

Knuth Dohse

Ökonomische Krise und Ausländerrecht*

1.0 HISTORISCH-THEORETISCHE EINFÜHRUNG

Unter kapitalistischen Bedingungen, d. h. der Trennung des Arbeiters von seinen Produktionsmitteln und seinem Produkt bzw. der Aneignung des Mehrwerts durch das Kapital bedarf der Arbeitsprozeß der Absicherung durch Kontroll- und Antriebsmechanismen. Je größer die Ersetzbarkeit der Arbeitskräfte, je weniger der Arbeitsprozeß von Kenntnissen, Fähigkeiten und Erfahrungen der Arbeitskräfte abhängig ist, desto leichter fällt dem Kapital die innerbetriebliche Durchsetzung des Strebens nach reibungsloser, effektiver und profitabler Produktion. Es besteht daher aufgrund der in jedem Betrieb vorfindbaren Interessengegensätzlichkeit von Kapital und Arbeit ein deutliches Kapitalinteresse, den Produktionsprozeß so zu organisieren, daß qualifizierte Arbeit zerlegt wird in Teilarbeiten, die relativ einfach zu erlernen und damit zu ersetzen sind. Unter kapitalistischen Produktionsbedingungen nimmt die Entwicklung der Arbeitsorganisation und der damit verbundene technische Fortschritt daher die Form der tendenziellen Entkomplizierung von Arbeitsprozessen und damit der Reduzierung von Qualitätsanforderungen an (vgl. Lenhardt 1975 und für die historische Entwicklung in Deutschland Brockhaus 1975).

Dieser Prozeß schafft jedoch auch immer erneut Arbeitsbereiche, die nur von qualifizierten Arbeitskräften wahrgenommen werden können. Auf dem Arbeitsmarkt, der Zirkulationssphäre der Ware Arbeitskraft, stellt sich diese Spaltung des Arbeitsprozesses in zerlegte und komplizierte Tätigkeiten als grundlegende Segmentierung in einen Teilmarkt für unqualifizierte leicht ersetzbare Arbeiter und Teilmärkte für relativ gesicherte Qualifizierte dar.

Für zerlegte Arbeitsprozesse, die allenfalls menschliche Grundfertigkeiten verlangen, wird die Rekrutierungsbasis der Arbeitskräfte von Qualifikationsschranken befreit und der Tendenz nach universell. Das Kapital erweitert auf diese Weise seine Rekrutierungsbasis in gewaltigem Umfang. Im gleichen Maße wächst die Möglichkeit, die Konkurrenz der Arbeitskräfte untereinander im Interesse des Kapitals zu nutzen. Arbeiter in zerlegten Tätigkeitsbereichen können mit der Konkurrenz durch Arbeiter konfrontiert werden, die keinerlei Industrie- und Organisationserfahrung haben. Das Exploitationsinteresse der Einzelkapitale strebt dahin, für die genannten Tätigkeiten Arbeitskräfte zu rekrutieren, die per Saldo am billigsten kommen. Dabei werden systematisch die politisch und ökonomisch schwächsten Teile der Arbeiterklasse rekrutiert. Der Mobilisierung von Arbeitskräften, deren

* Es handelt sich um die überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Referats zum 6. Wissenschaftlichen Kolloquium der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung (AFK), Hannover 1. bis 3. Oktober 1975.

historischer Wert oder deren politisches Bewußtsein unter dem der einheimischen Arbeiterschaft liegt, sind keine regionalen oder nationalen Grenzen gesetzt. Mit der zunehmenden Größe der Einzelkapitale können diese vielmehr ihren geographischen Rekrutierungsrahmen erweitern und entweder mit Hilfe von eigenständigen Agenten, durch eigene Rekrutierungsbüros oder durch entsprechend ausdifferenzierte Abteilungen von Unternehmenszusammenschlüssen internationale Arbeitsmärkte nutzen. Die Beschaffung von Arbeitskräften im Ausland macht für die Unternehmen keinen prinzipiellen Unterschied zur Rekrutierung im Inland. Herkunft und Sprache, Hautfarbe und Nationalität ist für die Kapitale zunächst durchaus unerheblich. Allein das Arbeitsvermögen, die organisatorische Schwäche und der niedrige Preis zählen. Die Induzierung internationaler Migrationsbewegungen von Arbeitskräften durch einzelne Kapitale ist insofern als eine Form eines grundsätzlichen Prinzips kapitalistisch organisierter Produktion zu begreifen: bevorzugte Rekrutierung politisch und ökonomisch schwacher Arbeiter.¹ Dabei sind die Verdrängungseffekte, die Senkung des Preises der Arbeitskraft auch unter ihren Wert, die Parallelität von inländischer Arbeitslosigkeit und Auslandsrekrutierung den Einzelkapitalen durchaus gleichgültig.

Historisch lassen sich diese Phänomene gegen Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Deutschland² anhand der Ausländerbeschäftigung beobachten. Dabei zeigt sich, daß auch der Staat, so lange die organisierte Arbeiterbewegung politisch machtlos blieb, diese Rekrutierungspolitik nicht nur gewähren ließ, sondern durch eigene Maßnahmen absicherte. So nutzte die preußische Bürokratie die unbegrenzte Ausweisungskompetenz, um Ausländer des Landes zu verweisen, die sich gewerkschaftlich organisierten oder etwa den Streikbruch verweigerten.

Erst die politische wie soziale Stärkung der Arbeiterklasse nach der Revolution von 1918 setzte die Modifizierung der Migrationsbewegungen selbst wie auch ihrer Funktionen durch. Der inländische Arbeitsmarkt wurde gegen das Ausland abgeschottet. Für die Auslandsrekrutierung galt seitdem das Prinzip des Inländerprimats: Ausländer durften nur beschäftigt werden, wenn sich für den Arbeitsplatz keine deutschen Arbeitskräfte finden ließen. Abgesichert wurde dieses Prinzip durch die Einbeziehung ausländischer Arbeitskräfte in die staatlich für allgemeingültig erklärten Tarifverträge. Die Überprüfung der Frage der Verfügbarkeit von Inländern lag zunächst in den Händen von regional organisierten paritätischen Arbeiter-Kapital-Kommissionen, wurde aber gegen Ende der Weimarer Republik stärker bei der Bürokratie der Arbeitsverwaltung verankert. Überdies wurde das Inländerprinzip auch auf den Binnenmarkt übertragen: Waren Inländer arbeitslos und für die Arbeitsplätze der Ausländer verfügbar, so mußten die Ausländer weichen. Der Ausbau der Genehmigungspflicht von Ausländerbeschäftigung und der Arbeitserlaubnispflicht der Arbeiter selbst sowie die nach wie vor unbegrenzte

¹ Falsch wäre es, wollte man die Zerlegung von Tätigkeiten oder die Rekrutierung von Ausländern bzw. nationalen Minoritäten als bewußte gemeinsame Strategie eines als politisch handelnd begriffenen Gesamtkapitals verorten. (vgl. Reich/Gordon/Edward 1973)

Vielmehr muß auf die Logik des konkurrierenden Einzelkapitals rekuriert werden, so daß die benannten Prozesse als kumulierende Einzelstrategien im Konkurrenzkampf und zugleich im Klassenkampf interpretiert werden müssen.

² Eine nähere historische Analyse kann hier nicht erwartet werden. Gedacht ist an die Beschäftigung von Polen in Landwirtschaft und Bergbau und anderer Nationalitäten (Italiener, Ruthenen) im Baugewerbe, in der Industrie der Steine und Erden, aber auch bereits in der Textilindustrie. Ausländerquote der Ungelernten betrug im Jahre 1907 immerhin:

Bau	13,3
Steine/Erden	11,9
Bergbau/Hütten	9,9
Textil	5,9

Errechnet aus Statistik des Deutschen Reiches, Bd. 211, S. 180 ff.

Ausweisungskompetenz der Verwaltung sicherte dieses System ab. Allerdings verengte sich auch die Handhabung von Ausweisungen. Gewerkschaftliche Organisierung und die Verweigerung von Streikbruch gaben in der Regel nicht zu Landesverweisung Anlaß. Wohl aber verfielen ihr Ausländer, die außerhalb des herrschenden Spektrums politisch aktiv wurden, also etwa Kommunisten. Daneben blieb die Ausweisung letztes Instrument der Arbeitsmarktsteuerung: Außer Landes gebracht wurden also ausländische Arbeiter, die die Arbeitserlaubnispflicht umgingen oder arbeitslos wurden und öffentlicher Unterstützung bedurften.

Die Modifikation der grenzüberschreitenden Arbeitsmigration in der Weimarer Republik ist als nationaler Klassenkompromiß zu begreifen. Die direkte Schwächung der nationalen Arbeiterklasse durch freie Auslandsrekrutierung des Kapitals zur Brechung des Organisationsstandes und der Senkung des Lohnes wurde verunmöglicht. Diese Tatsache ist in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen. Dennoch wurde diese Errungenschaft ohne nennenswerten Widerstand durchgesetzt. Darin kommt der Interessenwandel auf der Kapitalseite selbst zum Ausdruck. Massenarbeitslosigkeit von Inländern hätte die gesellschaftliche Position des Kapitals gefährdet, so daß die politische Befriedung der nationalen Arbeiterklasse gegenüber dem Interesse an freier Bestimmung der Nationalitätenzusammensetzung der Arbeiterschaft durchaus Vorrangstellung hatte. Als Pazifizierungsmittel ist insbesondere zu werten, daß das Inländerprimat nicht nur gegenüber dem Auslandsmarkt, sondern auch auf dem nationalen Arbeitsmarkt durchgesetzt wurde. Das bedeutete zugleich, daß ausländische Arbeiter entgegen den Vorstellungen der Sozialdemokratie in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg, die ein Einbürgerungsrecht und die strikte Begrenzung der Ausweisungskompetenz vorsahen, aufenthaltsrechtlich völlig ungesichert blieben. Angesichts der kurzfristigen Vorteile für die einheimische Arbeiterschaft verstummte jede Kritik an diesem Status aus den Reihen der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften. Die Möglichkeit staatlicher Disposition über ausländische Arbeiter stand seitdem nicht mehr in Frage, weder von seiten der Unternehmer noch von seiten der Gewerkschaften. Die Konflikte bewegten sich nicht mehr auf der prinzipiellen Ebene, sondern betrafen nur noch die Art der Anwendung der staatlichen Befugnisse.

Der Klassenkompromiß von Weimar wurde in die Bundesrepublik übernommen. Zwar gab es im Jahre 1955 einen sowohl innerbürokratischen (Arbeitsministerium gegen Wirtschaftsministerium) wie gesellschaftlichen (Gewerkschaften gegen Unternehmen) Konflikt um die Frage der Öffnung des Arbeitsmarktes, der allerdings in seinen Dimensionen äußerst begrenzt blieb, über die Modalitäten der Ausländerbeschäftigung unterblieben jedoch jegliche Auseinandersetzungen.³ Daß Ausländer nur unter arbeits- und sozialrechtlicher Gleichstellung – eine Formel übrigens, die die Diskriminierungsmöglichkeiten der Arbeitserlaubnisverfahren ausspart – beschäftigt werden dürfen, stand im Grunde außer Zweifel. Insofern wurde auch in der Bundesrepublik die klassische Lohndruck- und Verdrängungsfunktion von Arbeitskräfteimport – wie sie etwa vor 1914 in Deutschland vorfindbar waren – modifiziert. Rekrutierung von Ausländern ermöglichte den Unternehmen mithin nicht, die legal Angeworbenen unter Tarif zu beschäftigen. Ein direkter Lohndruck war allenfalls durch Vorenthalterung betrieblicher Gratifikationen möglich. Die Modifikation der Lohndruckfunktion hat diese jedoch nicht beseitigt. Sie kommt

³ Trotz Richter 1974, der behauptet, daß die Gewerkschaften die arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung der Ausländer im Zuge der Aufnahme der Ausländeranwerbungen erkämpft hätten, was aber im Grunde ohnehin nicht in Frage stand. Charakteristischerweise vergißt Richter die eigentlichen Konfliktlinien, daß nämlich sowohl der DGB wie bedeutende Einzelgewerkschaften sich überhaupt gegen Anwerbungen bei noch erheblicher Arbeitslosigkeit ausgesprochen hatten.

weiterhin indirekt durch Vermehrung der Arbeiter und damit der Stärkung der Nachfrager zur Geltung. Die Anwerbung von Ausländern erlaubte den Unternehmen, ausländische Arbeiter verstärkt auf Tätigkeiten der unteren Lohngruppen einzusetzen und derartige Tätigkeiten auszudehnen. Dies hat mit Sicherheit eine Annäherung der Löhne von Hilfs- und Facharbeitern verhindert. Wichtiger aber noch muß die Wirkung des Arbeitskräfteimports auf das Niveau der betrieblichen Arbeitsbedingungen eingestuft werden. Die in der Hochkonjunktur von staatlichen Regulierungen relativ freie Ausländerrekrutierung versetzte die Unternehmen in die Lage, nicht nur Arbeitsplätze mit unangenehmen Arbeitsbedingungen weiterhin zu besetzen, sondern auch die Menge derartiger Arbeitsplätze auszuweiten, ohne durch die Knappheit der inländischen Arbeitskräfte darin begrenzt zu sein. Wurden solche neugeschaffenen Arbeitsplätze als unbesetzbare ausgewiesen, so erfolgte die quasi-automatische Rekrutierung von Ausländern durch die Arbeitsverwaltung. Auf diese Weise sind Schichtarbeit, Arbeiten unter Lärm- und Geruchsbelästigung sowie Akkordarbeit problemlos ausgedehnt worden. (Anhand betrieblicher Beispiele: Brög 1974). Genauso unbestritten wie die arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung der Ausländer war von Anfang an die Tatsache, daß Ausländer im Krisenfall das Nachsehen haben würden, daß sie also über die Handhabung der entsprechenden administrativen Maßnahmen aus dem Arbeitsmarkt gedrängt werden würden. Insofern wurde auch die nahezu unbegrenzte staatliche Ausweisungskompetenz genausowenig in Frage gestellt, wie die Möglichkeiten staatlicher Disposition über ausländische Arbeiter durch Verknüpfung der Aufenthaltserlaubnis mit Bedingungen und Auflagen oder durch das Instrument der Arbeitserlaubnis. Wenn auch die Anwendung des Aufenthaltsrechtes zur Verhinderung von Gewerkschaftsbeitritten oder legalen Streiks in dem sozialen Kräftefeld der Bundesrepublik unterblieb, so wurde doch seine Handhabung zur politischen Disziplinierung von Ausländern, die nicht durch das herrschende politische Spektrum gedeckt waren, nicht verhindert. Auf diese Problematik, die im übrigen schon frühzeitig eine bürokratische Praxis offenbart, die Inländer gegenwärtig in den Berufsverboten zu spüren bekommen, soll hier nicht näher eingegangen werden. Heldmann hat diese Frage bereits zureichend behandelt. (Heldmann 1974)

Dieser Aufsatz zielt vielmehr auf diejenigen staatlichen Akte ab, die – wenn auch nicht von geringer politischer Disziplinierungswirkung – als arbeitsmarkt- oder sozialpolitisch motivierte Maßnahmen ausgegeben werden. Das geschieht im folgenden Kapitel anhand der gegenwärtigen Krise. Dabei ist zu beachten, daß die theoretische Verortung der einzelnen Maßnahmen als Ausdruck der Interessen einzelner oder verbandsmäßig organisierter Kapitale nicht stichhaltig ist. Vielmehr läßt sich gegen Einzelmaßnahmen – wie etwa die regionalen Zuzugsbeschränkungen – ein deutlicher Widerstand der in ihrer Rekrutierungsfreiheit eingeschränkten Kapitale feststellen. Genausowenig aber ginge es an, die staatliche Ausländerpolitik als im staatlichen Eigeninteresse begründet anzusehen. Wenn etwa der Versuch unternommen wird, Ausländer aus Ballungsgebieten fernzuhalten, so muß dies letztlich darauf zurückgeführt werden, daß die längerfristige Unterversorgung der Ausländer im Reproduktionsbereich auf Dauer nicht ohne politische Gefahren bleibt. Die Maßnahme ist insofern als Versuch zu begreifen, die Stabilitätsinteressen der bürgerlichen Gesellschaft zu wahren, der – wie prekär auch immer – gegen den Widerstand der betroffenen Unternehmen und Unternehmensorganisationen durchgesetzt worden ist.

In einem zweiten Teil wird die Wirkung der staatlichen Dispositionsmöglichkeit auf die ausländischen Arbeiter sowie die Position der Gewerkschaften zu diesem Problem diskutiert. Die äußerst wichtige Frage der Wirkungen staatlicher Auslän-

2.0 STAATLICHE DISPOSITION ÜBER AUSLÄNDISCHE ARBEITER IN DER KRISE 1974 ff.

2.1 Das spezifische Verhältnis Staat – ausländische Arbeitskräfte

Im entwickelten Kapitalismus setzt der Staat für den Verkauf von Arbeitskraft nur die Rahmenbedingungen, unter denen der Einsatz von Arbeitskraft ohne Einschreiten staatlicher Gewalt erfolgen darf. Aufgrund der Tendenz des Prozesses der Kapitalverwertung, Arbeitskräfte zu zerstören und zu verschleißen, nehmen diese Rahmenbedingungen die Form von Arbeiterschutzgesetzen an.

Die gesetzliche Begrenzung des Arbeitstages, Arbeitsverbote für Kinder oder Arbeitsbeschränkungen für Frauen waren erste Schritte, dem Kapital die unbegrenzte Ausplünderung der menschlichen Arbeitskraft zu entziehen. Der Arbeitskräfteeinsatz ist auf diese Weise durch den Staat negativ geregelt. Es werden Bedingungen festgesetzt, unter denen Arbeitskräfte allgemein oder bestimmte Gruppen von Arbeitskräften nicht beschäftigt werden dürfen. Innerhalb dieser Rahmenbedingungen, welche die organisierte Arbeiterklasse in politischen Erfolgen weiter verengt hat, ist der Einsatz von Arbeitskräften jedoch der staatlichen Verfügungsgewalt entzogen. Dem Arbeitsmarkt bleibt die Verteilung der Arbeitskräfte auf die verschiedenen Positionen im Produktionsapparat einer Gesellschaft überlassen. Daß Möglichkeiten der staatlichen Beeinflussung des Geschehens auf dem Arbeitsmarkt bestehen, daß die Konstellation auf dem Arbeitsmarkt in großen Zügen sogar Reflex staatlicher Politik sein kann, bleibt unbenommen.

Eine positive Steuerung des Arbeitskräfteeinsatzes kann der Staat allenfalls in marginalem Umfang über die Kapitale gleichmäßig treffende Auflagen durchführen (z. B. Gebot der Beschäftigung einer Quote von behinderten Arbeitskräften). Umfassendere Steuerungsmaßnahmen des Arbeitskräfteeinsatzes kann der kapitalistische Staat jedoch nur um den Preis der Aufgabe seiner Geschäftsgrundlage treffen. Der direkte Eingriff in den Arbeitskräftemarkt ist nur als massive Störung des gesamten marktgeregelten gesellschaftlichen Produktions- und Distributionsprozesses und ausschließlich in Verbindung mit staatlichen Maßnahmen denkbar, die den Wirtschaftsprozeß insgesamt in den Griff staatlicher Kontrolle bringen und so in der Tat die Geschäftsgrundlage beseitigen. Damit scheidet diese Disposition über den Arbeitskräfteeinsatz nicht deswegen aus dem Maßnahmenrepertoire des kapitalistischen Staates aus, weil sie im allgemeinen nicht wahrgenommen wird. Positive Steuerung des Arbeitskräfteeinsatzes gehört vielmehr aus prinzipiellen Gründen gar nicht erst zu seinen langfristigen Dispositionsmöglichkeiten.

Auch die negative Regelung von Arbeitsmarktprozessen ist der freien Verfügungs-

⁴ Es ließe sich etwa zeigen, daß aufgrund der zunehmenden Disparität einerseits der von Inländern und andererseits der von Ausländern besetzten Arbeitsplätze, die staatliche Durchsetzung des Inländerpri-mates insofern prekär wird, als sie deutlich die Form der Senkung des Reproduktionsniveaus für die betroffenen Inländer annimmt. Es verliert damit seinen Privilegcharakter und bleibt entweder in seiner Wirksamkeit begrenzt oder muß durch entsprechende Maßnahmen gegenüber Inländern abgesichert werden. Die Verschärfung der Zumutbarkeitsklausel im Arbeitsförderungsgesetz muß hier ebenso verortet werden wie die Verschlechterung des Jugendarbeitsschutzes.

gewalt des Staates erheblich entzogen. Die Begrenzungen haben ihre Ursachen in den Freiheitsrechten der Individuen und dem Gleichbehandlungspostulat. Diese Rechtsform erlaubt nur Regelungen, die entweder alle Arbeitskräfte gleich betreffen oder Gruppen sachlich begründbar differenzieren (z. B. Frauen-Nachtarbeitsverbot). So entzieht das Freizügigkeitsrecht dem Staat Möglichkeiten, Wanderungsbewegungen über regionale Beschäftigungsverbote zu kontrollieren. Der Gleichheitsgrundsatz würde es etwa untersagen, in einer Wirtschaftskrise die Beschäftigung verheirateter Frauen, deren Männer in Arbeit stehen, zu verbieten, um diese Arbeitsplätze für Arbeitslose freizumachen.

Im Jahre 1975 sind in der Bundesrepublik rund 20% der Industriearbeiter – die Ausländer – in wesentlichen Bereichen vom Gleichheitspostulat und von wesentlichen Freiheitsrechten freigestellt. Das hat seine Ursache in der Beschränkung wichtiger Grundrechte auf Deutsche und in der Tatsache, daß der Staat sich im Ausländergesetz und der Arbeitserlaubnisverordnung⁵ die nahezu volle Dispositionsbefugnis über diese Arbeitskräfte vorbehalten hat.

Für diese Arbeiter gelten daher die Restriktionen nicht, denen eine negative Arbeitsmarktregelung ansonsten unterliegt. Von der Rechtslage her, in der diese Arbeitskräfte sich befinden, bestehen nicht einmal Beschränkungen eines positiv gesteuerten Arbeitskräfteeinsatzes, der allerdings bereits oben als dem kapitalistischen Staat inadäquat gekennzeichnet worden ist.⁶

Mit den ausländischen Arbeitern kann der Staat im wesentlichen nach Ermessen umgehen. Ihr Status ist gekennzeichnet durch eine äußerst geringfügige Verrechtlichung.

Das Verhältnis Staat – ausländische Arbeiter ist im Grunde nicht als Rechtsbeziehung, sondern als Opportunitätsbeziehung zu kennzeichnen. Die amtliche Begründung zum Ausländergesetz teilt diese Einschätzung:

»Fremde Staatsangehörige und Staatenlose stehen zu dem Aufenthaltsstaat nicht in einem Treue- und Rechtsverhältnis mit eigenen Rechten und Pflichten. Ihnen gegenüber handelt der Staat nach Zweckmäßigkeitserwägungen, die nach politischen Zielen ausgerichtet sind.« (Bundestags-Drucksache IV/868, Teil A Nr. 2, abgedruckt bei Kloesel/Christ)

Prinzipien der Zweckmäßigkeit – d. h. im Grunde polizeistaatliche Prinzipien – sind aus dem Bereich staatlicher Ausländerpolitik niemals verdrängt worden. Polizeistaatlichkeit bedeutet keineswegs eine durchgängig repressive Politik. Vielmehr besteht die List des Opportunitätsprinzips gerade darin, liberal sein zu können, wenn die Liberalität für angemessen gehalten wird und repressiv zu agieren, wenn man eine solche Politik für angebracht hält. Die Verteidiger des Ausländergesetzes, die darauf hinweisen, daß Millionen von Ausländern jahrelang weitgehend unbehelligt ihrer Arbeit nachgehen konnten und schon gar nicht von Ausweisungsverfügungen betroffen waren, verfehlten in eigentümlicher Weise die Kritikebene. Nicht die Behauptung, daß ausländische Arbeiter durchgehend repressiven staatlichen Maßnahmen ausgesetzt sind, ist der Punkt, sondern die Tatsache, daß das Opportunitätsprinzip die ausländischen Arbeiter in Rechtsunsicherheit beläßt und beständig der Möglichkeit staatlichen Zugriffs aussetzt. Wie diese Arbeiter durch den Staat behandelt werden, hängt ausschließlich von der jeweiligen Politik ab. Selbst Heuer, einer der Väter des Ausländergesetzes und damals Ausländerreferent

⁵ Die Möglichkeiten, die Ausländergesetz und Arbeitserlaubnisverordnung dem Staat bieten, sind vielfach dargelegt worden (vgl. z. B. Franz 1973). Ihre Kenntnis wird daher im großen und ganzen vorausgesetzt.

⁶ Nur die ausländischen Arbeiter aus EG-Staaten sind der vollen Verfügungsgewalt entzogen. Sie stellen jedoch einen zunehmend kleineren Anteil der ausländischen Arbeitskräfte in der Bundesrepublik. Im folgenden wird daher ausschließlich von ausländischen Arbeitern aus den Anwerbeländern die Rede sein, die nicht der EG angehören.

im BMI, gesteht diese Auffassung mit aller Deutlichkeit zu, wenn er einräumt, daß das Gesetz »... in den Händen schlechter Beamter zu schlechten Zeiten, in denen eine schlechte Politik gemacht wird, zu einem gefährlichen Instrument werden kann.« (WUS 8, S. 29).

239

Heuer unterschlägt nur, daß das Ausländergesetz auf schlechte Zeiten zugeschnitten, daß es Gesetz zur Bewältigung der Folgen von krisenhafter Arbeitsmarktentwicklung, kurz, daß es ein arbeitsmarkt- und sozialpolitisches Notstandsgesetz ist. Als die Bundesländer im Jahre 1969 die »Grundsätze für die Erteilung der Aufenthaltsberechtigung« formulierten und als Erlaß den Ausländerbehörden zukommen ließen, haben sie den Notstandscharakter durchaus erkannt, indem sie die Erteilung der Aufenthaltsberechtigung – des einzigen Rechtsinstituts, welches die Ausländer der staatlichen Disposition weitgehend entzieht – an ausländische Arbeiter mit der folgenden Begründung begrenzten:

»Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland hat es mit sich gebracht, daß insbesondere ausländische Arbeitnehmer sich in großer Zahl über lange Zeiträume hinweg im Bundesgebiet aufhalten, ohne daß ihre ständige Niederlassung als erwünscht angesehen werden kann, wie sich bereits aus der Möglichkeit einer Änderung der gesamtwirtschaftlichen Lage ergibt. Bei der Erteilung von Aufenthaltsberechtigungen nach § 8 AuslG ist daher Zurückhaltung geboten.« (Abgedruckt bei Kloesel/Christ)

Aus diesen Anweisungen läßt sich deutlich entnehmen: Staatliche Verfügungsgewalt über ausländische Arbeiter ist notwendig, um in wirtschaftlichen Krisenzeiten über Weiteraufenthalt und Weiterbeschäftigung staatlich zu disponieren. Eine Entlassung der Ausländer aus der Verfügungsgewalt kommt genau deswegen nicht in Frage, um sich nicht für Zeiten ökonomischer Schwierigkeiten des staatlichen Dispositionsspielraums unnötig zu begeben.

Im Rechtsstaat bedürfen auch Notstandsbefugnisse einer rechtlichen Grundlage. Die entsprechende Rechtsform ist die Generalklausel. Die Handhabung aller Kontroll- und Dispositionsinstrumente über ausländische Arbeiter – Aufenthaltserlaubnis, Ausweisung und Arbeitserlaubnis – ist entsprechend durch derartige Generalklauseln abgesichert:

- »Die Aufenthaltserlaubnis darf erteilt werden, wenn die Anwesenheit des Ausländers *Belange der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigt*.« (§ 2 Abs. 1 S. 2 AuslG)
- »Ein Ausländer kann ausgewiesen werden, wenn ... seine Anwesenheit *erhebliche Belange der Bundesrepublik* aus anderen Gründen beeinträchtigt.« (§ 10 Abs. 1 Nr. 11 AuslG)
- »Die Erlaubnis nach § 19 Abs. 1 des Arbeitsförderungsgesetzes (Arbeitserlaubnis) kann nach *Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes* erteilt werden ...« (§ 1 AEVO)

Das Instrument Arbeitserlaubnis ist als einziges in seiner Wirksamkeit begrenzt. So haben Ausländer, die mit Deutschen verheiratet sind und Ausländer, die länger als fünf Jahre ununterbrochen in der BRD tätig sind, einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Arbeitserlaubnis. Hier ist die staatliche Dispositionsbefugnis zurückgenommen worden. Diese Einschränkung wird aber entwertet durch die übergreifenden Möglichkeiten, welche das Ausländergesetz einräumt. Bildlich gesprochen ist die Arbeitserlaubnisverordnung die leichtere Waffe, welche das Auffahren der schweren ausländerrechtlichen Geschütze dem Augenblick vorbehält, in dem die leichten Waffen in ihrer Aufgabe versagen. So ist in der Tat weder in der Wirtschaftskrise 1966/67 noch bislang in der gegenwärtigen Rezession in großem Maße auf die Befugnisse des Ausländergesetzes zurückgegriffen worden. Diese Tatsache entwertet jedoch auf keine Weise unsere Argumentation.

Wir haben das Ausländergesetz als arbeitsmarkt- und sozialpolitisches Notstandsrecht gekennzeichnet. Diese Aussage ist weiter zu differenzieren: Das Gesetz ist Notstandsrecht im materiellen, nicht jedoch im formellen Sinne. Materiell verleiht es dem Staat generalklausenhaft Dispositionsbefugnisse, die darauf abzielen, Folge-

probleme krisenhafter Arbeitsmarktentwicklung in den Griff zu bekommen. Formell sind diese Befugnisse jedoch nicht einem Ausnahmezustand vorbehalten. Das Ausländerrecht kennt keine Prozedur, die zur Ausrufung gleichsam eines arbeitsmarktpolitischen Notstandes führt und damit erst die Eingriffsreserve freisetzt. Es gibt keine Instanz, die über den Einsatz auch der härtesten Eingriffe in die Lebensumstände der Ausländer entscheidet, außer der Verwaltung selbst. Die Eingriffsreserve steht permanent zur Verfügung. Diese Rechtslage schlägt sich im Normalzustand als relativ freies Ermessen der unteren Verwaltungsbehörden nieder. Ihr Ermessen ist dann im doppelten Sinne frei, frei von enger rechtlicher Normierung und frei von zentralen Anweisungen. Sollen die Dispositionsbefugnisse systematisch genutzt werden, so ergehen an diese Behörden entsprechende Anordnungen. Das Ermessen der unteren Verwaltungsbehörden bleibt dann nur noch im juristischen Sinne frei – d. h. nicht begrenzt durch enge Normierung –, unterliegt jedoch den auf Bundes- oder Landesebene gesetzten Handlungsvorschriften.

Der »normale« breite Ermessensspielraum der unteren Verwaltungsorgane treibt je nach Einstellung und Persönlichkeit des Personals vielfältig seine repressiven Blüten. Bekräftigt durch Verwaltungsgerichte wurden beispielsweise wegen Trunkenheit am Steuer, Schlägerei, wilder Ehe oder gar Anträgen auf Einbürgerung Aufenthaltserlaubnisse nicht verlängert oder Ausweisungsverfügungen erlassen. In der Literatur, die sich kritisch mit dem Ausländerrecht befaßt, wurden diese zum Teil grotesken repressiven Verwaltungsakte zum Angelpunkt der Kritik. Diese Maßnahmen stellen in der Tat den Normalfall der kritikwürdigen Verwaltungsakte dar und bieten daher den ersten Ansatzpunkt der Auseinandersetzung. Ihren systematischen Stellenwert gewinnen derartige kleinlichen und fremdenfeindlichen Maßnahmen jedoch erst, wenn man sie als Ergebnis des systematischen staatlichen Eingriffsverhalts für Notfälle begreift: Den unteren Verwaltungsbehörden wird ein breiter Ermessensspielraum eingeräumt, um ihn im entscheidenden Moment systematisch über verwaltungsinterne Anweisungen nutzen zu können.

Es wurde gezeigt, daß die Exekutive den Zeitpunkt des systematischen und gezielten Einsatzes ihrer Maßnahmen nach Zweckmäßigkeitserwägungen selbst bestimmt. Das Ausländergesetz ist somit zwar, um den obigen Aphorismus aufzunehmen, für »schlechte Zeiten« als Eingriffsreserve konzipiert. Wann die Zeiten schlecht sind, wird jedoch durch die Exekutive selbst definiert. Daher kann das Ausländergesetz dazu genutzt werden, Probleme jeglicher Art anzugehen, sofern es nur im Rahmen seiner Reichweite Möglichkeiten der Problembewältigung bietet. Anders formuliert: Schlechte Zeiten brechen für die ausländischen Arbeiter an, sobald dem Staat Probleme entstehen, die mit Hilfe der Befugnisse, die das Ausländergesetz einräumt, bearbeitet werden können. Dabei ist es völlig unerheblich, ob diese Probleme aufgrund der Beschäftigung gerade ausländischer Arbeitskräfte – als Folgeprobleme – auf den Staat zukommen, oder ob es sich um Problemlagen handelt, die nicht primär auf die Ausländerbeschäftigung zurückzuführen sind. Diese Thesen sollen im folgenden anhand der wichtigsten aktuellen ausländerpolitischen Maßnahmen belegt werden.

2.2. Nutzung der Dispositionsbefugnis als Legitimationsreserve

Der kapitalistische Staat steht ausschließlich zu den eigenen Staatsbürgern in einer Legitimationsbeziehung. Das Verhältnis zu den politisch weitgehend rechtlosen ausländischen Arbeitern ist dagegen durch Zweckmäßigkeitserwägungen bestimmt,

die ihre Einschränkung allenfalls darin finden, daß die »compliance«, die widerstandslose Hinnahme der ausländerpolitischen Maßnahmen, nicht gefährdet werden darf.

247

Eine Legitimationskrise entsteht für den kapitalistischen Staat, der sich stets als omnipotent gerieren muß, aber keine Verfügungsgewalt über den Verwertungsprozeß hat, tendenziell mit jeder Wirtschaftskrise. Arbeitslosigkeit wird – basierend auf dem ständig propagierten Bild des Staates von sich selbst – nicht dem kapitalistischen Wirtschaftssystem, sondern verfehlter staatlicher Politik angelastet. Diese Situation entsteht durchaus unabhängig von der Beschäftigung von Ausländern.

Bei Ausländerbeschäftigung erheblichen Umfangs stellt sich die Lage für den Staat aufgrund seiner Dispositionsbefugnisse über ausländische Arbeiter und aufgrund der fehlenden Legitimationsbeziehungen zu ihnen jedoch anders dar: Das Legitimationsdefizit bei den einheimischen Arbeitskräften kann in diesem Fall dadurch aufgefangen werden, daß die Beschäftigung von Ausländern systematisch unter Inländervorbehalt gestellt wird. Bei rigoroser Durchsetzung des Inländerprimates ließe sich fast die gesamte Menge der Arbeitsplätze, die von Ausländern besetzt sind, als Legitimationsreserve nutzen. Ausländische Arbeiter müßten systematisch einheimischen Arbeitslosen weichen.

An der gegenwärtigen Wirtschaftskrise läßt sich die Praktizierung dieses Prinzips demonstrieren. Der Grundsatz des Inländerprimats, d. h. des Vorranges von Deutschen⁷ auf dem Arbeitsmarkt ist jedoch keine Neuschöpfung der gegenwärtigen Wirtschaftskrise, sondern war grundlegender Vorbehalt der Ausländerbeschäftigung überhaupt. Bereits im Jahre 1960, als Ausländer noch überwiegend zu saisonaler Beschäftigung in die Bundesrepublik geholt wurden, stellte die Bundesanstalt für Arbeit den Grundsatz auf:

»Keinesfalls dürfen deutsche Arbeiter entlassen oder nur deshalb nicht eingestellt werden, weil man Ausländer weiterbeschäftigen will.« (Bulletin Nr. 203, 27. 10. 1960, S. 1953)

Obwohl sicherlich auch in der Hochkonjunktur die Beschäftigung von Ausländern zur direkten oder indirekten Verdrängung von Deutschen (Frauen in Teilzeitarbeit, Alte⁸), geführt hat, ergibt sich daraus bei anhaltender Knappheit von Arbeitskräften für den kapitalistischen Staat kein Legitimationsproblem. Die Aktivierung des Inländerprimats erübrigt sich. Bei beginnender Arbeitslosigkeit kann diese Legitimationsreserve »angezapft« werden. In der gegenwärtigen Rezession ist das umgehend geschehen. Bislang wurden allerdings nur die gebremsten Befugnisse der Arbeitserlaubnisverordnung genutzt.⁹

Im November 1973, als die Anzeichen drohender Arbeitslosigkeit sich abzeichneten, wies Bundesarbeitsminister Arendt die Bundesanstalt für Arbeit an, »...streng zu prüfen, ob eine Erneuerung der Arbeitserlaubnis aufgrund der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes verantwortet werden kann.« (IzA 1/74, IV, S. 4) Daraufhin erging am 26. November 1973 vom Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit an die nachgeordneten Arbeitsämter die folgende Anordnung, die genau wie die Weisung des Bundesarbeitsministers der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht wurde:

»Sowohl bei erstmaliger als auch bei erneuter Beantragung der Arbeitserlaubnis ist unter Anlegung eines strengen Maßstabes zu prüfen, ob die Erteilung der Arbeitserlaubnis nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes verantwortet werden kann. Dabei ist zu berück-

⁷ Gleichberechtigt sind bislang auch noch die Ausländer aus EG-Staaten.

⁸ Forschungsergebnisse zu diesen Fragen liegen bedauerlicherweise nicht vor und sind meines Wissens auch nicht in Sicht.

⁹ Wenn im folgenden von »Arbeitserlaubnis« gesprochen wird, so ist ausschließlich die »allgemeine Arbeitserlaubnis« gemeint, auf deren Erteilung kein Rechtsanspruch besteht (vgl. S. 239).

sichtigen, ob Vermittlungsmöglichkeiten für deutsche und ihnen gleichgestellte nichtdeutsche Arbeitnehmer durch die Erteilung der Arbeitserlaubnis beeinträchtigt werden bzw. künftig beeinträchtigt werden können, weil durch die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt solche Arbeitnehmer in absehbarer Zeit arbeitslos würden.

Der Geltungsbereich der Arbeitserlaubnis ist auf den Bezirk des für die Erteilung zuständigen Arbeitsamtes zu beschränken.

Die Gültigkeitsdauer der Arbeitserlaubnis ist auf längstens 1 Jahr zu beschränken. Es ist ferner stets darauf zu achten, daß die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis¹⁰ nicht überschritten wird.«

(IzA, 1/74, IV, S. 6 f.)

Ein Jahr später, am 13. November 1974, wurde diese Regelung weiter verschärft. Die Arbeitsämter wurden angewiesen, den Vorrang von Deutschen und EG-Ausländern besonders streng zu handhaben. Die Vermittlungsabteilung der Arbeitsämter muß anhand einer Checkliste insbesondere überprüfen, ob anstelle der antragstellenden Ausländer ältere Arbeitnehmer, Behinderte, Strafentlassene und Teilzeitkräfte oder ob Inländer aus anderen Arbeitsamtsbezirken und aus der Landwirtschaft vermittelt werden können. Diese Prüfung gilt im Prinzip sowohl bei der Erteilung einer Arbeitserlaubnis an vorher arbeitslose Ausländer wie auch bei ihrer Verlängerung im bestehenden Beschäftigungsverhältnis. Um das Inländerprimat durchsetzen zu können, sind die Unternehmen gehalten, das Arbeitsamt einzuschalten. Ohne Nachweis, daß »Bemühungen, inländische Arbeitssuchende zu gewinnen, über einen angemessenen Zeitraum erfolglos« geblieben sind, insbesondere indem »dem Arbeitsamt rechtzeitig ein Vermittlungsauftrag erteilt wurde«, wird die Einstellung ausländischer Arbeiter nicht mehr durch Ausstellung der Arbeitserlaubnis abgesichert. Die Ersterteilung von Arbeitserlaubnissen, etwa an Familienangehörige oder Jugendliche ist ausgeschlossen.¹¹ Schließlich wurden zur Durchsetzung dieser Vorschriften die zuständigen Stellen des Arbeitsamtes selbst einer Kontrolle unterstellt:

»Der Prüfdienst wird die strikte Einhaltung dieser Vorschriften in allen Fällen besonders prüfen. Von den Arbeitsämtern wird künftig besonders nachzuweisen sein, daß die Erteilung von Arbeitserlaubnissen in dem jeweiligen Umfang unumgänglich war, insbesondere auch, weil Ausgleichsbemühungen sowie Vermittlung von besonderen Personenkreisen und Teilzeitkräften nicht zum Erfolg führten.«

Durch diese Regelungen sind zunächst die ausländischen Arbeiter, die noch keine fünf Jahre in der Bundesrepublik arbeiten, auf Abruf gestellt.

Im November 1975 schließlich erhielten die Arbeitsämter die Anweisung, daß

»bei der Entscheidung über die Gültigkeitsdauer der Arbeitserlaubnis . . . Lage und Entwicklung mehr als bisher berücksichtigt werden (müssen), z. B. wenn Entlassungen in größerem Umfange bereits feststehen (Betriebsstilllegung, Massenentlassung) oder damit zu rechnen ist. (Quelle: Verfasser bekannt. Am Fundort wird ausdrücklich die Bezugnahme auf Fundort verbeten.)

Auf diese Weise soll erreicht werden, daß die Arbeitsämter in kurzen Abständen jeweils erneut über die Weiterbeschäftigung entscheiden und im Zweifelsfall relativ kurzfristig Arbeitsplätze für Deutsche freimachen können.

Wer noch beschäftigt ist, dem droht die »Kündigung« durch das Arbeitsamt, sobald die Arbeitserlaubnis abläuft. Damit sind Mutterschutzgesetz, Betriebsverfassungsgesetz und Kündigungsschutzgesetz, um nur die wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen zu nennen, für diesen Teil der Arbeiterschaft materiell außer Kraft gesetzt. Gegen den Bescheid des Arbeitsamtes bieten sie keinen Schutz. Wer arbeitslos wird, hat angesichts der genannten Kontrollmechanismen kaum eine Wiederbeschäfti-

10 In der Quelle fehlerhaft: Aufenthaltsdauer.

11 Bei Jugendlichen, die bereits vor Dezember 1974 legal im Bundesgebiet sich aufgehalten haben, kann das Arbeitsamt, insbesondere zur Berufsausbildung, eine Ausnahme machen.

gungschance, es sei denn, er nimmt Arbeitsplätze ein, die aufgrund ihrer Arbeitsbedingungen von deutschen Arbeitslosen gemieden werden. Der Erlass vom November 1974 kalkuliert das ein: So ist abweichend von den sonstigen Vorschriften die Ersterteilung von Arbeitserlaubnissen für »eine Beschäftigung in Bereichen, in welchen ein besonderer Bedarf besteht, der im Inland nicht gedeckt werden kann, wie z. B. Bergbau, Fisch- und Konservenindustrie, Torfindustrie, Hotel- und Gaststättengewerbe« gestattet. In diesen Sektoren, die auch am lautstärksten gegen den Anwerbestopp Stellung genommen und damit kundgetan haben, daß ihre Arbeitsbedingungen erheblich das Durchschnittsmaß unterschreiten, ist offenbar noch Platz für die Ausländer. Dies war offenbar solange der Fall, bis der Staat aus Gründen der Kostensparnis bei der Arbeitslosenunterstützung versuchte, unter Androhung des Entzuges der Unterstützung, deutsche Arbeitslose in diese Bereiche zu vermitteln. Mit Erlass vom November 1975 wurden nämlich auch die branchenspezifischen Ausnahmen beseitigt.

Die Praktizierung der hier beschriebenen Maßnahmen, die sämtlich auf den Vorschriften der Arbeitserlaubnisverordnung beruhen, ist längerfristig mit einer Schwierigkeit konfrontiert: Mit zunehmender Aufenthaltsdauer erhalten immer mehr ausländische Arbeiter einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis. Dem ließe sich zwar dadurch beikommen, daß man die Praktizierung der Verdrängung der Ausländer vom bundesrepublikanischen Arbeitsmarkt auf die Basis des Ausländergesetzes stellt, welches keinerlei Rechtsansprüche kennt. Um die Kompetenz für diese Politik jedoch im eigenen Hause zu belassen, wird vom Bundesarbeitsministerium ein nicht minder wirksamer Weg angestrebt: die Beseitigung des Rechtsanspruchs auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis. Eine entsprechende Verordnung zur Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung liegt im Entwurf vor. Wird sie erlassen, so würden auch diejenigen ausländischen Arbeiter dem Zugriff der Arbeitsämter ausgesetzt werden, die bereits langjährig in der Bundesrepublik arbeiten. Das Bundesarbeitsministerium versucht auf diese Weise dem Schwinden seiner arbeitsmarktpolitischen Manövriermasse einen Riegel vorzuschieben.

Als weitere Legitimationsreserve können die Arbeitsplätze angesehen werden, die mit Ausländern unter Umgehung der staatlichen Kontrollen illegal besetzt sind. Die im Juni 1975 ergangene Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes und des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (BGBl. I, 28. 6. 1975, S. 1542), die eine illegale Beschäftigung ausländischer Arbeiter unter erhöhte Strafen stellt, ist sicher nicht als Beweis für diese These geeignet. Sie dient der grundsätzlichen Absicherung des staatlichen Kontrollinstrumentariums und befand sich bereits vor der gegenwärtigen Rezession im Gesetzgebungsprozeß. Ganz sicher aber ist die Intensität der Verfolgung illegal beschäftigter Ausländer konjunkturspezifisch. Das läßt sich deutlich an der gegenwärtigen Rezession zeigen. Im Oktober 1974 beschlossen die Teilnehmer einer Ressortbesprechung im Bundesarbeitsministerium, »in einer konzentrierten Aktion« zur Aufdeckung der illegalen Ausländerbeschäftigung beizutragen. (IzA, 5-6/75, XIII, S. 11). Von derartigen konzentrierten Maßnahmen ist aus Zeiten der Hochkonjunktur nichts bekannt. Im gleichen Monat meldete die FAZ, Bundeswirtschaftsminister Friderichs habe unlängst erklärt, »daß sich ohne die illegal beschäftigten Ausländer die Situation am Arbeitsmarkt ganz anders darstellen würde.« (FAZ, 31. 10. 1974). In einem Schreiben des Bundesarbeitsministers an den Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit vom 8. November 1974 wird die konjunkturspezifische Intensivierung der Verfolgungsmaßnahmen schließlich direkt angesprochen:

»... die Mißstände werden erst dann nachhaltig bekämpft werden können, wenn auch das Auffinden von illegalen Ausländern intensiviert wird. Dies ist nicht zuletzt deshalb besonders dringlich, weil illegal beschäftigte Ausländer Arbeitsplätze für Deutsche blockieren.

Ich wäre dankbar, wenn Sie im Rahmen Ihrer Ermittlungsbefugnisse... ihr Augenmerk verstärkt auf verdächtige Betriebe richteten. Die zu verhängenden Bußgelder sollten so angesetzt werden, daß den Betroffenen die Schwere des Delikts bei der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage voll bewußt wird.« (IzA, 5-6/75, XIII, S. 11).

Bei der Intensivierung der Verfolgungsmaßnahmen kommt dem Staat zugute, daß die Wirkung der Maßnahmen – mögliche Vakanz eines Arbeitsplatzes – einigen arbeitslosen Ausländern und Deutschen nicht ungelegen kommt. So wurde nach einer Meldung der Frankfurter Neuen Presse von der Frankfurter Ausländerpolizei beobachtet, daß seit Einsetzen der Wirtschaftskrise »die Zahl der anonymen Hinweise auf ›Illegalen‹ fast um das Doppelte gestiegen« ist. (FNP, 21. 1. 1975.)

2.3 Nutzung der Dispositionsbefugnis zur Einsparung der Reproduktionskosten für stillgelegte Arbeitskraft

Im Kapitalismus ist der Staat der Garant der Reproduktion stillgelegter Arbeitskraft. Genausowenig wie das Einzelkapital sich aus eigenen Stücken Arbeitsschutzzvorschriften auferlegen kann, um die grenzenlose Ausplünderung der Arbeitskraft zu beschränken – vielmehr muß der Staat mit gesetzlichen Bestimmungen die Form des Verwertungsprozesses entsprechend modifizieren – kann das einzelne Kapital die Reproduktion der Arbeitskräfte garantieren, die aus dem Arbeits- und Verwertungsprozeß herausgedrängt worden sind. Diese Aufgabe, die für die Reproduktion der kapitalistischen Gesellschaft eine Funktionsnotwendigkeit darstellt, muß vielmehr vom Staat durch fiskalische Umverteilungsmaßnahmen wahrgenommen werden. Auch wenn diese Aufgabe – wie in der Bundesrepublik – hauptsächlich in der Form des Zwangsversicherungsprinzips gelöst wird, ist der übrige Staatshaushalt nicht von den Kosten der Reproduktion der stillgelegten Arbeitskraft befreit. Jede größere Wirtschaftskrise zeigt, daß bei anhaltender Massenarbeitslosigkeit das Versicherungsprinzip versagt und durch direkte staatliche Zuschüsse aus dem Gesamtsteueraufkommen unterstützt werden muß. Massenarbeitslosigkeit ist daher für den Staat nicht nur aus Gründen eines tendenziellen Legitimationsdefizits sondern gleichfalls aus Gründen eines immens ansteigenden Ausgabenvolumens für Arbeitslose bei erheblich reduziertem Steueraufkommen problematisch. Auch dieses Problem entsteht unabhängig von der Ausländerbeschäftigung.

Handelt es sich bei den Arbeitslosen aber um ausländische Arbeiter, so kann der Staat sich dieser Aufgabe und der damit verbundenen Kosten entledigen. Im Prinzip könnte er arbeitslose, unterstützungsbedürftige Ausländer einfach des Landes verweisen und damit die Probleme »exportieren«. Bislang sind diese Befugnisse nicht in vollem Umfang genutzt worden.

Bei der Arbeitslosigkeit von Ausländern wird zunächst nicht mit den weiteren Befugnissen, die das Ausländergesetz einräumt, operiert, sondern mit der Arbeitserlaubnisverordnung. Diese gestattet während der ersten fünf Jahre der Beschäftigung in der Bundesrepublik die Bindung der Arbeitserlaubnis an eine bestimmte Tätigkeit in einem bestimmten Betrieb. Mit dem Einsetzen der gegenwärtigen Rezession wurde durch den Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit diese Bestimmung in Anweisungen an die Arbeitsämter aktiviert. Die Arbeitserlaubnis ist seitdem grundsätzlich dermaßen gebunden zu erteilen. Damit verliert der ausländische Arbeiter bei Arbeitslosigkeit automatisch seine Arbeitserlaubnis. Der Verlust dieser Erlaubnis hat Konsequenzen hinsichtlich des Anspruchs auf Gewährung von Arbeitslosengeld. Ein Ausländer ohne Arbeitserlaubnis steht dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur

Verfügung und kann daher keinen Rechtsanspruch auf Arbeitslosengeld geltend machen. Daß das Arbeitslosengeld dennoch gezahlt wird, ist nur als Gnadenakt zu verstehen, der politische Kosten vermeiden soll.

Prinzipiell steht jedoch schon auf der Grundlage der Arbeitserlaubnisverordnung die Zahlung von Arbeitslosengeld an Ausländer, die noch keine fünf Jahre in der Bundesrepublik beschäftigt sind, zur freien Disposition des Staates. Auf einer Tagung zum Thema Ausländerbeschäftigung im Juli dieses Jahres verkaufte Ernst, der Ausländerexperte im Bundesarbeitsministerium, die Gleichstellung von Ausländern und Deutschen bei der Vergabe von Arbeitslosengeld als sozialpolitische Maßnahme, als er sinngemäß ausführte:

»Im Prinzip brauchte man kein Arbeitslosengeld zu zahlen. Wer nämlich arbeitslos wird, verliert damit in den ersten fünf Jahren auch seine Arbeitserlaubnis. Wer keine Arbeitserlaubnis hat, steht dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung, und wer dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung steht, hat keinen Rechtsanspruch auf Arbeitslosengeld. Nun haben wir der Bundesanstalt für Arbeit nahegelegt, ein fiktives Zur-Verfügung-Stehen anzunehmen. Dann kann Ausländern Arbeitslosengeld für die normale Anspruchszeit gezahlt werden. Wenn wir nur 50 000 Ausländer ohne Arbeitserlaubnis durch Arbeitslosengeld unterstützen, so kostet uns das 550 Mill. DM pro Jahr. Das ist ein deutlicher Beweis dafür, daß unsere Ausländerpolitik nicht nur durch finanzpolitische Gesichtspunkte, sondern auch sozialpolitisch bestimmt ist.

Zuruf: Es besteht doch ein versicherungsrechtlicher Anspruch auf Arbeitslosengeld?

Ernst: Das ist ein Irrtum!

Zuruf: Die Ausländer haben doch Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt und haben damit Anspruch auf Unterstützung im Falle von Arbeitslosigkeit!

Ernst: Das ist ein Irrtum! Arbeitslosengeld erhält nur, wer dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. So steht es klar und deutlich im Arbeitsförderungsgesetz.«
(Gedächtnisprotokoll Ernst, BMAS, Gummersbach, 12. 7. 1975)

Wie aus dem lange geheimgehaltenen Entwurf von Thesen zur Ausländerbeschäftigung, die von der Bundesregierung seit Januar 1975 erarbeitet wurden¹², ersichtlich ist, laufen die Bestrebungen des Bundesarbeitsministeriums darauf hinaus, diesen Gnadenakt zu revidieren. Man hält es »aus arbeitsmarkt- und haushaltspolitischen Gründen für gerechtfertigt, die Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld für arbeitslose Ausländer ohne Arbeitserlaubnis . . . zu begrenzen.«

Die bisherige Gleichberechtigung als sozialpolitischer Gnadenakt ist jedoch nicht vollständig. Ausländische Arbeiter, die durch eigene Kündigung arbeitslos werden oder eine zumutbare Arbeit nicht annehmen, verlieren ihren »Anspruch« auf Arbeitslosengeld sofort, während bei Deutschen zumeist eine vierwöchige Sperrfrist verhängt wird und erst im Wiederholungsfall der Rechtsanspruch erlischt. Der Gnadenakt gilt also nur bedingt und wird in den genannten Fällen widerrufen.

Nach Ablauf des Anspruchs auf Arbeitslosengeld wird deutschen Arbeitskräften Arbeitslosenhilfe gezahlt, sofern sie bedürftig sind und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Ausländer ohne Arbeitserlaubnis werden in diesem Fall als nicht zur Verfügung stehend behandelt. Arbeitslosenhilfe wird ihnen mithin nicht gewährt.¹³

Ist ein ausländischer Arbeiter in diesem Fall auf Sozialhilfe angewiesen, so zieht das Instrumentarium der Arbeitserlaubnisverordnung nicht mehr. Auf die meisten Arten von Sozialhilfe haben nämlich laut § 120 des Bundessozialhilfegesetzes auch Ausländer einen Rechtsanspruch (vgl. Bender 1974, S. 36), unabhängig davon, ob sie

¹² Die Thesen sind abgedruckt in Frankfurter Rundschau v. 23. 2. 1976, S. 14.

¹³ Das Sozialgericht Gießen hat kürzlich die Rechtsauffassung der Arbeitsverwaltung in Frage gestellt und das Arbeitsamt Wetzlar zur Zahlung von Arbeitslosenhilfe an eine Ausländerin verpflichtet, obwohl diese keine Arbeitserlaubnis mehr besaß. Das Urteil des Sozialgerichts Gießen (m. Anmerkung B. Huber) ist abgedruckt in diesem Heft S. 306 ff.

gültige Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnisse vorweisen können. Allein der tatsächliche Aufenthalt ist maßgebend. Gerade wegen dieses Rechtsanspruches kann die Einsparung von Sozialhilfezahlungen an arbeitslose ausländische Arbeiter nur mit dem stärksten Instrumentarium erreicht werden, welches dem Staat zur Verfügung steht: der Ausweisung. Ausgewiesene Ausländer müssen unter Androhung gewaltloser Abschiebung die Bundesrepublik verlassen. Damit ist dem Rechtsanspruch dann die Grundlage entzogen.

Das Ausländergesetz hat diesen Fällen vorgebeugt, indem es ausdrücklich den Sozialhilfeempfang zum Ausweisungsgrund erklärt. Der Ermessensspielraum der Ausländerbehörden lässt sich in längerfristigen Krisenzeiten, in denen die Zahl der Sozialhilfeempfänger notwendigerweise anwächst, durch Anweisungen der Verwaltungsspitze gezielt nutzen. Für Hessen ist ein derartiger Erlaß, der wie üblich ausdrücklich »nicht zur Veröffentlichung bestimmt ist«, nachweisbar. Am 13. Januar 1975, zu einem Zeitpunkt also, an dem deutlich war, daß mit dem Weiteranhalten der Wirtschaftskrise in zunehmendem Maße die »Ansprüche« auf Arbeitslosengeld auslaufen würden, wies der Hessische Innenminister die Ausländerbehörden wie folgt an:¹⁴

»Nach Vorlage der Mitteilung des Arbeitsamtes über die bevorstehende Beendigung des Leistungsbezuges von Mitteln aus der Arbeitslosenversicherung (. . .) hat die Ausländerbehörde zu prüfen, ob mit der Inanspruchnahme von Sozialhilfe gerechnet werden muß. . . Ist der Ausländer auf Sozialhilfeleistungen angewiesen, kommen als ausländerrechtliche Maßnahmen die Verkürzung der Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis oder die Ausweisung in Betracht. Nach übereinstimmender Auffassung von Bund und Ländern ist die Einleitung jedoch erst dann in Erwägung zu ziehen, nachdem der Ausländer nicht nur vorübergehend, d. h. länger als 2 bis 3 Monate, Sozialhilfeleistungen erhalten hat. Wird nach Ablauf des Zeitraums von 2 bis 3 Monaten auf Anfrage beim Arbeitsamt festgestellt, daß der arbeitslose Ausländer auch weiterhin nicht in Arbeit vermittelt werden kann, sind die vorgenannten ausländerrechtlichen Maßnahmen zu treffen.«

(Der Hessische Minister des Innern – III A 5 – 23 d –)

Die Möglichkeit, wegen Annahme von Sozialhilfe ausgewiesen zu werden, betrifft im Gegensatz zur Diskriminierung bei Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe alle Ausländer unabhängig von der bisherigen Dauer ihrer Beschäftigung in der BRD. Der Schutz, den die Arbeitserlaubnisverordnung den ausländischen Arbeitern gewährt, die länger als fünf Jahre in der BRD gearbeitet haben, fällt in dem Augenblick fort, wo die staatliche Disposition sich auf die Rechtsbasis des Ausländergesetzes stellt, welches den automatischen Erwerb irgendeines Rechtsanspruchs aufgrund von Anwesenheitsdauer nicht kennt.

Daß arbeitslose Ausländer nicht sofort mit dem Zeitpunkt der Arbeitslosigkeit ausgewiesen werden, ohne die differenzierende Feinsteuierung auf Grundlage der Arbeitserlaubnisverordnung dazwischenzuschalten, ist keineswegs einem Rechtsgrundsatz, sondern ausschließlich staatlichen Zweckmäßigkeitswägungen geschuldet. Die prinzipielle Möglichkeit dazu ist durchaus gegeben: Die Verwaltungs vorschrift, die darauf Bezug nimmt, daß ein Ausländer ausgewiesen werden kann, wenn »seine Anwesenheit erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland aus anderen Gründen beeinträchtigt« (§ 10 Abs. 1 Nr. 11 AuslG), führt unter erheblichen Belangen auch die »Sicherung wichtiger gesamtwirtschaftlicher Interessen« an. (VwvAuslG zu § 10, Nr. 15; abgedruckt bei Kloesel/Christ) Auf der bereits erwähnten Tagung zu Fragen der Ausländerbeschäftigung hat der Vertreter des

¹⁴ Ähnlich lautende Erlasse sind nach informierten Angaben auch in den anderen Bundesländern ergangen. Die herrschende Veröffentlichungspraxis repressiver Verwaltungsanweisungen macht es jedoch unmöglich, in diesem Punkt exakt zu sein.

Arbeitsministeriums Ernst die Nutzung dieser Befugnis zwar sehr versteckt, aber deutlich genug in Erwägung gezogen, als er sinngemäß wie folgt ausführte:

247

»Bislang ist kein Ausländer zurückgeschickt worden, nur weil er keine Arbeit hat. Ich sagte: bislang. So einfach sind die Verhältnisse jedoch nicht. Denn wir müssen uns auch um die Deutschen kümmern. Wissen Sie, wir können nicht sagen, wie die Arbeitsmarktlage sich entwickeln wird. Da können möglicherweise Konflikte kommen, auf die wir uns dann umstellen müssen.«

(Gedächtnisprotokoll Ernst, BMAS, Gummersbach, 12. 7. 1975)

Bei weiterem Anwachsen der Arbeitslosigkeit ist somit nicht auszuschließen, daß der Staat seine Verfügungsmacht in vollem Umfang wahrnimmt, um arbeitslose Ausländer in die Heimatländer zu verweisen.

2.4 Nutzung der Dispositionsbefugnis zur Einsparung von Infrastrukturausgaben

Die Beschäftigung von ausländischen Arbeitern wird für den Staat zur finanziellen Belastung, sobald sie sich nicht mehr auf den logischen Kern ihrer Importierung, auf den Status als bloße Verkäufer von Arbeitskraft, reduzieren lassen. Die ersten größeren Kosten entstehen in dem Moment, wo die Arbeiter aus ihren Betriebsunterkünften ziehen, Familien nachkommen lassen oder gründen, Kindergärten und Schulen benutzen und dadurch die Einstellung ausländischer Lehrer, Erzieher und Dolmetscher notwendig werden lassen. Die ersten Schritte zur Integration, nämlich die Etablierung einer normalisierten Position im gesellschaftlichen Reproduktionsbereich, werden finanziell zum ersten Ausländerproblem für den Staat. Aufgrund desselben Prozesses beginnen die Positionen des Staates zur Beschäftigung von Ausländern und die der einzelnen Kapitale auseinanderzufallen. Während den Kapitalen der unmittelbare Nutzen der Ausländerbeschäftigung zukommt, an dem der Staat nur über Steuerabschöpfungen mittelbar teilhat, ist die Bewältigung der Folgekosten allein Staatsaufgabe und den einzelnen Kapitalen zunächst durchaus gleichgültig. Die Frage der Kosten und Nutzen der Ausländerbeschäftigung wird erst in diesem Augenblick für den Staat zum Thema.

Die Notwendigkeit der infrastrukturellen Ausgaben für ausländische Arbeiter ist im Unterschied zur Versorgung der einheimischen Bevölkerung relativiert, weil die Modalitäten der Ausländerbeschäftigung im Gegensatz zur Inländerbeschäftigung der staatlichen Beeinflussung zugänglich sind. Der Staat hat die Möglichkeit, aufgrund seiner spezifischen Dispositionsbefugnisse die Form der Ausländerbeschäftigung so zu gestalten, daß die Notwendigkeit der Infrastrukturleistungen reduziert wird. Bei der Inländerbeschäftigung entfällt eine derartige Gestaltungsmacht. Aufgrund der Legitimationsbeziehungen des kapitalistischen Staates zur eigenen Bevölkerung steht überdies die grundsätzliche Bemühung um Inländervollbeschäftigung und Erstellung sozialer Infrastruktur trotz der Defizite im einzelnen für Inländer nicht in Frage. Aus diesen Gründen erübrigen sich auch Kosten-Nutzen-Analysen der Beschäftigung von arbeitslosen Deutschen oder der Eingliederung von DDR-Flüchtlingen. Da beide Gruppen nicht der direkten Verfügungsgewalt unterliegen, also etwa nicht des Landes verwiesen werden können und auch nicht politisch zu entmündigen sind, muß ihre Integration in den Beschäftigungs- und Reproduktionsbereich als Aufgabe wahrgenommen werden, die nur um den Preis der Erosion der staatlichen Legitimationsgrundlage umgangen werden kann.

Im Gegensatz dazu bildet die ausländische Arbeiterbevölkerung ein Dispositionsservoir, das nach Zweckmäßigkeitserwägungen behandelt werden kann. Infrastrukturausgaben lassen sich durch entsprechende Verwaltungsakte reduzieren, ohne

große politische Kosten in Kauf nehmen zu müssen. In dem Augenblick, wo Infrastrukturmaßnahmen notwendig werden, sind daher für den Staat Kosten-Nutzen-Erwägungen durchaus sinnvoll. Die etablierte Wissenschaft ist dieser Logik blind gefolgt. Kosten-Nutzen-Analysen wurden in nennenswertem Umfang erst betrieben, als die ausländischen Arbeiter begannen, den Anwerbezweck – ausschließlich als nutzbare Arbeitskräfte zu fungieren – zu durchbrechen, und damit sowohl Infrastrukturausgaben als auch staatliche Dispositionserwägungen initiierten.

Es lassen sich eine Reihe von Bemühungen identifizieren, das Ausländergesetz und die Arbeitserlaubnisverordnung zur Einsparung von Infrastrukturausgaben zu nutzen. Sie sollen im folgenden angesprochen werden.

Die Bestrebungen zur Einführung des Rotationsprinzips stellen den deutlichsten Versuch dar, Folgekosten der Ausländerbeschäftigung dadurch zu minimieren, daß die Ausländer auf ihre Grundfunktion als verwertbare Arbeitskräfte reduziert werden. Die Begründung der Baden-Württembergischen Landesregierung zur angestrebten »Verstärkung des Rückwanderungsprinzips« – einer euphemistischen Bezeichnung des Rotationsprinzips – bekräftigt trotz der durchgehend sprachlichen Verklausulierung und der vorgesetzten Sachzwänge und Verdrehungen diese Einschätzung:

»Bei fortgesetztem weiterem starkem Zustrom von ausländischen Arbeitnehmern, wachsendem Nachzug von Familienangehörigen, überproportionalem Anstieg der nicht erwerbstätigen ausländischen Bevölkerung sowie zunehmender Verweildauer der Ausländer im Lande würden die öffentlichen Aufwendungen für die erforderlichen Infrastruktureinrichtungen die Grenze des finanziellpolitisch Möglichen sprengen.

Das Rückwanderungsprinzip will demgegenüber die Voraussetzungen dafür schaffen, daß auch in Zukunft die Aufgaben der Verbesserung der Infrastruktur erfüllt werden können.« (Denkschrift Baden-Württemberg, S. 50).

Das Rückwanderungsprinzip soll nicht den weiteren Zustrom ausländischer Arbeiter, wohl aber ihre Verweildauer und damit den Familiennachzug begrenzen. Ausländer sollen möglichst ausschließlich als Arbeitskräfte ins Land kommen. Frauen und Kinder gehen über diese Grundfunktion hinaus und bringen Kosten mit sich. Damit sie nicht nachgezogen werden, soll die Verweildauer der Arbeiter von vornherein begrenzt werden. Da in diesem Fall der Nachzug der Familie kaum lohnen wird, kann der Schein von Freiwilligkeit gewahrt werden. Dabei ist der Begriff von »Freiwilligkeit« bereits eigentümlich beschnitten. Freiwillige Rotation bedeutet, daß der Ausländer bei der Anwerbung vor die Wahl gestellt wird, entweder einer Rückreise nach etwa fünf Jahren vertraglich zuzustimmen oder aber im Heimatland zu verbleiben. Nach Ablauf dieser Zeit würde vertragsgemäß die legale Arbeitsmöglichkeit und verbunden damit die legale Aufenthaltsmöglichkeit ablaufen. Angesichts dieser herrschenden Begrifflichkeit kann nicht davon ausgegangen werden, daß die Ablehnung einer Zwangsrotation durch alle etablierten Parteien bereits die Ablehnung des Modells Baden-Württembergs impliziert.

Auch ein direkter Stop des Familiennachzugs – der allerdings nur durch Zuzugsverbote für die erwachsenen Familienangehörigen zu erreichen wäre, da Jugendliche unter 16 Jahren der staatlichen Disposition nicht unterstehen – könnte staatliche Infrastrukturausgaben begrenzen. Er ist bislang nicht praktiziert worden, da die Einbindung in die Familie zugleich stabilisierende Funktionen hat, deren Fehlen möglicherweise zu hohe politische Kosten mit sich bringen würde.¹⁵

¹⁵ Als zu Beginn dieses Jahres mit der diskriminierenden Kindergeldregelung für die im Ausland lebenden Kinder ein verstärkter Familiennachzug sich bemerkbar zu machen schien, setzte die Bundesregierung einen Staatssekretärsausschuß ein, um die Möglichkeit des Stops des Familiennachzugs zu prüfen. (SZ

Allerdings enthält der Thesenentwurf der Bundesregierung aus dem Jahre 1975 den Hinweis, daß das Bundesarbeitsministerium dafür eintritt, den Familiennachzug nur bei ausländischen Arbeitern zu gestatten, die bereits länger als drei Jahre in der Bundesrepublik arbeiten. Diese Absichtserklärung ist sodann im Januar 1976 in Bayern verwirklicht worden. Zudem wurde in dem Erlaß des Bayerischen Staatsministeriums des Innern der Familiennachzug an die »Aussicht auf eine längere Beschäftigung im Bundesgebiet« gebunden, wobei »die allgemeine wirtschaftliche Lage, die Beschäftigungssituation im Berufszweig des Ausländers, sein beruflicher Werdegang und seine fachliche Qualifikation zu berücksichtigen« sind. (Erlaß vom 12. Januar 1976, Nr. 4.1. Quelle ist dem Verfasser bekannt. Dort wird ausdrücklich die Bezugnahme auf den Fundort verbeten.) Der Familiennachzug wurde »ausgeschlossen bei arbeitslosen Ausländern« (Nr. 4.4.), bei »Ausländern, die wiederholt ohne triftigen Grund den Arbeitsplatz gewechselt haben, und bei Ausländern, die nicht nur vorübergehend kurzarbeiten.« (Nr. 4.3.) Zudem sind ausdrücklich »auch Kinder zu berücksichtigen, die sich im Ausland befinden«, sofern die Eltern sich nicht vertraglich zur Familientrennung verpflichten. (Nr. 5.5.) Auch die im Ausländerrecht verankerte mangelnde Disposition über Jugendliche unter 16 Jahren wird neuerdings in Bayern umgangen. Dazu heißt es wörtlich:

»Die im Bundesgebiet lebenden Eltern der Ausländer sind in solchen Fällen (wenn Voraussetzungen für den Familiennachzug nicht vorliegen, K. D.) aufzufordern, ihre Kinder nicht nach Deutschland nachzuholen bzw. – wenn die Kinder bereits im Bundesgebiet sind – sie zurückzuschicken. Reisen die Kinder entgegen der Aufforderung der Ausländerbehörde ein bzw. werden bereits im Bundesgebiet befindliche Kinder nicht innerhalb einer von der Ausländerbehörde gesetzten Frist ins Ausland zurückgebracht, ist die Aufenthaltserlaubnis der Erziehungsberechtigten nicht mehr zu verlängern.« (Nr. 9.2.2.)

Der Nachzug von Familienangehörigen ist im übrigen bundesweit in vielfältiger Weise restriktiv. So ist im allgemeinen nur der Nachzug der Kleinfamilie erlaubt und zusätzlich an das Vorhandensein ausreichenden Wohnraums gebunden. Dabei werden auch in Berlin – auf das im folgenden Bezug genommen wird – bei der Berechnung sämtliche Kinder des Ehepaars, auch die im Heimatland verbliebenen, mitgerechnet, so daß vielfach die »angemessene« Wohnraumgröße und Wohnungsmiete prohibitiv hoch ausfallen. Die Wohnraumkontrolle scheint sich in zunehmendem Maße als repressives Mittel der Beschränkung des Familiennachzuges zu erweisen.¹⁶

Erst im Verlaufe der gegenwärtigen Wirtschaftskrise, welche es erlaubte, Rücksichten auf ausreichende Arbeitskräftezufluss nach Berlin beiseite zu stellen, wurde der Familienzuzug weitgehend administrativ gedrosselt. Seit dem 1. Januar 1975 wurde mit der Einführung des Zuzugsstops für die Bezirke Kreuzberg, Wedding und Neukölln, in denen weitaus die meisten Berliner Ausländer leben, auch der Familiennachzug in diese Gebiete gestoppt.

^{15./16. 2. 75}) Konkrete Maßnahmen, die über die bereits bestehenden restriktiven Maßnahmen hinausgehen, sind nicht getroffen worden.

¹⁶ Der Stadtrat für Volksbildung des Berliner Bezirkes Kreuzberg schlug im März 1973 sogar die Wohnraumvernichtung als Mittel der Abschwächung anwachsender Schülerzahlen vor: »Die Schwierigkeiten in der Betreuung ausländischer Schüler im Bezirk Kreuzberg werden hervorgerufen einmal durch das sprunghafte Ansteigen der Zahl der Kinder, zum anderen durch die Massierung in bestimmten Wohngebieten. Langfristig können die Probleme daher nur gelöst werden, wenn diese Ursachen beseitigt werden. Es muß daher gefordert werden, die Massierung von Ausländern dadurch mindestens teilweise zu beheben, daß die im Besitz der Sanierungsträger befindlichen Wohngebäude unverzüglich entmietet und abgerissen werden, unabhängig von der Frage, wann ein Wiederaufbau möglich ist. Obwohl ein solches Vorgehen sicherlich nicht unproblematisch ist, stellt es sich als einzige realistische Lösungsmöglichkeit dar.« (Bezirksamt Kreuzberg 1973, S. 8.)

Zur Reduzierung von Infrastrukturausgaben dienen auch die bundesweiten Zuzugsbegrenzungen für Ballungsgebiete, die seit dem 1. April 1975 in Kraft getreten und seitdem erheblich ausgeweitet wurden.¹⁷ Sie sollen der regionalen Konzentration von Ausländern entgegenwirken und damit die angebliche Überlastung sozialer Infrastruktur in Ballungsgebieten reduzieren.¹⁸ Die Dispositionsbefugnisse über ausländische Arbeitskräfte bieten den einzigen direkt-administrativen Ansatzpunkt, regionale Arbeitskräftekonzentrationen zu beeinflussen. Der Tendenz des Kapitals, sich regional zu agglomerieren – die eigentliche Ursache der induzierten Konzentration von Arbeitskräften –, kann der kapitalistische Staat, dem die Kontrolle über Investitionen entzogen ist, nur mit Hilfe von Anreizsystemen entgegenwirken. Eine Verfügungsgewalt über die Mobilität inländischer Arbeitskräfte kommt dem kapitalistischen Staat ebenfalls nicht zu. Wiederum bildet also die Dispositionsmacht über ausländische Arbeiter die einzige direkte Eingriffsreserve. Lediglich durch ihre Aktivierung kann der Staat Ausgaben zu vermeiden suchen, die er bei entsprechender Konzentration inländischer Arbeitskräfte nur unter der Gefahr politischer Kosten umgehen könnte.

Mit der Beschränkung des Zuzugs ausländischer Arbeitnehmer in Ballungsgebiete – die in Berlin durch Errichtung von Wohnbezirken, in die ein Zuzug untersagt ist, ihren kommunalen Vorläufer fand – ist einem Großteil der ausländischen Arbeiter die Freizügigkeit in der Bundesrepublik genommen worden.¹⁹ In den »überlasteten Siedlungsgebieten« dürfen sie weder arbeiten noch ihren Wohnsitz nehmen.²⁰ Zu überlasteten Siedlungsgebieten wurden die Städte oder Landkreise erklärt, die zu dem angesetzten Stichtag eine Bevölkerungsausländerquote aufwiesen, die mit 12 Prozent den Bundesdurchschnitt um das Doppelte übersteigt. Städte und Landkreise mit einer Quote über 6 Prozent können den Status als Sperrgebiet bei der Landesregierung beantragen. Das ist mit Wirkung vom April 1976 mehrfach genehmigt worden (z. B. Köln, Berlin, Hannover). Damit sind die wichtigsten Ballungsgebiete für schätzungsweise 40 Prozent der ausländischen Arbeiter zu Sperrbezirken erklärt worden. Erst wenn die Zahl der beschäftigten ausländischen Arbeiter unter eine bestimmte Marge gefallen ist, dürfen wieder die betroffenen Ausländer zuziehen. Die Freizügigkeit wird periodisch im Rahmen des »regionalen Ersatzbedarfs« wiederhergestellt und bei Überschreitung der Obergrenze entsprechend beseitigt. Arbeitsämter und Ausländerbehörden setzen über Sperrvermerke zur Arbeitserlaubnis²¹ und Aufenthaltserlaubnis diese Regelungen durch.

Bereits jetzt zeigt sich, daß diese Regelungen zwar keine Schranke in den Rechtspositionen der Ausländer, wohl aber in den Verwertungsinteressen des Kapitals haben. So sind für Opel (Rüsselsheim) und Mercedes (Untertürkheim) bereits Ausnahmen gemacht worden. Die Parallelität von Ausweitung der Sperregionen und kapitalbezogener Durchlöcherung des Zuzugstopps zeigt, daß die Freizügigkeit der Ausländer

¹⁷ Vgl. neuesten RdErl. der Bundesanstalt für Arbeit vom 20. 5. 1976 betreffend Zulassung ausländischer Arbeitnehmer in überlasteten Siedlungsgebieten, in: ANBA H. 6, 1976, S. 568.

¹⁸ Daß die Konzentration ausländischer Arbeitskräfte in besonders hohem Maße die Infrastruktur belastet, ist bislang nicht einmal nachgewiesen. In einer Reihe von Sperregionen sind Deutsche aus den Kerngebieten in die Randzonen gezogen, so daß die zuwandernden Ausländer häufig zahlenmäßig nicht einmal die Abwanderung kompensieren. Es mag also durchaus sein, daß die Belastung per Saldo durchaus geringer geworden ist.

¹⁹ Ausgenommen sind neben den EG-Angehörigen insbesondere die Ausländer, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits eine unbeschränkte Arbeitserlaubnis oder eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzen. Abbau dieser Ausnahme wird vom BMAS in Thesen vertreten.

²⁰ Ausgenommen sind die Sperrgebiete, in denen die betreffenden Ausländer bereits wohnen oder arbeiten (Wahrung des jeweiligen »Besitzstandes«).

²¹ Dies gilt gerade dann, wenn mit Erreichung eines fünfjährigen ununterbrochenen Arbeitsaufenthaltes ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis erworben wird.

der auf die Verwertungsbedürfnisse des Kapitals reduziert wird. Das heißt aber zugleich, daß diese Politik die Logik ihrer Aufhebung im Konjunkturaufschwung bereits in sich trägt. Auch diesem Fall ist bereits vorgebeugt: Um in Zukunft »unnötige« Infrastrukturausgaben von vornherein zu vermeiden, soll es möglich werden, bei befristeter Aufhebung des Auslandszuzugs Ausländer mit Familienbindung weiterhin fernzuhalten. Ausdrücklich heißt es:

»Es bleibt den Landesregierungen unbenommen, in die überlasteten Siedlungsgebiete nur ledige ausländische Arbeitnehmer vermitteln zu lassen.«
(Sozialpolitische Informationen, Jg. IX, 24. März 1975, S. 23)

2.5 Überleitung

Es ist anhand verschiedener Maßnahmen gezeigt worden, daß der kapitalistische Staat zur einheimischen Arbeiterschaft in einem grundlegend anderen Verhältnis steht als zur ausländischen. Mit der besonderen Verfügungsgewalt über ausländische Arbeiter, die ihm notwendig weder über das Kapital noch über die einheimische Arbeiterschaft zukommt, steht eine Dispositionssreserve zur Verfügung, deren Einsatz den Staat von erheblichen finanziellen und politischen Kosten befreien kann. Diese Entlastungsfunktion ist der eigentliche Grund der Entrechtlichung ausländischer Arbeiter und der darauf basierenden politischen Maßnahmen. Die rechtliche Spaltung der Arbeiterschaft ist ihr Ergebnis.

Es soll im folgenden nach den Auswirkungen der Entrechtlichung auf die ausländischen Arbeiter selbst gefragt werden. Anschließend ist die Stellung der organisierten Arbeiterschaft zur Ausländerpolitik darzustellen, da die Gewerkschaften die einzige potentielle Kraft sind, dem Staat die Verfügungsgewalt über ausländische Arbeiter abzuringen.

3.0 WIRKUNGEN AUF AUSLÄNDISCHE ARBEITER UND POSITION DER GEWERKSCHAFTEN

3.1. Wirkung des staatlichen Dispositionsvorbehals auf ausländische Arbeiter

Sowohl die Aufenthaltsdauer als auch die Modalitäten der Anwesenheit der Ausländer stehen stets unter dem Vorbehalt unvorhersehbarer staatlicher Maßnahmen. Die ausländischen Arbeiter sind damit durch den staatlichen Dispositionsvorbehalt in andauernde Existenzunsicherheit versetzt. Sie geht in erheblichem Maße über die Angst des Arbeitsplatzverlustes hinaus, die in der Arbeiterschaft insgesamt verbreitet ist. Während der Staat bei Deutschen durch sozialpolitische Maßnahmen die Statusangst abschwächt, vergrößert er sie bei Ausländern. Der Arbeitsplatzverlust ist für ausländische Arbeiter mithin doppelt bedrohlich. Sie haben überdies ihre gesamte Lebensperspektive – in der Bundesrepublik so viel zu verdienen, daß im Heimatland ein kleines Geschäft, Grund und Boden oder ein Haus sich finanzieren läßt – und die damit verbundene Statushoffnung zu verlieren.

Es ist bislang kaum erforscht, wie diese Existenzunsicherheit sich auswirkt. Lediglich die Umfrageuntersuchung über »Lebensverhältnisse ausländischer Arbeiter im Landkreis Tübingen« hat diese Frage thematisiert. Dort fand man heraus, daß 38

Prozent der Ausländer, die nicht aus EG-Staaten kommen, die folgende Frage nach ihrer Ausweisungsangst bejahen:

»Haben Sie manchmal Angst, wegen einer Kleinigkeit aus Deutschland ausgewiesen zu werden?« (Lebensverhältnisse . . . 1974, S. 322)²²

Die »Kleinigkeit« als Ausweisungsgrund wurde besonders betont, um die Angst vor im Grunde unverschuldeten, unvorhersehbarer, andauernd bedrohlicher Ausweisung zu erfassen.

Daß der Verlust des Arbeitsplatzes für ausländische Arbeiter durch den staatlichen Dispositionsvorbehalt doppelt bedrohlich ist, wird durch die Tübinger Studie eindrucksvoll bestätigt: Die Ausländer, die angaben, Angst zu haben, den Arbeitsplatz zu verlieren, hatten zu 70 Prozent auch Angst vor einer Ausweisung. Demgegenüber hatten etwa drei Viertel der Personen ohne Angst vor Arbeitsplatzverlust auch keine Ausweisungsangst. (327 f.)

Die Vermutung, daß ein Großteil der ausländischen Arbeiter in dauernder Existenzunsicherheit sich befindet, entspricht also der Realität. Die Intensität der Bedrohung wächst mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Es ist anzunehmen, daß die Labilität der eigenen Existenz, für die Ausweisungsangst ein Indikator ist, Handlung und Verhalten der Ausländer in wesentlichem Maß mitbestimmt. Dem soll im folgenden nachgegangen werden.

Die Angst vor Ausweisung muß notwendig diffus bleiben, da die weitgehende Entrechtlichung in Verbindung mit der Unkenntnis der ausländerrechtlichen Kompetenzen im einzelnen kaum erlaubt, Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Unfreundlichkeit von akuter Existenzbedrohung zu unterscheiden. Dieses strukturell verankerte mangelnde Differenzierungsvermögen weist die Tübinger Studie eindeutig nach. Sie zeigt, daß ein deutlicher Zusammenhang besteht zwischen der Ausweisungsangst, ungerechter Behandlung durch Vorgesetzte oder unfreundlicher Behandlung am Arbeitsplatz, auf Behörden und durch Nachbarn.

Die Wirkung dieser Bedrohung auf die Betroffenen wird in der Tübinger Studie nicht hinreichend behandelt.²³ Wir sind auf Hypothesen angewiesen, für die sich jedoch einige Belege finden lassen: Es ist zu vermuten, daß existenzbedrohte ausländische Arbeiter tiefgehend eingeschüchtert sind und im Normalfall Handlungen vermeiden, die auch nur im entferntesten die Gefahr behördlicher Maßnahmen mit sich bringen könnten. Da die Bedrohung diffus bleibt, erstreckt sich dieser Einschüchterungseffekt nicht nur auf den Umgang mit den staatlichen Behörden, sondern auch auf alle anderen Abhängigkeitsverhältnisse, in denen sich ausländische Arbeiter befinden. Die Einschüchterung ergibt sich nicht bloß als Verhaltensresultat der Entrechtlichung, sondern wird von denen systematisch betrieben, die daran ein unmittelbares Interesse haben. Mietstreitigkeiten, in denen Vermieter ein Stillhalten des Ausländer durch Drohung mit der Ausländerpolizei erreichen, sind nicht selten. Daß Arbeitskämpfen von ausländischen Arbeitern mit Ausweisungsdrohungen durch die Arbeitgeber begegnet wird, ist die Regel. Die Möglichkeit derartiger

²² Befragt wurden 410 ausländische Arbeiter bei leichter Überrepräsentation der Verheirateten. Das Ergebnis beansprucht ausschließlich Repräsentativität für den Landkreis Tübingen. Schon die Nationalitätenverteilung verbietet eine unreflektierte Verallgemeinerung auf die Bundesebene. So sind in Tübingen nur etwa 20 Prozent der Ausländer Türken, während diese Nationalität im Bundesgebiet die stärkste ist. Würde man die Nationalitäten entsprechend ihrer Anteile im gesamten Bundesgebiet umgewichten, so stiege die Prozentzahl der Ausländer mit Ausweisungsangst erheblich. Allein die Türken des Tübinger Samples haben nämlich zu 58 Prozent Angst, wegen einer Kleinigkeit des Landes verwiesen zu werden.

²³ Es wird dort gezeigt, daß Ausweisungsangst in Zusammenhang steht mit eher befristeter Aufenthaltsplanung, Zurückhaltung beim Familiennachzug, weniger häufigen Heimfahrten und relativ häufigem Besuch von Sprachkursen. Eine systematische Verhaltensanalyse fehlt jedoch.

Drohungen wächst mit zunehmender Reglementierung der Ausländerbeschäftigung, die mit Sicherheit einen erheblichen Schub an Illegalität mit sich bringt. Für Ausländer, die etwa in Berlin im falschen Bezirk wohnen, die trotz zu kleiner Wohnungen ihre Familien nachkommen lassen, die illegal in ein Ballungsgebiet gezogen sind, wandelt sich die Einschüchterung durch Hauseigentümer und Arbeitgeber zur realen Bedrohung.

Die Androhung selbst erübrigt sich, wo sie bereits antizipiert wird und in das Verhalten eingeht. Es ist zu vermuten, daß diese Vorweganpassung, die systematisch erzeugte Widerstandslosigkeit, der wichtigste Effekt des staatlichen Dispositionsvorbehalt auf das Verhalten der ausländischen Arbeiter ist.

Die tiefgehende Einschüchterung wurde in den letzten Jahren mehrfach in kollektiven Streikaktionen durchbrochen. Ihr Zustandekommen muß als Indikator für das Ausmaß der zugrundeliegenden Mißstände gewertet werden. Keinesfalls aber sollten sie darüber hinwegtäuschen, daß ein Teil der bundesrepublikanischen Arbeiterschaft in einem Maße verwundbar ist, welches seine Widerstandskraft gegen Ausbeutung und Unterprivilegierung in allen Lebensbereichen erheblich einschränkt. Dies kann von interessierter Seite genutzt werden, um die durchschnittlichen Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeiterschaft insgesamt gering zu halten.

3.2. Gewerkschaften und Ausländerpolitik

Die bundesrepublikanischen Gewerkschaften sind traditionell facharbeiterorientiert (zu den historischen Ursachen Brockhaus 1975) und in diesem Rahmen bemüht, die Interessen der deutschen Arbeitnehmer unter Wahrung gesamtgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Stabilität zu vertreten. Die damit abgesteckten Grenzen treten in besonders deutlicher Weise in ihrer Position zur Beschäftigung ausländischer Arbeiter zu Tage.

Seit Beginn der Anwerbung von Ausländern haben die Gewerkschaften das Problem der Ausländerbeschäftigung nur reduziert zur Kenntnis genommen. Sie übernahmen nach kurzem anfänglichen – und überdies verleugneten – Widerstand die herrschende Definition vom Arbeitskräftedefizit²⁴ und unternahmen aufgrund ihrer Facharbeiterorientierung keinen Versuch, die mit der relativen Arbeitskräfteknappheit eindeutig gegebene Chance zur Aufwertung von an- und ungelernten Tätigkeiten zu nutzen und die Arbeits- und Lohnbedingungen der entsprechenden Arbeitskräfte zu verbessern. Aus diesem Grunde wurde eine gewichtige Funktion des Arbeitskräfteimports nicht tangiert: die tendenzielle Senkung der Arbeitsbedingungen.

Diese Funktion wurde auch in der Folgezeit von den Gewerkschaften im Grunde nicht problematisiert: Noch 1971 wurde in der grundsätzlichen Stellungnahme des DGB zur Ausländerbeschäftigung – »Die deutschen Gewerkschaften und die ausländischen Arbeitnehmer« – die Arbeitssphäre für im Grunde problemlos gehalten:

²⁴ Üblicherweise wird unterstellt, daß der Prozeß der Kapitalverwertung an eine absolute Arbeitskräfte-schranke zu stoßen drohte. Tatsächlich war die Arbeitskräfteknappheit jedoch nicht absolut, sondern relativ zu den bestehenden Arbeits- und Lohnbedingungen. Es weitete sich mit dem Beschäftigungsvolu-men die Lücke zwischen einerseits den vom Kapital gebotenen und andererseits den von dem verbliebe-nen Arbeitskräftepotential zur Arbeitsaufnahme geforderten Bedingungen. Diese Lücke zu überwinden, hätte geheißen, rigoros unakzeptable Arbeitsbedingungen zu verbessern oder gerade diejenigen Arbeits-plätze im Lohn aufzuwerten, deren Arbeitsbedingungen eine Attraktion von Arbeitskräften verhinder-ten. An dieser Stelle kann dieser Punkt nicht weiter ausgeführt werden.

»Ist er im Betrieb eingewiesen, so hat der ausländische Arbeitnehmer in der Regel nicht wegen des Arbeitsplatzes, des Lohnes oder wegen der deutschen Arbeitskollegen ernsthaftere Probleme. Was sein Leben so schwer macht, sind vielmehr unangenehme Menschen, undurchschaubare Einrichtungen und bedrückend fremdartige Institutionen.« (DGB, o. J., S. 2)

Die traditionelle gewerkschaftliche Facharbeiterorientierung gewann damit eine neue Dimension: Die geringere Beachtung der Interessen un- und angelernter Arbeiter erweiterte sich zur Vernachlässigung der darüber hinausgehenden spezifischen Interessen ausländischer Arbeiter. Dies wurde besonders deutlich, als in den Jahren 1963 bis 1965 das Ausländerrecht neu konzipiert wurde. Schon frühzeitig zeichnete sich ab, daß die nationalsozialistische Ausländerpolizeiverordnung des Jahres 1938 das Vorbild abgab und damit unter Aufgabe wichtiger rechtsstaatlicher Grundsätze die weitgehende Entrechtlichung ausländischer Arbeiter nicht beseitigen würde. Dennoch sind weder gewerkschaftliche Stellungnahmen zu den offiziellen Gesetzesentwürfen noch ausgearbeitete Gegenvorstellungen bekanntgeworden. Für die Gewerkschaften war damals das Ausländergesetz kein Thema.

Damit wurde stillschweigend geduldet, daß ein Teil der Arbeiterschaft dem ausschließlich nach staatlichen Opportunitätserwägungen ausgerichteten Dispositionsvorbehalt unterstellt wurde. Die rechtliche Spaltung der Arbeiterschaft in staatlich disponibile Ausländer und relativ privilegierte Deutsche wurde hingenommen.

Es spricht einiges dafür, daß die traditionell an der nationalen Arbeiterschaft orientierten Gewerkschaften die staatliche Verfügungsgewalt über ausländische Arbeiter durchaus bewußt akzeptierten, um in Wirtschaftskrisen vorrangig die Interessen der deutschen Arbeiter zu wahren. Daß die Gewerkschaften bis heute nicht für die vollständige Gleichberechtigung ausländischer Arbeiter eintreten, ist unbestritten. Nicht das Prinzip der Entrechtlichung der Ausländer wird in Frage gestellt, sondern lediglich das Ausmaß. Desgleichen wird nicht das Prinzip des staatlichen Dispositionsvorbehaltes und dessen Nutzung zur relativen Privilegierung von Deutschen angezweifelt, sondern lediglich der Umfang der Verfügungsbefugnis. Es ist zu vermuten, daß die Befürwortung der Einschränkung staatlicher Verfügungsgewalt erst durch den zunehmenden Organisationsgrad der Ausländer und den Zwang zur teilweisen Berücksichtigung der Interessen der ausländischen Arbeiter an Boden gewann, während in den sechziger Jahren die volle staatliche Dispositionsbefugnis noch als unproblematisch akzeptiert wurde.

Erst im Jahre 1973 stellte der DGB konkrete Forderungen zur Reform des Ausländerrechts auf.²⁵

Die Reichweite dieser Forderungen ist durchaus begrenzt.²⁶ Es werden weder ein

²⁵ Eine prinzipielle Gleichberechtigung wird nicht verlangt. Stattdessen ist die schrittweise Verbesserung des aufenthaltsrechtlichen Status vorgesehen. So soll ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Aufenthalts Erlaubnis im ersten Jahr von der Erteilung der Arbeiterlaubnis abhängig gemacht werden. Der Rechtsanspruch auf Verlängerung soll anschließend gewährt werden, wenn kein Ausweisungsgrund vorliegt. Nach fünfjähriger Tätigkeit entsteht dann ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer unbefristeten Aufenthalts Erlaubnis, nach zehnjährigem Arbeitsaufenthalt soll ein Ausländer nicht mehr ausgewiesen werden können. Die Aufenthalts Erlaubnis darf nicht mehr an einen bestimmten Betrieb gebunden werden. Die Möglichkeit der politischen Tätigkeit ist herzustellen. Ausweisungsgründe sind enumerativ unter Besetzung generalklausenhafter Befugnisse zu fixieren.

²⁶ Ausdrücklich wird die Arbeitserlaubnisverordnung von der Kritik ausgenommen und die »notwendige arbeitsmarktpolitische Steuerung durch die Arbeitsbehörden« (DGB o. J., S. 8) bejaht. Hinter dem technisch gefärbten Begriff der »arbeitsmarktpolitischen Steuerung« verbirgt sich die Durchsetzung des Inländerprimats, die Beibehaltung der ausländischen Arbeiter, die noch keine fünf Jahre ununterbrochen in der Bundesrepublik tätig sind, als Dispositionsvorrat. Ihnen darf nach wie vor die Arbeitserlaubnis entzogen werden, wenn Deutsche zur Verfügung stehen. Damit kann zudem der gesamte Diskriminierungsmechanismus auf dem Gebiet des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe weiterhin aktiviert werden. Sind Ausländer auf Sozialhilfe angewiesen, so setzen sie auch nach den DGB-Vorschlägen einen Ausweisungsgrund. Die Ausländerbehörde soll nämlich bei »Nichtbereitschaft oder Unvermögen, den

Rechtsanspruch auf Erteilung von Aufenthaltsberechtigungen noch erleichterte Einbürgerungsmöglichkeiten verlangt. Zweifelsohne würde bei Durchsetzung der Forderungen des DGB die Verfügungsgewalt über ausländische Arbeiter reduziert werden. Sie decken aber die bislang praktizierte Ausländerpolitik, wie sie oben dargelegt wurde, vollständig ab und sind überdies nur halbherzig propagiert worden. So ergibt sich aus den bekannten Protokollen der diversen Gremien, die sich auf Bundesebene regelmäßig oder zeitweilig mit Ausländerbeschäftigung befaßt haben und in denen der DGB sowie Einzelgewerkschaften vertreten sind, daß eine notwendige Reform des Ausländerrechts niemals ausführlich thematisiert worden ist. Dies wie auch die begrenzte Reichweite der Vorschläge muß als bewußter Verzicht auf Gleichberechtigung der ausländischen Arbeiter gewertet werden. Dagegen wird deutlich, daß die restriktiven Maßnahmen der letzten Zeit von den Gewerkschaften prinzipiell mitgetragen werden.²⁷ An Stelle harter Interessenvertretung trat häufig Beschwichtigung. In Kenntnis und Auseinandersetzung mit der verschärften Handhabung der Arbeitserlaubnisverordnung stellte die IG-Metall im Dezember 1973 in einem internen Papier eine Verletzung der Interessen ausländischer Arbeiter nicht fest. Drohende Unruhe in den Betrieben wurde statt als Ausdruck möglicher schwerwiegender staatlicher Eingriffe in die einzelne Lebensplanung, als Ergebnis von Informationsdefiziten interpretiert. Entsprechend sah die IG-Metall ihre Aufgabe folgendermaßen:

»Es wird notwendig sein, schnellstens für Aufklärung unter den ausländischen Arbeitnehmern zu sorgen, um ihnen die Angst zu nehmen, damit nicht durch falsche Interpretationen zu große Unruhe in den Betrieben entsteht.« (IG-Metall, Abteilung Ausländische Arbeitnehmer, Informatorische Hinweise zur verschärften Arbeitslage, 3. Dezember 1973, 11/SM-dr)

Im Januar 1974 fand sich die IG-Metall öffentlich zu einem verbalen Kraftakt bereit. Sie kritisierte die ergangenen Erlasse, welche die Nichterteilung von Arbeitserlaubnissen regeln, mit den Worten:

»Diese administrative Maßnahme, die im Arbeitsförderungsgesetz im Zusammenhang mit der Arbeitserlaubnisverordnung begründet ist, gefährdet die Möglichkeit, das Kündigungsschutzrecht in Anspruch zu nehmen und seitens der Betriebsräte und der Gewerkschaften gegen die Lösung des Arbeitsverhältnisses im Einzelfall vorzugehen.

Die IG-Metall betont ihren Standpunkt, daß auch in schwierigen Zeiten die arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung aller Arbeitnehmer nicht ausgehöhlt werden darf.

...

Die IG-Metall verurteilt alle Versuche, die in langjährigen gemeinsamen Kämpfen entstandene Einheit und Solidarität aller Arbeitnehmer durch künstlich geschaffene Interessengegensätze deutscher und ausländischer Arbeitnehmer aufzubrechen.«

(IG-Metall, Stellungnahme der IG-Metall, 22. Januar 1974, 11/K/SM/Rf.)

Wenn die Kritik an der Einzelmaßnahme nicht als im Grunde beschwichtigender Pflichtakt interpretiert werden soll, dann müßte eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit der Arbeitserlaubnisverordnung und seiner Grundlage, dem § 19 des Arbeitsförderungsgesetzes, erfolgen, die eine lautlose Einleitung derartiger Eingriffe erst ermöglichen. Weder diese Kritik, noch ein deutliches Bemühen um Einstellung der diskriminierenden Maßnahmen sind erfolgt. Auf der bereits erwähnten Ausländertagung im Juli 1975 waren die Vertreter der IG-Metall vielmehr bemüht

Lebensunterhalt einschließlich der in der Bundesrepublik Deutschland wohnenden unterhaltsberechtigten Angehörigen aus eigenen Mitteln zu bestreiten« (DGB o. J., S. 9) nach wie vor ausländische Arbeiter des Landes verweisen können. Auch die Beschränkung der Freizügigkeit ist abgedeckt, da das Recht, die Aufenthaltserlaubnis mit Auflagen und Bedingungen zu versehen, im Prinzip nicht angetastet wird.

²⁷ In letzter Zeit zeichnete sich immerhin ab, daß die Rechtsverschlechterungen, wie sie in den Thesen der Bundesregierung zur Ausländerpolitik vorgesehen waren, aufgrund des Widerstandes der Gewerkschaften nicht zur Durchführung gelangten.

darzulegen, daß eine Abschaffung des § 19 niemals verlangt worden ist, sondern auch die IG-Metall die Notwendigkeit eines derartigen Instrumentariums prinzipiell anerkennt. (Gedächtnisprotokoll Anagnostides, IG-Metall, Gummersbach 13. 7. 1975)

Aus diesen Überlegungen läßt sich die Kontinuität gewerkschaftlicher Position zur staatlichen Ausländerpolitik ableiten. Zu Beginn der Auslandsrekrutierung übernahmen die Gewerkschaften die herrschende Interpretation des Arbeitskräftedefizits. Damit begaben sie sich der Möglichkeit, die durchschnittlichen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu verbessern, die Angleichung der materiellen Lage der verschiedenen Schichten der Arbeiterschaft zu betreiben und damit tendenziell die Schichtung überhaupt aufzuheben. Auch später dominierte die arbeitsmarktpolitische Sichtweise. Die Arbeitsmarktsteuerung durch staatliche Disposition über ausländische Arbeiter wurde grundsätzlich akzeptiert. Aufgrund dieser reduzierten Perspektive nahmen die Gewerkschaften die zusätzliche rechtliche Spaltung der Arbeiterschaft hin. Ihre Position in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise ist nur folgerichtig: Ein konsequentes Auftreten gegen die staatliche Diskriminierung ausländischer Arbeiter fehlt auf ganzer Linie. Die grundsätzliche Identifikation mit staatlicher Ausländerpolitik überwiegt.

Zitierte Quellen:

Arbeitsgruppe Ausländerbefragung am Institut für Erziehungswissenschaft Tübingen (Hrsg.), Lebensverhältnisse ausländischer Arbeiter im Landkreis Tübingen, Tübingen 1974

Bender, Wilhelm, Die Sozialhilfe im System des Ausländerrechts, in: Demokratie und Recht, H. 1, 1974, S. 36-40

Bezirksamt Kreuzberg von Berlin, Abt. Volksbildung, Zum Problem ausländischer Schüler im Bezirk Kreuzberg, März 1973 (Xerox)

Brockhaus, Eckhard, Zusammensetzung und Neustrukturierung der Arbeiterklasse vor dem 1. Weltkrieg. Zur Krise der professionellen Arbeiterbewegung, München 1975

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.), IzA: Informationen zur Ausländerbeschäftigung

DGB; Ausländische Arbeitnehmer (Alle Grundsatzpositionen des DGB zu Fragen der Ausländerbeschäftigung) Düsseldorf o. J.

Franz, Fritz, Fremdenrecht und Fremdarbeiterpolitik, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1973, S. 662-675

Heldmann, Hans-Heinz, Ausländerrecht – Disziplinarordnung für die Minderheit, Neuwied 1974

Kloesel, Arno / Christ, Rudolf, Deutsches Ausländerrecht. Kommentar zum Ausländerrecht und zu den wichtigsten ausländerrechtlichen Vorschriften, Stuttgart u. a., Stand Aug. 1974

Lehnhardt, Gero, Berufliche Weiterbildung und Arbeitsteilung in der Industrieproduktion, Frankfurt 1974

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.), Denkschrift über ausländische Arbeitnehmer in Baden-Württemberg 1975

Reich, Michael / Gordon, David M., Edwards, Richard C., A Theory of Labor Market Segmentation, in: American Economic Review, Vol. 63, 1973 II, S. 359-365

Richter, Heinz, DGB und Ausländerbeschäftigung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 1, 1974, S. 35–40

257

Sozialforschung Brög, Ausländische Arbeitnehmer und Investitions- und Standortverhalten von Betrieben. Vorstudie für das Bundesministerium für Forschung und Technologie, München, Dezember 1974

WUS: World University Service, Ausländerrecht – Ausländerstudium, Schriftenreihe Band 8

(Zusätzlich: Unveröffentlichte Materialien verschiedener Organisationen; Gedächtnisprotokolle zur Ausländertagung der Friedrich-Naumann-Stiftung in Gummersbach, Juli 1975)