

## Entwicklung und Struktur der Ausländerbeschäftigung

---

*Dipl.-Volkswirt Jürgen Kühl, Jahrgang 1941, ist Grundsatzreferent für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.*

Im Jahr 1973 gab es 2,565 Millionen ausländische Erwerbspersonen in der BRD: 2,5 Millionen davon waren Arbeitnehmer, 50 000 waren Selbständige und 15 000 waren als Arbeitslose registriert. Rechnet man rund 1 Million nicht-erwerbstätige Angehörige, darunter etwa zwei Drittel Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren hinzu, dann waren gut 3,6 Millionen oder 6,5 Prozent der Bevölkerung keine deutschen Staatsangehörigen. Fast 12 Prozent der Arbeitnehmer kamen 1973 aus dem Ausland. Es gibt keine verlässlichen Zahlen über die hier illegal lebenden und arbeitenden Ausländer. Diese Zahlen und ihre Verzehnfachung seit 1960 lassen sich nur vorurteilslos beurteilen, wenn sie in einige Hauptentwicklungen der globalen, sektoralen und regionalen Arbeitsmärkte der BRD eingebunden auf einige arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Wirkungen hin untersucht werden.

Nachdem 1960 am Ende der Rekonstruktionsperiode die Vollbeschäftigung erreicht und 1961 der Arbeitskräftezustrom aus der DDR gestoppt war, schwenkte die BRD auf jenen Entwicklungspfad des Wohlstands, der Produktivitätssteigerung, der Arbeitskräftesubstitution und der Lern- und Freizeitmehrerung ein, der ihrem Bildungs- und Arbeitspotential, ihrer Wirtschafts- und Infrastruktur sowie den nationalen und internationalen Wettbewerbsverhältnissen entsprach. Infolge eines durch zwei Kriege und Wirtschaftskrisen verzerrten Altersaufbaus der Bevölkerung, durch die Bemühungen, mit besserer und längerer Ausbildung die Bildungskatastrophe abzuwenden und international Anschluß an die Bildungsexpansion zu gewinnen, wegen des Rückgangs der Arbeitszeit und der Alterserwerbstätigkeit nahm die Zahl deutscher Erwerbspersonen bis heute um rund 2,3 Millionen ab. Der Ausgleich dieser demographischen Lücke durch gut 2,5 Millionen Ausländer erweist deren Beschäftigung als langfristig strukturelle Notwendigkeit. Da die Gesamtzahl der Erwerbstätigen seit 1960 unverändert blieb, handelt es sich gesamtwirtschaftlich um Ersatzbedarf; für die Ausländer wurden also keine zusätzlichen, sondern allenfalls andere Arbeitsplätze geschaffen.

Sektoral gesehen, arbeiten vier Fünftel des Bestandes und des Neuzugangs ausländischer Arbeitskräfte in der Verarbeitenden Industrie, dem Produzierenden Handwerk und der Bauwirtschaft. Jeder fünfte Ausländer ist im Dienstleistungssektor beschäftigt, vor allem im Verkehrsbereich, im Gaststättengewerbe und in den Reinigungsberufen. Die Ausländerquote beträgt gegenwärtig im Baugewerbe rund 18 Prozent, im Verarbeitenden Gewerbe 14 Prozent und in den Dienstleistungsbereichen knapp 5 Prozent aller Arbeitnehmer. Innerhalb der Industrie erreichen Metallverarbeitung, Fahrzeugbau, Textil- und Elektroindustrie die höchsten Ausländerquoten. Diese Konzentration auf die gütererzeugenden, recht konjunkturrempfindlichen Sektoren dürfte einmal durch Sprachbarrieren, unzureichende Vorqualifizierung und zu 80 Prozent geringe Qualifikationsanforderungen sowie die Ausweichmöglichkeit bedingt sein, konjunkturelle Beschäftigungsschwankungen im Rahmen der natürlichen Rotation des Bestandes von jährlich 15 bis 20 Prozent recht mühelos zu bewältigen. Zum anderen vollzieht sich der Umschichtungsprozeß zu den Dienstleistungsbereichen, die ihre Beschäftigtenzahlen seit 1960 um rund 1,7 Millionen ausweiteten, während das Produzierende Gewerbe nach einem Maximum 1965 gegenwärtig allenfalls den Beschäftigtenbestand von 1960 haben dürfte. In die Richtung qualifizierterer Tätigkeiten für öffentliche und private Dienstleistungen laufen die Berufswünsche und Ausbildungsentscheidungen, Berufseinmündungen und -Wechsel, inner- und zwischenbetriebliche Arbeitsplatzwechsel, Fortbildungsbemühungen und Ausbildungskorrekturen, Erwartungen an Status, Aufstieg und Arbeitsplatzsicherheit der Inländer. Die zu vier Fünfteln an- und ungelerten Ausländer sind auf die industriellen Arbeitsplätze niedriger Qualifikationsanforderungen nachgerückt, die auch der arbeitsparende technische Fortschritt,

die gegenüber den 50er Jahren mehr als verdoppelte Kapitalintensivierung der Arbeitsplätze und die zunehmende Mechanisierung der Produktion nicht beseitigt haben und die von den Inländern verlassen oder nicht mehr angestrebt werden.

Regional verteilen sich die Ausländer und ihre Angehörigen recht ungleichmäßig auf Stadt- und Landregionen, Ballungszentren und Problemgebiete mit unter fertigen Lebensverhältnissen. Die regionale Konzentration von 50 Prozent der Ausländer auf gut 4 Prozent der Fläche des Bundesgebietes liegt nur geringfügig über dem Ballungsgrad bei den Inländern. Beide Konzentrationsgrade dürften ohne massive politische Gegenmaßnahmen eher noch zunehmen.

In Holstein und Ostbayern beträgt die Ausländerquote knapp 2 Prozent, in Stuttgart fast 25 Prozent der Arbeitnehmer. Diese regionale Ballung deckt sich mit der Verteilung aller Arbeitsplätze, die sich auf die volkreichsten und wirtschaftskräftigsten Regionen in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Südbayern konzentrieren. Diese Gebiete haben mit 0,5 Millionen fast zwei Drittel aller Arbeitsplätze der bis 1967 (neuere Zahlen liegen nicht vor) neu in der BRD errichteten Industriebetriebe auf sich vereinigt. Den heute aus der vorgeschobenen Sicht der Ausländerbeschäftigung kritisch beurteilten Verdichtungsräumen Rhein-Ruhr, Stuttgart, München, Rhein-Main, Hamburg kam bei der Standortwahl der Industrie besondere Bedeutung zu. Führungsvorteile, Nähe zu Energie und Rohstoffen, zu Absatzmärkten und Zulieferbetrieben, Transportkostenminimierung, das Angebot an hoch- wie niedrig qualifizierten Arbeitskräften, oft nur zu gern eingeräumte Steuervergünstigungen und das wohl doch größere, vielfältigere und ausbaufähigere Infrastrukturangebot dürften dabei ausschlaggebend gewesen sein.

Die Ausländer sind der regionalen Verteilung vorhandener und neugeschaffener Arbeitsplätze gefolgt. Zugleich ist in den Gebieten der größten Ausländerkonzentration auch das deutsche Arbeitskräfteangebot am höchsten und am stärksten ausgelastet. Die Erwerbsquoten, insbesondere die der Frauen, liegen dort überdurchschnittlich hoch, die registrierte und unregistrierte Arbeitslosigkeit besonders niedrig. Umgekehrt sind Gebiete mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz/Saarland, Ostbayern) zugleich Regionen mit sehr geringer Zahl und Dichte von Ausländern sowie besonders geringen Erwerbsquoten im Bundesländer- und Erwerbslebensvergleich, und zwar wiederum besonders bei den Frauen.

Die regionale Aufnahmefähigkeit der Wirtschaft für in- und ausländische Arbeitskräfte — in der Industrie sind fast die Hälfte der Arbeitsplätze alternativ mit deutschen oder ausländischen Arbeitern besetzbar — dürfte jedoch allmählich mit dem Angebot und der Belastbarkeit der Infrastruktur — Einrichtungen und Personal für Wohnen, Schulen, Bildung, Kultur, Freizeit, Erholung, Verkehr, Kommunikation, Information, Beratung — insbesondere in Ballungsgebieten nicht mehr in Einklang stehen. Das Mißverhältnis zwischen Ausmaß,

Struktur und Entwicklung privater Aufwendungen für die Infrastruktur ist eher ein generelles und kein ausländerspezifisches Problem. Allenfalls ist der auf Sprachunterschieden beruhende Infrastrukturbedarf den Ausländern direkt zuzurechnen, alle anderen Unterversorgungen sind für alle Arbeitnehmer zu beseitigen.

#### *Einige Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung*

Bei der inländischen Arbeitskräfteknappheit, der noch nicht abgeschlossenen Industrialisierung im Bereich der Güterproduktion, dem Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft, der eher noch zunehmenden regionalen Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen und der zunehmend uneinheitlichen Lebensverhältnisse in der BRD kommt der Ausländerbeschäftigung eine zentrale Bedeutung zu. Nachträglich läßt sich kaum berechnen, welchen Verlauf diese Entwicklung und damit Volkswirtschaft, Arbeitsmarkt und Gesellschaft in der BRD genommen hätte, wenn 1960 nur halb so viele oder gar keine Ausländer hereingenommen worden wären oder aber nur Arbeitnehmer aus der Europäischen Gemeinschaft — gegenwärtig rund 25 Prozent — hier einen Arbeitsplatz im Rahmen ihrer Freizügigkeit eingenommen hätten.

Da Verlaufsuntersuchungen über den Einspeisungsprozeß von 2,565 Millionen Ausländern mit ihren Angehörigen in das Gesellschaftssystem der BRD, über die dahinter stehenden Strategien und Konzeptionslosigkeit der politischen Interessengruppen, über die jeweils durchschlagenden Steuerungsvorgänge und über die tatsächlich in ihren Sozial- und Arbeitsmarktchancen durch die Ausländer beeinträchtigten Randgruppen fehlen, können lediglich Querschnittsvergleiche auf internationaler, regionaler und sektoraler Ebene wenige und zugleich unzureichende Aufschlüsse über einige kontrovers eingeschätzte Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung liefern.

Mit einem langfristigen Wirtschaftswachstum von real 4,5 Prozent, mit einem Niveau und einem Zuwachs im Sozialprodukt pro Kopf von real gut 4 Prozent sowie mit der Höhe und der Zunahme der Produktion je geleisteter Arbeitsstunde von real 5 Prozent liegt die BRD in der Spitzengruppe der westlichen Industrieländer. Diese Spitzenposition ist durch die Ausländer nicht beeinträchtigt worden, auf einigen Gebieten konnte der Vorsprung noch ausgebaut werden, der für die langfristige Produktivitätssteigerung ebenso wie für die gesellschaftliche Demokratisierung bestehende Nachholbedarf an Bildungspotential und -zeit erhielt eine Chance, gedeckt zu werden.

Seit Beginn der Ausländerbeschäftigung vor 15 Jahren herrschte mit Ausnahme der beiden Rezessionsphasen 1966/1967 und 1973/1974 Vollbeschäftigung mit international gesehen ebenso beneidenswerter wie national begrenzter Arbeitslosenquote von 1 Prozent, 1965 und 1970 sogar 0,6 Prozent. Die Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Teilzeitkräften expandierte kräftig. Die Reallohnposition der Arbeitnehmer hat sich von 1959—1972 um 7,3 Pro-

zent verbessert, die bereinigte Lohnquote stieg von 60,6 Prozent 1960 auf 63,2 Prozent 1972. Die untersten, am meisten mit Ausländern besetzten Lohn- und Leistungsgruppen in der Industrie hatten die höchsten Zuwachsraten im Einkommen. Die sektoralen und regionalen Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung können in den beschriebenen Dimensionen ebenfalls nicht negativ beurteilt werden.

Stärker als diese Fakten sind die Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf die Produktivität umstritten. Das Verarbeitende Gewerbe, das zwei Drittel aller Ausländer beschäftigt, ist Träger des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts und hat seit 1960 seinen Abstand zu den übrigen Wirtschaftsbereichen eher noch vergrößert. Auch innerhalb dieses Bereiches trifft es nicht zu, daß besonders hohe Ausländerquoten mit recht geringen Produktivitätssteigerungen verbunden waren und umgekehrt. Eine Ausnahme scheint der Fahrzeugbau mit einer Ausländerquote von 25 Prozent zu sein, doch sind die Ursachen weitgehend unbekannt. Selbst in den ausländerintensivsten Branchen wurden erhebliche Zuwachsraten der Stundenproduktivität aus arbeitsparendem technischem Fortschritt erzielt. Die Gesamtbeschäftigung in verarbeitendem Gewerbe und Bauwirtschaft ist seit 1965 stark rückläufig. Die Steigerung des Kapitaleinsatzes pro Arbeitsplatz hat sich in den 60er Jahren gegenüber den 50er Jahren mehr als verdoppelt. Die Investitionsintensität war, international gesehen, recht hoch, ihre Obergrenzen zeichnen sich ab. Das Verhältnis von Rationalisierungs- zu Erweiterungsinvestitionen hat sich durch die nahezu unbegrenzten Potentiale in den Herkunftsländern keinesfalls verschlechtert. Etwa 40 Prozent der Gesamtinvestitionen dienten von 1960 bis heute alljährlich der Rationalisierung, die damit Jahr für Jahr mehr als 1 Million Arbeitsplätze beseitigt oder stark verändert. Die Investitionen orientieren sich anscheinend hauptsächlich an der verfügbaren Technologie, den Kapitalkosten, den nationalen wie internationalen Wettbewerbsverhältnissen und den Gewinnerwartungen, aber weniger an Zahl, Nationalität und Qualifikation der verfügbaren Arbeitskräfte.

Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß das private Investitionsverhalten zwar gesamtwirtschaftlich effizient im Sinne hoher Produktivitätssteigerungen, wachstumsnotwendiger Freisetzungen und Rationalisierung war, im Hinblick auf die Überwindung unterwertiger Beschäftigung und der Verbesserung der Beschäftigungsstrukturen aber Arbeitsplätze fortbestehen ließ oder schuf, die mit Inländern kaum besetzbar waren. Daraus folgt jedoch, daß der aktuelle oder der potentielle Arbeitsplatzinhaber, gleichgültig ob er aus dem In- oder Ausland kommt, einen höheren Stellenwert im privaten Investitionskalkül erhalten muß.

Produktivere Kombinationen der Produktionsfaktoren stellen per Saldo auch höhere Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitskräfte, ein Engpaß, den auch ein reformiertes Bildungssystem nur langsam beseitigen kann. Zudem drohen bei tendenziell höheren Freisetzungen Beschäftigungsprobleme für Rand-

gruppen — die vermutliche Struktur der Freisetzungen würde wohl Inländer stärker treffen als Ausländer —, größere Umschulungsaufwendungen, stärkere Risiken und Vorgänge von Entqualifizierung, mehr als ein Drittel Berufswechsler. Engpässe im Informationswesen, im Infrastrukturbereich und im Hinblick auf gesellschaftlich optimale Unternehmensgrößen kommen hinzu.

#### *Zukünftige Entwicklung der Ausländerbeschäftigung*

Die Entwicklung der Ausländerbeschäftigung in den nächsten 10 bis 15 Jahren und darüber hinaus ist schwer abzuschätzen. Geringere Beschränkungen als von der BRD dürften von den Herkunftsländern kommen. Die Nicht-EG-Länder, insbesondere die Türkei, gehen auf lange Sicht davon aus, ihre noch wachsenden Überschüsse an Arbeitskräftepotential nach Westeuropa zu exportieren und allenfalls qualifizierte Kräfte für den Eigenbedarf zurückzuhalten. Auch in den Randzonen der EG bestehen mehr oder weniger offene Beschäftigungsprobleme — Irland, Schottland, DDR-Randgebiet, Ostbayern, Süditalien, Südwestfrankreich —, die jedoch eher durch Wanderungen in die landeseigenen Ballungszentren, kaum in wesentlich höheren Wanderungen in die BRD als bisher bewältigt werden.

Wenige Überlegungen zu weiterem Potential zeigen, daß in großer Zahl Arbeitskräfte zur Arbeit in der BRD bereit sind. Hier traten zu der früher allein begrenzenden Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes als weitere Beschränkungen das politisch gewollte Ausmaß der Deckung des bestehenden Bedarfs, die Aufnahmefähigkeit der Infrastruktur, die gesellschaftliche Toleranz und innenpolitische Sicherheitsüberlegungen hinzu. Die Leitlinien der Bundesregierung zur Ausländerbeschäftigung zielen anscheinend auf eine Konsolidierung um den gegenwärtigen Bestand, auf mehr und bessere soziale Integration sowie auf eine zu einer sicheren und für individuelle Lebensplanung geeigneten Rechtsstellung und -anwendung für die bereits Anwesenden. Die lohnpolitische Verteuerung der mit Ausländern besonders stark besetzten untersten Leistungsgruppen, die verschärften Anforderungen an die Unterkünfte und ihre Kontrolle, die Maximierung des Einschaltungsgrades der Bundesanstalt für Arbeit bei der Kräfteanwerbung aus Nicht-EG-Ländern, die Anhebung der dafür erforderlichen Vermittlungsgebühr von 300,— auf 1 000,— DM und schließlich der Vermittlungsstopp für diese Länder wirken wahrscheinlich schwächer in Richtung Konsolidierung als die Hinweise auf eine Wirtschaftsabgabe, die Rezession und die alles überlagernde Erdölkrise.

Die bisher vorliegenden Langfristprognosen sehen die Ausländerbeschäftigung entweder als autonome, gegenüber der Arbeitsmarktentwicklung in der BRD eher eigenständige Zuwanderung oder als Restgröße einer Arbeitsmarkt-bilanz oder als Bestandteil einer arbeitsmarktpolitischen Strategie zur Füllung der sich künftig noch vergrößernden Angebotslücke aus dem In- und Ausland. Obwohl durch die zunehmende Zahl der Einflußgrößen, die politischen Ab-

Sichtserklärungen, die völlig andere Ausgangslage und auch durch Revisionen der statistischen Projektionsbasis die vorhandenen Ausländerprognosen eher einen historischen Erinnerungswert erhalten als zuverlässige Aussagen machen, sollen sie hier in einer Auswahl kurz dargestellt werden.

Mittelfristig geht die Zielprojektion des DGB bis 1976 von 2,6 Millionen ausländischen Erwerbspersonen, die der Arbeitgeber von der heute schon überschrittenen Zahl von 2,465 Millionen aus und das Bundeswirtschaftsministerium nennt gute 2,5 Millionen. Die Prognos AG gibt für 1977 einen Wert von 2,7 Millionen an. Langfristig reichen die Prognosen bis 1985 von 4 Millionen ausländischen Arbeitnehmern nach Angaben des Deutschen Industrie- und Handelstages über 2,8 Millionen bei Prognos bis rund 2,5 Millionen im Bundeswirtschaftsministerium.

Die künftige Entwicklung der Ausländerbeschäftigung soll hier in eine Arbeitsmarktbilanz eingebaut und als quantitative Zielgröße der Arbeitsmarktpolitik bestimmt werden.

Das globale Arbeitsmarktgeschehen bis 1980/1985 zeichnet sich aus einer Gegenüberstellung der künftigen Zahl und Struktur der deutschen Wohnbevölkerung sowie der zugehörigen trendmäßigen bzw. AFG-zielorientierten Entwicklung und Auslastung des deutschen Arbeitskräftepotentials mit dem Arbeitskräftebedarf ab, der sich aus dem Wirtschaftswachstum, der Produktivitätsentwicklung und dem Arbeitszeitrückgang ergibt.

Ohne Wanderungen und bei konstanter Geburtenhäufigkeit 1972 — geht der Geburtenrückgang wie bisher weiter, fehlen zusätzlich 0,75 Millionen — sinkt die deutsche Wohnbevölkerung bis 1985 um 1,522 Millionen auf 56,738 Millionen (— 2,7 Prozent). Bis 1995 geht sie um eine weitere Million auf 55,781 Millionen zurück, während mit 37,35 Millionen etwa gleich viel Personen im erwerbsfähigen Alter stehen werden, wie ein Jahrzehnt davor. Favorisiert wird eine konstante Gesamtbevölkerung, die 1985—1995 auf dem Niveau von 1972 von 60,5 Millionen stagniert. Der Geburtenrückgang um 1/3 seit 1964, der obere Wendepunkt des deutschen Arbeitskräftepotentials 1988 und der nächste Rentenbergs zur Jahrhundertwende sind damit zu bewältigen. Dies ist durch Zuwanderungsgewinne von 1 Million 1972 bis 1985 und knapp 1 Million von 1985 bis 1995 möglich, darunter zusammen 1,5 Millionen Erwerbspersonen. Die Ausländerquote dürfte dann rund 10 Prozent der Wohnbevölkerung und knapp 20 Prozent der Erwerbstätigen erreichen. Übrigens wird nach der jüngsten Bevölkerungsvorausschätzung die deutsche Wohnbevölkerung 2 020 um 8 Millionen niedriger sein als 1970. Das deutsche Erwerbspersonenpotential geht von 1960—1975 um gut 2 Millionen Personen auf 24,1 Millionen zurück. Dann folgt im Zuge einer dreijährigen Stagnationsphase der untere Wendepunkt des deutschen Potentials und von 1978 bis 1988 steigt es wieder um rund 1 Million auf 25,1 Millionen Personen an und erreicht damit die Zahl deutscher

Erwerbspersonen des Jahres 1970 wieder. 1988 bringt den oberen Wendepunkt des Potentials, da sich von da ab die beschriebenen starken Geburtenrückgänge seit der Mitte der sechziger Jahre auszuwirken beginnen und erneut eine demografische Lücke auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt auf tun. 1990 ist mit rund 25 Millionen deutschen Erwerbspersonen zu rechnen. (Alle Angaben sind zum Zwecke der Vergleichbarkeit mit der Kräftebedarfsentwicklung nach dem Inlandskonzept angegeben.)

*Arbeitsmarktaggregate 1970—1990 (in 1 000 Personen)*

	Tatsächliche Werte		Vorausschätzungswerte			
	1970	1972	1977	1980	1985	1990
Deutsche Wohnbevölkerung <sup>1)</sup>	58 212	58 214	57 642	57 265	56 738	56 337
Erwerbsquote in ‰	43,3	42,2	42,6	43,3	44,8	45,0
Deutsche Erwerbspersonen (Inländerkonzept)	25 011	24 575	24 579	24 822	25 403	25 333
Bildungsplanung	0	0	114	161	206	71
Flexible Altersgrenze	0	0	178	86	133	127
Deutsche Erwerbspersonen abzüglich der Zusatzeffekte	25 011	24 575	24 287	24 575	25 064	25 135
Abzüglich Stille Reserve	0	145	0	0	0	0
Abzüglich Auspendler	142	135	135	135	135	135
Deutsche Erwerbspersonen (Inlandskonzept)	24 869	24 295	24 152	24 440	24 929	25 000
Auszufüllende Potential- lücke im Inland	1 862 <sup>2)</sup>	2 351 <sup>2)</sup>	2 844	2 914	3 171	3 885
Arbeitslose	149	246	200	200	200	200
Erwerbstätige (Inlandskonzept)	26 582	26 400	26 796	27 154	27 900	28 685

Quelle: Statistisches Bundesamt, IAB  
<sup>1)</sup> Bevölkerungsvorausschätzung 04 BVB DT 72  
<sup>2)</sup> Ausländische Erwerbspersonen im Inland

Zur Berechnung des Bedarfs an in- und ausländischen Erwerbstätigen verwenden alle gegenwärtig verfügbaren Langfristrechnungen folgende Annahmen:

Jährliches Wachstum des Bruttoinlandsprodukts	1972—1985	4,5—4,7%
Jährliches Wachstum der Kopfproduktivität	1972—1985	4,0—4,1 %
Jährliches Wachstum der Stundenproduktivität	1972—1985	knapp 5 %
Jährlicher Rückgang der Jahresarbeitszeit	1972—1985	0,7—0,8 %

Während in den letzten 15 Jahren die Gesamtzahl der Erwerbstätigen aus dem In- und Ausland nur geringfügig stieg, nimmt von 1972 bis 1980 der Arbeitskräftebedarf um 750 000 auf 27,15 Millionen, bis 1985 auf 27,9 Millionen und bis 1990 auf 28,7 Millionen Erwerbstätige kontinuierlich zu. Der Ersatz-

bedarf beträgt ferner von 1968 bis 1980 rund 30 Prozent des Arbeitnehmerbestandes von 1968. Im Vergleich zu anderen Bedarfsprojektionen liegen diese Werte an der Untergrenze.

Stellt man in einer Arbeitsmarktbilanz das deutsche Erwerbspersonenpotential und den gesamten Arbeitskräftebedarf gegenüber, dann zeigen sich in der Periode von 1960 bis 1990 folgende inländische Angebotslücken (in Tausend):

1960	300	1977	2 840
1965	1 150	1980	2 910
1970	1 860	1985	3 170
1972	2 350	1990	3 880

Gegenüber den vergangenen 15 Jahren ändert sich die Arbeitsmarktbilanz in doppelter Hinsicht: Während bisher die Gesamtzahl der erwerbstätigen In- und Ausländer stagnierte und der erhebliche Rückgang des deutschen Arbeitskräftepotentials durch ausländische Arbeitskräfte bei konstanter Gesamtbeschäftigung ersetzt wurde, steigt künftig sowohl das deutsche Arbeitskräftepotential von 1977 bis 1988 um rund 1 Million Erwerbspersonen als auch der gesamtwirtschaftliche Arbeitskräftebedarf erheblich an.

Wenn nun der steigende Zusatzbedarf an Arbeitskräften zunehmend das deutsche Arbeitskräftepotential übertrifft, dann hat eine aktive Arbeitsmarktpolitik zunächst zu entscheiden, ob die Lücke unvollständig oder völlig geschlossen werden kann und soll.

Eine gezielte Unterversorgung mit Arbeitskräften läßt sich in ihren langfristigen Auswirkungen kaum abschätzen. Eine systematische Verknappung von Arbeitskräften würde den ohnehin starken Rationalisierungsdruck noch weiter erhöhen, die Effektivverdienste den Tarifabschlüssen ständig davoneilen lassen, bei hohen Auslastungsgraden des Arbeitspotentials sehr niedrige Arbeitslosigkeit in deren Zielprojektion möglich machen, die Arbeitsmarktchancen von Problemgruppen, -qualifikationen und -regionen verbessern, zu Produktionsverlagerungen in das Ausland führen und dabei auch zur aktiven Sanierung der notleidenden Randgebiete der EG und der Mittelmeerländer beitragen. Der Arbeitsmarkt der BRD würde noch mehr Sogwirkungen entfalten. Die Verknappungsstrategie stünde jedoch im Widerspruch zum AFG, das aktiver Arbeitsmarktpolitik den Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage zur Pflicht macht. Außerdem wäre die Verwirklichung von Unterversorgung angesichts der wachsenden Potentialüberschüsse in den Ländern um die BRD herum ein unmenschlicher, an engen, nationalstaatlichen Zielen orientierter Alleingang, der bei zunehmender Internationalisierung des bundesdeutschen Arbeitsmarktes politisch und administrativ nicht zu bewältigen wäre.

Eine vollständige Ausfüllung der Lücke ist durch die Aktivierung der Binnenreserven wegen der genannten Größenordnungen allein nicht möglich. Eine Einbürgerung langansässiger, assimilationswilliger Ausländer mit entsprechen-

den Integrationshilfen würde bei einer anderen Einbürgerungspraxis zwar rechnerisch die Lücke z. B. halbieren können. Doch wären darüber hinaus noch zusätzliche Arbeitskräfte aus dem Ausland erforderlich.

Die gesamte Lücke könnte allein aus dem Ausland geschlossen werden.

Als dritter Weg bietet sich eine Strategie an, die die in der registrierten und unregistrierten Arbeitslosigkeit der Deutschen und Ausländer vorhandenen Reserven und die sonstigen Binnenreserven im Rahmen vorrangiger und politisch gewollter Aktionsprogramme aktiviert und den Rest durch Ausländer füllt.

Eine denkbare und diskussionswürdige Strategie zur Ausfüllung der Potentiallücke bis 1990 könnte rechnerisch so aussehen:

— Im Rahmen der Arbeitsmarktbilanz geht die Arbeitslosenzielprojektion von 150 000 registrierten Arbeitslosen im System der Zielgrößen aus. Zusätzlich könnten 50 000 unregistrierte Arbeitslose auftreten.

— Bis 1980 werden — ausgedrückt in Zielgrößen für die Erwerbsquoten der jeweiligen Gruppen — aus der Reserve an Frauen, Arbeitslosen, insbesondere der älteren, die noch zehn Jahre vor der Freiwahl der Ruhestandsgrenze stehen, der Behinderten und der übrigen Benachteiligten 150 000 Vollzeitkräfte zusätzlich gewonnen. Da es sich dabei in beträchtlicher Zahl um Teilzeitkräfte handeln wird, werden 200 000—250 000 Personen zu aktivieren sein.

— Bis 1985 wären aus den genannten Quellen 220 000—250 000, bis 1990 bereits 400 000—420 000 Vollerwerbstätige zu gewinnen, langfristig dem Potential zu erhalten und vollwertig zu beschäftigen sein.

— Der Wanderungsgewinn an ausländischen Erwerbspersonen und Angehörigen würde dann von 1972 bis 1985 rund 1 Million Menschen betragen, so daß die Zahl nichtdeutscher Erwerbspersonen 1980 rund 2,8 Millionen, 1985 3 Millionen und 1990 3,5 Millionen betragen würde.

— Die Gesamtbevölkerung in der BRD würde sich langfristig auf dem 1972 erreichten Niveau stabilisieren und nicht zunehmen. Die ausländische Wohnbevölkerung würde dann 1985/1990 rund 4,5 Millionen umfassen, eine Größenordnung, auf die sich beispielsweise die Bundesländer in der Bildungsplanung vorläufig geeinigt haben.

Die langfristigen Perspektiven für das deutsche Arbeitskräftepotential werden im allgemeinen überschätzt, weil sie auf überhöhten Bevölkerungsvorausschätzungen, zu hohen Vergangenheitswerten der Erwerbsquoten, ohne die Trennung der Erwerbsquotentrends für In- und Ausländer und ohne die Berücksichtigung der Zusatzeffekte von Bildungsplanung und flexibler Altersgrenze zustande gekommen sind. Andere Projektionen ergeben zwar auch eine zunehmende inländische Angebotslücke, doch setzen sie sie geringer an und füllen sie

allein aus dem Ausland und nicht aus der Arbeitslosigkeit und den in der BRD vorhandenen Reserven.

Die Entwicklung der Ausländerbeschäftigung ist hier allein an den gegenwärtig absehbaren politischen und Arbeitsmarktinteressen der BRD festgemacht worden, ohne das Recht auf Arbeit in den Herkunftsländern der Ausländer und die für sie am besten geeigneten Lösungen zu erörtern. Solange auf ihre Arbeit existentiell angewiesene Menschen auf einen steigenden Arbeitskräftebedarf in den Kernländern der EG treffen, müßten alle europäischen Staaten interessiert und politisch wie finanziell in der Lage sein, die menschlichen, beruflichen, sozialen und rechtlichen Probleme der Ausländer umgehend zu lösen.