

Editorial

Ausländerpolitik für Menschen

In Österreich waren Ende April 193.500 ausländische Arbeitskräfte beschäftigt, um 35.000 mehr als noch vor einem Jahr; 16.200 Ausländer waren arbeitslos, um 6.300 mehr als im April 1989. Den politischen Flüchtlingen steht der Zugang zum Arbeitsmarkt offen, ihre Zahl fällt aber kaum ins Gewicht. Abgewiesene Asylwerber werden in der Mehrzahl der Fälle nicht in ihr Herkunftsland abgeschoben, und eine nicht so genau bekannte Zahl von Ausländern aus der näheren und weiteren Nachbarschaft hält sich in Österreich auf und geht einer illegalen Erwerbstätigkeit nach.

Alle diese Aspekte spielen in einer je nach dem aktuellen Anlaß wechselnden Gewichtung in der Ausländerdiskussion eine Rolle. Auch werden zu den einzelnen Aspekten sehr kontroverse Standpunkte vertreten, die von unterschiedlichen Wertvorstellungen, moralischen Postulaten, aber auch von den Ängsten der Menschen geprägt sind.

Anmerkungen zur Ausländerbeschäftigung aus Anlaß der geplanten Novellierung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes lassen sich daher nicht säuberlich auf Fragen des Arbeitsmarktes, auf ausschließlich ökonomische Argumente reduzieren. Selbst wenn man den Arbeitsmarkt als zentralen Bezugspunkt wählt, dann treten hier eben nicht nur Ausländer mit Beschäftigungsbewilligung und Asylwerber, denen man vor kurzem Zugang gewährt hat, auf. Eine beträchtliche Zahl von illegal beschäftigten Ausländern muß ebenso in die Überlegungen einbezogen werden wie die vermutlich sehr vielen Arbeitssuchenden in den Nachbarländern, die sofort bereit wären, in Österreich zu arbeiten.

Nach welchen Grundsätzen soll und kann daher die traditionelle Ausländerbeschäftigungspolitik zu einer modernen Ausländerpolitik umgestaltet werden? Als roter Faden durch ein Labyrinth von Aussagen, mit denen im folgenden versucht wird, sehr komplexe Zusammenhänge zu präsentieren, sollen fünf Thesen vorangestellt werden:

1. Es ist nicht nur humaner, sondern auch zweckmäßiger, ausländische Arbeitskräfte und auch einen Teil der Asylwerber als Einwanderer zu behandeln.
2. Einwanderer müssen in die Gesellschaft integriert werden. Dazu bedarf es der entsprechenden Infrastruktur und einer ausreichenden Zahl von Arbeitsplätzen.
3. Eine zu starke, unregelmäßige Einwanderung überfordert die soziale Akzeptanz durch die einheimische Bevölkerung und hat fremdenfeindliches Verhalten zur Folge.

4. Der am österreichischen Arbeitsmarkt errungene soziale Standard, Arbeitsbedingungen und Entlohnung dürfen nicht durch soziales Dumping gefährdet werden.
5. Bevor neue Arbeitskräfte ins Land geholt werden, müssen die schon anwesenden beschäftigt, muß die Arbeitslosigkeit ganz wesentlich gesenkt werden.

Menschen verlassen ihre Heimat. Sie wollen ihre Lebensumstände verbessern, sie müssen ihr Leben retten. Fremde kommen als Flüchtlinge zu uns, wurden als Arbeitskräfte gerufen oder ziehen ihren Familienangehörigen nach. Österreichische Menschen haben Pläne für ihr Leben, Wünsche und Hoffnungen. Manche sehen sich selbst, ihren Arbeitsplatz, ihren Anteil am gesellschaftlichen Wohlstand durch Ausländer bedroht. Oder sie sehen im Fremden etwas Bedrohliches, eine sehr menschliche Eigenschaft, wie Psychologen und Soziologen versichern.

Gibt es nun eine Ausländerpolitik, die zwischen den Wünschen der Ausländer und den Ansprüchen der Österreicher vermittelt, kann es eine solche Politik überhaupt geben? Oder muß man schon einen Erfolg darin sehen, wenn nicht durch – gut gemeinte, aber nicht zu Ende gedachte – Maßnahmen ein latenter Fremdenhaß geschürt wird?

Eine wichtige Voraussetzung, um unterschiedliche Interessen abzustimmen, besteht darin, abweichende Meinungen auszusprechen, eine Diskussion ohne Diskriminierung von Standpunkten in Gang zu bringen. Beginnen wir daher mit einer Analyse der gegenwärtigen Situation, die durch Entwicklungen über lange Zeiträume mitbestimmt und durch gesellschaftliche Werthaltungen stark in der Vergangenheit verwurzelt ist. Dennoch soll nicht bei der Ost-West-Wanderung im Gefolge der Industrialisierung im vorigen Jahrhundert begonnen werden. Selbstverständlich sind aus den Kronländern viele Menschen auf der Suche nach Brot in die Hauptstadt der Monarchie gezogen, damit aber auch in die Elendsquartiere der Ziegelarbeiter am Wienerberg. Gewonnen haben in der ersten Runde die Industriellen, die Bodenspekulanten und Hausbesitzer. Auch die weiteren Runden sind als Vorbild disqualifiziert, liegen doch zwischen der Gründerzeit und heute 100 Jahre mit zwei Weltkriegen, einem Bürgerkrieg und dem Dritten Reich.

Vieles erklären die Entwicklungen der letzten zwanzig Jahre. Diese gehen allerdings seit dem vergangenen Jahr durch zwar lange erhoffte, aber konkret nicht vorhersehbare, politische Veränderungen in unseren östlichen Nachbarländern, in eine unerwartete Richtung. Neue Probleme sind entstanden, schon lange bestehende haben sich so sehr verschärft, daß politisches Handeln immer dringlicher wird.

Die Österreicher nehmen in Anspruch festzulegen, wer sich

als Nichtösterreicher für längere Zeit im Land aufhalten, wer hier arbeiten darf. Diese Haltung steht an der Schwelle zum 21. Jahrhundert in einem Spannungsverhältnis zur Öffnung der Warenmärkte, zur touristischen Völkerwanderung und zur zunehmenden Freizügigkeit von Arbeitskräften in immer größeren Wirtschaftsgemeinschaften. Eine solche Einstellung ist nichts typisch Österreichisches, sondern weltweit verbreitet. Schon aus diesem Grund kann kein entwickeltes Industrieland, und schon gar nicht ein Land von der Größe Österreichs, seine Grenzen für Einwanderer im Alleingang völlig öffnen. Freizügigkeit von Arbeitskräften ist am ehesten zwischen Ländern auf etwa gleicher wirtschaftlicher Entwicklungsstufe praktikabel. Ein großes Wohlstandsgefälle bewirkt starke Wanderungen aus den weniger entwickelten Gebieten in die wirtschaftlich starken Agglomerationen.

Die Österreicher waren sich nach dem Zweiten Weltkrieg weitgehend darüber einig, Menschen aus Nachbarländern in großer Zahl politisches Asyl zu gewähren. Österreich war durch die räumliche Nachbarschaft Erstaufnahmeland, viele Flüchtlinge zogen in traditionelle Einwanderungsländer weiter. Mit Erreichung der Vollbeschäftigung Anfang der sechziger Jahre, mit einem wachsenden Arbeitskräftemangel, wurde die Forderung der Unternehmer nach Zulassung von ausländischen Arbeitskräften immer lauter. Der Arbeitskräftemangel wurde als Wachstumshemmnis angesehen, hohe Lohnzuwächse heizten die Preissteigerungen an. Daher sah man in der Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften eine akzeptable Möglichkeit, konjunkturelle, aber auch saisonale Engpässe am Arbeitsmarkt zu überbrücken. Es dachte damals niemand daran, daß es sich hierbei um Einwanderer handle, daß somit die Weichen für eine De-facto-Einwanderung nach Österreich gestellt würden.

Durch die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte sollte ein manifester Arbeitskräftemangel abgedeckt werden, wobei die Vorrangstellung der Österreicher am Arbeitsmarkt außer Frage stand. Nun gab es schon in den frühen siebziger Jahren Leute, die nicht nur die wirtschaftlichen Vorteile der Ausländerbeschäftigung sahen, sondern auch auf die dabei entstehenden gesellschaftlichen Kosten und Belastungen verwiesen. Aber die im Gefolge des Ölpreisschocks zuerst schrumpfende und dann stagnierende Arbeitskräftenachfrage reduzierte auch die Zahl der beschäftigten Ausländer. Deren rasches Ansteigen hatte ja zu einer spürbaren Belastung der Infrastruktur, zu Ansätzen von Ghettos und Slums geführt. Die in Österreich verbleibenden Ausländer überschritten offenbar nicht die Schwelle der sozialen Akzeptanz. Ihre große Zahl widerlegte allerdings deutlich die Meinung, daß das Gastland die Wahl zwischen Rotation und Integration

habe. Aus der offenkundigen Tatsache, daß Gastarbeiter mit ihren Familien auch im Land bleiben, wenn sich die Arbeitsmarktsituation verschlechtert, wurde vorerst nur von wenigen der Schluß gezogen, daß sich diese Menschen wie Einwanderer verhalten und sie daher in Österreich integriert werden müssen. Nur langsam setzte sich die Meinung durch, den schon lange Zeit in Österreich lebenden Ausländern und insbesondere der zweiten und dritten Generation bessere Chancen zur Integration einzuräumen und damit einer sozialen Verantwortung nachzukommen.

Noch bevor es gelungen ist, mehr als erste Ansätze dieser neuen Sicht in Gesetzesänderungen einfließen zu lassen, hat sich die Arbeitsmarktsituation grundlegend geändert. Die stark angestiegene Nachfrage nach Arbeitskräften der letzten Jahre führt zu einem Anwachsen der Beschäftigung, aber zu keinem entsprechenden Abbau an Arbeitslosigkeit. Die zusätzlichen Beschäftigten kommen neu auf den Arbeitsmarkt, in vielen Fällen direkt aus dem Ausland und viel zu oft vorbei an den gesetzlichen Regelungen. Der Wunsch unserer Nachbarn, durch Arbeit in Österreich am westeuropäischen Wohlstand teilzuhaben, ist verständlich. Ein großes Angebot zusätzlicher, billiger Arbeitskräfte erzwingt aber von vielen Österreichern die Akzeptanz von niedrigeren Löhnen oder Lohnzuwächsen, ebenso wie von schlechteren Arbeitsbedingungen. Niedrige Lohnkosten ermöglichen den Unternehmern hohe Gewinne und ersparen ihnen Investitionen. Da Investitionen aber auch technischen Fortschritt bringen, wird dieser kurzfristige Vorteil zum Bumerang und zu einem strukturkonservierenden Faktor.

Die Vorteile aus einem Beschäftigungswachstum, wie wir es gegenwärtig beobachten, sind schon jetzt sehr ungleich verteilt. Eine erleichterte Zulassung zusätzlicher ausländischer Arbeitskräfte liegt nicht im wirtschaftlichen Interesse von vielen in Österreich Beschäftigten und auch nicht im Interesse der inländischen und ausländischen Arbeitslosen in Österreich.

Angesichts eines sehr niedrigen Lebensstandards und niedriger Lebenshaltungskosten in ihrer Heimat nutzt Ausländern fast alles, was sich ihnen in Österreich, auch illegal, als Verdienstmöglichkeit eröffnet. Viele Menschen aus den Nachbarländern werden in nächster Zeit sicher mit Nachdruck auf den österreichischen Arbeitsmarkt drängen. Hier muß ein geordneter Zugang zum Arbeitsmarkt sichergestellt werden. Langfristig kann die Lösung nur in einer Wirtschaftsbelebung und Anhebung des Lebensstandards im jeweiligen Heimatland liegen.

Unternehmen profitieren von niedrigen Lohnkosten. Vor allem suchen sie junge Arbeitskräfte, die bereit sind, körper-

lich anstrengende Hilfsarbeit und sozial nicht sehr angesehene Tätigkeiten auszuüben. Nun sind, wie die Migrationsforschung zeigt, Einwanderer durchaus bereit, Tätigkeiten auszuüben, die sie in ihrem Heimatland nie angenommen hätten. Offenbar aber doch nur für einen begrenzten Zeitraum. Das Ansteigen der Arbeitslosigkeit bei Ausländern reflektiert auch einen gewissen Austauschprozeß. Daher der nachdrücklich vorgetragene Wunsch der Unternehmervertreter nach Saisonniers, nach Arbeitskräften mit beschränkten Rechten. Nachdem die vom Unternehmerstandpunkt aus gesehen ideale Rotation von Ausländern nicht befriedigend funktioniert, soll mit dem Saisonnier ohne Recht auf Arbeitslosenunterstützung und Familienleben die bedarfsorientierte Ausländerbeschäftigung durchgesetzt werden. Aber wie das abschreckende Beispiel der Schweiz zeigt: wenn man den Nachzug der Familien verbietet, dann halten sich diese unerlaubt im Land auf, dann gehen die Kinder der Saisonniers, wenn überhaupt, in Untergrundschulen. Durch den Saisonnierstatus wird der durch (illegale) Einwanderung entstehenden, unterprivilegierten sozialen Klasse die Existenzberechtigung abgesprochen, es wird jede gesellschaftliche Verantwortung abgelehnt, es werden soziale Rechte und Menschenrechte negiert.

Es kann davon ausgegangen werden, daß in nächster Zeit das Angebot an ausländischen Arbeitskräften für Industrieländer praktisch unbegrenzt ist. Damit wird es aber sehr schwierig, die Einhaltung gesetzlicher Regelungen, die es Unternehmern erschweren, eine solche Quelle von billigen Arbeitskräften nach Belieben anzuzapfen, zu erzwingen. Nach der Häufigkeit, mit der einschlägige Gesetze und Vereinbarungen derzeit durch illegale Ausländerbeschäftigung, durch Löhne unter den Kollektivvertragssätzen und durch ungesetzliche Arbeitsbedingungen mißachtet werden, zu schließen, können die bestehenden Zugangsregelungen zum österreichischen Arbeitsmarkt ihre Aufgabe nicht mehr erfüllen. Sie müssen inhaltlich verändert und den neuen Gegebenheiten angepaßt werden.

Was ist nun von der Forderung zu halten, durch Lockerung der Zugangsregelungen das Problem in einem liberalen Sinn zu lösen, nach dem Motto: die Grenzen auf und rette sich wer kann? Eine Zielsetzung, die bei einer solchen Vorgangsweise mit Sicherheit auf der Strecke bliebe, wäre das friedliche Zusammenleben von Ortansässigen und Zuwanderern in einer gemeinsamen Heimat. Nur wenn Ausmaß und Geschwindigkeit der Zuwanderung ein bestimmtes Maß nicht überschreiten, kann Integration gelingen. Dieses wichtige Ergebnis der Migrationsforschung sowie eine Reihe anderer Ergebnisse über das tatsächliche Verhalten von

Migranten, sollten in die österreichische Ausländerpolitik einfließen und nicht Wunschvorstellungen weitab jeder Durchsetzbarkeit gegen die Absichten und Wünsche der Betroffenen.

Aber auch die Reglementierung der Ausländerbeschäftigung nach dem Hire-and-fire-Prinzip, die Bindung an eine stark schwankende Arbeitskräftenachfrage ist, selbst wenn man von humanitären Überlegungen absieht, nicht praktikabel. Die Einhaltung strikter Regeln muß von jenen, gegen deren Interessen sie sich richten, erzwungen werden. Schreckt man vor einer zwangsweisen Durchsetzung mit allen Mitteln zurück und werden die Regeln nicht beachtet, dann entsteht in der Illegalität jene ungute Mischung von Slums, Kleinkriminalität, Dumping am Arbeitsmarkt und Überlastung der Infrastruktur, die auch der einheimischen Bevölkerung das Leben erschwert und den Fremdenhaß weckt.

Ausgehend von der demographischen Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten, wird von Experten der unterschiedlichsten Fachbereiche eine verstärkte Zuwanderung als die Lösung künftiger Probleme angesehen. So erhofft man sich davon die Beseitigung eines drohenden Arbeitskräftemangels, die Finanzierung der Pensionen im nächsten Jahrhundert oder die Initialzündung für einen Wirtschaftsaufschwung, der Gründerzeit und Wirtschaftswunder in den Schatten stellen wird. Wie immer solche Zukunftsentwürfe im einzelnen aussehen mögen und welche Wahrscheinlichkeit diesen Überlegungen jeweils zukommt, ohne entsprechende Infrastruktur wäre es unverantwortlich, zusätzliche Arbeitskräfte im Ausland anzuwerben.

Die aktuelle Arbeitsmarktentwicklung zeigt, daß es für Unternehmer offenbar einfacher und gewinnträchtiger ist, neue Ausländer zu rekrutieren als unter Arbeitslosen jene zu suchen, die die angebotenen Arbeitsplätze besetzen können. Die für den einzelnen Unternehmer einfachere, billigere Lösung bringt für die Allgemeinheit insgesamt keineswegs eine Kostenersparnis. Ganz im Gegenteil: zu den Kosten der Arbeitslosigkeit kommen die Finanzierungskosten der zusätzlich benötigten Infrastruktur.

Infrastrukturinvestitionen haben lange Ausreifezeiten, Bildung und Berufsbildung von jungen Ausländern ist ein langfristiger Prozeß, daher können kurzfristige Schwankungen der Arbeitskräftenachfrage nur ein Gesichtspunkt unter mehreren für die Festlegung der jährlichen Zuwanderung sein. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht muß die Beschäftigung der Arbeitslosen Vorrang haben und auch die Umwandlung illegaler in legale Arbeitsverhältnisse.

Wer nach Österreich einwandern will, kann nicht als Tou-

rist einreisen. Ob Touristen in kleinem Umfang eine wirtschaftliche Betätigung als Form der Nachbarschaftshilfe zugestanden werden soll, welche Bestimmungen für Grenzgänger gelten sollen, sind davon unabhängige Fragen. Der künftige Einwanderer, die künftige Einwanderin muß seine/ihre Absicht deklarieren und die Zustimmung der österreichischen Behörden erlangen. Natürlich stellen sich dabei sofort viele Fragen, z. B. wie viele Personen einwandern dürfen und welcher Personenkreis. Alles Fragen, auf die es, wie internationale Vergleiche zeigen, sehr unterschiedliche Antworten gibt. Niemand kann uns die Anstrengung abnehmen, den österreichischen Verhältnissen entsprechende Regeln auszuarbeiten und die gesellschaftliche Akzeptanz dieser Regeln zu fördern. Eine wichtige Voraussetzung dazu ist sicherlich, die Befürchtungen jener Menschen, die sich durch Einwanderung bedroht fühlen, zu zerstreuen. Gerade Bezieher kleiner Einkommen spüren oft unmittelbar die Konkurrenz der Neuankömmlinge am Arbeitsmarkt, müssen Lohneinbußen hinnehmen und um ihren Arbeitsplatz zittern. Der von den Gewerkschaften geforderte Mindestlohn, eine größere Arbeitsplatzsicherheit oder regelmäßige Kontrollen von Arbeitsbedingungen wären ein wirksames Mittel gegen Existenzängste, können aber gerade in der derzeitigen Arbeitsmarktsituation gegen den Widerstand der Unternehmer schwer durchgesetzt werden. Größere Erfolge bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen wären wiederum ein starkes Argument gegen den Verdacht von sozialem Dumping. Nur eine Ausländerpolitik, die auch solche Maßnahmen als konstituierende Elemente enthält, die Inländer und Ausländer als Menschen mit Stärken und Schwächen, mit allen ihren Sorgen, Hoffnungen und Zukunftsplänen begreift, kann Österreich zu einer Heimat für viele Menschen machen.