

Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

SIEBZEHNTE JAHR
MÄRZ 1966

3

HEINZ POTTHOFF

Moderne Völkerwanderung

Die Freizügigkeit der arbeitenden Menschen in Europa

Die Problemstellung

Wenn man die hohe Zahl der arbeitenden Menschen betrachtet, die in einem anderen Land als dem eigenen berufstätig sind, so möchte man ihren Strom über die Grenzen hinweg als eine moderne Völkerwanderung bezeichnen. Diese Bewegung enthält etwas von jener Dynamik der Entwicklung von nationalen wirtschaftlichen und politischen Räumen zu größeren internationalen Gebieten hin. Es sind nicht an erster Stelle ideelle Kräfte, die sich hier dynamisch auswirken, sondern vor allem solche realer Art, und erfahrungsgemäß dürften diese auch von anhaltender und länger dauernder Wirkung sein. Diese sich immer stärker ausdehnende Wanderungsbewegung hat die Grenzen etwa des Raumes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft oder der Europäischen Freihandelszone längst überwunden. Man könnte sagen, diese Bewegung geht tatsächlich über ganz Europa hinaus und ist mehr als nur eine solche kleineuropäischen Charakters, um diese oft herabsetzend gemeinte Formulierung zu verwenden.

Die *Freizügigkeit*, wie sie hier zu behandeln ist, ist — geistesgeschichtlich gesehen — ein Recht des Ab- und Zuzuges von Ort zu Ort und ein Korrelat zu den Geistesfreiheiten. Der Mensch will aber auch ziehen dürfen, um anderenorts wirtschaftlich besser leben zu können. Soziologisch ist sie ein Elementarrecht jener Millionen geworden, die von den Kriegs- und Nachkriegsereignissen auf die Straßen Europas getrieben wurden. Leider bleibt das übernationale Recht aber weit hinter der eigentlichen Bedeutung eines Freiheitsrechtes zurück. Die Allgemeine Erklärung der Vereinten Nationen über die Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 im Artikel 13 erwähnt sie ebenfalls, doch hat sie insgesamt mehr oder weniger nur einen programmatischen Rechtscharakter.

Jedoch können Staatsangehörige auch durch völkerrechtliche Verträge besondere Rechte zugestanden erhalten. Die Freizügigkeit kann dann ganz oder teilweise durch bilaterale Vereinbarungen gewährt werden. Die Bundesrepublik schloß Vereinbarungen über die Anwerbung und Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer mit der italienischen, spanischen, griechischen, türkischen, portugiesischen und marokkanischen Regierung. Solche Abkommen können auch durch Staatsvereinbarungen erfolgen, wie sie etwa im

Europarat über internationale Freizügigkeit festgelegt wurden. Er verabschiedete am 13. Dezember 1955 ein Abkommen, nach dem Angehörige der Vertragsländer Freizügigkeit in den Partnerstaaten erhalten. Die Ratifikation erfolgte durch mehrere Staaten, so auch durch die Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Belgien, Luxemburg, die Niederlande, Frankreich, Italien, dann durch Griechenland und mit einigen Einschränkungen Irland ab 1. Januar 1961.

Der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) vom 18. April 1951 enthält die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, Störungen beim Verkehr von Arbeitskräften aus Gründen der Staatsangehörigkeit und Diskriminierungen zu vermeiden. Außer der Bundesrepublik Deutschland sind Unterzeichner Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande.

Laut Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der am 1. Januar 1958 in Kraft trat, wird als Bestandteil der sogenannten vier Freiheiten (Warenverkehr, Dienstleistungsverkehr, Personenverkehr, Zahlungsverkehr) auch die Freizügigkeit der Arbeitnehmer angestrebt. Dem Vertrag zufolge ist jeder Mitgliedsstaat verpflichtet, die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedsstaaten unter den für seine eigenen Staatsangehörigen geltenden Bedingungen zur beruflichen Tätigkeit zuzulassen und ihnen zu diesem Zweck die Einwanderung zu gestatten. Unterzeichner dieses Vertrages sind die Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande. Die erste Verordnung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer trat am 1. September 1961 in Kraft, die zweite am 1. Mai 1964.

Im großen ganzen unterscheidet man hierbei Maßnahmen auf zwei Gebieten: Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer einerseits und ein allgemeines Verbot der Diskriminierung und die Herstellung gleicher oder gleichartiger Lebensbedingungen im Rahmen der sozialen Sicherheit. Hinzuweisen ist besonders auf die durch eine dritte und vierte Verordnung geschaffene rechtliche Grundlage für Leistungen der Sozialversicherung für ausländische Arbeitnehmer. Am 1. Januar 1969 muß die vollständige Beschäftigungsfreiheit laut EWG-Vertrag erreicht sein.

Wir haben uns bei der Darstellung einiger Rechtsgrundlagen zuletzt vor allem mit den europäischen Gemeinschaften als den wohl bedeutendsten Institutionen befaßt, wobei noch auf die Empfehlung der EWG-Kommission über die sozialen Dienste vom 23. Juli 1962 verwiesen werden muß, die sich hinsichtlich der Tätigkeit der Sozialdienste an die Mitgliedsstaaten für innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwanderende Arbeiter wendet.

Aber es sollte auch an die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 mit ihren Grundsätzen der Arbeits- und Sozialpolitik zum Schutz der Arbeitnehmer und ihrer Familien erinnert werden.

Und schließlich sollen einige bilaterale Abkommen nicht unerwähnt bleiben, die zwischen der Bundesrepublik und anderen Ländern über die soziale Sicherheit getroffen wurden.

Die *arbeitenden Menschen* werden oft als Fremdarbeiter bezeichnet. Dieses Wort ist einmal begrifflich unzureichend, und außerdem erinnert es an die während des zweiten Weltkrieges widerrechtlich nach Deutschland gebrachten Menschen. Es ruft üble Erinnerungen hervor, die dieses schwierige, wirtschaftliche und soziale Problem noch zusätzlich psychologisch belasten. Wir sollten darum unterscheiden:

1. Gastarbeiter als Arbeitnehmer, die auf Grund von Abkommen zwischen den beteiligten Staaten speziell für eine begrenzte Zeit zur beruflichen Fortbildung und zur Pflege ihrer Sprachkenntnisse nach Deutschland vermittelt werden.

2. Einpendelnde Arbeiter kommen aus den Nachbarstaaten und arbeiten in der Regel in grenznahen Betrieben. Sie wandern zwischen ihrem Heimatort im Ausland und der zumeist benachbarten Arbeitsstelle in der Bundesrepublik.

3. Ferner gibt es ausländische Arbeitnehmer, die auf Grund von Regierungsvereinbarungen in die Bundesrepublik geholt worden sind, so Spanier, Griechen, Türken usw.

4. Wanderarbeitnehmer sind nach dem EWG-Vertrag Staatsangehörige von Mitgliedsstaaten, die von dem Recht der freien Zu- und Abwanderung bzw. der freien Niederlassung und Arbeitsplatzwahl Gebrauch machen, das im Römischen Vertrag festgelegt ist.

Das *Europa*, in dem sich die Freizügigkeit der arbeitenden Menschen jetzt abspielt, geht also über die EWG und die Europäische Freihandelszone weit hinaus. Es erstreckt sich auch auf Gebiete, die keinem dieser Wirtschaftsblöcke angehören. Zu den Herkunftsländern gehören von europäischen Ländern: Italien, Spanien, Griechenland, Türkei, Portugal, Jugoslawien; darüber hinaus von außereuropäischen Ländern: Marokko, Tunesien, Algerien, Senegal, Mauretanien, Mali. Aufnahmeländer sind die EWG-Länder: Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande; ferner u. a. Großbritannien, Österreich, die Schweiz.

Die europäische Bedeutung der Wanderung hat sich immer mehr gewandelt. Vor fünfzig Jahren war Frankreich das Hauptland der Einwanderung. In den letzten zwei Jahrzehnten folgten in der Bundesrepublik den 12 Millionen Vertriebenen 1,2 Millionen ausländische Arbeitnehmer. Heute ist diese Entwicklung viel allgemeiner geworden: Mehr als 700 000 ausländische Arbeitnehmer sind in der Schweiz tätig. Das Vereinigte Königreich hat seine Tore den Westindern und den Angehörigen anderer Commonwealthstaaten geöffnet als Ergänzung des großen traditionellen Einwanderungsstroms aus Irland. Und mehrere hunderttausend Ausländer haben Beschäftigung in den skandinavischen Ländern und in den Beneluxländern gefunden. — Nur einer von drei Wanderarbeitnehmern, die in die EWG kamen, stammt aus einem Lande dieser Gemeinschaft. Das Europa, über das wir hier sprechen, ist also größer als das der europäischen Integrationsverträge von Paris und Brüssel und der EFTA.

Die Ausgangsstellung

Es liegt nahe, daß die europäischen Arbeitnehmerorganisationen die Freizügigkeit und ihre Probleme gleichfalls immer mehr in ihre wirtschafts- und sozialpolitische Tätigkeit einbeziehen. Als im Sommer 1965 die Europäische Regionalorganisation des weitesten Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften zusammen mit der Friedrich-Ebert-Stiftung zu einer europäischen Konferenz zusammentrat, stellte sie fest, daß von 55 Millionen Lohn- und Gehaltsempfängern dieser gewerkschaftlichen Internationale allein in den EWG-Ländern über 3,6 Millionen als ausländische Arbeiter tätig sind. Während dieser Tagung wurde herbe Kritik geübt:

Männer, Frauen und Jugendliche hätten ihr Heimatdorf, ihr Land verlassen. Weil diese Abwanderung aber oft die Folge übertriebener Versprechungen gewesen sei, wären diese Gastarbeiter für immer enttäuscht worden. Da diese Freizügigkeit unvorbereitet erfolgte, seien die Arbeiter, wo sie hinkamen, auf Verständnislosigkeit und sogar Feindseligkeit gestoßen. Sie wären gekommen, um ihre Kraft und ihre Intelligenz anzubieten, aber es seien isolierte, schlecht untergebrachte Proletarier mit minderwertiger Arbeit aus ihnen geworden. Hier wurde das Problem der Solidarität zutiefst angerührt, wie es der europäischen Arbeiterbewegung zu eigen sei und wie die Wanderungsbewegung sie gerade im Interesse der Menschenwürde erfordere.

Und dann nannten die Teilnehmer all die Probleme, die, je länger sie bestehen bleiben, immer wichtiger werden: Die in manchen Ländern zweifelhaften Anwerbungsmethoden; die Frage, ob befristete Wanderung oder endgültige Niederlassung vorliege; die psychologischen und moralischen Hindernisse der Eingliederung; die Notwendigkeit eines Mindestmaßes an Berufsausbildung; die Umstände der Rückkehr ins Heimatland; ferner ob politisch eine Unterwanderung der ausländischen Arbeiter durch Kommunisten und Faschisten drohe; und gibt es eine unerwünschte Kontrolle dieser arbeitenden Menschen in europäischen Aufnahmeländern durch Regierungsbeauftragte ihrer Heimatbehörden?

Das ist ein Blick auf den europäischen Hintergrund der ausländischen Arbeitnehmer, die nach Regierungsvereinbarungen in die Bundesrepublik kamen. Er gilt aber auch den Wanderarbeitnehmern, die nach den europäischen Integrationsverträgen vor allem der EWG und der Montanunion zu uns gelangten. Jetzt fragt man sich, in welche neue Umwelt diese Arbeiter versetzt worden sind. Die heute bekannte Welt besteht ja aus Gebieten unterschiedlicher geschichtlicher Epochen. Die Industriegebiete Europas leben im zwanzigsten Jahrhundert, während andere Zustände des achtzehnten oder neunzehnten Jahrhunderts aufweisen. Es gibt aber auch Länder, die noch weiter zurückliegen.

Wenn wir heute Arbeiter aus armen, überfüllten Agrargebieten, etwa der Türkei und Nordafrikas, in Deutschland haben, so kommen sie aus einer agrarischen in eine moderne industrielle Gesellschaft:

1. Sie haben eine andere Sprache, und wir können uns kaum miteinander unterhalten.
2. Diese Menschen bekennen sich zu Religionen und Sitten, die uns fremd sind.
3. Ihre Ernährung ist anders als unsere, und man muß sich auch insofern aneinander zu gewöhnen suchen.
4. Unser Wetter, nicht selten feucht und kalt, hat so gar nichts mit dem meist trockenen und heißen Klima des Südens zu tun.
5. Oft verstehen sie nicht einmal ihre eigene Schrift zu lesen, geschweige denn die ihres Gastlandes.
6. Jene menschlich sympathische Geselligkeit aus ihren Dörfern und Kleinstädten ist in unseren Großstädten und Industriebetrieben längst dahingegangen.
7. Mancher dieser ungelerten Arbeiter beginnt in hochtechnisierten Betrieben tätig zu werden, die selbst uns häufig genug in Erstaunen versetzen.
8. Diese Leute sind gar nicht selten unbefangen, zutraulich, freundlich, und sie begegnen uns, die wir bei unserer Arbeit mehr sachlich, korrekt und gelegentlich ohne besondere persönliche Anteilnahme sind.
9. Sie werden in eine arbeitsteilige industrielle Gesellschaft versetzt, die selbst uns mit den Jahren in eine oft schmerzlich empfundene Isolation versetzt hat.
10. Zumeist erhalten sie in ihrem Leben erstmalig einen Arbeitsvertrag, dessen Bedeutung sie nicht kennen und der darum häufig genug gebrochen wird (*Valentin Siebrecht*).

Wirtschaftliche und soziale Probleme

Die wirtschaftlichen und sozialen Probleme beschäftigen die Menschen in der Bundesrepublik Deutschland verständlicherweise besonders intensiv, da 1965 die Zahl dieser ausländischen Kräfte etwa 1,2 Millionen erreicht hat.

1. Heute überlegt man sich sorgenvoll, ob es nicht nötig wäre, die Tätigkeit ausländischer Arbeitnehmer und Wanderarbeitnehmer einzuschränken. Man fragt, ob es überhaupt notwendig wäre, solche Menschen bei uns zu beschäftigen. Andere meinen, wir hätten bereits zu viele von ihnen im Lande, und sie setzen sich für einen *Ausländerstop* ein. Wieder andere befürchten, wir könnten sie nicht wieder „loswerden“, wenn einmal ein wirtschaftlicher Rückschritt eintrete.
2. Es sei daran erinnert, daß 1965 in der Bundesrepublik etwa 22 Millionen Arbeiter, Angestellte und Beamte beschäftigt waren, während es 1949 nach der Währungsreform 13,6 Millionen waren. Heute sind trotzdem ständig rund 700 000 Arbeitsplätze unbesetzt, aber wir hatten damals 1,3 Millionen Arbeitslose. Wir wiesen eine — fast könnte man sagen: strukturelle — Arbeitslosigkeit als Dauererscheinung auf. Jetzt wird die Situation dadurch gekennzeichnet, daß ein ständiger *Arbeitskräftemangel* besteht.
3. Was würde geschehen, beschäftigten wir hierzulande keine ausländischen Arbeitnehmer und Wanderarbeitnehmer? Die Motorisierung greift immer stärker um sich, und

die notwendigen Straßen, Tausende von Wohnungen, Fabrikhallen, Schulen blieben ungebaut. Krankenpflege, Müllabfuhr, Straßenreinigung und andere Dienstleistungen würden noch mehr als jetzt schon notleiden. Kühlschränke, Radio- und Fernsehapparate und Motorfahrzeuge erforderten noch längere Lieferfristen. Außerdem hat sich viel schwere körperliche und oft wenig anerkannte Arbeit auf die ausländischen Menschen verlagert, mit der einheimische Kräfte oft nichts mehr zu tun haben möchten.

4. Ist die Zahl dieser arbeitenden Menschen nun tatsächlich bereits zu hoch? Oft wird auf die beträchtlichen absoluten Zahlen dieser Beschäftigten hingewiesen, die bei uns tätig sind. Zu dieser Frage äußerte sich der Präsident der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, *Anton Sabel*, in einer Untersuchung im Funktionärblatt der Industriegewerkschaft Bergbau und Energie in Heft 5/1965:

„Nun gibt es Kritiker, die zwar zugeben, daß wir ausländische Arbeitnehmer benötigen, die aber meinen, ihre Zahl sei aus vielerlei Gründen bereits zu hoch. Gerne berufen sie sich dabei auf die Verhältnisse in der Schweiz. Sie übersehen aber, daß dieser Vergleich hinkt... In der Schweiz ist im Durchschnitt jeder dritte, in der Bundesrepublik dagegen jeder zweiundzwanzigste Beschäftigte ein Ausländer. Auch in anderen westeuropäischen Industriestaaten, in Frankreich, Großbritannien, Luxemburg und Belgien, ist der Ausländeranteil, der bei uns 4,5 vH beträgt (Frühjahr 1965), wesentlich höher.“

5. Werden die ausländischen Arbeitnehmer und Wanderarbeitnehmer vielleicht aber, so fragt man sorgenvoll weiter, die *soziale* Fortentwicklung in der Bundesrepublik beeinträchtigen? Dabei wird auf die Gefahr hingewiesen, sie könnten die Löhne drücken. Juristisch argumentierend, verweisen die offiziellen Stellen dabei auf die geltenden tariflichen und arbeitsrechtlichen Bestimmungen in der Bundesrepublik und bemerken:

„Jeder bei uns tätige ausländische Arbeitnehmer wird unter den gleichen Arbeitsbedingungen wie der vergleichbare Arbeitnehmer beschäftigt. Das gilt sowohl für den Lohn, die Arbeitszeit als auch für seine Rechte und Pflichten in der Sozialversicherung.“

6. Es folgt die Behauptung, die ausländischen Arbeitnehmer und die Wanderarbeitnehmer nähmen die deutsche *Sozialversicherung* ungebührlich stark in Anspruch, sie ließen sich öfter krankschreiben. Von deutscher amtlicher Seite ist dazu kürzlich erklärt worden, dieser Vorwurf sei unbegründet: „So belief sich z. B. am 1. Oktober 1964 der Krankenstand bei allen Versicherten auf 5,4 vH, bei den Italienern auf 5,95 vH, bei den Spaniern auf 5,26 vH.“

Es ist aber nicht zu übersehen, daß die Ausländerbeschäftigung durchschnittlich eine günstigere Altersstruktur aufweist als die der deutschen Erwerbsbevölkerung. 89,8 vH der männlichen und 93,1 vH der weiblichen Arbeitnehmer sind noch nicht 45 Jahre alt. Ein großer Teil liegt altersmäßig zwischen 25 und 35 Jahren.

7. Es trifft auch nicht zu, daß ausländische Arbeitnehmer unverhältnismäßig mehr *Kindergeld* beziehen. Die Inanspruchnahme entspricht ungefähr dem Anteil, den die ausländischen Arbeitnehmer an den insgesamt in der Bundesrepublik Beschäftigten haben.

8. Soweit die angeblich hohe *Kriminalität* in Frage kommt, so handelt es sich nicht selten um Fälle, bei denen es sehr unklar ist, ob die Beteiligten legal eingereist und berufstätig sind, also auf Grund der Bestimmungen europäischer Integrationsbehörden (EWG, Montanunion usw.) oder bilateraler Vereinbarungen nationaler Regierungen. Nach allen Unterlagen werden ausländische Arbeitnehmer im allgemeinen nicht stärker als einheimische Arbeitskräfte straffällig.

9. In der *Gewerkschaftlichen Rundschau* (IG Bergbau und Energie) heißt es:

„Die Beschäftigung einer großen Zahl von ausländischen Arbeitnehmern bringt natürlich viele Probleme mit sich — nicht nur bei uns, sondern auch in anderen Ländern. Bei gutem Willen von

allen Seiten sind solche Schwierigkeiten zu meistern. Man sollte aber nicht vergessen, die Vor- und Nachteile der Ausländerbeschäftigung nüchtern und ohne Vorurteile gegeneinander abzuwägen. Dabei kann nicht außer Betracht bleiben, daß die von uns allen angestrebte und im EWG-Vertrag vereinbarte Zusammenarbeit auch eine größere Freizügigkeit der Menschen in der Wahl ihres Aufenthaltsortes und ihres Arbeitsplatzes erfordert. Wenn man alles dies überlegt, dann senkt sich die Waage zugunsten der Ausländerbeschäftigung. Sie wird, wenn nicht alles trügt, eine ständige Begleiterscheinung unseres wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens bleiben."

Sozialpolitische Erfordernisse

Seit Jahren wirken in den europäischen Staaten vor allem drei Kräfte auf eine ständig wachsende Zahl von ausländischen Arbeitnehmern und Wanderarbeitnehmern ein: die ungünstige altersmäßige Zusammensetzung der Bevölkerung in manchen Industriestaaten, das ständige Wirtschaftswachstum mit steigendem Lebensstandard, die Einführung der Freizügigkeit der Wanderarbeitnehmer im Zuge der europäischen Integration.

1. Die sozialpolitischen Forderungen, die erhoben und verwirklicht werden müssen, haben sich allerdings geändert. In der ersten Zeit ging es vor allem um die Gestaltung der Arbeitsverträge. Ferner mußte die allgemeine Rechtsstellung, die sozialrechtliche Position der Eingereisten und ihre steuerliche Rechtsstellung fixiert werden. Dann war es notwendig, brauchbare Anwerbungsverfahren zu entwickeln und sie daraufhin zu beobachten, inwieweit sie praktikabel waren. Schließlich entstand die fast unlösbar erscheinende Aufgabe, menschenwürdige Unterbringungsmöglichkeiten zu schaffen, die auch die wirtschaftliche Zielsetzung der Ausländerbeschäftigung nicht ignorieren.

2. Die Forderungen erhielten weiteren Inhalt, je mehr die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer und Wanderarbeitnehmer wuchs. Dieser sich ergebende zweite Aufgabenbereich trat um so deutlicher hervor, je stärker sich bestimmte menschliche Entbehrungen, wie vor allem das Gefühl der Heimatlosigkeit, ausbreiteten und persönliche Isolierung um sich griff. Welch eine tragische gesellschaftliche Erscheinung sind die zu uns gekommenen Frauen und Mädchen, die in ihrer ganzen Bindungslosigkeit in dieser modernen Industriegesellschaft von heute leben müssen! Und wie armselig ist das Leben jener alleinstehenden oder ledigen Männer, die manchmal kaserniert sind und jede unbekümmerte individuelle Lebensäußerung verlernen. Es ist fast überflüssig, noch besonders auf die fremde Sprache hinzuweisen, die heute wohl wie in den ersten Tagen als Isolierungsschicht wirkt.

3. Diese ausländischen Arbeitnehmer und Wanderarbeitnehmer in europäischen Gastländern dürfen, so könnte man sarkastisch sagen, wohl arbeiten und Geld verdienen, aber würdig zu leben bleibt ihnen oft vorenthalten. Sie sehen andererseits um sich den Reichtum und die Zufriedenheit ihrer Umwelt, doch in ihnen selbst breitet sich Unzufriedenheit und Abneigung ihrem Gastland gegenüber aus. Und das alles, obwohl wir auch aus politischen Gründen daran interessiert sein müssen, daß diese Menschen aus der Bundesrepublik einmal mit Gefühlen der Sympathie und vielleicht Freundschaft in ihre teilweise totalitären oder autoritären Heimatländer zurückgehen.

Heute ist darum drittens die Forderung zu erheben und zu realisieren, ihre *soziale und gesellschaftliche Eingliederung* vorzunehmen, und zwar auch dann, wenn es unwahrscheinlich ist, daß etwa eine — tiefgehende und zahlenmäßig beachtliche — echte Assimilierung mit allen Konsequenzen zu erwarten ist. Zu dieser Eingliederung gehört alles, was dazu beiträgt, diese arbeitenden Menschen aus ihrer Rolle als Fremdkörper zu befreien.

4. Einzelne sozialpolitische Forderungen weisen heute eine ebenso hohe, wenn nicht höhere Aktualität auf als vor Jahresfrist, als dieses Problem weder in der Tiefe noch

in der Breite sich so ernst wie jetzt darstellte. Heute ist, von früher her überliefert oder jetzt erst neu entstanden, ein Teilproblem der Eingliederung die *Familienzusammenführung*. Es ist vernünftig, für künftige Planungen anzunehmen, daß manche, vielleicht sogar zahlreiche ausländische Arbeitnehmer und Wanderarbeitnehmer ihre Familien nach sich ziehen. Dafür ergeben sich im Bereich der EWG einige Rechtsgrundlagen, die auch die Sicherung der Wohnung für die Familie einbeziehen. Schwieriger ist die Situation bei denjenigen, die aus nichtintegrierten europäischen Ländern kommen, wo bestimmte — wünschenswerte — rechtliche Grundlagen fehlen. Die Familienzusammenführung bringt allerdings für die ausländischen Arbeitnehmer und die Wanderarbeitnehmer zumeist zusätzliche Belastungen. Ein Teil der finanziellen Einkünfte geht ihnen infolge höherer Lebenshaltungskosten als im Heimatland wieder verloren. Dieser Nachteil mag etwas ausgeglichen werden, wenn auch die nachgekommene Ehefrau mitzuarbeiten beginnt. Wir dürfen, kurz gesagt, also nicht nur die einzelne Arbeitskraft sehen, sondern auch den familiären Zusammenhang mit der gesamten Einordnung in das Gastland.

5. Ein anderes Problem der Eingliederung ist die Beschaffung von *Wohnraum*. Manche Familie, die dem Ehemann und Vater gefolgt ist, kann an der fehlenden oder mangelhaften Unterkunft zerbrechen. Wir sehen hier eine vorrangig zu lösende Aufgabe, die an erster Stelle von denen angepackt werden muß, die an der Tätigkeit ausländischer Arbeitnehmer und Wanderarbeitnehmer am stärksten interessiert sind, d. h. den Unternehmungen. Die Zusammenführung darf, wie die Verwaltung einer deutschen Stadt es sieht, nicht über den Kampf um eine Wohnung zu einer Auslese der tüchtigen und stetigen Leute führen. *Neues Beginnen*, die Zeitschrift der Arbeiterwohlfahrt, lehnte hier mit Recht ein Naturgesetz à la *Darwin* ab und trat für eine planvolle, vorausschauende Politik in Verbindung mit einer fundierten Sozialarbeit ein. In vielen Städten sind die ausländischen Arbeitskräfte auf den freien Wohnungsmarkt angewiesen, der, nach den Erfahrungen mit den weißen Kreisen, sich in den letzten Monaten schon für die Deutschen als halsbrecherischer Tummelplatz entlarvt hat.

6. Bei alledem kann hinsichtlich der Eingliederung immer weniger auf *soziale Dienste*, wie Freizeitzentren, Beratungsstellen, Sprachkurse usw., verzichtet werden. In der überwiegenden Mehrzahl der kommunalen Industriezentren erschöpft sich diese Tätigkeit in Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz. Die normale Betreuung erfolgt durch die fürsorglichen Außendienste, die zusammen mit der einheimischen Einwohnerschaft auch Ausländer erfaßt.

7. Der Deutsche Städtetag hat vor einiger Zeit geprüft, wie viele Kinder von ausländischen Arbeitskräften und Wanderarbeitnehmern in deutschen *Schulen* Unterricht erhalten. Die Zahlen lassen erkennen, daß es etwa 2 bis 4 vH der Schulkinder sein dürften. Vor wenigen Monaten ist von der Kultusministerkonferenz empfohlen worden, allen schulpflichtigen ausländischen Kindern solle der Besuch deutscher Schulen ermöglicht werden. In den Ländern ohne gesetzliche Schulpflicht für Ausländer soll der Eintritt in öffentliche Schulen durch die Unterrichtsverwaltungen ermöglicht werden.

8. Die kommunalen Organisationen interessieren sich darüber hinaus auch dafür, wie viele ausländische Kinder in Kindergärten, Jugendheimen und ähnlichen Einrichtungen versorgt wurden. Auf die Gesamtheit der nichtdeutschen Arbeiter in der jeweiligen Stadt bezogen reicht der Anteil dieser Kinder in solchen *Jugendhilfeeinrichtungen* von 0 bis 3,1 vH. Dieses Ergebnis mag niederschmetternd sein, aber man darf sich wohl kaum darüber wundern. Die in der Bundesrepublik vorhandenen Einrichtungen reichen oft nicht einmal für die einheimische Bevölkerung aus. Außerdem sind sie zumeist nicht so ausgestattet, daß sie sich ohne weiteres auch der Aufnahme ausländischer Kinder zuwenden könnten. Ist man aber der Meinung, auf die Dauer sei der deutsche Lebensstandard ohne ausländische Arbeitnehmer und Wanderarbeitnehmer nicht zu halten, dann sollte auf diesem Gebiet der Eingliederung um so eher etwas getan werden.

Zusammenarbeit mit klarer Konzeption

Einige Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, wie Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Innere Mission und Hilfswerk der evangelischen Kirche, haben sich untereinander abgestimmt. Es handelt sich im wesentlichen um die Betreuung ausländischer Arbeitnehmer und Wanderarbeitnehmer aus den wichtigsten Ländern. Man möchte wünschen, daß diese Zusammenarbeit die oft so schwierige Arbeit erleichtert.

Auf die Dauer gesehen wird man aber der Bedeutung dieses so weit- und tiefgehenden Problems nur über die Eingliederung gerecht. Heute vollzieht sich manche Arbeit noch überwiegend auf der sogenannten unteren Ebene, wo alle gutwilligen Kräfte sich zur Zusammenarbeit vereinigen. Es breitet sich aber mehr und mehr das Gefühl aus, daß es schwer sein wird, ohne eine allgemeine Konzeption mit diesen Dingen fertig zu werden, die so schnell zur Forderung an die *Gesellschaftspolitik* überhaupt geworden sind. Hier drohen wir hinter den Ereignissen herzulaufen, statt früh genug eine klare Konzeption zu entwickeln.

Ich glaube, man konnte *Werner Bockelmann*, dem Geschäftsführenden Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, beipflichten, wenn er ausführte, die offizielle Haltung der Bundesregierung lautete bis vor kurzem immer noch: „Die weitere Entwicklung der Ausländerbeschäftigung hängt von der künftigen Arbeitsmarktlage in der Bundesrepublik wie auch von den Herkunftsländern der ausländischen Arbeitnehmer ab.“ Das sei das einzige, was dazu offiziell gesagt worden sei, abgesehen von einem Aufsatz des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung im Jahre 1964, in dem dieser anerkannte: „Die Gastarbeiter haben bei uns den Beweis dafür erbracht, daß die Verschmelzung Europas und die Annäherung von Menschen verschiedener Herkunft und Gesittung eine Realität ist.“

Wir müssen erwarten, daß von der Bundesregierung die weitere Einreise ausländischer Arbeitskräfte in den Rahmen einer Politik gestellt wird, die alle Aspekte der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte umfaßt. Sie wird gewiß nicht nur die Forderungen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes berücksichtigen dürfen, es im übrigen aber — außer den freien Wohlfahrtsverbänden — den Ländern und Gemeinden überlassen, wie sie mit den Folgen dieser Politik fertig werden. Es ist doch unbestritten, daß ausländische Arbeitnehmer und Wanderarbeitnehmer für weite Bereiche der deutschen Innen- und Außenpolitik bedeutsame Konsequenzen haben.

Nicht nur das geistige Ideal einer einzigen Nation ist mir zu eng, sondern selbst das Ideal eines wieder in sich versöhnten Abendlandes würde mir noch nicht genügen. Die Stunde hat geschlagen, da der Mensch — der wahrhaft lebendige Mensch — auf das Ideal der universalen Menschheit zuschreiten muß, worin die Völker der Alten wie der Neuen Welt ihre geistigen Schätze mit denen der alten asiatischen Zivilisation vereinen sollen, mit den Schätzen Indiens, Chinas und Japans, die auferstehen. Alle diese großartigen Formen des Menschlichen ergänzen einander. Das Denken der Zukunft muß eine Synthese aller großen Gedanken des Weltalls sein.

Romain Rolland