the shaping of migration systems. In: Kritiz, Mary u.a. (1992): International migration systems: a global approach. Oxford: Clarendon Press, S. 150-176
- Hammar, Tomas (Hrsg.) (1985): European immigration policy – A comparative study. Cambridge u.a.: Cambridge University Press
- Heckmann, F. / W. Bosswick (Hrsg.) (1994): Migration Policies: a Comparative Perspective. Forum Migration 1. Bamberg: Europäisches Forum für Migrationsstudien. Institut an der Universität Bamberg
- Hönekopp, Elmar (1991): Ost-West-Wanderungen: Ursachen und Entwicklungstendenzen. Bundesrepublik Deutschland und Österreich. In: MittAB 1, S. 115-133
- Hof, Bernd (1993): Europa im Zeichen der Migration - Szenarien zur Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft bis 2020. Köln: Deutscher Instituts-Verlag
- Hollifield, James F. (1992): Immigrants, Markets, and States. The Political Economy of Postwar Europe. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Institut der deutschen Wirtschaft (1993): Die wirtschaftlichen Implikationen der Werkvertragsabkommen für die Bundesrepublik Deutschland und die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas, Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Köln
- International Labour Organization (1992): Migration. Genf
- International Labour Organization, International Organization for Migration, United Nations High Commissioner for Refugees (1994): Migrants, refugees and international cooperation - A joint contribution to the International Conference on Population and Development - ICPD 1994. Genf
- International Organization for Migration (1992): Migration and Development. International Migration, Vol. XXX No. 3/4, special issue. Genf
- King, Russell (Hrsg.) (1993): The new geography of European migrations. London: Belhaven
- King, Russell (Hrsg.) (1993): Mass migration in Europe: the legacy and the future. London: Belhaven
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Zuwanderungs- und Asylpolitik. COM(94) 23 endg., Brüssel, 23.02.1994

- Kritz, Mary u.a. (Hrsg.) (1992): *International migration systems: a global approach*. Oxford: Clarendon Press
- Kuptsch, Christiane / Nana Oishi (1995): *Training abroad: German and Japanese schemes for workers from transition economies or developing countries*. International Migration Papers No. 3. Geneva: International Labour Office
- Lim, Lean Lin (1994): *Growing economic interdependence and its implications for international migration*. In: United Nations: *Population Distribution and Migration (Draft prepared for the International Conference on Population and Development, Cairo, 5-14 September 1994)*, New York, S. 351
- Macura, Miroslav / David Coleman (Hrsg.) (1994): *International Migration: Regional Processes and Responses*. Economic Studies No. 7. United Nations Economic Commission for Europe, United Nations Population Fund. New York and Geneva
- Martin, Philip L. (1993): *The migration issue*. In: King, Russell (1993): *The new geography of European migration*. London: Belhaven
- Miles, Robert / Dietrich Thränhardt (Hrsg.) (1995): *Migration and European integration. The dynamics of inclusion and exclusion*. London: Pinter Publishers
- OECD (1987): *The future of migration*. Paris
- OECD (1993): *The changing course of international migration*. Paris
- OECD: SOPEMI – Trends in international migration. *Verschiedene Jahrgänge*, Paris
- OECD (1994a): *Migration and development - New partnerships for co-operation*. Paris
- OECD (1994b): *The temporary employment of foreigners in France and the United Kingdom*. Document DEELSA/ELSA/WP2 (94) 3. Paris
- Quinet, Alain (1994): *Conséquences économiques des migrations Est-Ouest*. In: *futuribles*, No. 188, juin 1994, S. 33-38
- Rudolph, Hedwig / Mirjana Morokvasic (Hrsg.) (1993): *Bridging states and markets: international migration in the early 1990s*. WZB. Berlin: edition sigma, Rainer Bohn Verlag
- Rürup, Bert / Werner Sesselmeier (1995): *Gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Überlegungen zu neuen Beschäftigungsformen: Werkvertragsarbeitnehmer und EU-Selbständige in der Bauwirtschaft*. In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*. Tübingen: Mohr
- Russell, Sharon Stanton / Michael S. Teitelbaum (1992): *International migration and international trade*. World Bank Discussion Papers No. 160. Washington
- Salt, John / Allan Findlay (1989): *International migration of highly skilled manpower: theoretical and development issues*. In: OECD (Development Centre): *The impact of international migration on developing countries*. Paris, S. 159 ff.
- Salt, John (1993): *Current and future international migration trends in Europe*. Strasbourg: Council of Europe
- Salt, John u. a. (1994): *Europe's International Migrants - Data Sources, Patterns and Trends*. London: HMSO
- Salt, John (1995): *Current and future trends in international migration in Europe*. Document CDMG (95) 6E. Council of Europe, Strasbourg
- Sandbrink, Stefan (1995): *Die Beschäftigung von osteuropäischen Werkvertrags-Arbeitnehmern in der BRD*. Vortrag auf dem SAMF-Workshop 30.11.-1.12.95
- Simon, Julian (1989): *The economic consequences of immigration*. Oxford u.a.: Basil Blackwell Ltd.
- Stalker, Peter (1994): *The work of strangers: A survey of international labour migration*. Geneva: International Labour Office
- Steineck, Alexander (1995): *Der europäische Schwarzmarkt für Zuwanderer: Effektivität und Effizienz von Kontrollinstrumenten*. In: *Außenwirtschaft*, Heft IV, S. 571-592
- Straubhaar, Thomas (1988): *Labour Migration within a Common Market: Some aspects of EC experience*. In: *Journal of Common Market Studies*, September 1988, S. 46
- Teitelbaum, Michael S. (1993): *Effects of economic development on emigration pressures in sending countries*. In: OECD (1993): *The changing course of international migration*. Paris, S. 162
- Teitelbaum, Michael S. / Myron Weiner (Hrsg.) (1995): *Threatened peoples, threatened borders - World Migration and U.S. Policy*. New York, London: W. W. Norton & Company
- Treibel, Annette (1990): *Migration in modernen Gesellschaften: Soziale Folgen von Einwanderung und Gastarbeit*. Weinheim, München: Juventa Verlag
- United Nations (1994): *Population Distribution and Migration. Proceedings of the United Nations Expert Meeting on Population Distribution and Migration, Santa Cruz, Bolivia, 18-22 January 1993 (convened in preparation for the International Conference on Population and Development, Cairo, 5-14 September 1994)*
- US Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development (1990): *Unauthorized migration: An economic development response*. Report. Washington: U.S. Government Printing Office
- Werner, Heinz (1993): *Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt. Vergleich von Frankreich, Deutschland, Niederlande und Schweden*. In: *MittAB 3*, S. 348-361
- Werner, Heinz (1994a): *Regional economic integration and migration: the European case*. In: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 534, July 1994, S. 147-164
- Werner, Heinz (1994b): *Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen: Das Beispiel Europa*. In: *MittAB 3*, S. 232-245
- Werner, Heinz (1994c): *Integration of foreign workers into the labour market - France, Germany, the Netherlands and Sweden*. International Labour Office, World Employment Programme, Working Paper. Geneva
- Werner, Heinz (1994d): *Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt – Deutschland, Frankreich, Niederlande, Schweden. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 178*. Nürnberg, S. 85-173
- Werner, Heinz (1995): *Temporary migration for employment and training purposes and relevant international agreements*. Document MG-R-MT (94) 5 final. Council of Europe, Strasbourg