

Pöhlmann, Hartmut

Article — Digitized Version

Es fehlt eine langfristige Strategie!

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Pöhlmann, Hartmut (1974) : Es fehlt eine langfristige Strategie!,
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 4, pp. 199-202

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134671>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ausländerpolitik

Es fehlt eine langfristige Strategie!

Hartmut Pöhlmann, Würzburg

K

Die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Probleme der Ausländerbeschäftigung stellen sich nicht erst bei rezessiver Konjunkturlage und zunehmenden Beschäftigungssorgen. Zu lange hat die Bundesregierung die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte als temporäre Erscheinung behandelt und versäumt, eine langfristige Konzeption ihrer Ausländerpolitik zu entwickeln.

Die bislang praktizierte Rotationspolitik erleichterte es, die Probleme der Ausländerbeschäftigung ungelöst vor sich herzuschieben. Die Bundesregierung wurde deshalb unvorbereitet von der Entwicklung überrascht, daß sich allein im Zeitraum 1968 bis 1972 die Ausländerbeschäftigung von 1,1 auf 2,3 Millionen mehr als verdoppelte. Zusammen mit den Familienangehörigen halten sich damit gegenwärtig rund 4 Mill. Ausländer in der Bundesrepublik auf. Die erst 1973 intensivierten Bemühungen, eine Konzeption für die Ausländerpolitik zu erarbeiten, und der kürzlich überhastet verhängte Anwerbungsstopp verstärken den Eindruck der Planlosigkeit. Es ist höchste Zeit, daß die bisherige konzeptionslose Politik des Treibenlassens aufgegeben wird. Das im Juni 1973 beschlossene Aktionsprogramm zur Ausländerbeschäftigung stellt erst einen ersten Schritt in die richtige Richtung dar.

Die Ausländerpolitik hat von folgenden Fakten auszugehen: In welchem Umfang ausländische Bevölkerungsteile in die Bundesrepublik strömen hängt u. a. vom Arbeitskrätereservoir der Abgabeländer, dem Arbeitskräftebedarf der deutschen Wirtschaft, der Differenz im Lohnniveau des Empfänger- und des Abgabelandes sowie der materiellen Ausgestaltung des Ausländerrechts ab. Als Folge des geringen natürlichen Wachstums der deutschen Bevölkerung, der Verlängerung der Schul- und Berufsausbildung, des früheren Ausscheidens aus dem Erwerbsleben infolge der flexiblen Altersgrenze und der zunehmenden Frühinvalidität sowie der starken Arbeitszeitverkürzungen wird die deutsche Wirtschaft auch weiterhin auf die Beschäftigung eines umfangreichen Kontingents ausländischer Arbeitskräfte angewiesen sein.

Nach übereinstimmender Meinung verfügt die Bundesrepublik gegenwärtig über ein als liberal zu bezeichnendes Ausländerrecht. Eine aus humanitären Gründen begrüßenswerte weitergehende Liberalisierung, etwa in der Form, daß Ausländer generell einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung erhalten, würde den Zustrom sehr stark erhöhen, weil die Bundesrepublik als wirtschaftlich hochentwickeltes Land mit hohem Lohnniveau unter einem starken Einwanderungsdruck seitens der Staatsangehörigen weniger entwickelter Länder steht. So warten gegenwärtig allein mehr als eine Million Türken auf ihre Vermittlung in die Bundesrepublik.

Durch eine stärkere Liberalisierung des Ausländerrechts würde der Bundesregierung aber auch weitgehend die Möglichkeit entzogen, mit Hilfe des Instruments der Aufenthaltsgenehmigung den Zustrom ausländischer Bevölkerungsteile im Hinblick auf die sozialen, gesellschaftspolitischen und ökonomischen Gegebenheiten und Bedürfnisse der Bundesrepublik zu steuern. Wegen der Freizügigkeit der Arbeitskräfte im EG-Raum kann die Bundesregierung bereits heute nur einen Teil der Zuwanderung autonom regulieren. Ihr Aktionsradius wird sich zudem in naher Zukunft durch Assoziierungsabkommen mit Drittländern noch wesentlich verkleinern.

Hartmut Pöhlmann, 31, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Wirtschaftspolitik der Universität Würzburg.

Aufgrund ihrer hohen Bevölkerungsdichte und der bereits durch die heimische Bevölkerung weitgehend ausgelasteten sozialen Infrastruktur kann die Bundesrepublik nicht als klassisches Einwanderungsland angesehen werden. Daher erreicht die soziale Infrastruktur in der Bundesrepublik die Grenze ihrer Aufnahmefähigkeit wesentlich früher als der Arbeitsmarkt. Bislang bestimmten ausschließlich die Marktkräfte, insbesondere die Nachfrage der Unternehmen nach ausländischen Arbeitnehmern, in welchem Umfang solche Arbeitskräfte beschäftigt wurden. Da trotz erheblicher volkswirtschaftlicher Kosten in den Ballungsgebieten und staatlicher Folgelasten die Ausländerbeschäftigung nach wie vor einzelwirtschaftlich lohnend ist und Arbeitskräfte in den Anwerbeländern auf absehbare Zukunft in ausreichendem Umfang vorhanden sein werden, kann schwerlich ohne staatliche Eingriffe mit einer Begrenzung des Arbeitskräfteimports gerechnet werden. Damit droht die Gefahr, daß die soziale Infrastruktur der Bundesrepublik in einem Maße überlastet wird, das nicht mehr zu tolerieren ist.

Integration versus Rotation

Zur Lösung der vielfältigen Probleme des Arbeitskräfteimports muß in einem ersten Schritt die Konzeption der Zuwanderungspolitik festgelegt werden. Als Alternativen bieten sich die Konzepte der Rotation und der Integration der ausländischen Arbeitskräfte an.

Das Rotationskonzept, das die Bundesregierung bisher propagiert hat, geht davon aus, daß bei grundsätzlich zeitlich befristetem Aufenthalt in die Heimatländer zurückkehrende ausländische Arbeitnehmer laufend durch Neuanwerbungen ersetzt werden. Dem Integrationskonzept liegt dagegen die Vorstellung zugrunde, daß ausländische Arbeitskräfte langfristig einen unverzichtbaren Bestandteil des inländischen Arbeitspotentials darstellen. Sie können sich daher zeitlich unbegrenzt in der Bundesrepublik aufhalten und müssen aus sozialen und humanitären Erwägungen voll in die deutsche Gesellschaft integriert werden.

Beide Konzepte weisen gesamtwirtschaftliche, soziale und humanitäre Vor- und Nachteile auf. Die Vorzüge des Rotationsprinzips bestehen in der verhältnismäßig geringen Inanspruchnahme der Infrastruktur als Folge des begrenzten Familiennachzugs und des hohen, nicht konsumierten Beitrags der ausländischen Arbeitskräfte zum Bruttoinlandsprodukt. Außerdem entspricht das Rotationsprinzip den Wünschen und Absichten des überwiegenden Teils der Gastarbeiter und den Interessen der Abgabeländer, in denen die Rückkehrer und die Gastarbeiterüberweisungen wichtige entwicklungspolitische Funktionen erfüllen.

Wesentliche Nachteile des Rotationskonzepts sind der relativ unproduktive Einsatz der ausländischen Arbeitskräfte, da die zurückkehrenden Arbeitnehmer laufend durch umfangreiche Neuanwerbungen ersetzt werden müssen, die dadurch ständig anfallenden hohen Anwerbungs- und Einarbeitungskosten, die äußerst unbefriedigenden Lebensbedingungen der ausländischen Arbeitskräfte und die Gefahr des Auftretens weiterer sozialer Härten, die aus einer schematischen Befristung der Aufenthaltsdauer erwachsen.

Demgegenüber liegen die Vorteile des Integrationskonzepts in der Möglichkeit, die Lebensbedingungen der ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik wirksam zu verbessern und durch den produktiven Einsatz dieser Beschäftigten den Umfang der Ausländerbeschäftigung zu begrenzen. Zu den Nachteilen der Integrationspolitik zählen der außerordentlich hohe öffentliche Finanzbedarf für Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser, Freizeitheime und Wohnungen, der die Rentabilität der Ausländerbeschäftigung in Frage stellt, sowie möglicherweise auftretende außenpolitische Komplikationen, da die Abgabeländer an einer Integration ihrer Arbeitskräfte in die deutsche Gesellschaft nicht interessiert sind.

Optimale Strategie

Eine optimale Strategie der Ausländerpolitik muß die Bedürfnisse der deutschen Gesellschaft und Wirtschaft sowie die Wünsche und Pläne der Ausländer in bestmöglicher Weise in Einklang bringen. Offensichtlich ist dies weder bei der konsequenten Verfolgung des Rotations- noch des Integrationskonzepts der Fall. Zudem muß berücksichtigt werden, daß die Gruppe der ausländischen Arbeitskräfte hinsichtlich ihrer Wünsche und Ziele heterogen ist.

Nach den neuesten Befragungsergebnissen beabsichtigen rund 20% der ausländischen Beschäftigten auf Dauer in der Bundesrepublik zu bleiben. Addiert man zu diesen 470 000 Beschäftigten deren Familienangehörige in Höhe von rund 330 000, wollen sich also etwa 800 000 Ausländer in der Bundesrepublik niederlassen. Die soziale Eingliederung dieser Ausländerbevölkerung, deren Anteil an der Wohnbevölkerung etwas über ein Prozent beträgt, überfordert keineswegs die Integrationsfähigkeit der deutschen Gesellschaft.

Problematischer sind die rund 80% der ausländischen Beschäftigten, die nicht integrationswillig sind. Diese Gruppe fühlt sich als Auswanderer auf Zeit; bei ihr herrscht der Wunsch nach Rückkehr in die Heimatländer zu einem selbstgewählten Zeitpunkt vor. Davon zeugen vor allem die umfangreichen Geldüberweisungen und die Geldan-

lage in den Heimatländern. Gegenüber dieser Gruppe der Ausländer ist die Verfolgung eines gemäßigten Rotationskonzepts sinnvoll.

Da separate Strategien gegenüber den niederlassungs- und rückkehrwilligen Ausländern praktisch nicht durchführbar sind und Ungerechtigkeiten mit sich bringen, kommt nur ein mittleres Konzept der zeitlich begrenzten Integration der Ausländer in Frage. Dabei wird unter Verzicht auf die Festlegung einer Höchstaufenthaltsdauer die zeitlich befristete Integration der Ausländer gefördert und gleichzeitig ausreichend Vorsorge getroffen, daß die Wiedereingliederung in die Heimatländer reibungslos vollzogen werden kann. Wesentliche Voraussetzung einer solchen Politik sind

Einführung eines abgestuften Aufenthaltsrechts, das unter bestimmten Bedingungen einen Daueraufenthalt ermöglicht;

Einengung des bislang weitgehenden Ermessensspielraumes der Ausländerbehörden durch Konkretisierung und Beschränkungen der Ausweisungsgründe auf klar umschriebene Tatbestände.

Marktinkonforme Regulierung

Nach der Festlegung der langfristigen Konzeption der Zuwanderungspolitik muß in einem weiteren Schritt der gesellschafts- und wirtschaftspolitisch zweckmäßige Umfang der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik bestimmt und mit Hilfe des wirtschaftspolitischen Instrumentariums realisiert werden.

Zwar ist es gegenwärtig nicht möglich, den zahlenmäßigen Umfang der Ausländerbeschäftigung zu bestimmen, bei dem die kurzfristigen, insbesondere konjunkturpolitischen Vorteile der Ausländerbeschäftigung durch langfristige Nachteile kompensiert werden. Die übereinstimmende Meinung geht aber in die Richtung, daß bei dem gegenwärtigen Umfang der Ausländerbeschäftigung eine Begrenzung des Zustroms gesamtwirtschaftlich von Vorteil wäre. Wie die Erfahrungen in der Schweiz deutlich zeigen, sind Maßnahmen, die auf einen schnellen und spürbaren Abbau der Ausländerbeschäftigung abzielen, wegen der damit verbundenen beträchtlichen Friktionsverluste wenig sinnvoll. Die Instrumente sollten daher an der Zuwachsrate der Ausländerbeschäftigung ansetzen mit dem Ziel, sie allmählich zu verringern und schließlich den Umfang der Ausländerbeschäftigung zu stabilisieren bzw. auf das volkswirtschaftlich zuträgliche Maß zu reduzieren.

Zu diesem Zweck kann unter Ausschluß der Grenz- und Saisonarbeitskräfte sowie der Beschäftigten aus den EG-Ländern ein sogenannter Globalplafond festgelegt werden. Er kann als starre Grenze oder als dynamischer Richtwert

VERÖFFENTLICHUNGEN

DES INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK AN DER UNIVERSITÄT ZU KÖLN

Untersuchungen:

Bd. 25: Rolf Hasse

Theorie und Politik des Embargos. Köln 1973, 560 S. brosch. DM 24.—

Bd. 26: Alexander Domsch

Harmonisierung der sozialen Sicherungen in der EWG. Köln 1973, 220 S. brosch. DM 13.—

Bd. 27: Bernhard Laetsch

Die Devisenbewirtschaftung Frankreichs seit 1968. Köln 1973, 175 S. brosch. DM 12.—

Bd. 28: Peter Urban

Zur wissenschaftstheoretischen Problematik zeitraumüberwindender Prognosen. Köln 1973, 243 S. brosch. DM 13.—

Bd. 24: Manfred Kern

Konzertierte Aktion als Versuch einer Verhaltensabstimmung zwischen Regierung und Wirtschaftsverbänden. Köln 1973, 200 S. brosch. DM 12.—

Bd. 23: Volker Merx

Arbeitsmarktflexibilität und Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland. Köln 1972, 320 S. brosch. DM 19.—

Bd. 22: Hans A. Esser

Macht oder ökonomisches Gesetz. Köln 1971, 352 S. brosch. DM 17.—

Bd. 21: Burghard Brock

Vermögensbildung — Zuteilung oder Konsumverzicht? Köln 1971, 236 S. brosch. DM 12.—

Bd. 20: Peter Cramer

Der direkte internationale Preiszusammenhang. Köln 1971, 295 S. brosch. DM 15.—

Untersuchungen und die Zeitschrift Wirtschaftspolitische Chronik (3 Hefte, 35.— DM) sind zu beziehen durch jede Buchhandlung oder durch das Institut

(5 Köln 41, Lindenburger Allee 32, Tel. 470 42 71)

ausgestaltet werden. Weitere Möglichkeiten, die gegenwärtig diskutiert werden, bestehen in der Teilplafondierung, d. h. der Festlegung von Kontingenten für bestimmte Nationalitäten, Qualifikationen oder Regionen.

Die Nachteile der Plafondierung sind offenkundig:

- Sie ist ein marktinkonformes Instrument und erfordert einen erheblichen Verwaltungs- und Kontrollapparat.
- Bestrebungen, die Kontingente zu umgehen, führen zu einer verstärkten illegalen Einwanderung und leiten im Falle einer Plafondierung in den Ballungsgebieten den Zustrom in weniger verdichtete Regionen der Bundesrepublik, so daß hier die Gefahr einer Erhöhung der Arbeitslosenquote bei den deutschen Beschäftigten besteht.
- Bei der Einführung von Kontingenten für bestimmte Gastarbeiternationalitäten sind außenpolitische Komplikationen nicht auszuschließen.

Marktkonforme Ausländerpolitik

Aufgrund dieser Nachteile der Plafondierung sollte zunächst mit Hilfe von marktkonformen Maßnahmen, die sowohl auf der Seite des Arbeitsangebots als auch der -nachfrage ansetzen müssen, versucht werden, die Zuwanderung zu begrenzen. Auf der Seite des Arbeitsangebots muß sichergestellt werden, daß der Ausschöpfungsgrad des heimischen Arbeitspotentials, der in strukturschwachen Gebieten der Bundesrepublik beträchtlich unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegt, erhöht und der Einsatz der heimischen Arbeitskräfte produktiver gestaltet wird. Dies kann durch Förderung der Frauenerwerbstätigkeit, der Teilzeitbeschäftigung, der Berufsberatung, Berufsausbildung, Weiterbildung und Umschulung, aber auch durch verstärkte Anreize zur Unternehmensansiedlung in strukturschwachen Gebieten erfolgen.

Eine weitere Maßnahmengruppe hat bei der Verbesserung des Einsatzes der Gastarbeiter anzusetzen. Hierzu sind vor allem eine gezielte Anwerbung und strengere Auswahl der Gastarbeiter im Anwerbungsverfahren, die Förderung der Bildung und beruflichen Ausbildung durch vorbereitende Lehrgänge in den Heimatländern sowie eine Stärkung des bislang nur sehr schwach ausgeprägten Weiterbildungswillens erforderlich. Der produktive Einsatz der Gastarbeiter kann weiterhin durch die Aufhebung der Bindung an einen bestimmten Betrieb und durch eine grundlegende Verbesserung der Wohnungsverhältnisse sowie des Betreuungswesens gefördert werden. Da von den genannten Maßnahmen allenfalls langfristig eine Begrenzung der Zuwanderung zu erwarten ist, muß im Falle einer dramatischen Zuspitzung

zu marktinkonformen Mitteln gegriffen werden, etwa in der Form eines zeitlich begrenzten Anwerbungsstopps.

Auf der Nachfrageseite sollte durch verstärkte staatliche Förderung von Rationalisierungsinvestitionen sichergestellt werden, daß sich die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften verringert. Zu diesem Zweck hat sich die Bundesregierung kürzlich entschlossen, durch eine drastische Erhöhung der Vermittlungspauschale, strengere Vorschriften über die wohnliche Unterbringung und verschärfte Kontrollen der Einhaltung dieser Vorschriften den Produktionsfaktor ausländische Arbeitskräfte zu verteuern.

Die beabsichtigte Anwendung des Grundsatzes, die volkswirtschaftlichen Folgelasten der Ausländerbeschäftigung den Unternehmen anzulasten, ist wegen des unlösbaren Zurechnungsproblems nur in der Form einer allgemeinen, pro beschäftigten Ausländer zu entrichtenden Abgabe möglich. Die Einführung einer solchen Ausländerabgabe ist aber nur dann sinnvoll, wenn sichergestellt ist, daß der Staat ihr Aufkommen tatsächlich für die Bereitstellung der erforderlichen Infrastrukturleistungen verwendet und nicht, wie dies bisher der Fall war, die staatlichen Mehreinnahmen primär als willkommene Ausweitung der Finanzmasse ansieht und überwiegend für andere, nicht unmittelbar mit dem Arbeitskräfteimport zusammenhängende staatliche Aufgaben verausgabt. Daher sollte das Aufkommen einer solchen Beschäftigungsabgabe vollständig den Kommunen zufließen, deren Haushalte die Hauptlast der als Folge des Arbeitskräfteimports notwendigen staatlichen Investitionen tragen müssen.

Verlagerung von Produktionen

Eine weitere Maßnahmengruppe müßte bei einer Förderung der Verlagerung von Produktionsstätten oder Teilen des Produktionsprozesses in die Heimatländer der ausländischen Arbeitskräfte ansetzen. Zwar stehen der Substitution des Arbeitskräfteimports durch den Kapitalexport erhebliche Schwierigkeiten entgegen, dennoch kann langfristig von dem kombinierten Einsatz der genannten Maßnahmen in Verbindung mit verstärkten Direktinvestitionen in den Heimatländern der Gastarbeiter am ehesten erwartet werden, daß auch ohne Beeinträchtigung der entwicklungspolitischen Zielsetzungen eine allmähliche Stabilisierung der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik erreicht werden kann. Auf lange Sicht sollte sich die Zuwanderungspolitik an dem regionalpolitischen Grundsatz orientieren, daß es aus sozialen und humanitären Gründen vorteilhafter ist, die Industrie zum Menschen zu bringen und nicht umgekehrt die Menschen zur Industrie.