

Zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte

Die folgenden Ausführungen sind nur grundsätzliche Überlegungen zu dem Problem der Beschäftigung ausländischer Arbeiter. Auch in anderen Ländern sind die Folgen der Ausländerbeschäftigung noch nicht genauer untersucht worden, nicht zuletzt deshalb, weil es sehr schwierig ist, die kurzfristigen, langfristigen und regionalen Wirkungen eindeutig festzustellen. Selbst ohne Quantifizierung der Vor- und Nachteile kann festgestellt werden, daß der Einsatz von fremden Arbeitern für die heimische Wirtschaft am günstigsten ist, wenn er Saisonschwankungen ausgleicht oder Engpässe in der Produktion überwindet.

Der europäischen Wirtschaft ermöglicht die Freizügigkeit der Arbeitskraft einen produktiveren Arbeitseinsatz und damit eine Steigerung des Lebensstandards im gesamten integrierten Raum und fördert den internationalen Lohnausgleich. Für industriell weniger entwickelte Gebiete mit Randlage können allerdings aus der Freizügigkeit der Arbeitskräfte vor allem infolge von Abwanderungen auch Nachteile erwachsen.

Die günstige Konjunktur beseitigte auch in Österreich die Arbeitslosigkeit weitgehend. Darüber hinaus leiden viele Branchen und Teile des Landes unter Arbeitskräftemangel. Viele Betriebe können ihre Kapazität nicht voll ausnützen oder sind daran gehindert, zu expandieren. Das ließ die Gefahr einer Preis-Lohn-Schraube wieder akut werden. Da man die Gesamtnachfrage aus Angst vor möglicher Arbeitslosigkeit nur mäßig einschränken wollte, bot sich als Ausweg neben Zolllsenkungen und Importliberalisierungen der Einsatz ausländischer Arbeitskräfte an. Einige europäische Länder hatten diesen Weg schon beschritten, um die Lücken im heimischen Arbeitskräfteangebot zu schließen. So insbesondere die Bundesrepublik Deutschland, die Ende März 1962 566.000 ausländische Arbeiter beschäftigte, und die Schweiz, deren 548.000 Gastarbeiter im August 1961 bereits einen hohen Anteil an der Gesamtbeschäftigung erreichten.

In Österreich dagegen sind nur wenige Ausländer tätig, da der österreichische Arbeitsmarkt nicht liberalisiert ist. Nach einer deutschen „Verordnung über ausländische Arbeitnehmer“ aus dem Jahre 1933, die heute noch gilt, brauchen ausländische Arbeiter eine Genehmigung des Arbeitsamtes. Den österreichischen Unternehmern war es bisher nicht ohne weiteres möglich, Gastarbeiter einzustellen, da die Arbeitsämter bzw. das Sozialministerium Beschäftigungsgenehmigungen bisher nur sehr zurückhaltend erteilten. Arbeiterkammern und Gewerkschaften lehnten nämlich den Zuzug

einer größeren Zahl ausländischer Arbeitskräfte ab. Erst für 1962 einigten sich Arbeitnehmer- und Unternehmerverbände, ein größeres Kontingent von Gastarbeitern (rund 48.000) zuzulassen. Die Ausländerbeschäftigung hängt somit von den jeweiligen Vereinbarungen der Sozialpartner ab; es sind aber Bestrebungen im Gange, ein Gesetz zu schaffen, das die bisher geltende deutsche Verordnung ersetzt und die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte endgültig regelt. Über die Art dieser Regelung gehen die Meinungen auseinander. Die Wirtschaftspolitik wird einen Weg finden müssen, der möglichst viele Seiten des Problems der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte berücksichtigt. Einige Aspekte dieses Problems werden im folgenden dargelegt.

Interessenstandpunkte

Die Hochkonjunktur verstärkte den Wettbewerb um die knappen Arbeitskräfte in ungeahntem Maße. Die heimischen Arbeitnehmer haben ein verständliches Interesse, daß diese Situation anhalte. Sie befürchten, daß durch die Hereinnahme einer größeren Zahl von ausländischen Arbeitskräften ihre Arbeitsplatzsicherheit (job security) gefährdet würde oder daß ihre Verhandlungsposition (bargaining power) durch mangelnde Streikdisziplin der Gastarbeiter beeinträchtigt würde. Diese könnten ferner auf Lohn- und Lebensstandard drücken. Gastarbeiter sind daran interessiert, bei ihrer Tätigkeit im Ausland möglichst hohe Nettoverdienste

zu erzielen. Aus diesem Bestreben wären Verstöße gegen sozialpolitische Schutzbestimmungen möglich. Die Unternehmer hingegen hätten gerade aus diesen, aber auch aus anderen Gründen ein Interesse, Gastarbeiter einzustellen.

Für die wirtschaftspolitischen Instanzen sind jedoch nicht Gruppeninteressen maßgebend, sondern für sie ist das langfristige Interesse der gesamten Volkswirtschaft entscheidend. Es ist daher zweckmäßig, zu untersuchen, wie die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte auf die allgemein anerkannten, wirtschaftspolitischen Ziele (Vollbeschäftigung, Geldwert, Zahlungsbilanz, Wirtschaftswachstum und Einkommensverteilung) wirkt.

Ausländische Arbeitskräfte und inländische Vollbeschäftigung

Es liegt zunächst nahe, zu vermuten, daß ausländische Arbeitskräfte die Arbeitsplätze der Inländer gefährden. Das traf immer zu, wenn sich die Zuwanderer mit bedeutend niedrigeren Löhnen zufriedengaben als die Inländer.

In der gegenwärtigen Situation Westeuropas liegen die Dinge jedoch ganz anders. Beschäftigung und Lohnniveau der heimischen Arbeitskräfte leiden nicht unter einer liberalen Arbeitsmarktpolitik. In jenen Ländern, die ihrer Wirtschaft eine große Zahl von Gastarbeitern zuführten, sind weiterhin Arbeitskräfte sehr knapp und ihr Lohnniveau hat sich nicht verschlechtert. Was befürchtet werden muß, ist nicht die Gefährdung des Arbeitsplatzes der Inländer durch die Konkurrenz der Gastarbeiter, sondern vielmehr die Gefährdung der Wirtschaft, wenn die fremden Arbeitskräfte plötzlich ausbleiben. Die Neue Zürcher Zeitung schreibt über die Verhältnisse in der Schweiz: „Wirtschaftszweige wie etwa das Hotel- und Gastgewerbe wären zweifellos von einem Zusammenbruch bedroht, wenn die

ausländische Arbeitskraft von einem Tag auf den anderen ausbleiben sollte“¹⁾ Ein stärkerer Zustrom von Gastarbeitern zieht nämlich eine Berufsumgliederung der einheimischen Bevölkerung zu attraktiveren und zahlungskräftigeren Industriezweigen nach sich, während sich die Fremdarbeiter mit den schlechteren Posten begnügen. Dort wächst die Abhängigkeit von den Fremdarbeitern. In der Schweiz werden diese Probleme unter dem Begriff „Überfremdung“ diskutiert.

In Österreich kann von einer derartigen Entwicklung noch lange nicht die Rede sein. Die 48.000 Gastarbeiter, auf deren Zulassung sich Arbeitnehmer- und Unternehmervertretungen geeinigt haben, sollen nur den dringenden Bedarf der Wirtschaft decken und insbesondere dem Saisonausgleich dienen, wodurch eine stetigere Beschäftigung der inländischen Arbeitskräfte gesichert wird.

Die Zahl der Beschäftigten einer Volkswirtschaft schwankt teils saison-, teils konjunkturbedingt. Ausländische Arbeitskräfte könnten hauptsächlich in Saison- und Konjunkturspitzen eingesetzt werden, wodurch den heimischen Arbeitskräften eine gleichmäßige Beschäftigung gesichert würde. Die Schweiz beschäftigt im Winter viel weniger Gastarbeiter als im Sommer und „exportiert“ so die Winterarbeitslosigkeit. Im Februar 1962 gab es um 102 700 kontrollpflichtige ausländische Arbeitskräfte weniger als im August 1961. Aber auch Konjunkturschwankungen versucht man durch Fremdarbeiter auszugleichen. Im Konjunkturaufschwung hat die Zahl der beschäftigten Ausländer in der Schweiz von Jahr zu Jahr zugenommen, im Rezessionsjahr 1958 dagegen wurden weniger Ausländer herangezogen als 1957. Je nach Saison und Konjunktur verändert sich somit der Stand der aus-

¹⁾ „Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte“, Neue Zürcher Zeitung, 20. Jänner 1962, Fernausgabe Nr. 18, Blatt 7

Kontrollpflichtige ausländische Arbeitskräfte in der Schweiz

Heimatstaat	Kontrollpflichtige ausländische Arbeitskräfte insgesamt								davon Frauen							
	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
	Stand im Februar															
Deutschland	45 337	55 972	64 156	71 474	66 141	65 954	68 835	72 103	25 427	29 179	31 872	35 103	32 687	31 969	31 808	32 742
Frankreich	6 975	7 701	8 496	8 615	8 177	9 898	13 691	16 927	3 336	3 733	3 923	3 934	3 671	4 548	5 930	6 945
Italien	77 872	94 829	126 114	142 203	138 253	158 773	214 036	285 155	43 259	48 533	59 235	66 116	60 996	66 817	81 235	103 425
Österreich	30 892	30 378	31 097	31 004	28 584	28 637	29 189	27 635	21 324	20 091	19 755	19 579	17 762	17 127	16 667	14 601
Übrige Staaten	5 134	5 654	7 121	8 276	9 639	12 029	23 190	43 790	2 322	2 670	3 200	3 688	4 226	5 241	8 771	16 492
Zusammen	166 210	194 534	236 984	261 572	250 794	275 291	348 941	445 610	95 668	104 206	117 985	128 420	119 342	125 702	144 411	174 205
	Stand im August															
Deutschland	59 208	69 198	77 785	76 231	71 426	72 365	73 466		29 389	33 073	35 863	36 378	33 853	33 178	32 879	
Frankreich	8 140	9 028	9 125	8 565	8 841	11 932	16 163		3 512	3 703	3 938	3 766	3 812	5 079	6 577	
Italien	162 343	206 860	247 835	235 765	242 806	303 090	392 060		52 771	61 488	73 524	73 325	72 050	84 326	104 969	
Österreich	35 441	33 915	33 737	32 713	30 382	31 604	30 152		22 611	21 099	20 546	19 827	18 036	17 848	16 467	
Übrige Staaten	6 017	7 064	8 615	10 117	11 323	16 485	36 471		2 597	3 214	3 666	4 211	4 735	6 694	12 637	
Zusammen	271 149	326 065	377 097	363 391	364 778	435 476	548 312		110 880	122 577	137 537	137 507	132 486	147 125	173 529	

ländischen Beschäftigten, die Arbeitslosigkeit unter den Inländern bleibt aber äußerst niedrig.

Ein derartiger „Export von Arbeitslosigkeit“ setzt allerdings voraus, daß die Gastarbeiter das Land saison- oder konjunkturbedingt wieder verlassen, andernfalls könnten sie lohndrückend wirken oder die Arbeitsplätze der Inländer gefährden. Dies ist jedoch praktisch nicht so sehr ein wirtschaftliches als vielmehr ein juridisches Problem, dessen Lösung von der Technik der Arbeitsgenehmigung abhängt.

Mit Ausländern könnte Österreich seine verhältnismäßig hohe Winterarbeitslosigkeit von Inländern verringern. So ließe sich etwa durch den Einsatz ausländischer Saisonarbeiter die Kapazität des Baugewerbes im Sommer steigern. In der kalten Jahreszeit könnten dann Innenarbeiten ausgeführt werden, wodurch inländischen Bauarbeitern mehr Winterarbeitsplätze zur Verfügung stünden. Der Abbau der in einigen Teilen des Landes noch bestehenden Strukturarbeitslosigkeit würde allerdings gehemmt werden; denn die günstigste Voraussetzung für ihr Aufsaugen ist ein großer Mangel an Arbeitskräften in den übrigen Gebieten; er würde durch fremde Arbeiter gemildert.

Die Wirkung auf den Geldwert

Eine Liberalisierung des Arbeitsmarktes könnte sich auf den Geldwert ähnlich auswirken wie die Liberalisierung des Außenhandels, weil sie wie verstärkte Importe das Güter- und Leistungsvolumen vermehrt und das Preisniveau stabilisieren hilft. Daher hat das Institut im Vorjahr neben einer Zollsenkung auch die Beschäftigung von Gastarbeitern empfohlen.

Eine größere Zahl von Arbeitskräften ermöglicht eine Erhöhung der Produktion und damit auch des Güterangebotes. Preissteigerungen werden allerdings nur dann gebremst, wenn die Nachfrage nicht gleich stark wie die Produktion zunimmt. Da die ausländischen Arbeitskräfte einen Teil ihres Einkommens in ihre Heimatländer senden, dürfte dies der Fall sein. Man muß allerdings bedenken, daß auch die Unternehmer, die Fremdarbeiter beschäftigen, zusätzliche Nachfrage entwickeln, wenn sie Mittel für Unterkünfte, Produktionsanlagen, soziale Betreuung und dergleichen mehr investieren. Auch diese zusätzliche Nachfrage muß geringer sein als das zusätzliche Angebot an Gütern, wenn die Ausländerbeschäftigung preisdämpfend wirken soll.

Die inflationshemmende Wirkung der Ausländerbeschäftigung ist umso größer, je weniger der

Gastarbeiter im Verhältnis zu seiner Wertschöpfung kostet. Dieses Verhältnis ist in Engpaßindustrien am günstigsten, wo bisher Kapazitäten aus Arbeitskräftemangel nicht ausgenutzt werden konnten, und mit wenigen zusätzlichen Investitionen ein hoher zusätzlicher Produktionsertrag erzielt werden kann.

In manchen Wirtschaftszweigen ziehen bei besonderer Knappheit an Arbeitskräften die Löhne stark an, weil die Arbeiter ihre Lohnforderungen leicht durchsetzen und die Unternehmer in Konkurrenz um die Arbeitskraft die Löhne selbst in die Höhe treiben. Da trotz höherer Kosten das Güterangebot nicht vergrößert wird, gelingt es den Unternehmern meist, die Kostensteigerung auf die Preise zu überwälzen (Nur auf längere Sicht wird das Angebot durch Abwerbung aus anderen Branchen steigen.) Werden Fremdarbeiter in den Engpaßzweigen zugelassen, dann kann die Knappheit gemildert und damit auch jener Preisauftrieb eingedämmt werden, der von der Knappheitssituation ausgeht.

Was die Gastarbeiter von ihrem Einkommen in die Heimat senden, schränkt die umlaufende Geldmenge ein. Der Giralgeldvernichtungsmultiplikator¹⁾ verringert die inländische Geldmenge um ein Vielfaches des Betrages, den die Ausländer transferieren. Dieser antiinflationäre Effekt scheint kein spezifischer Vorteil der Ausländerbeschäftigung zu sein, da der Nationalbank ohnedies andere Mittel zur Verfügung stehen, die Geldmenge zu vermindern. Die Transferzahlungen senken aber die Geldmenge, während in der Regel gleichzeitig das Güterangebot steigt. Die Restriktion des Geldvolumens durch notenbankpolitische Maßnahmen dagegen schmälert eher das Güterangebot.

Bedeutung für die Zahlungsbilanz

Die Transferzahlungen der Gastarbeiter vergrößern die Passiven der Zahlungsbilanz. Andererseits ermöglicht der Einsatz der Ausländer in expandierenden exportorientierten Wirtschaftszweigen eine verstärkte Ausfuhr und damit die Erhöhung der Aktiven der Zahlungsbilanz. (In Österreich würde sich vor allem die Beschäftigung der neuen Arbeitskräfte im Fremdenverkehr, dessen Kapazität dadurch erweitert werden könnte, günstig auswirken.) Insgesamt dürfte eine größere Zahl von Gastarbeitern für die hochaktive österreichi-

¹⁾ Über seine Wirkungsweise siehe u. a. E. Schneider, „Einführung in die Wirtschaftstheorie“, III. Teil, 6. Auflage, Tübingen 1961, S. 65 f.

sche Zahlungsbilanz keine ernste Belastung bringen

Aspekte des Wirtschaftswachstums

Ein wichtiger Gesichtspunkt für wirtschaftspolitische Entscheidungen ist das Wachstum der Volkswirtschaft. Es ist dabei nicht so sehr von Bedeutung, daß das Nationalprodukt schlechthin wächst, sondern daß es pro Kopf wächst, denn nur dann verbessert sich der Lebensstandard der Bevölkerung. Das Nationaleinkommen pro Kopf steigern insbesondere Investitionen, die den technischen Fortschritt nützen, die Produktion rationalisieren und Arbeitskräfte aus stagnierenden und weniger produktiven Wirtschaftszweigen in ergiebigere umschichten. Die Knappheit an Arbeitskräften ist für den Unternehmer einer der wichtigsten Gründe zu rationalisieren. Wer seine Produktion ausdehnen will, weil die Absatzmöglichkeiten besonders günstig sind, aber nur sehr teure oder überhaupt keine Arbeitskräfte erhält, wird versuchen, die Produktion hauptsächlich mit Kapital so zu organisieren, daß die Produktion bei gleich viel Arbeitskräften zunimmt. Gelingt es zudem, Arbeitskräfte aus weniger rentablen Wirtschaftszweigen zu gewinnen, bessert sich die Struktur der Volkswirtschaft um so mehr. In Österreich stieg das Brutto-Nationalprodukt seit 1951 um 70%, obwohl sich die Zahl der Berufstätigen kaum veränderte. Der Zuwachs ist neben dem Abbau der Arbeitslosigkeit somit insbesondere Rationalisierungen und Umschichtungen im Arbeitskräftepotential zu danken.

Diese Entwicklung könnte gehemmt werden, wenn viele ausländische Arbeiter unregelmäßig ins Land strömen und die zu Rationalisierungen und Strukturverbesserungen anspornende Arbeitskräfteknappheit fühlbar mildern oder vielleicht sogar ins Gegenteil kehren. Kurzfristig ist es für den Unternehmer sicher von Vorteil, billige Arbeitskräfte statt teurer Maschinen einzusetzen; langfristig gesehen könnte jedoch die internationale Konkurrenzfähigkeit der Volkswirtschaft leiden.

Selbst wenn die ausländischen Arbeitskräfte derart eingesetzt sind, daß ihre Wertschöpfung größer ist als ihre volkswirtschaftlichen Kosten und sie somit nicht nur zum Wirtschaftswachstum als solchem beitragen, sondern auch zur Steigerung des Nationalprodukts pro Kopf der inländischen Bevölkerung (da die zusätzliche Wertschöpfung den Inländern zugute kommt), kann dieser Nutzen auf lange Sicht durch den Nachteil aufgehoben werden,

daß Rationalisierungs- und Umschichtungsprozesse unterbleiben

Es gibt allerdings auch Wirtschaftszweige, wo der Arbeitskräftemangel nicht durch Rationalisierungen behoben werden kann und denen zu wenige Arbeitskräfte aus anderen Branchen zuströmen. Oft hängen von der Produktion solcher Industrien andere Wirtschaftszweige ab. In diesen Fällen wirkt sich der Mangel an Arbeitskräften besonders empfindlich aus und hier wäre der Einsatz von Gastarbeitern sehr erstrebenswert.

Einfluß auf die Einkommensverteilung

Da den inländischen Unternehmern die zusätzliche Wertschöpfung ausländischer Arbeitskräfte, soweit sie nicht durch Steuern und Abgaben durch den Staat abgezweigt wird, zufließt, erhöht sich ihr Anteil am Sozialprodukt im Vergleich zu den inländischen Arbeitnehmern. Wird jedoch dieser zusätzliche Gewinn investiert, so läßt er das Sozialprodukt stärker wachsen, was der gesamten Wirtschaft zugute kommt.

Es scheint aber auch zweckmäßig zu sein, wenn man zu klären versucht, welche Bedeutung die Milderung der Knappheitssituation auf dem Arbeitsmarkt durch ausländische Arbeitskräfte, unabhängig von deren Wertschöpfung, für die Einkommensverteilung hat.

Arbeitskräfteknappheit zieht meist Lohnsteigerungen nach sich, die entweder von den Arbeitnehmern durchgesetzt oder von den Unternehmern in Konkurrenz um die knappe Arbeitskraft angeboten werden. Wo der Arbeitermangel besonders groß ist und die Löhne stark steigen, vergrößert sich der Anteil der dort Beschäftigten am Sozialprodukt. Dies ist dann der Fall, wenn die Reallöhne stärker wachsen als das Sozialprodukt. Kann jedoch auch die ganze Arbeitnehmerschaft auf die Dauer ihren Anteil am Sozialprodukt erhöhen?

Wälzt der Unternehmer die Lohnerhöhung auf die Konsumenten ab, dann sind, abgesehen von anderen inflationistischen Auswirkungen, Preissteigerungen, die die Erhöhung der Nominallöhne kompensieren, unausbleiblich. Gelingt die Kostenüberwälzung nicht, wird der Unternehmergewinn geschmälert. Wahrscheinlich werden dann die Investitionen stärker eingeschränkt als der Konsum, was das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt. Nur wenn die Arbeitnehmer ihr zusätzliches Einkommen, das sie dank ihrer günstigen Position auf dem Arbeitsmarkt erzielen, sparen, statt zum Einkauf der verteuerten Konsumwaren zu verwenden, können sie

die Einkommensverteilung zu ihren Gunsten verschieben. Außerdem müssen sie ihr erspartes Einkommen für Investitionen zur Verfügung stellen, damit ein entsprechendes Wirtschaftswachstum gewährleistet ist. Für die Arbeitnehmerschaft in ihrer Gesamtheit ist es daher nur unter beschränkten Voraussetzungen möglich, aus einer Knappheitssituation auf dem Arbeitsmarkt eine günstigere Einkommensverteilung zu erzielen. Daher scheint der Beschäftigung ausländischer Arbeiter in dieser Beziehung keine besondere Bedeutung zuzukommen.

Für einzelne Berufsklassen ist es allerdings, wie erwähnt, nicht gleichgültig, ob die Knappheit an Arbeitskräften weiter besteht oder nicht, da sie bei Arbeitskräftemangel imstande sind, starke Reallohnsteigerungen zu erreichen und ihren Anteil am Sozialprodukt zu erhöhen. Aus diesem Grund haben sich die Gewerkschaften etwa der Beschäftigung von Gastarbeitern in der Landwirtschaft widersetzt.

Auswirkungen im Herkunftsland

Die bisherigen Überlegungen bezogen sich auf Nutzen und Nachteil des Gastlandes. Die Folgen für das Land, aus dem die Gastarbeiter einwandern, sind anderer Art.

Hat das Herkunftsland Arbeitskräfteüberschuß, so ist es günstig, wenn die Auswanderung die Arbeitslosigkeit verringert. Außerdem strömen durch die Transferzahlungen seiner Auslandsarbeiter Devisen ein. Ferner werden die Arbeiter in Industrie-

arbeit geschult. Insbesondere für weniger entwickelte Länder bedeutet dies eine Art von Ausbildungsinvestition, wenn die Arbeitskräfte wieder in die Heimat zurückkehren. So betreibt etwa Italien seit Jahren eine planmäßige Auswanderungspolitik¹⁾

Will dagegen ein Staat seine eigene Industrie ausbauen, und hat er selbst Not an Arbeitskräften, insbesondere an Facharbeitern, dann würde deren Auswanderung das „Exportland“ schwer treffen, besonders wenn die Saison- und Konjunkturrhythmen denen im „Importland“ entsprechen und die Arbeitskraftreserven nicht genügend groß sind. Dann gehen die in der Hochsaison und Hochkonjunktur selbst benötigten Arbeitskräfte außer Landes, vergrößern aber im Saisontiefpunkt und in der Rezession, nach ihrer Rückkehr, die Arbeitslosigkeit. Österreich ist teilweise in einer solchen Lage, denn viele Österreicher arbeiten im Ausland, darunter viele Facharbeiter und hochqualifizierte Kräfte, obwohl das Inland sie schwer entbehrt.

In einem integrierten Raum dürfte jedoch die Freizügigkeit der Arbeitskräfte ebenso wie die der Waren und des Kapitals den Wohlstand steigern. Daher ist sie eine der Grundlagen des EWG-Vertrages (Art. 48).

¹⁾ H. Langerbein, „Die Politik der innereuropäischen Arbeiterwanderungen“, Sonderheft des Institutes für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Wien, Wien 1961, S. 32 ff.