

ment zeige alle Merkmale eines oberflächlichen Kompromisses. Die dogmatischen Grundfragen blieben in der Wurzel ungeklärt. Vor allem denke man nur an hierarchische Autorität und vergesse, daß das kultische Priestertum bald verschwinden werde, so daß notgedrungen die presbyteriale (protestantische) Lösung angestrebt werden müsse. Das Dokument habe keine Zukunft!

Positiver urteilt die katholische Wochenschrift „The Tablet“ (15. 12. 73): „Ökumenismus — eine neue Dimension“. Sie erkennt die Grenzen des Konsenses und betont, das Verständnis der liturgischen Rolle des Priesters hänge ab vom Verständnis des eucharistischen Opfers. Die Kommission habe es vermieden, auf ihren Konsens von 1971 über die Eucharistie einzugehen, d. h. einige bezeichnende Unterschiede in der Deutung der Realpräsenz und der eucharistischen Opferung zu klären. Der katholische Leser findet, daß die Lehre vom Amt reicher entfaltet ist als in vertrauten Doktrinen. Es sei an die Pflicht der *episkope*, d. h. an die Sorge für die Einheit des Gottes- und des Menschendienstes der Kirche, gedacht. Manche Zweifel der Bulle „Apostolicae Curae“ würden nun gegenstandslos. Sollte man sich darüber

einigen, daß die Kirche einen personalen Brennpunkt der Einheit braucht, so sei der Weg zur Anerkennung des päpstlichen Primats nicht mehr weit. Ohne an die juristischen Folgen zu denken, schließt der Kommentar mit der These: die ökumenische Bewegung sei nur am Ende ihres Beginnens: „Sie tritt nun in eine neue Dimension.“

Ist der Weg schon frei?

Den informationsreichsten deutschen Kommentar brachte bisher KNA von *Job. Lütticken OSB* (Ökumenische Information 9. 1. 74). Ihm ist der ganze Verlauf der vorausgehenden Kommissionstagen mit ihren wechselnden Entwürfen und die ungewöhnlich breit angelegte Vorarbeit in regionalen wie kontinentalen Subkommissionen zu entnehmen. Vor allem wird auf den entscheidenden neuen Ansatz des Gesprächs in der gemeinsamen Erklärung von Papst Paul VI. und Erzbischof Ramsey im März 1966 hingewiesen: „Wir vergessen, was hinter uns liegt, und strecken uns aus nach dem, was vor uns liegt.“ Dies erklärte die heilsgeschichtliche Methode des Gesprächs, die nicht mehr wie Leo XIII. auf überholte Kontroversen des 16. Jahrhunderts zurückgreift und daher die da-

maligen Meßopfertheorien ausklammert. Beide Seiten überlassen der kirchlichen Autorität, darüber zu entscheiden, was heute gültige Lehre ist. Man erfährt, wie sich der Dialog immer mehr auf den Gesamtbegriff des Amtes im NT stützte, die einheitstiftende Funktion der *episkope* sowie die Macht und Autorität Christi in und durch den Amtsträger gemäß 2 Kor 3, 5—6, auch die Herausarbeitung der Kollegialität. Besonders wertvoll sei, daß auf anglikanischer Seite wenigstens ein Vertreter der Evangelikalen beteiligt war. Damit sei freilich noch nichts darüber gesagt, wieweit das Dokument von Canterbury repräsentativ für die Anglican Communion ist. Daß der Papst weniger als zwei Monate nach der Verabschiedung (HK, November 1973, 599) einer Veröffentlichung des Textes zugestimmt hat, sei positiv zu bewerten. Nur denkt P. Lütticken nicht daran, wie das englische Statement zu den bisherigen Konsensdokumenten über das kirchliche Amt mit Protestanten paßt. Will der Papst mit der raschen Freigabe zur Diskussion von dem vageren Konsens mit evangelischen Reformationskirchen ablenken und zum hierarchischen Thema hinführen? Nach allem, was geschehen ist, dürfte dies die richtige Deutung sein.

Gesellschaftliche Entwicklungen

Die ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik

Entwicklung und Lage der Wanderungsbewegung

Derzeit sind ca. 2,5 Millionen ausländischer Arbeitnehmer mit 1,5 Millionen nicht arbeitenden Familienangehörigen, davon 850 000 Jugendlichen (300 000 Schulkinder) in der Bundesrepublik und zusätzlich bis zu 10% (Gewerkschaftsschätzung) sogenannter Illegaler ohne Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis. — Schon vor dem 1. Welt-

krieg arbeitete mehr als eine Million nichtdeutscher Arbeitnehmer im Reich. Ein Großteil kam aus den östlichen Reichsgebieten, hatte aber die Reichsangehörigkeit und arbeitete als Saisonarbeiter oder siedelte sich endgültig in den Industriegebieten an. Die Folge war dort eine Mischbevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit. — Die

Fremdarbeiterzeit von 1939 bis 1945 hinterließ nur Spuren in einer Gruppe von meist aus gesundheitlichen Gründen zur Auswanderung nach Übersee ungeeigneten heimatlosen Ausländern, deren Integration nicht als gelungen bezeichnet werden kann. — Die seit etwa 1955 einsetzende Süd-Nordwanderung trägt andere Züge. Sie ist in einer Zeit der werdenden Wohlstandsgesellschaft in den Industriestaaten Mittel- und Nordeuropas entstanden (ausgelöst durch das Gefälle im Lohn- und Lebensstandard im Süden, ermöglicht durch den Abbau autarker Staatswirtschaften und die Schaffung liberaler oder sozialliberaler Wirtschaften mit einem wachsenden Überhang von national nicht zu besetzenden Arbeitsplätzen). Kennzeichnet ist die Anfangszeit bis in die siebziger Jahre hinein von der Auffassung, zumindest im Wanderungsland Bundesrepublik, es handele sich um eine vorübergehende Erscheinung. Mit daraus entstand die These, die Bundesrepublik sei kein Einwanderungsland. Es mag sein, daß wir es offiziell nicht sein wollen, aber letztlich entscheiden die Tatsachen. Muß ein Land dünn besiedelt sein, um Einwanderungsland zu sein? Liegt ein Einwanderungsland vor, wenn es auf Dauer seine Arbeitsplätze nicht mit eigenen Staatsangehörigen besetzen kann, weil sie aus vielfältigen Gründen nicht zur Verfügung stehen? Deutschland hat stets Wanderungsströme bei sich assimiliert. Eine andere Frage ist, ob es Grenzen für die Schaffung von Arbeitsplätzen gibt. Etwa aus ökologischen Gründen? Können wir ein großes Ruhrgebiet werden? Nachdem man seit einiger Zeit sich von der Notwendigkeit überzeugt hat, auf Dauer Arbeiter fremder Herkunft beschäftigen zu müssen, gibt es drei Alternativen, die man allerdings auch gemischt in der Politik verwirklichen kann: 1. Einjahres- oder Mehrjahrespendler (Rotation). 2. Einwanderer im klassischen Sinn mit Assimilation (Kontingentierung). 3. Sogenannte Pendler mit der Chance, daß ein gewisser Prozentsatz (welcher?) faktisch bleibt, assimiliert und eingebürgert wird oder aber als fremde Minoritäten mit ausländischer Staatsangehörigkeit unter uns lebt (Integration). Solche von nationalstaatlichen Gesichtspunkten bestimmte Alternativen lösen sich als Problem einer europäischen Binnenwanderung insoweit auf, als die Staatsangehörigkeit in einem sich einigenden Europa zurücktritt und etwa ein Wanderungsstatut das Anknüpfungskriterium Staatsangehörigkeit ersetzt. Das Problem der Wanderer aus Drittstaaten bleibt dann zu lösen.

Bundesrepublik ein Einwanderungsland?

Die Bundesrepublik steht nicht isoliert vor dieser Frage. Ca. acht Millionen solcher Wanderer leben in den europäischen Industriestaaten. Die Schweiz ist von der Quantität der Ausländer her das Land mit der größten Problematik. Frankreich und Großbritannien kennen zusätzlich Sonderfragen wegen starker Wanderungsgruppen aus nichteuropäischen ehemaligen Kolonien. Dabei hat Frankreich lange dazu geneigt, den Zustrom zu einer echten

Einwanderung recht liberalen Stils zu nutzen. Die Einführung der Freizügigkeit in der Europäischen Gemeinschaft, schon 1951 in der Montanunion für Beschäftigte dieser Branche, erfolgt nach Art. 49 EWG-Vertrag in Etappen 1961, 1964 und 1968 (VO 1612/68), mit Ausdehnung auf die Türkei ab 1985. Aus dieser relativ isolierten Liberalisierung ohne Harmonisierung anderer Rechtsgebiete und Schaffung ausgleichender politischer Strategien, wie einer effizienten Regionalpolitik zugunsten der Entsenderegionen, werden noch lange Probleme neu entstehen, ganz abgesehen von der Drittstaatenfrage. — Von Interesse ist, daß auch Ostblockstaaten und die südlichen Herkunftsstaaten der Ausländer selbst „Gastarbeiter“ haben.

Die Verschiebungen in dem Anteil der Wanderer aus verschiedenen Nationalitäten sind in ihren Ursachen und Folgen von Interesse. Anfangs waren Italiener, Griechen und Spanier die stärksten Gruppen (Anwerbeabkommen Italien 1955/1956, Spanien 1960, Griechenland 1960). Dann rückten die Türkei (1961) und Jugoslawien (1968) nach vorn. Bedeutsam dürfte auch Portugal (1964) werden, während Marokko (1963/1966/1971) und Tunesien (1965) mit zahlenmäßiger Begrenzung und ebenso wie dem Rückkehrzwang unterliegenden Nichteuropäer (Krankenschwestern aus Asien) eine Sonderstellung einnehmen, weil Nichteuropäer laut Ländererlassen von 1966 nicht zur Arbeit hereingelassen werden, soweit Europa den Kräftebedarf deckt.

Etwa ein Drittel der ausländischen Arbeitnehmer sind *Frauen*. Die Ausländerquote dürfte jetzt bei 11% liegen (es liegen keine amtlichen Zahlen vor). Die regionale und nationale Verteilung ist unterschiedlich. Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg beherbergen mehr als die Hälfte aller ausländischen Arbeitnehmer. Einzelne Arbeitsamtsbezirke weisen ca. 1,6% ausländische Arbeitnehmer, andere ca. 24% aus. Die Städte Stuttgart und Frankfurt sogar 29% und 24%. In München, Frankfurt und Stuttgart leben ca. 17% der ausländischen Arbeitnehmer; auf 4% der Fläche der Bundesrepublik 50%. Die ausländischen Arbeitnehmer verteilen sich nach Staaten wie folgt:

	1963	1968	1972	1973 (geschätzt)
Türken	4 %	14 %	21,7 %	23 %
Jugoslawen	—	10,9 %	20,2 %	20 %
Italiener	34,6 %	27,9 %	18,1 %	18 %
Griechen	14,1 %	13,3 %	11,5 %	11 %
Spanier	14,4 %	10,6 %	7,9 %	8 %
Portugiesen	—	1,9 %	2,8 %	20 %
Sonstige	—	21,4 %	17,8 %	20 %
absolute Zahlen	829 000	1 090 000	2 352 000	
Ausländerquote in % aller Arbeitnehmer	3,7 %	5,2 %	10,8 %	

Die Rückwanderungsquote sinkt bisher seit 1966 nur mit einem Knick in der Rezession 1966/67, d. h., die durchschnittliche Aufenthaltsdauer steigt ständig (eine Quote von 15 und 20 % bedeutet fünf bzw. sechs Jahre Aufenthalt). Das sagt nichts darüber aus, wieviel für immer bleiben werden. Die Quote wird gegenwärtig auf 12—15 % geschätzt. Bei Nationalitäten, die zu Beginn der Wanderung stark waren, liegt die Quote unter dem Durchschnitt. Als Stichworte der Problematik seien ohne Anspruch auf Vollständigkeit genannt (in alphabetischer Reihenfolge): Anerkennung von Zeugnissen, Anwerbung, Arbeitsverhältnisse, Aufenthaltsdauer, Aufenthaltsrecht, ausländische Ärzte, ausländische Parteien und Verbände, Ballungszentren, Beratung, berufliche Bildung, Betreuung, Bildungsbereitschaft, Chancengleichheit, deutsche Sprache, Einbürgerung, Entsendeländer, Entwicklungspolitik, Europapolitik, Familiennachzug, finanzielle Förderung, Fremdenfeindlichkeit, gesundheitliche Versorgung, gewerbliche Betätigung, Harmonisierung der sozialen Sicherung, Hausaufgabenhilfe, Illegale, Infrastrukturkosten, Internationales Privatrecht, Kinder aus Mischehen, Kinderbetreuung, Kosten-Nutzen-Analyse, Moslems, muttersprachlicher Unterricht, Nutzen der Zweisprachigkeit, Öffentlichkeitsarbeit, politische Rechte, Rationalisierung, rechtliche Gleichstellung, Regionalpolitik, Reintegration, Renten, Rotation, Schule, Selbstorganisation, Slums, Sozialversicherung, Straffälligkeit, Unfallwesen, volkswirtschaftliche Bedeutung, Wohlfahrtsorganisationen, Wohnung.

Als Prognose läßt sich (wenn man von vorübergehenden Einwanderungsstopps einmal absieht) stellen: Wenn nicht unvorhersehbare Situationen eintreten, etwa ein permanenter Ölboykott mit schwerwiegenden wirtschaftlichen Folgen, kann man folgendes voraussagen: Amtliche Stellen errechnen bis 1985 einen Bruttozugang an ausländischen Arbeitnehmern von 1,9 Millionen. Man geht dabei von ca. 1 Million weniger Erwerbspersonen aufgrund verlängerter Ausbildung aus. Hinzu kommen ein Bevölkerungsrückgang von ca. 2 Millionen, Arbeitszeitverkürzungen (1 Std. weniger pro Woche = 2,8 % weniger Arbeitskräfte), Senkung des Rentenalters, weitere Verringerung der deutschen Arbeitskräfte in der Industrie (1961—1970 um 1,1 Millionen verringert). Andere Studien errechnen 4 Millionen ausländische Arbeitnehmer bis 1985, mit Angehörigen 6—7 Millionen.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung

Von der Angebotsseite sind weiterer Zuwanderung kaum Grenzen gesetzt (Türkei). Das Bundeswirtschaftsministerium liegt mit seinen Schätzungen unter diesen Zahlen, für 1975 mit 2,2 Millionen. Diese Prognosen setzen voraus, daß keine wesentliche Bremsung aus politischen Gründen erfolgt. Der Eintritt von Kindern von ausländischen Arbeitnehmern in das Berufsleben bei uns ist bei den Prognosen nicht gesondert ausgewiesen.

Die Wanderungsbewegung ist eine Folge vor allem wirtschaftlichen Drucks der Entsendeländer und des wirtschaftlichen Sogs der Aufnahmeländer. Im Frühstadium (z. B. Jugoslawien) erfolgte die Wanderung auf Initiative wanderungswilliger Bürger. In anderen Fällen kam sie erst aufgrund staatlicher Maßnahmen (Anwerbeabkommen) in Gang (Türkei, Maghrebstaaten). Im weiteren Verlauf erfolgt stets eine staatliche Steuerung. Das Interesse der *Heimatstaaten* bezieht sich auf den Abbau der Arbeitslosigkeit, die Erlangung von Devisen und vielfach auf die politische Entspannung, z. B. durch Umgehung innenpolitisch nicht durchführbarer Reformen (Agrarreform). Unrichtig ist die oft hörbare These, der rückkehrende ausländische Arbeitnehmer habe eine für die heimatische Wirtschaft nützliche Ausbildung erfahren. Denn die Anlernprozesse betreffen Anlagen einer spezialisierten Technologie oder auch nur einzelne Griffe an Bandstraßen.

Negativa der Wanderung sind u. a.: Gesteigerte Konsumgewohnheiten; Fehlleitung von Ersparnissen in unproduktive Sektoren der Heimatländer, weil es an effizienten und sicheren Anlageformen weithin fehlt; Verluste an Facharbeitern; Entleerung ganzer Gebiete mit der Notwendigkeit zu Nahrungsmittelimporten (Jugoslawien); Rückwanderung in alte unproduktive oder neue wenig produktive Kleinexistenzen (Taxi, Gaststätte, Laden); weitgehende Erhöhung von Infrastrukturlasten daheim gebliebener Angehöriger, soweit der Ernährer früher Steuern zahlte; endgültiger Verlust der aktivsten Teile der wandernden Bevölkerung durch Verbleib im Ausland; Zerstörung der Familien durch langjährige Trennung.

Die Zahlen bei 1,8 Millionen ausländischen Arbeitnehmern 1970 sehen folgendermaßen aus: 23,7 Mrd. DM Brutto-Lohn- und Gehaltssummen, 18,5 Mrd. DM Netto-Lohn- und Gehaltssummen, 2,7 Mrd. DM Lohnsteuer, 2,5 Mrd. DM Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung, 4,3 Mrd. DM Heimatüberweisungen (1973 ca. 8 Mrd. DM). Die sonstigen von Ausländern erwirtschafteten Steuern sind nicht genannt. Die *Erwerbsquote* der Ausländer beträgt 70 % (bei den Deutschen 43,8 %), das jährliche Pro-Kopf-Sozialprodukt eines ausländischen Einwohners 18 500 DM (hohe Erwerbsquote!) (10 800 DM beträgt das jährliche Pro-Kopf-Sozialprodukt eines deutschen Einwohners.) Diese Zahlen wären für 1973 entsprechend der gestiegenen Ausländerzahl und Einkommen hochzurechnen. Die *Stundenlöhne* lagen bei den männlichen Ausländern zu zwei Dritteln unter 7.— DM, bei den weiblichen zu drei Vierteln unter 6.— DM. Es handelt sich um untere Lohngruppen; ein Drittel der Männer verdiente zwischen 1200 und 1500 DM monatlich, ein Drittel unter 1500 DM. 21 % der Männer sind in Betrieben von 1 bis 50 und 32 % in solchen mit mehr als 1000 Beschäftigten tätig. 70 bis 80 % der Männer und 80 bis 90 % der Frauen werden als un- oder angelernte Arbeiter beschäftigt. Der *Anteil der Ausländer in den einzelnen Branchen* ist unterschiedlich.

Die landläufige Meinung, sie seien die Müllkutscher der Nation, ist nicht zutreffend. 1971 waren beschäftigt in:

Bergbau und Energie	6,5 %	Ausländer
Eisen und Stahl	14,8 %	„
Bauwesen	22,4 %	„
Sonstiges verarbeitendes Gewerbe	13,7 %	„
Dienste, Handel, Verkehr	4,2 %	„

Vom Bauwesen abgesehen, erscheinen als Rückzugsgebiete der Deutschen wegen der ungesunden oder unregelmäßigen Arbeit: bei den Dienstleistungen das Gaststättengewerbe mit 19,1% Ausländern; bei der Industrie die Sparten Kunststoff, Gummi, Asbest mit 18,6% Ausländern. Im übrigen handelt es sich z. B. im Metallgewerbe um Schicht- und Fließbandarbeit. Eine Besonderheit bildet das Krankenhauswesen, in dem zahlreiche asiatische Krankenschwestern die bei Deutschen nicht so beliebte Tätigkeit übernehmen.

Mängel der sozialen Infrastruktur

Lange Zeit hindurch wurden Fragen fehlender Wohnungen, Schul- und Kindergartenplätze als sogenannte Mißstände behandelt. Man richtete Appelle an die Vermieter, Mietwucher zu unterlassen. Man sagte, der Wohnungsmarkt sei auch für Deutsche unzulänglich; die Schulfrage sei an sich nicht lösbar; der Kindergarten Sektor sei allgemein überlastet. Vereinzelt plädierte man für eine Art Minderheitenschutz durch Reservierung einer Quote von Plätzen. Relativ jung sind in der Öffentlichkeit Meinungen, die *Mißständediskussion* gehe an der Kernfrage vorbei, nämlich an der Unzulänglichkeit der sozialen Infrastruktur. Prof. *Marios Nikolinakos* (Politische Ökonomie der Gastarbeiterfrage, rororo aktuell, Hamburg 1973) ist der Denkanstoß wesentlich zu verdanken, daß der Strukturmangel eigentlich gar *kein* Ausländerproblem sei. In den Wirtschaftswissenschaften ist dieses Unterscheidungsmerkmal nach der Nationalität unbekannt. Zu jedem Arbeitsplatz gehört eine bestimmte soziale Infrastruktur, gleichgültig wer den Arbeitsplatz ausfüllt. Eine Ausnahme sind Zusatzeinrichtungen, wie der Sprachunterricht, welche spezifisch durch die Ausländereigenschaft bedingt sind.

Wahrscheinlich wird dieses Problem bzw. seine Verdrängung die gesamte Wanderungspolitik wie bisher in bestimmte Richtungen drängen. Geht man von der Minimalisierung der Kosten aus, welche die Beschäftigung von Ausländern für alle, außer den Betroffenen, besonders — z. T. nur vordergründig — interessant macht, so dürfte der Trend zum Status quo mit einer gewissen Entlastung durch heimkehrfördernde Maßnahmen (freiwillige Rotation) nahe liegen. Es gibt Schätzungen zum Infrastrukturbedarf, die z. B. von 30 000 DM pro Arbeitnehmer sprechen (Kruse 1966). In Studien einzelner Bundesländer und

Städte sind aufschlußreiche Berechnungen angestellt worden. Für den Investitionsbedarf bei Wohnungen von Ausländern in Baden-Württemberg werden für 1970—1975 Zahlen von ca. 5 Mrd. DM genannt, für Erziehung und Ausbildung von 687 Millionen DM, für Krankenhausversorgung von 704 Millionen DM. Die Studie des Landes Bayern schätzt die Kosten zur Deckung des bestehenden Fehlbedarfs von 40 000 Wohnungen auf 2 bis 3,4 Mrd. DM. Eine Studie der Stadt München nimmt die Kosten für die Wohnraumdeckung von 10 Jahren mit 2,5 Mrd. DM an. Die Gegenrechnungen darüber, was uns die Ausländer verglichen mit deutschen Arbeitnehmern an Ersparnissen durch geringere Ansprüche gebracht haben, sind ebenfalls beachtlich. Die Münchener Studie spricht allein von ca. 200 Mrd. DM ersparten Erziehungs- und Ausbildungskosten für diese Generation.

Die Diskussion um die *Wohnungsversorgung* krankt an fehlenden Kriterien. Ist der Maßstab zugrunde zu legen, welcher sich aus der Befragung der Ausländer ergibt? Ist dieser von dem Wohnungsstandard in der Heimat und von dem Ziel bestimmt, jedes Opfer zu bringen, um schnell große Ersparnisse anzusammeln? Muß man den Standard (den niedrigsten?) der vergleichbaren deutschen Arbeitnehmergruppe im Interesse unserer Ordnungsvorstellungen (keine Gettos oder Slums) eines sozialen Rechtsstaats im eigenen Interesse zugrunde legen?

38% der ausländischen Männer und 24% der ausländischen Frauen wohnen in Arbeitgeberunterkünften. *Gemeinschaftsunterkünfte* sind mit ca. 1/2 Mrd. DM öffentlich gefördert worden. 61% der Männer und 74% der Frauen leben privat. Die Gemeinschaftsunterkünfte entsprechen weithin den Mindestnormen. Allerdings fehlt es oft an der angemessenen Ausstattung. Die Hausordnungen lassen die Beurteilung als Kasernen zu. Das Privatleben ist stark beschränkt. Die Durchschnittsmiete beträgt 8.58 DM je qm, in München 9.— DM je qm. Das eigentliche Problem sind die *Familienwohnungen*, vor allem in Ballungsräumen. Lange Vormerkzeiten und diskriminierende Praktiken schließen den Zugang zu den Sozialwohnungen meistens aus. Oft sind auch Sozialwohnungen den Ausländern zu teuer. Die NRW-Studie besagt, daß 85% der Ausländer in Altbauten leben. Die Wohneinheit beträgt 38,5 qm (Deutsche 60,1 qm). Die Wohnungen sind doppelt so hoch belegt wie bei Deutschen. Die Ausstattung ist unterdurchschnittlich, der Anteil von Notwohnungen hoch. Die durchschnittliche qm-Miete betrug 3.29 DM (Deutsche 2.27 DM), bei schlechterer Qualität der Ausländerwohnung.

Dennoch gab es schon Anfang der sechziger Jahre Versuche, durch den Bund eine zusätzliche Förderung des Ausländerwohnungsbaus zu erreichen. Entsprechende Modellvorhaben laufen bei den Ländern und den Kirchen. Die italienische Regierung hat neuerdings vor, selbst Mittel in diesen Sektor bei uns einzusetzen. In Rheinland-Pfalz

wurden 1972 12 Ausländerwohnungen mit Bundesmitteln gefördert. Es finden sich nicht leicht Träger für dieses undankbare Geschäft. Sollten die Städte verstärkt sanieren, so dürfte der Engpaß für Ausländerwohnungen noch größer werden.

Die *schulische Versorgung* von ca. 300 000 schulpflichtigen Ausländerkindern macht besondere Schwierigkeiten. Nicht alle halten die nunmehr überall geltende Schulpflicht ein; entweder weil sie ihre jüngeren Geschwister versorgen müssen (bei Frauenarbeit), weil sie mangels sprachlicher Voraussetzungen nicht dem Unterricht folgen können oder weil ihre Eltern desinteressiert sind. Die Kultusministerkonferenz erließ am 3. Dezember 1971 bundeseinheitliche Richtlinien. Mit Hilfe von Vorbereitungsklassen, Förderklassen und Förderunterricht mit gezielter Sprachförderung sollen die ausländischen Kinder in die ihrem Alter entsprechenden Klassen der deutschen Schulen integriert werden. Die Kinder können außerdem an dem von den Vertretungen der Heimatländer organisierten muttersprachlichen Unterricht teilnehmen. Hierbei sind ausländische Lehrer eingesetzt. Die Teilnahme an diesem Unterricht schwankt nach den Nationalitäten (z. B. in Bayern: Griechen 80%, Italiener 50%, Türken 10% ihrer Schulkinder). Sind die Kinder relativ jung, tritt bei obengenanntem System praktisch eine Assimilation ein. Die Kehrseite: Schon nach ein paar Jahren dürfte eine Integration in das Schulwesen der Heimat bei Rückkehr kaum mehr gelingen. Ältere Kinder schaffen den Anschluß bei uns nicht. Das Elternhaus kann die Kinder bei den Aufgaben und sprachlich nicht fördern. Initiativkreise versuchen Abhilfe zu schaffen. Wenn der Schulabschluß fehlt, ist ein Hilfsarbeiterdasein abzusehen.

Die Kinder leiden am meisten unter dem ungelösten Schwebestand zwischen Rückkehr und Verbleib. Da die Ausländerkinder einer Nationalität nicht in geschlossenen Siedlungsgebieten wohnen, sind schon von daher nationale Schulen nur ausnahmsweise möglich. Wenn man echte Integration in die deutsche Schule will, muß wohl eine intensive Sprachschulung wie bei Spätaussiedlerkindern erfolgen. Die deutsche allgemeine Schule und Berufsschule ist derzeit für eine europäische Wanderungsbewegung trotz aller Bemühungen nicht geeignet. Viele fragen, ob es überhaupt gute Lösungen gibt.

Die Kritik am *Ausländerrecht* und vor allem an der *Praxis der Ausländerbehörden* ist an sich seit Inkrafttreten des Ausländergesetzes von 1965 vorhanden. Waren es anfangs vornehmlich „progressive“ Gruppen (vor allem zugunsten der Studenten aus Drittländern und Emigranten), welche das Gesetz angriffen, so ist jetzt die Front der Kritiker breiter geworden, von den Gewerkschaften, Jungsozialisten, Wohlfahrtsverbänden bis hin zu den beiden Kirchen.

Die Argumente der Befürworter des geltenden Rechts besagen, wir hätten das liberalste Gesetz der Welt, mit dem

man jede Ausländerpolitik, also auch eine untadelige machen könne. Die Gegner setzen da an und meinen, der Ermessensspielraum für die Ausländerbehörden sei so groß, daß man vor allem Unsicherheit bei den Ausländern verbreite. Es müßten Normen mit klar umschriebenen Voraussetzungen geschaffen werden, damit die Unsicherheit gemildert werde.

Zu bedenken dürfte sein, daß tatsächlich die sogenannte Gleichberechtigung der Ausländer im Arbeits- und Sozialrecht eine Fiktion ist. Denn mit der Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis und Verlassen des Bundesgebiets ist die sogenannte *Gleichberechtigung* zu Ende. Dasselbe gilt für die Unmöglichkeit der ganzen Lebensplanung, Geldanlage, Schulbildung der Kinder.

Neben den Ausländern aus EG-Staaten sitzen auch andere, mindestens fünf Jahre bei uns tätige nach der Arbeitslaubnisverordnung insoweit relativ fest, als sie nicht wegen Schwächen des Arbeitsmarktes Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis verlieren. Gehauen aber wird mit der Kritik der Sack, wo der Herr gemeint ist. Das Ausländerrecht hat instrumentalen Charakter. Das Fehlen einer Gesamtkonzeption führt zur Unsicherheit, welche in der ausländerrechtlichen Praxis ihren Niederschlag findet. Das Ausländerrecht kann daran nicht vorbei, daß es einen Unterschied Ausländer — Inländer gibt (bei der Ordnung der Welt in einzelne Staaten); daß eine *voraussetzungslose* Einwanderungsberechtigung Illusion ist (auch die USA, Kanada und Australien kennen als Einwanderungsländer diese nicht); daß Belange der Sicherheit ihre Bedeutung behalten. Reformen der Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz sind in Sicht. Vielleicht ist von hier aus eine Gesamtkonzeption zu präjudizieren.

Eine Sonderproblematik bilden die sogenannten *Illegalen*. Der verständliche Kampf insbesondere der Gewerkschaften gegen diese Gruppe, wenn auch direkt nur gegen ihre Beschäftigung und Vermittlung, übersieht, daß die offene Staatsgrenze immer die Illegalität ermöglicht und daß nach Ankunft der Illegale nur durch illegale Beschäftigung überleben kann. Das Illegalenproblem ist ein Stück Preis der Freiheit. Folgeprobleme wie ärztliche Versorgung und Versicherung als Solidarhaftung der Verursacher (Arbeitgeber) sind noch ungelöst.

Die Rolle der Tarifpartner, Verbände und Kirchen

Die *Arbeitgeber* decken ihre Funktion in der sozialen Marktwirtschaft gemäß ihrem Bedarf an Arbeitskräften, wie und wo es ihnen im gesetzlichen Rahmen möglich ist. Ihre Verbände liebäugelten von Anfang an mit dem Rotationsprinzip (beschränkter Aufenthalt für fünf Jahre), weil es dem Bedürfnis an Mobilität der Arbeiter weithin entspricht. Andererseits fürchten Arbeitgeber die Diskus-

sion um die Infrastrukturlasten bei Integration, die z. T. in die Forderung der Überwälzung eines Kostenteils auf die Arbeitgeber (Wirtschaftsabgabe) ausmündet. Im übrigen ist keinesfalls eine Interessenidentität aller Branchen, von Groß-, Klein- und Mittelbetrieben erkennbar.

Die *Gewerkschaften* waren zu Beginn gegenüber der Wanderung eher skeptisch. Erst als sie erreichen konnten, daß wesentliche Befürchtungen durch arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung und möglichst vollständige Steuerung der Anwerbung durch die (heutige) Bundesanstalt für Arbeit viel an Bedeutung verloren, wurden sie aufgeschlossener. Sie werteten das Ziel Wachstum höher als die noch verbleibenden Risiken der „Reservearmee“ und des „Konjunkturpuffers“. 1966/67 (Rezession) bestanden sie die Belastungsprobe, welche sich aus der Konkurrenz der Ausländer gegenüber den vor allem älteren deutschen Arbeitnehmern ergab. Eine zusätzliche innere Spannung kam besonders bei der IG-Metall aus der großen Zahl der ausländischen Gewerkschaftsmitglieder und dem Zwang, das wegen verschiedener Interessenlage nur schwer Harmonisierbare harmonisieren zu müssen. Andere Einzelgewerkschaften waren eher zurückhaltend. In den letzten Jahren stiegen IG-Metall und der DGB in die Beratungsarbeit bei Nichtmitgliedern, z. T. mit staatlicher Hilfe, ein. Man bildet ausländische Vertrauensleute aus. Die Vorstände werben an der Basis, die Gleichheit der Ausländer in der Praxis (Betriebsräte) zu verwirklichen. Die Gewerkschaften bestimmen den Reformtrend durch Ausübung ihres Öffentlichkeitsanspruchs, z. B. durch Forderungen zur Reform des Ausländerrechts, wesentlich mit. Vereint mit anderen Gruppen wie den Kirchen sind sie Rufer nach einer Gesamtkonzeption. Die Gewerkschaften erkannten die Gefahren aus der internationalen Verflechtung der Wirtschaft und die Notwendigkeit, ein europäisches Wanderungskonzept und Wanderungsstatut zu erstellen. Die wilden Streiks der letzten Zeit mögen allen gezeigt haben, daß die Gewerkschaften am stärksten mit der Aufgabe belastet sind, einen echten Interessenausgleich zwischen Deutschen und Ausländern voranzutreiben.

Die *Wohlfahrtsverbände* nahmen sich gleich zu Beginn der Betreuungsarbeit in einer bestimmten Arbeitsteilung nach Nationalitäten an. Die — allerdings unzureichende — staatliche Unterstützung bewirkte wohl mit, daß an dem System der Ausländerbeschäftigung spürbar erst seit einigen Jahren Zweifel laut wurden. Ähnliches gilt für die *Kirchen*. Sie kümmerten sich um die *Seelsorge* durch ausländische Geistliche, die z. T. ein ähnliches Gethotodasein wie ihre Landsleute führen. Eine echte Integration und Mitwirkung in den Leitungsgremien der Kirche (etwa Bischofskonferenz) oder gar feste quotenmäßige Finanzierung der Personalgemeinden aus der Kirchensteuer der eigenen Landsleute (vgl. Militärseelsorge als Modell), ist nicht in Sicht, obgleich allein Italiener, Spanier und Kroaten/Slowenen als Volksgruppen so groß wie kleine Diözesen sind. Die evangelischen Landeskirchen kümmern sich

um die orthodoxen Ausländer. Die religiöse Betreuung der Moslems (vor allem Türken) bleibt mangels organisierter Gemeinden und Finanzen ein Problem.

Die „Anwaltsfunktion“ an den Ausländern machten die Wohlfahrtsverbände und Kirchen (Synode, Arbeitskreise, Kirchentage) in den letzten Jahren geltend, teils in Zusammenarbeit mit anderen Gruppen. Seitdem ist ein gewisser Einfluß auf politische Entscheidungen (Infrastruktur, Ausländerrecht, Ablehnung der Rotation) festzustellen. Beachtenswert ist die Arbeit einzelner konfessioneller Verbände (KAB), der Jusos und vieler Initiativgruppen an der Basis, aber auch durch Strukturkritik.

Die Aufgaben des Staates

Die von allen Kräften in der Bundesrepublik getragene Wachstumspolitik bedingte den Einsatz ausländischer Arbeitskräfte. Gesetzlich ist die *Bundesanstalt für Arbeit* (BfA) verpflichtet, dem Mangel abzuweichen. Dem ist sie tatkräftig nachgekommen. Leitlinie war hierbei der Bedarf des Arbeitsmarktes; andere Gesichtspunkte traten zurück. Die BfA baute ein verzweigtes Netz von Anwerbstellen in den Heimatstaaten der Ausländer auf, welches zu einer Art autonomen Auswärtigen Dienst für diesen Sektor geworden ist. Koordinator ist das *Bundesarbeitsministerium*, das sich seit Jahren zur Koordinierung und Beratung verschiedener interministerieller und sonstiger Arbeitskreise bedient. In der Anfangszeit hatte man wohl eine Art Rotation im Sinn. Man sah die Wanderung als vorläufiges Problem. Die Familien sollten nach drei Jahren nachgeholt werden können. Die Praxis erodierte dieses System hin zur sogenannten Integration. — Ein Koordinierungskreis, in welchem die wesentlichen gesellschaftlichen Kräfte vertreten sind, erarbeitete Grundsätze und Maßnahmen zur Integration. Dieser Formalkonsens erschien nach außen als das Gesamtkonzept. Existenz und Umfang der Wanderung waren aber gar nicht Fragestellungen an den Kreis. Mangels instrumentaler Ausstattung, z. B. mit Haushaltsmitteln, blieb die zweimalige Formulierung des Papiers dieses Kreises eine Beschreibung des Ist-Zustandes.

Ziemlich unabhängig hiervon ist die innere Verwaltung mit den Ministerien auf Bundes- und Landesebene tätig, wobei die Länder nach ihrer Ausführungskompetenz über das Ausländerrecht durchaus eine eigene Ausländerpolitik an der zentralen Arbeitsmarktpolitik vorbei machen können, mit der Begründung, der Bund habe kein Gesamtkonzept.

Neben der Arbeitsmarktpolitik hat immer schon die Außenpolitik (Türkei—NATO, Jugoslawien, Marokko, Tunesien) eine Bedeutung gehabt, die Entwicklungspolitik bei einem Reintegrationsmodell für die Türkei. Die auswärtige Kulturpolitik hat bisher versäumt, das Millionenheer der Ausländer im Land als mögliche Kulturbrücke einzusetzen. Die Parteien treten erst seit einigen Jahren mit eigenen Arbeitsgruppen auf Partei- und Fraktions-

ebene hervor, z. T. nehmen sie — etwas systemwidrig — Ausländer als Mitglieder auf. Die Wanderungspolitik wurde bisher ausschließlich von der Exekutive gemacht. Die letzte Regierungserklärung des Bundeskanzlers hat neue Akzente gesetzt und ein Gesamtkonzept in Aussicht gestellt. Von letzterem ist bisher eine Art *Sofortprogramm* sichtbar geworden, wobei die Wanderung als Dauerproblem erkannt ist: 1. Regulierung des Zustroms ausländischer Arbeitnehmer in Verdichtungsgebiete mit einer Plafondierung für diese (Infrastrukturproblem); 2. Prüfung der Unterkünfte in jedem Fall der Vermittlung; 3. Erhöhung der Vermittlungsgebühr auf 1000.— DM; 4. Stufenweise Festigung des Aufenthaltsrechts mit Dauer des Aufenthalts durch Änderung der Verwaltungsvorschriften; 5. Beibehaltung des Integrationskonzepts; 6. Förderung der Investitionen in den Heimatstaaten. Abgelehnt werden *Zwangsrotation* und Gesamtplafondierung. Eine Wirtschaftsabgabe wird erwogen. Wegen der Ölkrise wurde am 23. November 1973 ein Anwerbestopp verfügt.

Inwieweit in einem Bundesstaat der Verfaßtheit der Bundesrepublik grenzüberschreitende Vorgänge wie die Wanderungsbewegung vom Bund steuerbar sind, steht dahin. Denn die Maßnahmen im Infrastruktursektor, Ausländerrecht und Kulturbereich sind nicht Bundesangelegenheiten. Sonstige grenzüberschreitende Vorgänge, wie Währungsfragen, Verteidigung, Außenpolitik mit auswärtiger Kulturpolitik, Entwicklungspolitik, Europapolitik sind auch

in der instrumentalen Phase vom Bund aus betreibbar. Könnte es sein, daß unsere Verfassung einer millionenfachen Wanderung nicht Rechnung trägt?

Aus der Diskussion um die zentralen Begriffe Rotation, Integration auf Zeit, Eingliederung schält sich heraus: Die meisten gesellschaftlichen Gruppen, der Bund und die meisten Länder lehnen die erzwungene Rotation aus wirtschaftlichen und menschlichen Gründen ab, wenigstens für die anwesenden Ausländer. In der Politik wird die *Integration auf Zeit* propagiert, welche viele als Unsinn erklären. Gemeint ist wohl: Es soll eine Anpassung oder Einpassung in unsere Gesellschaft durch Erlernung der Sprache, Eingliederung in unser Schulsystem, Nichtbildung der gefürchteten Gettos derart erfolgen, daß der Wille zur Heimkehr möglichst erhalten bleibt. Das bedeutet aber, daß man den Aufenthalt nicht zu interessant machen und absichern darf. Die Folge ist die eingeplante Unsicherheit (Ausländerrecht) sowie die Beibehaltung einer notdürftigen infrastrukturellen Versorgung. Wer das durchhält, soll (angeblich) bleiben dürfen. Sind das zu viele (man schätzt derzeit 15% der jeweils neu Kommenden), wird man zur Rotation schreiten oder offen eine Einwanderungspolitik mit Kontingenten und Assimilation betreiben müssen. Der Preis dieser defacto-Einwanderung ist, daß wir nicht bestimmen, wer bleibt (keine Einwanderungsbehörde). Bedenklicher ist, daß die künftigen Mit-Staatsangehörigen sich fast ohne Hilfen, z. T. mit Gesundheitsschäden, mit oft nicht voll integrierten Angehörigen, den Platz unter uns erkämpfen müssen. *Herbert J. Becher*

Interview

Gnade als Mitte menschlicher Existenz

Ein Gespräch mit und über Karl Rahner aus Anlaß seines 70. Geburtstages

Am 5. März 1974 wird Karl Rahner, wohl der bekannteste und bedeutendste deutschsprachige katholische Theologe der letzten Jahrzehnte, 70 Jahre alt. Am 5. März 1904 in Freiburg im Breisgau geboren, war er von 1937 bis 1964 (nach längerer Unterbrechung nach der Besetzung Österreichs durch die Nazis) Dozent und ab 1949 Professor für Dogmatik in Innsbruck, von 1964—1967 Nachfolger von Romano Guardini auf dem Lehrstuhl für christliche Weltanschauung und Religionsphilosophie an der Universität München und von 1967 bis 1971 Professor für Dogmatik an der Universität Münster. Zu den

großen Leistungen des Theologen Rahner gehört neben seinen wissenschaftlichen Einzelpublikationen (am breitesten zusammengefaßt in den „Schriften zur Theologie“, bisher 11 Bände) und seinen spirituellen Schriften seine ungewöhnlich umfangreiche und fruchtbare lexikographische Arbeit (als Herausgeber des „Lexikons für Theologie und Kirche“, von „Sacramentum Mundi“ usw.). Das folgende Gespräch, das kurz vor Weihnachten in München aufgenommen wurde, war bestrebt, einige beherrschende Grundzüge Rahnerischer Theologie wie auch deren denkerisch-spirituellen Antriebe sichtbar zu machen und we-