

Ausländische Beschäftigte in Deutschland

erstellt von Urmila Goel am 16.08.1997

1. Einleitung	1
2. Zum Begriff „Ausländer“	2
3. Rechtliche Grundlagen	2
4. Ausländerbeschäftigung	7
5. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt	21
6. Ausländische Beschäftigte und die Sozialversicherung	27
7. Ausblick	30
Statistischer Anhang	31

1. Einleitung

„Die hohe Zuwanderung ist bis heute ein maßgebender Faktor der derzeitigen Arbeitsmarktsituation.“¹ - In Zeiten eines angespannten Arbeitsmarktes ist jeder bemüht, den Schuldigen zu finden. Zu den beliebtesten Sündenböcken gehören dabei immer wieder die ausländischen Beschäftigten. Jene die gerufen worden, um das Wirtschaftswachstum anzukurbeln, werden dann zu ungeliebten „Gästen“. So werden auch heute wieder arbeitslose Deutsche gegen ausländische Mitbürger aufgerechnet. Das Ergebnis suggeriert, am besten wäre es, wenn alle gingen, da dies aber kaum durchzusetzen ist, sollen auf jeden Fall keine neue mehr kommen und den bereits inländischen Ausländern soll die Rückkehr in ihre „Heimat“ nahegelegt werden.

Grundlage dieser Argumentation sind allerdings kaum wirtschaftswissenschaftliche Überlegungen. Wirtschaftsprozesse werden stark vereinfacht und statisch gesehen, dynamische Effekte von Zuwanderung werden fast gänzlich außer acht gelassen. Es ist deshalb nötig, die Auswirkungen von Ausländerbeschäftigung auf den Arbeitsmarkt und die gesamtwirtschaftliche Lage systematisch zu analysieren. Dieser Ansatz soll keineswegs dazu dienen, mittels einer ökonomischen Kosten-Nutzen-Analyse den wirtschaftlichen Nutzen von Ausländern zu errechnen und diesen als alleinige Basis für Politikentscheidungen zu benutzen, da dies mit der grundgesetzlich geschützten Menschenwürde nicht in Einklang zu bringen wäre. Schließlich sind Menschen, gleich welcher Staatsbürgerschaft, keine Waren. Trotzdem müssen aber die wiederholten wirtschaftlichen und pseudo-wirtschaftlichen Argumente der öffentlichen Diskussion auf

¹ Aus dem „Arbeitsmarktpolitischen 6-Punkte-Katalog“ der CSU-Landesgruppe vom Januar 1997.

ihre empirische und wissenschaftliche Fundierung überprüft werden. Dies soll im Folgenden geschehen.

2. Zum Begriff „Ausländer“

Wie immer wenn es um die „Ausländer“ geht, gibt es auch in diesem Zusammenhang ein begriffliches Problem. Rechtlich ist ein Ausländer jemand, der oder die die deutsche Staatsangehörigkeit nicht besitzt. Dieses Kriterium wird auch angewandt, wenn Statistiken erstellt werden. Die Bezeichnung Ausländer sagt daher nichts über die Migrationsgeschichte des Einzelnen aus. Neu Zugewanderte werden nicht nur mit Menschen, die bereits dreißig Jahre in Deutschland leben, zusammen betrachtet, sondern auch mit denen, die in Deutschland geboren wurden, aber keine deutschen Eltern haben. Nicht enthalten sind allerdings all jene, die in den letzten Jahren nach Deutschland migriert sind und sofort die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten haben, sowie all diejenigen, die sich haben einbürgern lassen. Die Kategorien Ausländer und Deutsche lassen sich also nicht mit Zuwanderern und Ansässigen gleichsetzen. Noch weniger entspricht der rechtliche Ausländer dem „Ausländer“ der Stammtische. Denn zu der letzten Kategorie zählen sicher nicht hierlebende Niederländer oder Australier wohl aber eingebürgerte Türken oder Afro-Deutsche. Desweiteren kann man den Statistiken nur zum Teil entnehmen, ob es sich um Ausländer mit einem dauerhaften Wohnsitz in Deutschland, also den tatsächlichen Migranten, handelt oder um solche, die nur vorübergehend einer Arbeit im Inland nachgehen. Einer empirischen Betrachtung von Ausländerbeschäftigung sind deshalb enge Grenzen gesetzt und der Bedarf an sorgfältiger Differenzierung ist erheblich.

3. Rechtliche Grundlagen

Grundsätzlich benötigen alle ausländischen Arbeitnehmer nach § 19 Abs. 1 AFG (Arbeitsförderungsgesetz) eine Arbeitserlaubnis, so sie nicht von dieser Pflicht befreit sind. Es wird zwischen der allgemeinen und der besonderen Arbeitserlaubnis unterschieden. Die besondere Arbeitserlaubnis wird unabhängig von der Lage und Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und ohne eine Beschränkung auf bestimmte Betriebe bzw. Tätigkeiten erteilt. Sie eröffnet damit einen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt und gestattet auch einen kurzfristigen Wechsel des Arbeitsplatzes ohne Einschaltung des Arbeitsamtes. Die allgemeine Arbeitserlaubnis hingegen wird gerade nicht allgemein oder umfassend für den gesamten Arbeitsmarkt erteilt, sondern nur für eine bestimmte Tätigkeit oder einen bestimmten Betrieb. Sie ist grundsätzlich abhängig von einer sogenannten „Arbeitsmarkt- oder Vorrangprüfung“, daß heißt vor der Erteilung einer solchen allgemeinen Arbeitserlaubnis muß das Arbeitsamt unter

Berücksichtigung der Verhältnisse des Einzelfalles „nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes“ bis zu vier Wochen prüfen, ob nicht der offene Arbeitsplatz durch einen bevorrechtigten Arbeitssuchenden besetzt werden kann. Hierbei muß der Arbeitgeber mitwirken. Insgesamt sind die Regelungen für die Erteilung von Arbeitserlaubnissen nicht nur sehr unsystematisch und kompliziert, sondern zu dem in verschiedenen Vorschriften verstreut. In der Regel ist der jeweilige Aufenthaltsstatus sowie die Dauer des Aufenthaltes in Deutschland ausschlaggebend.²

Von der Arbeitserlaubnispflicht befreit sind aufgrund der europarechtlich garantierten Freizügigkeit Staatsangehörige aus den EU-Mitgliedstaaten sowie deren Familienangehörige, unabhängig von deren Staatsbürgerschaft. Desweiteren führt § 9 AEVO (Arbeitserlaubnisverordnung) arbeitserlaubnisfreie Beschäftigungen auf. Hiervon betroffen sind Ausländer mit einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis, die in Deutschland geboren sind, Ausländer mit einer Aufenthaltsberechtigung nach § 27 AuslG (Ausländergesetz)³, sowie unter anderen Künstler, Wissenschaftler und Sportler⁴. All diese Gruppen von Ausländern sind damit auf dem Arbeitsmarkt den Deutschen gleichgestellt. Die Gründe hierfür liegen im Europarecht, dem Daueraufenthalt der Betroffenen in Deutschland bzw. in ihrer geringen Bedeutung für den Arbeitsmarkt sowie dem öffentlichen Interesse an ihrer Beschäftigung.

Den individuellen Lebensumständen, die einen dauernden Aufenthalt in Deutschland wahrscheinlich machen, wird auch mit der besonderen Arbeitserlaubnis Rechnung getragen. Nach § 2 AEVO haben hierauf vor allem ausländische Arbeitnehmer nach fünf Jahren rechtmäßiger abhängiger Beschäftigung, ausländische Ehegatten, Kinder und gegebenenfalls auch Eltern von Deutschen, wenn sie mit diesen in einer familiären Lebensgemeinschaft leben, Ausländer nach sechsjährigem ununterbrochenem Aufenthalt in Deutschland, die im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder einer Aufenthaltsbefugnis gemäß §§ 15, 17 oder 30 AuslG sind, sowie anerkannte Asylbewerber und Flüchtlinge Anspruch. Diese Personengruppen unterliegen damit nicht der Arbeitsmarktsteuerung.

Diese kann ausschließlich bei der allgemeinen Arbeitserlaubnis angewandt werden. Nur wenn kein Deutscher sowie kein von der Arbeitserlaubnispflicht befreiter Ausländer bzw. keiner mit einer besonderen Arbeitserlaubnis für einen bestimmten Arbeitsplatz zur Verfügung stehen, kann einem nicht bevorrechtigten Ausländer für diesen eine

² Es ist zur Zeit eine Gesetzesänderung in Arbeit, die das Arbeitserlaubnisrecht neu strukturieren soll.

³ Wesentliche Voraussetzung hierfür ist in der Regel, daß der Ausländer seit acht Jahren eine Aufenthaltserlaubnis besessen hat.

⁴ Diese Gruppen von Berufstätigen sind statistisch und arbeitsmarktpolitisch nicht relevant.

allgemeine Arbeitserlaubnis erteilt werden. Die Arbeitsbedingungen dürfen dabei nach § 6 Abs. 1 Nr. 3 AEVO nicht ungünstiger sein als diejenigen von vergleichbaren deutschen Arbeitnehmern. Seit 1993 ist die Geltungsdauer der allgemeinen Arbeitserlaubnis auf ein Jahr begrenzt. Über eine Verlängerung wird abhängig von einer erneuten individuellen Überprüfung der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes entschieden. Sie kann sowohl für Ausländer mit gewöhnlichen Aufenthalt im Inland wie für solche mit Wohnsitz im Ausland erteilt werden. Letzteres gilt insbesondere für Saisonarbeiter und Werkvertragsarbeiter.

Bei der erstmaligen Erteilung einer allgemeinen Arbeitserlaubnis bestehen, integrationspolitisch wenig hilfreiche, Wartezeiten. Diese ergeben sich allgemein aus § 19 Abs. 1 Satz 4 AFG in Verbindung mit § 2 Abs. 2 AEVO. Ausländische Ehegatten und Kinder mit einer Aufenthaltserlaubnis oder -bewilligung haben in den ersten vier Jahren keinen Anspruch auf eine Arbeitserlaubnis, wenn der Ausländer selbst nur eine befristete Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsbewilligung besitzt. Für ausländische Ehegatten und Kinder von Ausländern, die sowohl eine Arbeitserlaubnis wie auch eine Aufenthaltsbefugnis oder eine Duldung nach § 55 AuslG besitzen, gilt eine Wartezeit von einem Jahr. Gleiches gilt für Ausländer mit bestimmten Abschiebungshindernissen⁵. Bisher hatten auch Asylbewerber im Asylverfahren nach dem maximal sechswöchigen Erwerbstätigkeitsverbot nach § 61 AsylVfG (Asylverfahrensgesetz) einen Anspruch auf eine allgemeine Arbeitserlaubnis, dieser ist aber vor kurzem durch das Arbeitsministerium faktisch abgeschafft worden.

Eine Arbeitserlaubnis ist, unter anderem durch diese Wartezeiten, in der Regel den inländischen Ausländern vorbehalten. Ausländer mit Wohnsitz im Ausland können nach § 19 Abs.1 Satz 3 AFG nur für eine maximale Beschäftigungsdauer von drei Monaten eine Erlaubnis erhalten.⁶ Einer direkten Arbeitsmigration ist so ein Riegel vorgeschoben. Es gibt allerdings etliche Ausnahmen, die in bestimmten Fällen Ausländern mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland eine Arbeitsaufnahme in Deutschland ermöglichen. Die Regelungen hierzu sind zu finden in der AAV (Arbeitsaufenthaltsverordnung), der ASAV (Anwerbestoppausnahme- Verordnung) und zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Die Gewährung von Ausnahmen sind entweder arbeitsmarkt- oder außenpolitisch begründet. So können z.B. qualifizierte Fachkräfte, für die Bedarf in Deutschland besteht, sowie Führungskräfte und Arbeitnehmer aus anderen westlichen Staaten wie den U.S.A. und der Schweiz vergleichsweise einfach eine Arbeit aufnehmen. Außerdem wird es Arbeitskräften aus den osteuropäischen

⁵ §§ 51, 53 und 54 AuslG.

⁶ In der Regel wird die Arbeitserlaubnis gewährt, um einer Saisonarbeit nach zu gehen. Genaueres ist unter anderem in § 1 Abs. 3 AEVO geregelt.

Ländern ermöglicht, in Deutschland zu arbeiten und sich hierdurch zu qualifizieren.⁷ Durch diesbezügliche Regelungen wird zum einen der Migrationsdruck aus der Region kanalisiert und zum anderen ein Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der Reformstaaten geleistet. Die Arbeitsmigration aufgrund der Ausnahmeregelungen ist allerdings im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigtenzahl in Deutschland von geringer Bedeutung. Die Ausländer auf dem deutschen Arbeitsmarkt sind überwiegend Inländer.

Auch für die größte Gruppe der in Deutschland lebenden Ausländern, für die Türken gibt es durch das Assoziierungsabkommen der EWG mit der Türkei von 1981 einige Sonderregelungen. Für sie gilt, daß sie nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung mit der allgemeinen Arbeitserlaubnis einen Anspruch auf Verlängerung dieser ohne eine weitere Vorrangprüfung haben. Nach drei Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung sind türkische Arbeitnehmer außerdem frei, sich einen neuen Arbeitgeber zu suchen, so lange kein EU-Bürger einen Vorrang genießt, und nach vier Jahren haben sie einen Anspruch auf einen freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Auch für nachziehende Familienangehörige gelten verkürzte Wartezeiten.

1995 wurden 1.365.400 Arbeitserlaubnisse erteilt, davon waren 410.300 (30%) besondere und 955.100 (70%) allgemeine. Bei der letzten Zahl darf man aber nicht den Fehler begehen, diese mit ebenso vielen (neuen) Beschäftigten gleichzusetzen. Die Statistik ist eine Fall- und nicht eine Personenstatistik, dies bedeutet, daß jede erteilte allgemeine Arbeitserlaubnis gezählt wird, unabhängig davon für wie lange sie gewährt wird und ob der betroffene Arbeitnehmer mehrere in einem Jahr, z.B. bei Arbeitsplatzwechsel, bekommen hat. Wenn man die Zahl der erteilten Arbeitserlaubnisse weiter aufschlüsselt, so kann man denn auch für 1995 feststellen, daß 350.000 die Weiterbeschäftigung eines ausländischen Arbeitnehmers bei einem Betrieb ermöglichen, 245.000 anlässlich eines Arbeitsplatzwechsels erteilt wurden und etwa 200.000 für Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer ausgestellt wurden. Es bleibt dementsprechend nur eine geringe Anzahl von allgemeinen Arbeitserlaubnissen, die erstmalig und unabhängig von besonderen Anlässen erteilt wurden.

Gesamtwirtschaftlich fällt diese Art der Arbeitserlaubnis in jedem Fall kaum ins Gewicht. 1996 hatten von den etwa 1,1 Millionen arbeitserlaubnispflichtigen Arbeitnehmern etwa 90% die besondere Arbeitserlaubnis. Interessant ist, daß dieser Prozentsatz so hoch ausfällt, obwohl die Repräsentativuntersuchung 1995⁸ gezeigt

⁷ So sind die zwischenstaatlichen Verträge zur Regelung der Werkvertrags- und Gastarbeiter auch in erster Linie mit osteuropäischen Ländern abgeschlossen worden.

⁸ U. Mehrländer, C. Ascheberg, J. Ueltzhöffer, „Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland“, Herausgeber: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Berlin, Bonn, Mannheim, 1996.

hat, daß viele der ausländischen Arbeitnehmern aus den klassischen Anwerbeländern gar nicht über ihren Anspruch auf eine besondere Arbeitserlaubnis informiert sind und ihn deshalb auch nicht ausnutzen.⁹

Insgesamt bestehen im Bereich der Arbeitserlaubnisse nur geringe arbeitsmarktpolitische Steuerungsmöglichkeit, da andere Regelungen, außenpolitische Überlegungen und integrationspolitischen Erwägungen dagegen stehen. Die Erteilung der allgemeinen Arbeitserlaubnis ist bereits so restriktiv geregelt, daß im Rahmen gesetzlicher Bestimmungen keine Konkurrenz zu Bevorrechtigten besteht. Jede weitere Einschränkungen in diesem Bereich wäre daher arbeitsmarktpolitisch sinnlos, da dann Arbeitsplätze nicht besetzt werden könnten.¹⁰

Generell kann man feststellen, daß Ausländer auf dem deutschen Arbeitsmarkt sicher nicht bevorrechtigt sondern eher benachteiligt werden. Abgesehen davon, daß ein großer Teil der Migranten eine Arbeitserlaubnis beantragen muß und dies im Falle der allgemeinen Arbeitserlaubnis für den Arbeitgeber recht unattraktiv ist, da dies für ihn mit einigem Aufwand und Wartezeit verbunden ist, gibt es auch etliche Berufe, die ihnen aufgrund ihrer Staatsbürgerschaft weitgehend verschlossen bleiben. So ist nicht nur das Beamtentum Deutschen vorbehalten, sondern auch die Approbation als Arzt oder Apotheker sowie die Zulassung zum Heilpraktiker ist an die deutsche Staatsbürgerschaft gebunden.¹¹ Außerdem kommen ausländische Staatsbürger nur eingeschränkt in den Genuß von beruflicher Fortbildung, Förderung der Berufsausbildung und ähnlichem.¹² Für Ausländer ist daher schon aus rechtlichen Gründen die Gefahr von Arbeitslosigkeit größer als für Deutsche.¹³ Diese Folge von Versuchen den Arbeitsmarkt zu regulieren, sind aber weder sozial- noch integrationspolitisch zu befürworten.

⁹ Die Repräsentativuntersuchung leitet hieraus die Forderung nach besserer Aufklärung der ausländischen Arbeitnehmer über ihre Rechte ab.

¹⁰ Es erscheint wenig sinnvoll Ausländer und Arbeitgeber dafür zu bestrafen, daß bevorrechtigte Arbeitnehmer gewisse Arbeitsplätze nicht annehmen wollen.

¹¹ Ein Ausländer, der einen dieser Berufe ergreifen will, muß sich einbürgern lassen (falls dies möglich ist). Dadurch werden Ausländer in diesen Berufen statistisch auch kaum zu erfassen sein. Durch Einbürgerungen gerade der mehr qualifizierten Ausländer ergibt sich also eine leichte Verzerrung der „Ausländer“-beschäftigung zugunsten der weniger qualifizierten Berufe.

¹² Siehe z.B. §§ 33ff, 40, 41, 53, 56ff AFG.

¹³ Deshalb müssen Ausländer auch überproportional häufig auf Sozialhilfe zurückgreifen.

4. Ausländerbeschäftigung

Wie die vielen polnischen Namen im Ruhrgebiet und die hugenottischen im Berliner Raum zeigen, ist Arbeitsmigration keine neue Erscheinung. Ganz im Gegenteil sie hat es schon immer gegeben; dort wo Arbeitskräfte gebraucht worden, sind neue zugewandert, dort wo es zu viele gab, sind sie abgewandert. Seit dem Anwerbestop 1973 und den begleitenden restriktiveren Einreisebestimmungen findet diese klassische Arbeitsmigration allerdings von und nach Deutschland fast nicht mehr statt. Abwanderungen aufgrund von schlechteren Aussichten auf dem Arbeitsmarkt kommen kaum noch vor, da eine Rückkehr nach Deutschland quasi unmöglich ist. Diejenigen ausländischen Arbeitnehmer, die bereits in Deutschland sind, bleiben hier, Familienangehörige und Flüchtlinge kommen dazu. Im Zuge der rechtlichen Veränderungen hat sich so auch die Struktur, der hier lebenden Ausländer verändert. Während in den 50er und 60er Jahren fast ausschließlich junge, arbeitsfähige Männer hierhergekommen sind und damit die Erwerbsquote unter den Ausländern sehr hoch war, hat sich die ausländische Bevölkerung inzwischen mehr der deutschen angeglichen, wobei die Altersstruktur um einiges jünger ist.¹⁴ All dies führt dazu, daß das Anwachsen des Angebots an ausländischen Arbeitskräften inzwischen kaum noch durch Neuzuwanderung bedingt ist, sondern in erster Linie durch den Eintritt der zweiten und dritten Migrantengeneration ins Berufsleben. Ausländerbeschäftigung ist also immer weniger eine Beschäftigung von Zuwanderern und immer mehr eine von Inansässigen.¹⁵

Aufgrund der anteilmäßigen Dominanz der „alten“ Arbeitsmigranten sowie deren Kindern unter den ausländischen Beschäftigten wird sich die folgende Darstellung schwerpunktmäßig mit ihnen befassen. Die neue Arbeitsmigration in der Form von Werkvertrags- und Gastarbeitnehmern sowie einiger anderer wird nur am Rande thematisiert. Ein anderes Vorgehen ist auch kaum möglich, da die zur Verfügung stehenden Statistiken nur zum Teil eine Differenzierung nach Aufenthaltsstatus, Dauer des Aufenthalts, etc. zulassen.

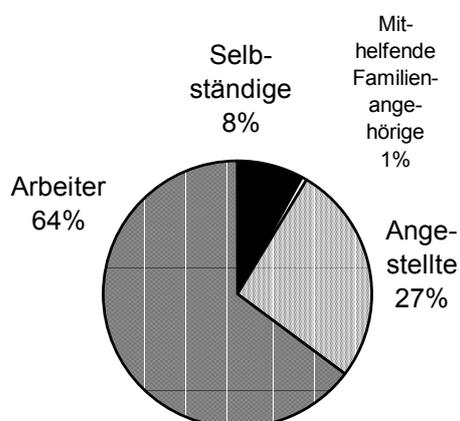
¹⁴ Die Migranten tragen so dazu bei, daß die Bevölkerung Deutschlands langsamer altert als ohne sie. Dies ist vor allem für das Sozialversicherungssystem von Bedeutung.

¹⁵ Um so mehr so als die Mehrheit der Migranten schon sehr lange in Deutschland lebt. - Die Repräsentativuntersuchung von 1995 ergab, daß von den befragten Türken, Italienern und Griechen (ohne Selbständige und Asylsuchende) 60% bereits mehr als 15 Jahre hier ansässig sind. Die Migranten haben sich mehrheitlich auf einen Daueraufenthalt eingerichtet.

Erwerbsbeteiligung

1994 lebten 6.990.500¹⁶ ausländische Staatsbürger in Deutschland, dies entspricht einem Bevölkerungsanteil von 8,6%. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes waren von diesen 2.982.000 erwerbstätig und zwar 246.000 als Selbständige¹⁷, 24.000 als mithelfende Familienangehörige, 809.000 als Angestellte und 1.902.000 als Arbeiter. Damit waren 9,0 % der Erwerbstätigen ausländische Staatsbürger.

Erwerbstätige Ausländer nach der Stellung im Beruf 1995



Die prozentuale Verteilung der ausländischen Erwerbstätigen auf die verschiedenen Bereiche unterscheidet sich damit erheblich von der allgemeinen. Nur bei den Anteilen von Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen sind die Abweichungen von den allgemeinen Quoten (8,2 % und 1,4 %) geringfügig und gleichen sich im Zeitverlauf immer weiter an. Eine Quote von Null bei den ausländische Beamte ergibt sich schon aus rechtlichen Gründen (der allgemeiner Anteil liegt bei 7,5 %). Desweiteren sind ausländische im Vergleich zu deutschen Angestellten unterrepräsentiert (27,1 % gegenüber 48,5% insgesamt) und Arbeiter überrepräsentiert (63,8 % im Vergleich zu 33,5 %).

Auch eine Betrachtung der altersspezifischen Erwerbsquoten ergibt interessante Abweichungen vom allgemeinen Durchschnitt. Bei den unter 20jährigen Ausländern liegt diese erheblich über der der gleichaltrigen Deutschen. Dies ist zum größten Teil dadurch begründet, daß viele ausländische Staatsbürger sehr viel kürzere Ausbildungszeiten haben und dadurch früher auf den Arbeitsmarkt kommen als

¹⁶ Wenn nicht anders gekennzeichnet stammen die Daten von der Bundesanstalt für Arbeit, dem statistischen Bundesamt und eigenen Berechnungen.

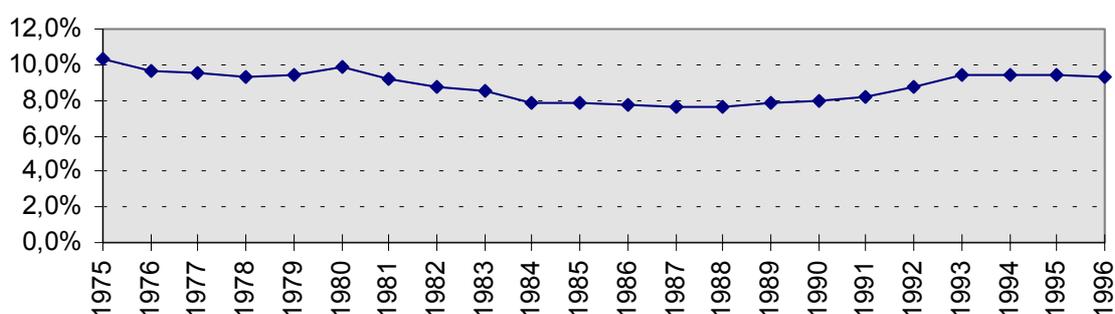
¹⁷ 131.000 der Selbständigen hatten Beschäftigte, 115.000 nicht.

Deutsche, die eine höhere Qualifikation erreichen. In der Gruppe der 20- bis 55jährigen Ausländer liegt die Erwerbsquote dann unter der allgemeinen. Je jünger die Erwerbstätigen sind desto größer ist die Abweichung (und je höher ist die Arbeitslosenquote der ausländischen Beschäftigten). Ab dem Alter von 55 Jahren steigt die Erwerbsquote der Ausländer dann aber wieder erheblich über die der gleichaltrigen Deutschen. Ein Grund dafür, daß ausländische Erwerbstätige länger im Berufsleben bleiben, ist sicher der Faktor, daß die Migranten kürzere Rentenversicherungszeiten aufweisen und deshalb durch längeres Arbeiten ihre Rente aufzubessern versuchen. Insgesamt kann man also erhebliche Unterschiede zwischen Ausländern und Deutschen in den altersspezifischen Erwerbsquoten feststellen.

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Den größten Anteil der Erwerbstätigen machen die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus. 1996 waren dies insgesamt 22.344.100, wovon 2.077.700 die ausländische Staatsbürgerschaft hatten. Dies entspricht einem Anteil von 9,3 %. Das Niveau der ausländischen Beschäftigten lag in 1996 damit um einiges unter dem Wert von 1993¹⁸ (2.183.600) und etwa auf der Höhe von 1980 (2.071.100). Auch der relative Ausländeranteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag in den 90ern etwa auf dem gleichen Niveau wie Ende der 70er.

Ausländeranteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten



Zur Zeit nimmt die Anzahl der beschäftigten Ausländer stärker ab als die Anzahl aller Beschäftigten und damit sinkt auch der Ausländeranteil etwas. Bei einer Betrachtung nach einzelnen Nationalitäten sieht man, daß die türkischen Staatsbürger, gemäß ihrem hohen Bevölkerungsanteil, den höchsten Anteil an den ausländischen

¹⁸ Anfang der 90er erforderte der Wirtschaftsboom im Folge der Vereinigung Deutschlands zusätzliche Arbeitskräfte. Hierzu trugen auch ausländische Beschäftigte bei und so kletterte ihre Anzahl auf ihr bisheriges Maximum.

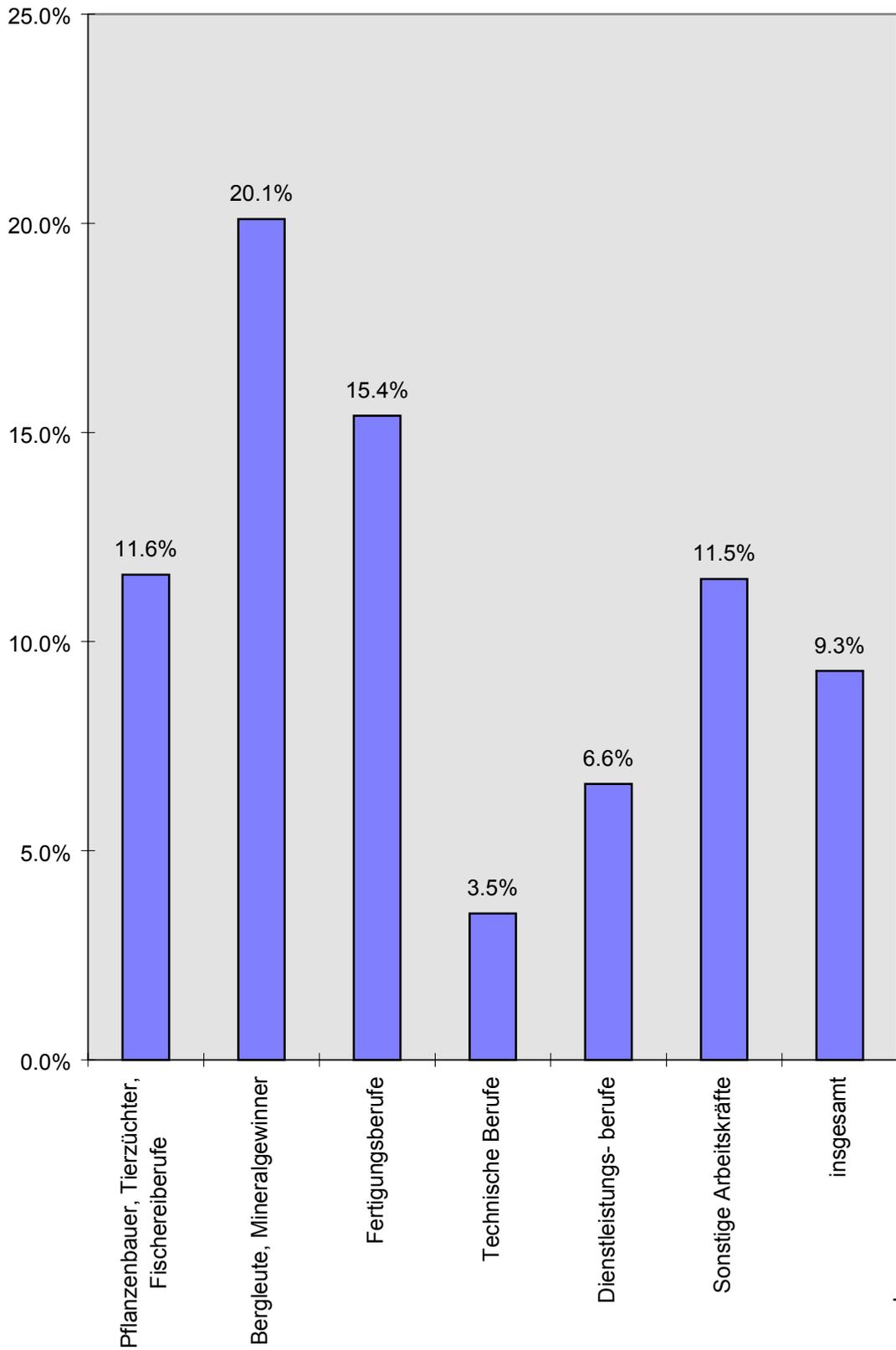
Beschäftigten 1996 stellen (27,6 %), dieser aber gegenüber 1992 (32,0 %) erheblich gesunken ist. Den nächsthöchsten nationalen Anteil stellen die Arbeitnehmer aus dem ehemaligen Jugoslawien mit 19,6 % in 1996. Wenn man dann noch den Anteil von EU-Bürgern in Höhe von 32,1 % berücksichtigt, bleiben nur noch 20,1 % Arbeitnehmer aus sonstigen Nationen.

Etwa einem Drittel der ausländischen Beschäftigten ist also durch EU-Regelungen freier Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt garantiert. Gut ein Viertel unterliegt Sonderregelungen nach dem Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Türkei. Hinzu kommt bei diesen Arbeitnehmern noch, daß die meisten von ihnen von Deutschland ins Land gerufen wurden bzw. sie im Inland geboren wurden. Sie haben somit nicht nur einen rechtlichen sondern auch einen moralischen Anspruch, auf dem deutschen Arbeitsmarkt integriert zu werden. Ähnliches gilt für die Arbeitnehmer aus dem ehemaligen Jugoslawien.¹⁹ Da auch viele der übrigen ausländischen Beschäftigten schon seit langer Zeit in Deutschland leben und arbeiten, gibt es nur für einen geringen Teil der hier beschäftigten Ausländer weder eine rechtliche noch moralische Verpflichtung, ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren. Eine Reduzierung der Ausländerbeschäftigung ist daher, ganz unabhängig davon ob sie überhaupt Sinn machen würde, fast nicht möglich.

Um die Bedeutung der ausländischen Beschäftigten für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt zu ergründen, ist es notwendig, detaillierte Daten zu betrachten. Insbesondere ist es nötig die Ausländeranteile, in den einzelnen Wirtschaftsabteilungen und Berufszweigen zu analysieren. Dies ergibt dann ein sehr heterogenes Bild.

¹⁹ Die hohe Zahl von Flüchtlingen aus dem Balkan geht auch darauf zurück, daß Deutschland so viele Beschäftigte aus dieser Region angeworben hat. Im Krieg war es daher eine natürliche Reaktion, zu den Verwandten und Bekannten nach Deutschland zu fliehen.

Ausländeranteil an allen Beschäftigten im Bundesgebiet West 1996



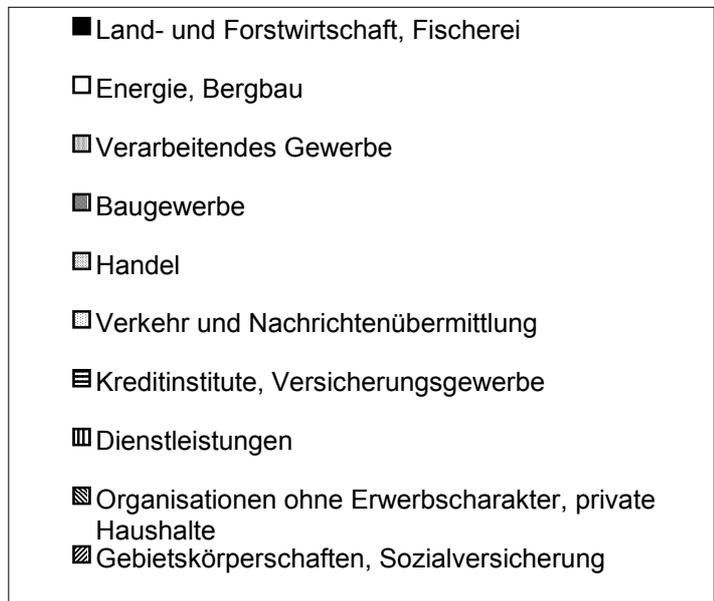
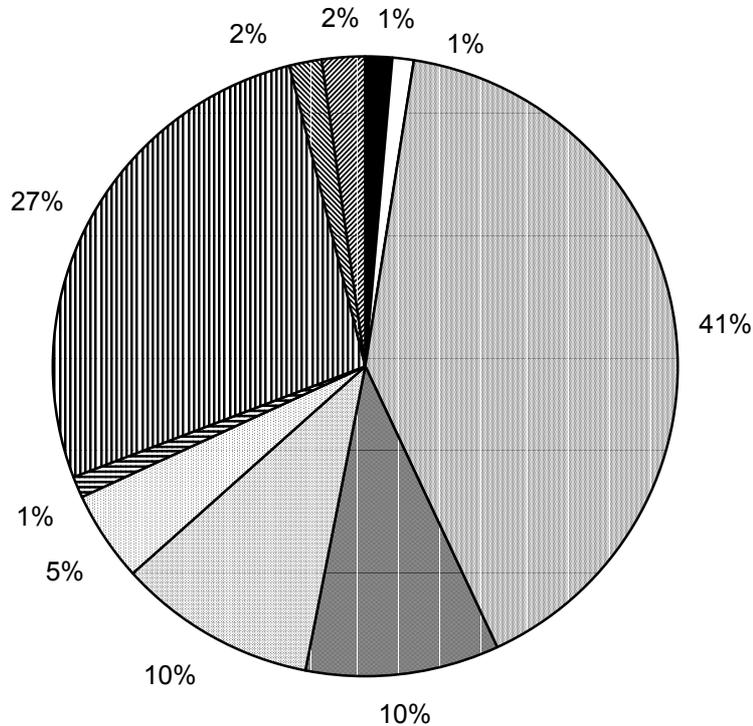
Während der allgemeine Ausländeranteil 9,3 % beträgt, ist der Anteil bei den Dienstleistungsberufen und vor allem den technischen Berufen sehr viel geringer. Besonders hoch ist er hingegen bei den Bergleuten und in den Fertigungsberufen. Im einzelnen sind die ausländischen Arbeitnehmern insbesondere in den kaufmännischen und den Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen, in den sozialen, Erziehungs- und Gesundheitsdienstberufen sowie den Sicherheitsberufen und den publizistischen unterproportional beschäftigt. Besonders stark vertreten sind sie hingegen (mit einem Anteil von über 10 Prozentpunkten über dem Durchschnitt) bei Keramikern, Glasmachern, Chemie- und Kunststoffverarbeitern, Metallherzeuger und -bearbeiter. Montierern, in Ernährungsberufen, bei Hilfsarbeitern, Gästebetreuern und in Reinigungsberufen.²⁰ Analog hierzu fällt eine Betrachtung nach den Ausländeranteilen in den verschiedenen Wirtschaftsabteilungen aus. Einen besonders hohen Anteil von ausländischen Beschäftigten findet man in Bereichen wie Eisen- und Stahlerzeugung, Stahlverformung, Ziehereien oder in der Textilverarbeitung. In Gießereien, Gaststätten und Beherbergung sowie in Reinigung und Körperpflege liegen die Anteile sogar über 20 %. Verschwindend wenig werden im Gegensatz dazu Ausländer in Kreditinstituten und im Versicherungsgewerbe, in Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen, in Rechts- und Wirtschaftsberatungen, in Organisationen ohne Erwerbsscharakter, in Wissenschaft, Publizistik und im Flugzeugbau beschäftigt.

Diese Statistiken belegen, daß man den Arbeitsmarkt nicht als homogen ansehen kann, sondern ihn in seinen verschiedenen Segmenten betrachten muß. Gleiches gilt für die Ausländerbeschäftigung; eine Auseinandersetzung ausschließlich mit dem Aggregat ist wenig hilfreich und verzerrt die Realität. Die Ausführungen bisher haben gezeigt, daß Ausländer insbesondere in Berufen beschäftigt sind, die entweder sehr arbeitsintensiv sind, unattraktive Arbeitsbedingungen aufweisen (z.B. die Arbeitszeiten im Gastgewerbe), unqualifiziert sind oder in Krisenbereichen angesiedelt sind. Je kapitalintensiver ein Arbeitsplatz eingerichtet ist, je besser die Arbeitsbedingungen sind, je höher die Qualifikationsanforderungen desto weniger Ausländer findet man in dem Beruf. Das heißt, daß ausländische Beschäftigte in den Zukunftsbereichen unterproportional vertreten sind. Sie erfüllen im deutschen Arbeitsmarkt die Funktion, unattraktive Arbeitsplätze mit wenig Perspektive zu besetzen und es so den Deutschen zu ermöglichen, angenehmeren Tätigkeiten nachzugehen. Die Aufteilung auf die verschiedenen Bereiche bedeutet auch, daß die Konkurrenz um eine Anstellung sich mehr unter den ausländischen bzw. deutschen Beschäftigten untereinander als zwischen den verschiedenen Nationalitäten abspielt als die aggregierten Zahlen vermuten lassen.

²⁰ Näheres kann dem statistischen Anhang entnommen werden.

Eine weitere Betrachtungsebene erlaubt die Verteilung der ausländischen Beschäftigten auf die einzelnen Bereiche.

Anteil an beschäftigten Ausländern 1995



Diese Aufschlüsselung relativiert die berufsspezifischen Daten, da sie den verschiedenen Wirtschaftsabteilungen eine Gewichtung in Bezug auf ihren Anteil an den Beschäftigten zuweist. Man kann sehen, daß sowohl der Agrarsektor wie auch der Bergbau nur einen verschwindend geringen Teil der ausländischen Beschäftigten eine Stellung gibt, obwohl in beiden Bereichen der Ausländeranteil sehr hoch ist. Selbst die

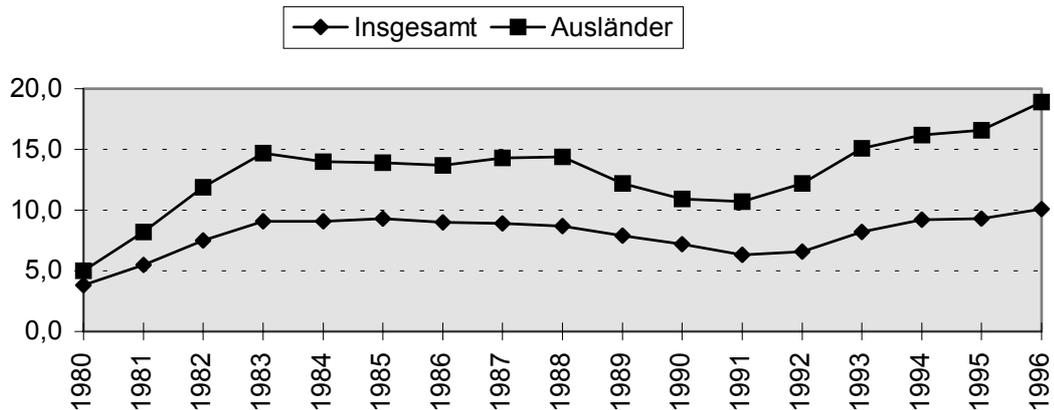
non-profit Organisationen, mit ihrem sehr geringen Ausländeranteil, beschäftigen absolut mehr Ausländer als die beiden erstgenannten Bereiche. Am bedeutendsten für die Ausländerbeschäftigung ist das Verarbeitende Gewerbe, gefolgt von den Dienstleistungen und hierbei insbesondere nicht nur das Gastgewerbe und Reinigung sondern auch der Gesundheitsbereich. Für letzteren wie auch für den Handel und Verkehr und Nachrichtenübermittlung gilt, daß trotz eines geringen Ausländeranteils an den Beschäftigten ein bedeutender Anteil der Ausländer in diesen Bereichen angestellt ist. Insgesamt machen die Fertigungsberufe etwas die Hälfte der Ausländerbeschäftigung aus, die Dienstleistungsberufe liegen etwas drunter.

Dies bedeutet, daß für die ausländischen Beschäftigten als Ganzes auch viele Bereiche mit geringem Ausländeranteil von Gewicht sind, einige mit hohem Ausländeranteil dagegen eher eine untergeordnete Rolle spielen. So ist zum Beispiel in den gesamtwirtschaftlich sehr arbeitsplätzeintensiven Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen (etwa jeder fünfte Beschäftigte in Deutschland ist in einem solchen Beruf tätig) der Anteil der beschäftigten Ausländer äußerst gering, trotzdem sind hier sehr viele Ausländer angestellt. Der Unterschied zu den Deutschen bleibt aber bestehen. Insgesamt sind fast zwei Drittel aller Beschäftigten in Dienstleistungsberufen tätig (davon ein Drittel in den erwähnten Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen und ein Fünftel in kaufmännischen Berufen) und nur ein knappes Drittel in Fertigungsberufen. Die Verteilung der ausländischen Beschäftigten ist allerdings zu den letzteren hin verschoben. Ausländer sind also weniger in den zukunftssträchtigen Bereichen und mehr in den „bad jobs“ vertreten, aber die Entwicklung in beiden betrifft auch sie.

Arbeitslosigkeit

Überproportional sind Ausländer nicht nur in bestimmten Berufen beschäftigt, sondern auch von der Arbeitslosigkeit betroffen. 1996 lag die Arbeitslosenquote für sie bei 18,6% während die allgemeine bei 10,1 % lag. Generell kann man sagen, daß die Ausländerarbeitslosenquote in ihrem Verlauf der allgemeinen, allerdings auf einem höheren Niveau, folgt. Die Schere zwischen den beiden geht dabei immer weiter auseinander.

Arbeitslosenquote im Bundesgebiet West



Bei einer Differenzierung der ausländischen Arbeitslosen nach der Nationalität stellt man fest, daß auch hier wieder große Unterschiede gegeben sind. Am härtesten getroffen sind 1996 mit einer nationalitätenspezifischen Arbeitslosigkeitsquote von 22,5% die türkischen Staatsbürger, am wenigsten die Mitbürger aus dem ehemaligen Jugoslawien mit einer Quote von 9,9 %. Auch Inländer aus den EU-Mitgliedstaaten Griechenland und Italien sind mit einer besonders hohen Arbeitslosigkeit konfrontiert (17,8 % und 18,0 %). Es können also nicht primär die Regelung zur Erteilung einer Arbeitserlaubnis sein, die zu der hohe Ausländerarbeitslosigkeit führen, andere Faktoren müssen hier auch mitwirken.

Bei einer berufsspezifischen Analyse der Arbeitslosigkeit findet man auch keine eindeutige Korrelation zwischen ihr und dem jeweiligen Ausländeranteil. Berufe mit niedriger Arbeitslosenquote scheinen aber durchweg (mit der Ausnahme der Hilfsarbeiter), auch einen niedrigen Ausländeranteil aufzuweisen, und eine hohe Quote geht in der Regel einher mit einem hohen Ausländeranteil. Dies deutet darauf hin, daß ausländische Staatsangehörige in Berufen mit hohem Arbeitsplatzrisiko besonders stark vertreten sind.

Für die meisten Berufe gilt, die Anzahl der Arbeitslosen ist höher als die Anzahl der beschäftigten Ausländer. Selbst mit der unrealistischen Annahme, man könne Arbeitslose einfach gegen Berufstätige austauschen, blieben also eine beträchtliche Anzahl von Arbeitslosen, wenn die Ausländerbeschäftigung auf Null herunter gebracht würde. Eine solche Maßnahme wäre also auch kein Allheilmittel für den Arbeitsmarkt.

In den Berufen in denen die Arbeitslosenzahlen geringer sind als die der ausländischen Beschäftigten, ist der Ausländeranteil fast ausnahmslos erheblich über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Da ausländische Staatsbürger in diesen Berufen auch einen erheblichen Anteil der Arbeitslosen stellen, heißt dies, bei einer

rein statischen, dynamische Effekte und Friktionen vernachlässigenden Betrachtung, daß es nicht möglich ist in diesen Bereichen ohne ausländische Beschäftigte, die gleiche Wirtschaftsleistung zu erbringen.

Die einzige wesentliche Ausnahme, von den Fällen bei denen es weniger Arbeitslose als beschäftigte Ausländer gibt, sind die Gesundheitsberufe. Bei einem recht niedrigen Ausländeranteil besteht hier in einigen Unterbereichen Arbeitskräftemangel, der zur Zeit auch durch die Anwerbung von ausländischen Beschäftigten aus dem Ausland reduziert werden soll. Ausländer nehmen hier also nicht die Arbeitsplätze weg, sondern decken eine Lücke.

Dies zeigt sich auch an der relativ hohen Zahl von offenen Stellen in diesem Berufszweig. Wie bei Hilfsarbeitern, Bau- und Raumausstattern sowie Polsterern, in Ernährungsberufen und bei Körperpflegern kommen bei Gesundheitsberufen mehr als eine offene Stelle auf fünf Arbeitslose. Dies deutet darauf hin, daß nicht allein Friktionen am Arbeitsmarkt für die Nichtbesetzung dieser Stellen verantwortlich sind, sondern es auch einen Mangel an geeigneten und gewillten Arbeitskräften gibt. Noch klarer ist die Situation für den Agrarbereich, hier kommen vier offene Stellen auf fünf Arbeitslose. Die hohe Arbeitslosenquote in diesem Bereich ist folglich sicher nicht durch einen Mangel an Arbeitsplätzen verursacht. Für alle anderen Berufszweige gilt allerdings, daß das Verhältnis von offenen Stellen zu Arbeitslosen weit unter 1:5 liegt und man daher davon ausgehen kann, daß Nichtbesetzungen durch Friktionen bedingt sind und nicht dauerhaft sein werden. Die Arbeitslosigkeit ist hier dann also durch einen Mangel an Arbeitsplätzen gekennzeichnet.

Es scheint aber keine Korrelation, zwischen Ausländerbeschäftigung und der Arbeitslosenquote zu bestehen. Betrachtet man die regionalen Quoten (für die einzelnen Arbeitsamtsbezirke) und den respektiven Ausländeranteil an der Beschäftigtenzahl vor Ort findet man keinen eindeutigen Zusammenhang. In den neuen Bundesländern ist die Arbeitslosigkeit hoch, während nur verschwindend wenige Ausländer dort arbeiten. In Nordrhein-Westfalen, dem Bundesland mit dem höchsten Ausländeranteil, ist die Quote etwas über dem Durchschnitt. In Baden-Württemberg und Bayern, den Regionen mit den niedrigsten Arbeitslosenquoten, arbeiten auch überdurchschnittlich viele Ausländer. Am ehesten kann man daher noch sagen, daß Migranten dorthin ziehen, wo es gute Beschäftigungschancen gibt und sie gebraucht werden. Auch für Nordrhein-Westfalen galt dies zur Anwerbezeit, jetzt allerdings hat sich dort die Arbeitsmarktsituation etwas geändert. Die Daten unterstützen also die These, daß nicht die Ausländer die Arbeitslosigkeit machen, sondern unter ihr leiden.

Die Ursachen für ihre Arbeitslosigkeit liegen zum Teil in der Beschäftigung in Berufen mit besonders hohem Risiko des Verlusts des Arbeitsplatzes. So sind Arbeiter generell

mehr betroffen von Arbeitslosigkeit als Angestellte und Ausländer sind in der ersten Gruppe überproportional vertreten. Doch es gibt auch andere Gründe, die in den Personen selbst zu suchen sind. Hierzu gehört vor allem die unzureichende Qualifikation vieler Ausländer. Angeworbene Arbeitnehmer waren meist ungelernt und wurden später so gut wie nicht weitergebildet. Abschlüsse, die im Ausland erworben wurden, werden in Deutschland häufig nicht anerkannt. Die zweite und dritte Generation ist strukturell benachteiligt im deutschen Bildungswesen und viele kommen deswegen ohne eine Berufsausbildung auf den Arbeitsmarkt. Unqualifizierte Arbeitnehmer werden aber am ehesten entlassen, weil es kein Problem ist, sie später wieder zu ersetzen, und sie bekommen auch am schwierigsten eine neue Stelle. Dies sind sicher Gründe, weshalb unter den jungen Ausländern eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit herrscht und unter den ausländischen Arbeitslosen so viele ohne vorherige Erwerbstätigkeit sind (insgesamt etwa ein Viertel aller Arbeitslosen dieser Kategorie haben keinen deutschen Paß). Desweiteren haben vier von fünf ausländischen Arbeitslosen keine Berufsausbildung, bei den Deutschen sind es nur zwei von fünf (damit stellen die Ausländer ein Drittel aller Arbeitslosen ohne Berufsausbildung). Die These, daß die fehlende Qualifikation eine wesentliche Ursache für die Arbeitslosigkeit der ausländischen Staatsbürger ist, wird außerdem dadurch gestützt, daß die Hälfte der arbeitslosen Nichtfacharbeiter keinen deutschen Paß hat, aber nur jeder fünfte arbeitslose Facharbeiter Ausländer ist.

Von nur untergeordneter Bedeutung als Ursache scheinen, gesundheitliche Einschränkungen zu sein. Während 1996 28,4 % der deutschen Arbeitslosen (ohne Spätaussiedler) solche aufweisen, gilt dies nur für 18,6 % der ausländischen. Auch das Alter scheint bei den Ausländern weniger ein Grund, für den Verlust des Arbeitsplatzes bzw. der Nichteinstellung zu sein. Nur jeder zehnte, im Gegensatz zu jedem fünften bei den Deutschen, Arbeitslose ist bei ihnen zwischen 55 und 60 Jahre alt.

Bei einer weiteren Analyse der gängigen Strukturmerkmale von Arbeitslosen fällt weiter auf, daß unter den Ausländern weniger Langzeitarbeitslose und mehr kurzzeitige als bei den Deutschen sind. Dies hat verschiedene Gründe, zum einen ist es mit der Frage der Qualifikation gekoppelt. Unqualifizierte Arbeitskräfte unterliegen vermehrt dem 'Hire `n Fire'-Prinzip, das heißt sie werden schnell eingestellt und schnell wieder entlassen, abhängig von der momentanen Auftragslage.²¹ Zum anderen sind Ausländer mobiler als Deutsche, sie sind bereit mehr Veränderungen in Kauf zu nehmen, um einen neuen Arbeitsplatz zu bekommen und sind daher besser vermittelbar. Schließlich trägt die Angst vor einer möglichen Ausweisung wegen

²¹ Bei qualifizierten Kräften macht man dies nicht, da der Verlust an Kenntnissen zu gravierend und teuer wäre.

Sozialhilfebezugs ihr übriges dazu, daß Ausländer versuchen, schnell wieder aus der Arbeitslosigkeit herauszukommen.

Dies ist aber nicht der einzige rechtliche Zusammenhang, der Auswirkung auf die Arbeitslosigkeit von Ausländern hat. Es gibt auch Regelungen, die entgegengesetzt wirken. Die restriktive Erteilung von Arbeitserlaubnissen zwingt einige Ausländer, die arbeiten wollen und könnten, in die Arbeitslosigkeit. So wird zum Beispiel ein hoch qualifizierter Asylbewerber seine Fähigkeiten nicht einsetzen können, selbst wenn er gut gebraucht werden könnte. Desweiteren führen die restriktiven Aufenthaltsgenehmigungen dazu, daß im Falle der Arbeitslosigkeit keine Rückwanderung ins Herkunftsland erfolgt.

Schließlich werden bisher die spezifischen Qualifikationen von Ausländern, wie zum Beispiel Zweisprachigkeit, in der Ausbildung nicht ausreichend gefördert und auf dem Arbeitsmarkt noch nicht ausreichend nachgefragt. Ein Grund hierfür sind sicher die auf dem Arbeitsmarkt noch immer häufigen Diskriminierungen nach Herkunft. „Ausländer“ werden weniger eingestellt und eher entlassen.

Insgesamt haben daher die ausländischen Beschäftigten eine eher ungesicherte und unterprivilegierte Stellung im Beruf. Sie wirken als „Puffer“ für Änderungen in der wirtschaftlichen Lage und weisen deswegen notwendigerweise eine höhere Arbeitslosenquote als Deutsche auf. Diese verschulden sie nicht selber, sondern sie ist Ergebnis der Erfüllung der ihnen zugewiesenen Funktion in der deutschen Wirtschaft.

Selbständige

Ein Weg aus der Arbeitslosigkeit ist für Ausländer in Deutschland schon immer das Selbständigmachen gewesen. So schießen in Zeiten von angespannten Arbeitsmärkten zum Beispiel „Döner-Buden“ aus dem Boden. Viele bauen sich einen eigenen Betrieb auf, und dies nicht nur um nicht arbeitslos zu sein. Dies geschieht obwohl diesem Vorhaben einige rechtliche Schranken in den Weg gestellt worden sind, denn in der Regel schließt die Aufenthaltsgenehmigung eine selbständige Tätigkeit aus oder aber ausländische Qualifikationen werden nicht anerkannt und so kann zum Beispiel kein Handwerksbetrieb gegründet werden.

Die Studie von *Sen und Goldberg* (1996)²² über türkische Unternehmer in Nordrhein-Westfalen stellt fest, daß nicht nur in der letzten Dekade die Zahl der ausländischen Selbständigen erheblich gestiegen ist, sondern auch, daß dieser Boom weiter bestehen wird. Die Gründe dafür liegen zum einen darin, daß die Migranten langsam Abschied von dem Rückkehrgedanken nehmen und sich jetzt auf Dauer in

²² F. Sen und A. Goldberg, "Türken als Unternehmer", Opladen, 1996.

Deutschland einrichten, zum anderen in dem zunehmenden Engagement der zweiten und dritten Generation. Für die Migranten liegt dieser Schritt nicht fern, denn viele waren ursprünglich nach Deutschland gekommen, um sich danach in ihrem Herkunftsland eine eigene Existenz aufzubauen. Sie haben dementsprechend überdurchschnittliches unternehmerisches Potential mitgebracht.

Ausländische Selbständige sind zum Teil in einer „Nische“ tätig. Sie bedienen Bedürfnisse, die die Migranten mit nach Deutschland gebracht haben, wie zum Beispiel der türkische Supermarkt türkische Mitbürger, und auch Deutsche und andere Nationalitäten, mit türkischen Lebensmitteln versorgt. Dies trägt nicht nur zu einer breiteren Angebotspalette bei und ist deshalb für den Konsumenten in Deutschland von Vorteil, sondern steigert auch das Sozialprodukt. Längst sind ausländische Selbständige aber nicht mehr nur auf diese Bereiche festgelegt, gerade die zweite und dritte Generation ist in allen Unternehmensbereichen anzutreffen.

Durch ihr Engagement geben sich die Selbständigen nicht nur selber einen Arbeitsplatz, sondern sie schaffen auch weitere. *Loeffelholz (1996)*²³ gibt an, daß 239.000 ausländische Selbständige etwa 70.000 Familienangehörige und 500.000 andere beschäftigen. *Sen und Goldberg* geben für die türkischen Selbständigen in Nordrhein-Westfalen für 1991 an, daß zwei Drittel Familienbetriebe und ein Drittel Betriebe mit Beschäftigten, zum Teil multinationale Unternehmen, sind. Die beiden gehen von durchschnittlich 6,2 sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmern aus.

Auch Deutsche werden von den ausländischen Selbständigen eingestellt. Je größer der Betrieb ist, desto mehr sind es. Im Bereich der sonstigen Dienstleistungen und im Handwerk beziffern *Sen und Goldberg* den Anteil auf etwa 25 % der Beschäftigten. Sie geben auch an, daß ausländische Selbständige häufig ein Mangel an Arbeitskräften haben, da es nicht ausreichend viele qualifizierte Ausländer gibt und Deutsche eher zurückhaltend auf einen ausländischen Arbeitgeber reagieren. Es könnten also mehr Beschäftigte eingestellt werden. Das gleiche gilt auch für das Angebot an Ausbildungsplätzen. Da die ausländischen Selbständigen kaum die Qualifikation zum Ausbilder haben, wird hier das Potential nicht ausgeschöpft.

Schließlich sind ausländische Selbständige auch aufgrund der von ihnen getätigten Investitionen für die deutsche Wirtschaft wichtig. Hier bestehen noch einige nicht genutzte Möglichkeiten, vor allem sind viele ausländische Unternehmer an

²³ H.D. v. Loeffelholz, "Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland", Düsseldorf, 1996.

Investitionen in den neuen Bundesländern interessiert. Letzteres wird aber wegen der Angst vor Fremdenfeindlichkeit kaum in die Tat umgesetzt.

Ausländische Selbständige haben folglich nicht nur jetzt schon erhebliche gesamtwirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Bedeutung, sondern könnten in Zukunft noch viel mehr haben, wenn Barrieren abgebaut würden.

Gesamtwirtschaftliche Bedeutung

Ausländische Erwerbstätige zahlen wie alle anderen auch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Durch ihre Arbeit generieren sie Sozialprodukt und ihre Nachfrage setzt Multiplikatorwirkungen in Gang wie bei den Deutschen auch, denn für wirtschaftliche Prozesse spielt die Staatsangehörigkeit keine Rolle.

Heilemann und Loeffelholz (1996)²⁴ vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung in Essen präsentieren Schätzungen zu den wichtigsten Größen in diesem Zusammenhang. Für das durch Ausländer geschaffene Bruttosozialprodukt kommen sie auf einen Wert von etwa 250 Mrd. DM im Jahr. Der Zusammenhang zwischen diesem Beitrag zum Volkseinkommen und dem Arbeitsmarkt wird im folgenden Abschnitt ausführlich diskutiert. Hierbei ist wichtig, um der Komplexität der Prozesse gerecht zu werden, sowohl direkte wie indirekte Effekte zu berücksichtigen.

Desweiteren tragen nach den Berechnungen von *Heilemann und Loeffelholz* Ausländer mit etwa 100 Mrd. DM im Jahr zur Finanzierung des Staates bei. Diese Summe kann man weiter aufbrechen in etwa 60 Mrd. DM Steuerzahlungen und 40 Mrd. DM Beiträge zu Sozialversicherungen. Diese Zahlungen durch ausländische Staatsbürger dürften nach Angaben der beiden Forscher die Kosten der von Ausländern in Anspruch genommenen staatlichen Leistungen um etwa 30 Mrd. DM übersteigen. In dieser Größenordnung tragen ausländische Staatsbürger daher zu der Finanzierung von staatlichen Kosten bei, die auch unabhängig von ihrem Aufenthalt in Deutschland Bestand haben würden. So zahlen ausländische Beschäftigte zum Beispiel auch den Solidaritätszuschlag und tragen mit ihren Steuerzahlungen zum Aufbau Ost bei. Ohne diese Beiträge käme auf die deutschen Steuerzahler eine höhere Abgabenlast.

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Ausländerbeschäftigung ist, wenn man all dies betrachtet, sehr facettenreich und in der Regel mit positiven Effekten für die Volkswirtschaft verbunden.

²⁴ U. Heilemann und H.D. v. Loeffelholz, "Zur Kurz- und Langfristigen Bedeutung der Ausländer in Deutschland für den Arbeitsmarkt, die Öffentlichen Kassen und die Sozialversicherungen", unveröffentlichtes Manuskript, Essen, 1996.

5. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

In der politischen Diskussion wird immer wieder die These vertreten, daß „die Ausländer“ „die Deutschen“ vom Arbeitsmarkt verdrängen. Nach dem führenden amerikanischen Migrationsforscher und Ökonomen *Borjas* (1993)²⁵ basiert diese Aussage auf drei Annahmen:

1. Die Anzahl der Arbeitsplätze ist fix.
2. Ausländische Beschäftigte und deutsche Arbeitslose sind substituierbar.
3. Ausländer werden bevorzugt eingestellt.

Diese Annahmen werden im folgenden diskutiert.

Fixe Arbeitsplatzanzahl

Die Annahme, daß die Anzahl der Arbeitsplätze in Deutschland fix ist und man daher durch einfache Addition und Subtraktion feststellen kann wieviele Arbeitssuchende wir in Deutschland zu viel haben, basiert auf einer statischen Betrachtung der Wirtschaft. Es wird vernachlässigt, daß sich im Zeitverlauf abhängig von den wirtschaftlichen Prozessen und in Reaktion auf diese auch der Arbeitsmarkt verändert. Je nach der Konjunkturlage, nach Angebot und Nachfrage auf dem Güter- und Dienstleistungsmarkt sowie abhängig von innovativer Tätigkeit entstehen neue Arbeitsplätze oder verschwinden alte. Wesentlicher Bestimmungsfaktor hierbei sind die Erwartungen der Unternehmer und die Forderungen der Arbeitnehmer. Arbeitslosigkeit kann verursacht sein durch externe Schocks wie zum Beispiel einer Ölpreiserhöhung, durch Friktionen am Arbeitsmarkt, die ein Gleichgewicht verhindern, durch demographischen Veränderungen, wie zum Beispiel einer höheren Frauenerwerbsquote oder aber auch der Zuzug von Arbeitskräften, durch "Mismatch" am Arbeitsmarkt, wenn die angebotene und nachgefragte Qualifikation nicht übereinstimmen, sowie durch ein Ungleichgewicht auf den Produktionsmärkten.²⁶ Für eine Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist es aufgrund dieser Vielfalt von möglichen Ursachen notwendig, auf dem jeweiligen Arbeitssegment den wesentlichen Grund zu finden und dementsprechend zu handeln. Eine pauschale Strategie gegen Arbeitslosigkeit kann es nicht geben.

Um den Zusammenhang von Ausländerbeschäftigung und Arbeitslosigkeit zu analysieren, ist es notwendig die Wirkungen von Zuwanderung auf die Arbeitsmärkte zu betrachten. Migration in ein Land führt im wesentlichen zu drei Effekten, die hierbei von Bedeutung sind:

²⁵ G.J. Borjas, "The Impact of Immigrants on employment opportunities of natives", in: OECD, The changing course of international migration, Paris, 191-198, 1993.

²⁶ Näheres in R. Schettkatt, "Das Beschäftigungsproblem der Industriegesellschaften", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B26/96, 25-35.

- a) eine Steigerung der Konsumnachfrage
- b) einen Zuwachs an Arbeitskräften
- c) verbesserte internationale Kontakte.

Steigerung der Konsumnachfrage

Eine Steigerung der binnenländischen Nachfrage durch Zuwanderer, die mit Kaufkraft verbunden ist und nicht durch höhere Staatsausgaben ein crowding out von privaten Investitionen verursacht, ermöglicht es, das Angebot auszuweiten. Dadurch wird das Sozialprodukt gesteigert und das Wirtschaftswachstum angeregt. Dies setzt wiederum Multiplikatoreffekte frei, die zu zusätzlichen Arbeitsplätzen und höheren Staatseinnahmen führen. Letztere können dann auch erhöhte Staatsausgaben decken. Ein Zuwachs bei den inländischen Konsumenten führt außerdem zu einer Vergrößerung der Märkte. Dies ermöglicht Produktion in größeren Einheiten und damit eine verstärkte Arbeitsteilung. Jene aber führt durch die Skalenerträge zu einer höheren Produktivität und damit zu einer Stärkung des Standorts Deutschland. Dies hat seinerseits wieder positive Beschäftigungseffekte.

Zuwachs an Arbeitskräften

Der Zuwachs an Arbeitskräften in einer Volkswirtschaft hat eine Reihe von Folgen. Die direkteste von diesen ist, daß der Arbeitsmarkt dadurch elastischer wird. Wenn mehr Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, treten weniger Engpässe auf dem Arbeitsmarkt, in einem bestimmten Beruf oder in einer bestimmten Region, auf und die Unternehmen können dementsprechend schneller auf Veränderungen reagieren. Sie finden die Arbeitskräfte, die sie brauchen und können ihre Produktion schnell ausweiten. Da Beschäftigte, die noch nicht so lange angestellt sind, auch bei Bedarf leichter gekündigt werden können, schaffen so Zuwanderer eine "Flexibilitätsreserve" auf dem Arbeitsmarkt. Diese deckt die Schwankungen auf den Märkten und im Konjunkturverlauf ab und verhindert so einen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens. Sie stabilisiert somit die (deutsche) Stammbesetzung der Betriebe, welche bei unzureichender Reaktion des Unternehmens auf die veränderte wirtschaftliche Rahmenlage in Gefahr sein könnte.

Außerdem sind Zuwanderer meistens junge und motivierte Menschen, die zu einer Verjüngung der Arbeitskräfte des Inlands führen. Dieses hat aber in Regel eine produktivitätssteigernde Wirkung, da junge Beschäftigte flexibler sind und sich eher auf neue Technologien und Techniken einlassen als ältere. Der Zuwachs an Produktivität wird zusätzlich unterstützt durch erhöhte Innovationsbereitschaft und -möglichkeiten bei dem Zuzug von qualifizierten Arbeitskräften bzw. durch den Zugewinn an zuwandererspezifischen Wissen. Es findet ein "knowledge spill-over" von dem

Herkunftsland, daß in die Ausbildung des Migranten investiert hat und ihm bestimmte im Inland nicht verbreitete Kenntnisse vermittelt hat, ins Aufnahmeland statt.

Schließlich vergrößert der Zuwachs an Arbeitskräften auch das Unternehmerpotential im Inland. Die Entscheidungen zu einer freiwilligen Migration werden in der Regel von unternehmerischen und risikobereiten Menschen getroffen. Diese Eigenschaften können sie dann auch, wenn dem keine Barrieren gesetzt werden, im Aufnahmeland in eine selbständige Tätigkeit umsetzen. Wie bereits gesehen wurde, geschieht dies auch heute schon in einem bedeutenden Ausmaß, mit nicht unerheblichen Beschäftigungseffekten, in Deutschland.

Neue Arbeitskräfte bringen generell Dynamik, die für eine zukunftsfähige Entwicklung notwendig ist, in die Wirtschaft. Sie verhindern das Verharren im Status Quo und stärken so den Standort. Positive gesamtwirtschaftliche und Beschäftigungseffekte werden durch die Freisetzung von komparativen Vorteilen und die Beseitigung relativer Knappheiten erreicht.

Diese volkswirtschaftlichen Vorteile können allerdings für den Einzelnen auch negative Auswirkungen mit sich bringen. Hierfür müssen deshalb Lösungsstrategien entwickelt werden, ohne aber die generelle Verbesserung dafür zu opfern.

Verbesserte internationale Kontakte

Zuwanderer tragen das Wissen über ihr Aufnahmeland in ihre Herkunftsländer. Dies geschieht entweder bei der Rückmigration oder aber durch regelmäßige Kontakte zu Verwandten und Bekannten. Dadurch werden dauerhafte Kontakte zwischen den beiden Ländern etabliert und der wirtschaftliche Austausch zwischen ihnen verstärkt. Dies führt für Deutschland zu vergrößerten Exportmöglichkeiten und damit wiederum zu einer Stärkung des Standortes.

All diese drei Effekte von Zuwanderung führen zu einem Beschäftigungszuwachs und einer Stärkung des Standorts Deutschland. Sie sind um so stärker, je besser die Zuwanderer integriert sind. Denn nur wenn diese arbeiten dürfen, sind sie nicht abhängig von staatlichen Leistungen. Nur wenn sie sich wohl und zu Hause fühlen sowie notwendige Eingliederungshilfen und Fortbildung bekommen, können sie all ihr mitgebrachtes Humankapital frei- und einsetzen.

Zuwanderung kann so auf vielfältige direkte und indirekte Wege für Beschäftigungszuwachs sorgen. Man kann daher bei einer Diskussion um Ausländerbeschäftigung nicht von einer fixen Arbeitsplatzzahl ausgehen. Es ist schwer abzuschätzen auf welchem Niveau die Gesamtbeschäftigung in Deutschland wäre, gäbe es keine ausländischen Erwerbstätigen, sie wäre aber sicher nicht auf dem gleichen Niveau wie mit ihnen. Jede statische Betrachtung des Arbeitsmarktes ist daher unwissenschaftlich und inkorrekt.

Auswechselbarkeit von ausländischen Beschäftigten und deutschen Arbeitslosen

Die Annahme, daß man einen deutschen Arbeitslosen auf den Arbeitsplatz eines ausländischen Beschäftigten setzen könnte, geht davon aus, daß Arbeitskräfte homogen und beliebig auswechselbar sind. Tatsächlich ist der Arbeitsmarkt aber, wie bereits gezeigt wurde, segmentiert.

In einem Teilarbeitsmarkt, zum Beispiel in der Software-Branche, kann ein enormer Bedarf an Arbeitskräften bestehen, der durch den Markt nur sehr unzulänglich bedient werden kann, während auf einem anderen Teilmarkt, zum Beispiel im Bergbau, es einen erheblichen Überschuß an Arbeitskräften gibt. Es kann trotz offener Stellen und Arbeitslosigkeit nicht zu einem Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt kommen, da ein Bergarbeiter nicht ohne Weiterqualifizierung in der Software-Branche beschäftigt werden kann. Ein generelles Abschotten der Arbeitsmärkte nach außen, um die Bergarbeiter zu schützen, würde in dieser Situation die Wettbewerbsfähigkeit der Software-Branche und damit ihre Arbeitsplätze zusätzlich gefährden.

Arbeitskräfte, tatsächliche und potentielle, unterscheiden sich durch Qualifikation, persönliche Eignung, Einsetzbarkeit und regionale Mobilität. Substituierbar sind nur solche, die in allen ein gewisses Mindestmaß erfüllen und jeder einen Vorteil des anderen durch einen eigenen ausgleichen kann. Wer sehr gut geeignet ist, aber einen Arbeitsplatz nicht erreichen kann, kann auch nicht beschäftigt werden. Wenn zwei die gleichen Mindestbedingungen erfüllen, der eine aber noch besondere Vorteile nachweisen kann und der andere nicht, wäre es wirtschaftlich unsinnig den zweiten einzustellen.

Diese Voraussetzungen für eine Substituierbarkeit muß man berücksichtigen, wenn es darum geht, deutsche Arbeitslose und ausländische Beschäftigte auszuwechseln. Unter den Arbeitslosen in Deutschland finden sich viele Personen, die die eine oder andere Bedingung nicht erfüllen können. Zum einen gibt es dafür Gründe, die in der jeweiligen Person begründet sind. Hierzu zählen Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen (26,3 % der Arbeitslosen), die nicht jeden Arbeitsplatz annehmen können und zudem von möglichen Arbeitgebern aus nicht nur objektiven Gründen ungern eingestellt werden. Letzteres gilt auch für Frauen und ältere Menschen (33,1 % der Arbeitslosen sind über 50 Jahren) und Langzeitarbeitslose (über ein Jahr arbeitslos sind 33,3 % der Arbeitslosen). Für alle diese Gruppen gilt, daß sie für nicht gut einsetzbar gehalten werden, unabhängig davon ob das im Einzelfall stimmt oder nicht. Auch wenn es keine ausländischen Beschäftigten gäbe, würde sich die Situation für diese Arbeitslose nicht erheblich ändern. Dies gilt insbesondere, da obwohl die Vorrangprüfung bei der allgemeinen Arbeitserlaubnis dafür sorgen soll, daß solche Arbeitslose eine Chance bekommen, dies die Arbeitgeber nicht dazu veranlaßt sie

einzustellen. Da der Widerstand gegenüber einer Einstellung hier primär beim Arbeitgeber liegt, nutzt hier auch die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien nicht. Ein weiterer Grund für eingeschränkte Einsetzbarkeit ist der Wohnort. Wer in einer wirtschaftsschwachen Region, wie zum Beispiel den neuen Bundesländern wohnt, kann dort kaum auf einen Arbeitsplatz hoffen, unabhängig davon wer in den prosperierenden Regionen arbeiten darf oder nicht. Schließlich sehen auch die Aussichten von einem in einem Krisenberuf ausgebildeten Arbeitslosen schlecht aus, da in diesem Bereich Neueinstellungen kaum noch vorkommen. Ein Ausscheiden eines (ausländischen) Arbeitnehmers wird hier in der Regel für Arbeitsplatzabbau genutzt und führt nicht zu einer Einstellung eines Arbeitslosen. Folglich sind für alle diese Menschen ausländische Beschäftigte kaum eine Konkurrenz, da sie nicht selber dieselben Tätigkeiten verrichten könnten bzw. nicht eingestellt würden. Schließlich ist eine Konkurrenz von Ausländern und Deutschen auch in den Fällen sehr eingeschränkt, in denen es um eine hochqualifizierte Beschäftigung geht. Die 11,2 % Arbeitslosen mit einem höheren Bildungsabschluß stehen einer verschwindend geringen Anzahl von ausländischen Beschäftigten mit einer solchen Qualifikation gegenüber. Eine Konkurrenz zwischen Deutschen und Ausländern um den Arbeitsplatz gibt es kaum in diesem Bereich, so findet eher in dem un- und angelernten Berufen, insbesondere in Tätigkeiten, die keine Berufsausbildung erfordern. Hier aber ist der Ausländeranteil sowohl unter den Beschäftigten wie den Arbeitslosen so hoch, daß ein Großteil der Konkurrenz tatsächlich nicht zwischen Deutschen und Ausländern sondern unter den Ausländern selbst stattfindet. Wie bereits gezeigt wurde kann man insgesamt keinen Zusammenhang zwischen den Ausländeranteil an den Beschäftigten und Arbeitslosigkeit finden. Berufe mit einem hohen Ausländeranteil befinden sich zumeist in einem schrumpfenden Bereich ohne Perspektive oder weisen unattraktive Arbeitsbedingungen und eine hohe Fluktuation von Arbeitnehmern auf. In einigen Berufsgruppen, zum Beispiel dem Agrar- und Gesundheitsberufen, weisen, wie gesehen, eine hohe Anzahl von offenen Stellen auf das Fehlen von interessierten und geeigneten Arbeitskräften hin. Abschließend muß noch darauf hingewiesen werden, daß sich ein eingearbeiteter und qualifizierter ausländischer Arbeitnehmer nicht einfach durch einen Arbeitslosen ersetzen läßt. Ein solcher Schritt würde für den Unternehmer hohe Kosten verursachen und seine Wettbewerbsfähigkeit mindern. Man kann daher davon ausgehen, daß eine generelle Auswechselbarkeit von ausländischen Beschäftigten und deutschen Arbeitslosen eine Illusion ist. Eine Substituierbarkeit kann im Einzelfall möglich sein, in der Regel ist sie aber schwierig und mit Kosten und Effizienzverlusten verbunden.

Bevorzugung von Ausländern

Von einer prinzipiellen Bevorzugung von Ausländern, bei gleicher Qualifikation, kann nicht ausgegangen werden. Alle Untersuchungen deuten eher auf eine Diskriminierung von ihnen hin, in der Regel haben sie einen schwereren Stand als Deutsche auf dem Arbeitsmarkt.

Bevorzugt eingestellt wird ein Arbeitgeber einen Ausländer nur dann, wenn er dadurch Vorteile erlangen kann. Diese können legal oder illegal sein. In letzterem Fall ist dies dann die Aufgabe der Strafverfolgung. In der Regel nutzt in solchen Fällen der Arbeitgeber die Lage des Ausländers aus. Jener läßt sich meist darauf nur ein, weil er auf dem normalen Arbeitsmarkt aufgrund von rechtlichen Einschränkungen und Diskriminierungen nicht wettbewerbsfähig ist. Ein Beispiel für das Ausnutzen ausländischer Arbeitskräfte ist das Bezahlen eines untertariflichen Lohns und die Gewährung unzureichender Arbeitsbedingungen. Wenn ein Ausländer dies akzeptiert, hat er nur sehr eingeschränkte Vorteile dadurch. Gefragt sind in diesem Fall grundsätzlich nicht arbeitsmarktpolitische Regelungen sondern juristische.

Wenn hingegen der niedrige Lohn oder die unattraktiven Arbeitsbedingungen tariflich und rechtlich so erlaubt sind, aber nur Ausländer unter diesen Bedingungen bereit sind zu arbeiten, hat dies nur unter bestimmten Bedingungen einen negativen Beschäftigungseffekt für Deutsche. Solange der Arbeitgeber nur für diesen niedrigen Lohn und die geringen Kosten der Arbeitsplatzausstattung bereit und in der Lage ist, einen Arbeitsplatz überhaupt anzubieten, daß heißt bei einem höheren Lohn oder besseren Arbeitsbedingungen, der Arbeitsplatz ganz wegfallen würde, gibt es keine negativen Effekte dadurch, daß ein Ausländer ihn annimmt. Im Gegenteil die Effekte sind positiv, da ansonsten dieser Unternehmer weniger Sozialprodukt schaffen und dadurch weniger Abgaben zahlen könnte. Eine solche Obergrenze für Löhne und Kosten kann zum Beispiel durch internationale Konkurrenz oder eine sehr preiselastische Nachfrage für das Produkt gegeben sein. So ist im Gastgewerbe eine Erhöhung der Preise nur sehr begrenzt möglich, da sonst die Kunden wegbleiben würden. Arbeitnehmer müssen sich daher mit vergleichsweise schlechten Bedingungen abfinden, wenn sie in diesem Bereich arbeiten wollen.

Schließlich gibt es noch den Fall, daß ein Ausländer bevorzugt eingestellt wird, weil er besser geeignet ist. Ein Grund hierfür können zum Beispiel Sprachkenntnisse sein. In diesem Fall wird der ausländische Arbeitnehmer auch produktiver als ein anderer sein und es würde volks- und betriebswirtschaftlich keinen Sinn machen, ihn nicht einzustellen. Je mehr der Beschäftigte den Erfolg des Unternehmens fördern kann, desto mehr Wohlfahrtseffekte für die gesamte Bevölkerung resultieren hieraus über Multiplikatoreffekte.

Diese Ausführungen zeigen, daß die drei gemachten Annahmen nicht haltbar sind. Nur eine partielle Substitution zwischen Deutschen und Ausländern auf dem Arbeitsmarkt ist wahrscheinlich. Diese kann aber durch die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen zumindest zum Teil ausgeglichen, wenn nicht sogar über dynamische Effekte überkompensiert werden. In Einzelfällen wird es sicher zu Verdrängungen kommen, ob aber gesamtwirtschaftlich die positiven oder negativen Effekte überwiegen werden, ist theoretisch nicht zu entscheiden. Die überwiegende Mehrheit von empirischen Studien sowohl für den deutschen wie auch für andere Arbeitsmärkte stellen allerdings wenige tatsächliche Effekte fest. Diese sind außerdem überwiegend positiv für die Volkswirtschaft des betroffenen Landes. Das heißt, das die negativen Beschäftigungseffekte, die es immer auch gibt, zumindest kompensiert werden und man ihnen daher keine große Bedeutung für die Gesamtwirtschaft zumessen sollte. Für den Einzelfall muß man allerdings eine sozialverträgliche Lösung finden. Ausländer verursachen nicht die hohe Arbeitslosigkeit. Die wesentlichen Gründe hierfür liegen woanders. Je besser ausländische Staatsbürger aber in die deutsche Gesellschaft und Wirtschaft integriert werden, um so mehr können sie am Abbau der Arbeitslosigkeit mitwirken. Arbeitsmarktpolitik sollte daher nicht gegen ausländische Beschäftigte, sondern für Integration wirken.

6. *Ausländische Beschäftigte und die Sozialversicherung*

Ein weiteres gängiges Argument gegen Zuwanderung, in das häufig auch die bereits hier lebenden Ausländer eingeschlossen werden, ist der Vorwurf, daß die "Ausländer" auf "unsere" Kosten leben. Unterstellt wird hierbei unter anderem, daß sie weniger in die Sozialversicherungen einzahlen als sie Leistungen in Anspruch nehmen. Von den Sozialversicherungen werden aber Deutsche wie Ausländer gleich behandelt. Unabhängig von der Staatsangehörigkeit müssen die gleichen Beiträge bezahlt werden und besteht Anspruch auf die gleichen Leistungen. Letztere richten sich im Falle der Renten- und Arbeitslosenversicherung nach den Versicherungszeiten. Hierdurch entsteht Migranten ein gewisser Nachteil, da sie aufgrund des späteren Eintritts in die Versicherung auch nur geringere Ansprüche erwerben können als Deutsche. So geschieht es bei Ausländern häufiger als bei Deutschen, daß sie im Falle der Arbeitslosigkeit noch keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben haben. Desweiteren erhalten ausländische Rentner, die in ihr Herkunftsland zurück migrieren, je nach Land nur eine reduzierte Rente ausgezahlt. Eine empirische Gegenüberstellung der Ein- und Auszahlungen durch Ausländer in die Sozialversicherungen gestaltet sich als schwierig, da außer in dem Fall der Rentenversicherung keine Aufschlüsselung der Statistiken nach Staatsangehörigkeit gegeben ist. Man ist daher auf mehr oder weniger zuverlässige Schätzungen

angewiesen. Viele von den Zahlen, die in der Öffentlichkeit genannt werden, sind dementsprechend mit Vorsicht zu betrachten.

Für die Rentenversicherung hat der VDR (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger) auf Anfrage ein gut fundierte Schätzung gemacht. Für 1995 hat er Beitragszahlungen von bzw. für Ausländer (inklusive des Arbeitgeberanteils) in Höhe von etwa 20 Mrd. DM errechnet, dies entspricht einem Anteil an dem gesamten Beitragsvolumen von ca. 7,2 %. Ausgezahlt wurden nach weiteren Berechnungen 1996 an ausländische Rentner ein Betrag von etwa 10 Mrd. DM, dieser entspricht einem Anteil an allen Leistungen in der Höhe von ca. 3,4 %. Die Ausländer sind damit zur Zeit Nettozuzahler zur Rentenversicherung und sichern so die Renten der Deutschen. Diese Situation wird, wenn auch in etwas abgeschwächter Form, auch in Zukunft bestehen bleiben, da die Altersstruktur der ausländischen Bevölkerung sehr viel jünger ist als die der Deutschen. Das Zulassen von weiterer Zuwanderung wirkt zusätzlich entlastend für das Rentenversicherungssystem. Eine ähnlich genaue Schätzung und Analyse ist für die Krankenversicherung nicht möglich. *Heilemann und Loeffelholz*²⁷ haben aber 1996 Berechnungen veröffentlicht, die auf den durchschnittlichen Beiträgen zur Krankenversicherung beruhen. Sie kommen dann auf Beitragszahlungen durch ausländische Versicherte in Höhe von etwa 13 Mrd. DM und damit einem Anteil am Gesamtbeitragsvolumen²⁸ von ca. 7 %. Für die Inanspruchnahme von Krankenversicherungsleistungen wird im allgemeinen in wissenschaftlichen Untersuchungen trotz eines berufsbedingten höheren Krankenstands der ausländischen Beschäftigten ein geringerer Wert angenommen. Ursache hierfür ist die erheblich jüngere Altersstruktur der ausländischen Bevölkerung in Kombination mit der mehr als proportional zum Alter der Versicherungsnehmer steigenden Leistungsanspruchnahme bei der Krankenversicherung. Die Pro-Kopf-Kosten für Ausländer sind geringer als die für Deutsche, da bei letzteren viele alte Menschen eine sehr kostenintensive Behandlung bekommen. Man kann also auch bei der Krankenversicherung davon ausgehen, daß ausländische Beitragszahler Nettozuzahler sind. Da die Altersstruktur der Ausländer auch bei einem sofortigen Stop jeglicher Zuwanderung noch für eine geraume Zeit jünger bleibt als die der Deutschen, kann man auch davon ausgehen, daß diese Situation ähnlich wie im Falle der Rentenversicherung noch einige Zeit so bleibt. Wenn weiter Zuwanderung möglich ist, kann sie auch dauerhaft sein, da Zuwanderer in der Regel jung sind und so ständig für eine Verjüngung der Beitragszahler sorgen.

²⁷ Am angegebenen Ort.

²⁸ 1994 belief sich das Beitragsvolumen der gesetzlichen Krankenversicherungen auf 184,5 Mrd. DM.

Die angestellten Ausführungen zu der Arbeitslosigkeit unter Ausländern lassen vermuten, daß der Saldo für die Arbeitslosenversicherung anders ausfällt. *Heilemann und Loeffelholz* schätzen für sie die Beitragszahlungen ausländischer Beschäftigter auf etwa 6 Mrd. DM. Bei einem insgesamt Beitragsvolumen von 84,5 Mrd. DM in 1995, wäre dies ein Anteil von ca. 7 %. Diesen Beträgen stehen in Anspruch genommene Leistungen in der Höhe von etwa 10 Mrd. DM gegenüber. Dies entspricht einem Anteil an den Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit von ca. 10 %. Dabei ist zu beachten das letztere nicht nur die Zahlung von Arbeitslosengeld umfassen, sondern auch viele anderen Leistungen, wie z.B. für Weiterbildung, an denen Ausländer kaum partizipieren. Wie bereits dargelegt, ist der negative Saldo bei der Arbeitslosenversicherung nicht Schuld der Ausländer, sondern in erster Linie Resultat der ihnen zugewiesenen "Pufferfunktion" für die deutsche Wirtschaft.

Gäbe es die ausländischen Beschäftigten nicht, die die Berufe mit hohem Arbeitslosigkeits- und Gesundheitsrisiko ausführen würden, würde zwar die Sozialversicherungssaldi für die Ausländer besser aussehen, aber insgesamt wäre wenig Verbesserung zu erwarten. Selbst wenn ein forcierter Strukturwandel, wie er in den Anwerbezeiten politisch nicht gewollt war, eintreten würde, fielen nicht alle diese Arbeitsplätze weg. Das aber heißt, daß Deutsche unter diesen Bedingungen arbeiten müßten und sich daher ihre Sozialversicherungssaldi verschlechtern würden.

Die bisher besprochenen drei Sozialversicherungen sind von ihrem Finanzvolumen die bedeutendsten, es gibt aber noch einige andere. Für diese sowie für viele staatlichen Transfers bestehen die gleichen beschriebenen statistischen Erfassungsprobleme. So ist es zum Beispiel nicht möglich, zuverlässig zu errechnen wieviel an Beiträgen für ausländische Beschäftigte in die Unfallversicherungen eingezahlt wird und wieviel Leistungen von ihnen in Anspruch genommen werden. Generell kann man sagen, daß es einige Leistungen gibt, die von Ausländern überproportional genutzt werden, ein Beispiel wäre hier der Familienlastenausgleich, und andere die wenig genutzt werden, eines der bedeutendsten Beispiele ist hier die geringe Beteiligung von ausländischen Staatsbürgern am deutschen Bildungssystem.

Generell wirken die jüngere Altersstruktur und die kürzeren Versicherungs-, Ausbildungs- und Rentenzeiten der Ausländer in Deutschland entlastend für die Sozialversicherungen und den öffentlichen Haushalt. Empirische Studien zeigen daher insgesamt einen Nettobeitrag zur Finanzierung des Staates durch die ausländische Bevölkerung. Wissenschaftler betonen auch immer wieder, daß diese positiven Effekte desto größer sind, je integrierter Ausländer in der deutschen Gesellschaft und auf dem Arbeitsmarkt sind. Denn dies reduziere die Kosten der Nichtintegration und setze Potentiale frei.

7. Ausblick

Zuwanderung hat also generell positive Wirkungen auf den Arbeitsmarkt, die Sozialversicherungen, die Gesamtwirtschaft und damit auf den Standort Deutschland. Allerdings zeigen die empirische Studien, daß diese eher nicht maßgebend sind, da der Ausländeranteil an der deutschen Bevölkerung dafür zu gering ist.

Bei einer Betrachtung von Ausländerbeschäftigung hat man aber nur wenig mit Zuwanderern zu tun. Für die meisten ausländischen Beschäftigten liegt die Migration schon sehr lange zurück bzw. hat die Migration nur bei den Eltern stattgefunden. Man kann diese Menschen nicht als Zuwanderer bezeichnen, sondern muß der Realität Rechnung tragen und sie als Ansässige betrachten. Das heißt allerdings nicht, daß für sie die besprochenen Vorteile aus Zuwanderung sämtlich nicht zutreffen. Die meisten von diesen entstehen nicht durch eine einzelne Migration, sondern durch einen dauerhaften Prozeß von Zuwanderung. Je länger ein Migrant im Aufnahmeland ist, desto mehr wird er sich im Verhalten an die Mehrheitsgesellschaft angleichen. Einige spezifische Zuwanderungsvorteile gehen somit im Zeitverlauf verloren. Aspekte wie eine Verjüngung der Altersstruktur und die etablierten internationale Kontakte sind aber von dauerhafterer Natur.

Forderungen nach der Beschränkung von Ausländerbeschäftigung sind daher arbeitsmarktpolitisch und ökonomisch im besten Falle, aufgrund ihrer geringen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung, unwirksam, in der Regel aber wirken sie kontraproduktiv. Nur im Einzelfall können Verbesserungen eintreten, diese werden aber durch erhebliche gesamtwirtschaftliche Verschlechterungen in anderen Bereichen bezahlt. Dies aber ist in Zeiten, in denen der Standort Deutschland gestärkt werden soll, wenig sinnvoll. Es wäre produktiver, für den Einzelfall andere Lösungsmechanismen zu entwickeln. Die Forderung nach einer Reduktion der Ausländerbeschäftigung ist nicht ökonomisch sondern politisch begründet.

Zu fordern ist vielmehr eine bessere Integration der Mitbürger mit ausländischem Paß, sowie die Förderung ihrer besseren Qualifizierung. Wenn dies durchgesetzt würde, wären Ausländer weniger auf staatliche Transfers angewiesen und ihr Potential könnte besser ausgenutzt werden.