

JOACHIM WIESNER

## »Integrationskosten«: Soziale Folgekosten der Gastarbeiter-Integration

Empirische Befunde und ordnungspolitische Implikationen

In der Problemdiskussion um eine »richtige« Gastarbeiterpolitik gibt es eine Fülle von umstrittenen Themen: Das angemessene Nachzugsalter für Kinder und Jugendliche ist das in den letzten Jahren am lautesten diskutierte, wenngleich nicht das einzige politisch brisante Problem. Rechtsfragen – etwa in der Asylpolitik (wie sie durch ein inzwischen vom Bundesverwaltungsgericht revidiertes Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Münster zur Asylberechtigung von ceylonesischen Tamilen aufgeworfen wurden) – stellten weitere und umfangreiche Problembereiche dar, die nicht nur in sachlicher Hinsicht, sondern auch wegen ihrer Belastung des innenpolitischen Klimas ernstzunehmen sind. Ihre kontroverse Bewertung ist sowohl in den obersten politischen Leitungsebenen (Bundesregierung und Parlamentsfraktionen) als auch in der öffentlichen Diskussion unterschiedlich<sup>1</sup>.

In diesem Ensemble kontroverser Fragen gewinnt eine Problematik, die bislang weithin unerörtert geblieben ist, weil sie offensichtlich (noch) unentdeckt war, eine zunehmende Bedeutung. Auf sie soll hier aufmerksam gemacht werden, da sie über kurz oder lang doch wohl in der Öffentlichkeit bemerkt werden wird und dann zu besonderer Schärfe der Auseinandersetzung zu führen droht. Denn bei ihr geht es um nichts weniger als um »Mark und Pfennige« aller Steuerzahler, nämlich um die finanziellen Folgekosten des seinerzeitigen Arbeitskräfte-Imports für Gesellschaft und Staat von heute und morgen.

---

<sup>1</sup> Aus der Fülle der inzwischen beinahe unübersehbar gewordenen ausländerpolitischen und Gastarbeiter-Literatur ragt die unter ordnungspolitischen Kriterien angefertigte Schrift des (von Kurt Biedenkopf geleiteten) Bonner »Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik« hervor, vgl. Meinhard Miegel, Arbeitsmarktpolitik auf Irrwegen. Zur Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1984.

## I. DIE AUSGANGSLAGE IN DEN SECHZIGER JAHREN

Gemeinhin gehört es in der Erörterung von Gastarbeiter-Fragen zum öffentlichen »guten Ton« zu meinen, die Deutschen hätten in den sechziger und anfangenden siebziger Jahren die Italiener, Jugoslawen und Türken nur deswegen in die Bundesrepublik Deutschland geholt, damit diese Fremden den einheimischen Deutschen die Dreckarbeit machten. »Die Gastarbeiter haben unseren Wohlstand aufgebaut«, behaupten vor allem immer wieder und unermüdlich Studenten und Lehrer, Grüne und Publizisten, zahlreiche Politiker, Professoren und Prälaten.

Diese These ist – so falsch sie sowohl in zeitgenössischer als auch insbesondere in ökonomischer Hinsicht ist – in Debatten geradezu zu einem unumstößlichen »Lehrsatz« geworden, trefflich zudem geeignet, demjenigen Diskussionspartner, der möglicherweise eine hierzu nicht zustimmende Meinung vertritt, von vornherein das Odium des schlechten Gewissens oder der kaltschnäuzigen Ausbeutung, gar der rassistischen Gesinnung anzulasten.

Die vorgebliche Nutznießer-Perspektive beginnt aber – wenn die Beobachtungen des Verfassers vom Wandel im Klima der öffentlichen Meinung zutreffend sind – sich langsam umzukehren. Die einstmals beglückten Deutschen sehen sich und verstehen sich zunehmend in der Rolle derer, die mit den Helfern von damals sich die Sozialfälle von heute und vor allem von morgen ins Haus geholt hätten.

Diese neue – in der öffentlichen Diskussion noch als gleichsam »unanständig« stigmatisierte – Sicht des Gastarbeiterproblems hängt zusammen mit der Bewertung der Frage, ob man seinerzeit seitens der offiziellen Arbeitsmarktpolitik und der privaten und öffentlichen Unternehmen wirklich richtig erkannte – wie der Schriftsteller *Friedrich Dürrenmatt* einprägsam formuliert hat –, daß man mit den Arbeitern, die man gerufen hatte, zugleich auch Menschen mit allen ihren Problemen hereinholte. Soweit aus der Rückwärtssicht der mittleren achtziger Jahre nunmehr erkennbar, muß man sagen, daß damals – seit Mitte der sechziger Jahre – gleichermaßen seitens des Staates und seitens der Wirtschaft vornehmlich nur auf den Arbeitskräfte-»Import« gesehen worden ist, auf die Ressourcen-Erweiterung des Produktionsfaktors menschliche Arbeit, der bis dahin in einem stetigen Wirtschaftswachstum zunehmend knapper geworden war.

Derartige verkürzte – weil nicht zuletzt auch kurzfristig orientierte – Problemsicht lag damals ganz im Zuge der Zeit, sie lag im Wind der öffentlichen und veröffentlichten Auffassungen, und zwar übereinstim-

mend sowohl im politisch-staatlichen wie im unternehmenswirtschaftlichen Bereich. Der Verfasser weiß aus zahlreichen Gesprächen, die er seit 1977/78 im Rahmen empirischer Forschungen zur Gastarbeiter-Problematik mit sozialpolitisch verantwortlichen Persönlichkeiten aus den Managements großer Firmen des rheinischen Raumes führte, was zu den eigentlichen Zielen der damaligen Unternehmens-»Philosophien« gehörte, nämlich ausschließlich zu produzieren und Gewinne zu machen – nur das und nichts anderes. Demgegenüber waren unternehmensexterne – nämlich sozialpolitische – Implikationen des Wirtschaftens irrelevante Wertdimensionen. Vielmehr konnte man damals noch der (begründbaren) Argumentation begegnen, mit der Hereinholung von Ausländern in die deutsche Wirtschaft würde zugleich ein Beitrag zur ökonomischen Linderung sozialer Nöte in den abgebenden Ländern geleistet. Gastarbeiter-Beschäftigung war also durchaus positiv bewertbar, und zwar für die Herkunftsländer gleichermaßen wie für die wirtschaftlichen Belange der Bundesrepublik Deutschland.

Die damit verbundenen sozialen Folgen waren in der Anfangsphase der mittleren sechziger Jahre für die Bundesrepublik Deutschland auch deswegen gar nicht absehbar, weil das ganze Konzept mit der Prämisse der zeitlichen Befristung verbunden war; der Terminus »Gast«-Arbeiter war nicht nur eine euphemistische Alternative zu dem (durch die noch im Gedächtnis haftende nationalsozialistische Verschleppungspraxis) moralisch belasteten (aber sachlich zutreffenden) Begriff des »Fremd-Arbeiters«, sondern er signalisierte auch das vorthoretische Verständnis des Gastgebens gegenüber Fremden, denen gegenüber man seinerseits eine Weile lang Freundliches antut (nämlich ihnen Arbeit gibt) und die dann ihrerseits wieder gehen.

Negative Implikationen für die deutsche Wirtschaft und Gesellschaft wurden dann in der ersten Hälfte der siebziger Jahre deutlich: Ausländerzuzug bedeutete Nachzug von weiteren Ausländern, und die strukturelle Wandlungskrise der Wirtschaft, die Umkehr des demographischen und ökonomischen Wachstums gingen zeitlich einher mit einer Zunahme der Ausländerzuwanderung<sup>2</sup>.

Für Unternehmensplanungen jedoch sind volkswirtschaftliche Entwicklungen lediglich hinsichtlich von Einkauf der Rohstoffe und der Arbeitsmarktsituation bzw. des Absatzes der Güter und Dienstleistungen von Interesse; sozialkulturelle und sozialpolitische Kriterien gar können für die Strategien eines einzelnen Unternehmens in privatem oder öffentlichem Besitz kaum Handlungsorientierungen darstellen; betriebliche Sozialpolitik hat ganz andere Handlungsfelder als einen Beitrag zur

Vermeidung von makrosozialen Verwerfungen und Fehlentwicklungen zu leisten, ganz abgesehen davon, daß das einzelne Unternehmen dazu rein quantitativ gar nicht in der Lage ist. So konnte man (insbesondere bei den Leitungen internationaler Großkonzerne mit Hauptsitz in den USA, wie der Verfasser recherchiert hat) die Auffassung antreffen, daß es lediglich die Aufgabe der Unternehmensführung wäre, die Produkte kostengünstig zu produzieren, Gewinne zu erwirtschaften und diese an die hiesigen Eigentümer oder an die ausländischen Muttergesellschaften zu überweisen. Wenn »der Staat« eine Arbeitsmarktpolitik durch Arbeitskräfte-»Import« praktiziere, so hieß es, dann sei es durchaus das gute unternehmerische Recht, die darin liegenden Chancen im Eigeninteresse wahrzunehmen.

In solchen Unternehmenskonzepten wurde lediglich nach den betriebswirtschaftlich sinnvollsten, d. h. kostengünstigsten Produktionsweisen gefragt und gesucht. Das bedeutete unter den Arbeitsmarkt- und Kapitalverhältnissen der sechziger Jahre, sich dafür zu entscheiden, eben menschliche Arbeitskraft hereinzuholen, die zwar genau so teuer war wie einheimische (aber nicht mehr vorhandene) Ressourcen, aber nicht etwa kostspielige Rationalisierungs-Investitionen vorzunehmen, durch die die seinerzeit bestehenden Arbeitskräfte-Defizite mit demselben betriebswirtschaftlichen Resultat ebenfalls hätten behoben werden können. Denn Faktorkosten für menschliche Arbeitskraft waren damals eben noch niedriger als die Kapitalkosten für Rationalisierungs-Investitionen derart großen Umfangs.

Gleichzeitig stellte die staatlich lancierte Gastarbeiterzuwanderung eine außenwirtschaftliche Öffnung des Arbeitsmarktes dar; wäre dieser innerhalb der Bundesrepublik Deutschland »national geschlossen« geblieben, so hätte zwangsläufig – bei ausgeschöpften Arbeitsmarkt-Reserven, aber steigendem Wirtschaftswachstum und damit steigender Arbeitsmarkt-

---

<sup>2</sup> Der Strukturwandel in der Bundesrepublik hat in den letzten 16 Jahren (außer in der Landwirtschaft) gerade die beschäftigungsintensiven Bereiche betroffen, so z. B. (außer der Landwirtschaft) die Bauwirtschaft, die Stahlindustrie und den Schiffsbau, während Handel, Verkehr und Nachrichtenübermittlung eine jährliche Wachstumsrate von 2,6%, Dienstleistungsunternehmen sogar von 3,9% zwischen 1970 und 1984 jährlich zu verzeichnen hatten; vgl. im Überblick: Institut der Deutschen Wirtschaft e.V. Köln, iwd-Informationsdienst, Nr. 27 vom 4. Juli 1985, 3.

Diese Wachstumsraten nehmen sich jedoch noch vergleichsweise bescheiden aus verglichen mit den Kennziffern der fünfziger und sechziger Jahre, in denen das Wirtschaftswunder in der Bundesrepublik Deutschland seine Grundlegung und seinen Ausbau erfuhr und damit jene Arbeitsmarktbedarfe begründete, die dann ab Mitte der sechziger Jahre zu der intensiven Gastarbeiter-Migration und der dieser wiederum nachfolgenden Zuwanderung ihrer Familienangehörigen in die Bundesrepublik Deutschland führten.

nachfrage – der Preis für Arbeit (Löhne und Gehälter) so steigen müssen, daß deren Substitution durch kapitalintensive Rationalisierungs-Investitionen auch betriebswirtschaftlich sinnvoll gewesen wäre.

Volkswirtschaftlich gesehen, hat die damalige Arbeitsmarkt- und Investitionspolitik die langfristig notwendigen Modernisierungsinvestitionen nur hinausgeschoben; sie hat sie nicht etwa ersetzt. Mit erheblichem Zeitverzug werden sie verstärkt seit Anfang der achtziger Jahre nachgeholt, wobei sie nunmehr zeitlich mit einem strukturellen Wandel der westlichen Industriegesellschaften zusammenfallen, so daß die durch die Modernisierungsrationalisierungen freigesetzten Arbeitskräfte sich zu denjenigen Arbeitslosen gesellen, die bereits infolge des Strukturwandels ausgeschieden worden sind.

## II. INTEGRATIONSKOSTEN ALS SOZIALE KOSTEN

Indem man jedoch damals Gastarbeiter = Menschen (statt Robotern) »importierte«, entstanden mittel- und langfristige ökonomische Folgekosten der sozialen Integration, und zwar eben für die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland als ganze, nicht aber für das einzelne private oder öffentliche Unternehmen. Diese »Integrationskosten« lassen sich inzwischen annäherungsweise erschließen; ob eine exakte Quantifikation möglich ist, soll hier nicht diskutiert werden. Dieser neue Kostentyp ist versteckt enthalten in den einzelnen Etats der Bundesländer und Kommunen, aber auch der Träger der freien Wohlfahrtspflege und im erweiterten Sozialbereich überhaupt.

Förmlich ausgewiesen und damit exakt eruierbar ist er freilich selten. So weist z. B. das Bundesland Nordrhein-Westfalen – nach den vom Verfasser eingeholten Informationen – derartige Etatpositionen nicht gesondert aus; sie sind – oftmals verdeckt – am jeweiligen systematischen Ort in den Einzelhaushalten verschiedener Ministerien ausgewiesen, etwa im Haushalt des Kultusministers als Kosten für türkische Lehrer, für fremdsprachiges Unterrichtsmaterial oder besondere Schulbus-Fahrtkosten, oder als besondere Sozialaufwendungen für Gastarbeiter im Haushalt des Sozialministeriums, ebenso in den Etats des Innenministers oder des Forschungsministers, dort jeweils unter ganz verschiedenartigen Titeln. Diese Ausgabenpositionen werden häufig nicht einzeln und in der Teilsumme identifizierbar genannt, weil sie – unseren Recherchen zufolge – inzwischen Größenordnungen erreicht hätten, die zu verteilungspolitischen Konflikten zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen und

damit zu Belastungen in der Landespolitik Anlaß geben könnten. Für das größte Bundesland wurde dem Verfasser für das Etatjahr 1983 schon ein grobgeschätzter Globalbetrag von DM 400 Mio. als jährlichen Folgekosten der Gastarbeiterintegration genannt.

Die Quantifikation solcher »Integrationskosten« im einzelnen und die Verifikation der hier zuvor getroffenen Aussage im besonderen ließen sich bei einigem (zwar umfangreichem, aber organisierbarem) Forschungsaufwand genauer durchführen. Sozialpolitisch und sozialpolitikwissenschaftlich wäre ein solches Forschungsunternehmen – im Gegensatz zur landesregierungsamtlichen Verdrängungsstrategie – sogar wünschenswert. Denn rationale Politik muß auch verantwortliche (Sozial-) Politik sein; und zu sozialverantwortlichem politischem Handeln gehört die genaue Kenntnis aller Einzelheiten im fiskalisch-nationalökonomischen Gesamtzusammenhang.

Die langjährige sozialdemokratische Landesregierung von Nordrhein-Westfalen scheint die Bürde der Folgekosten und der ihr damit auch aufgeladenen Verantwortung für das Gemeinwohl aller ihrer Landesbürger – eben auch für das Gemeinwohl der deutschen Bevölkerung – eindrücklich zu spüren. Die besonderen Landesprobleme – z.B. die Strukturdefizite in der vormals auf Kohle und Stahl hin ausgerichteten Ruhrgebiets-Industrie, die vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit, das Technologiedefizit, die Akademikerschwemme und die Sozialstaatskrise überhaupt – machen hier eine Güterabwägung notwendig. In solchem Kontext muß eine die Gastarbeiterschaft begünstigende Subventionspolitik, wie sie manchem Sozialidealisten aus Publizistik, Politik und Kirche gerade recht wäre, auf einen relativierten Platz verwiesen werden.

Es fällt zudem auf, daß Nordrhein-Westfalen der restriktiven Gastarbeiter-Politik des Bundesminister des Innern, Dr. *Zimmermann* (CSU), keine offenen partei- und landespolitisch motivierten Widerstände entgegensetzt. Diese politische Verhaltensweise steht ganz im Gegensatz zu den zahlreichen Einwänden von Politikern des CDU-Koalitionspartners FDP auf Bundesebene oder der organisatorisch nicht-gebundenen Linken oder zu den von Ausgaben- und Einnahmenrechnungen kaum sachkundig »belasteten« Grünen und Alternativen. Nordrhein-Westfalens Gastarbeiterpolitik steht – zumindest in informationsmäßiger Hinsicht – auch im Gegensatz zu den SPD-Oppositionspolitikern in manchen CDU/CSU-geführten Bundesländern, ganz abgesehen von der eloquenten Opposition aus den Amtsträger- und Laienfunktionärs-Lagern der beiden Kirchen oder auch des Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen.

Größenordnungsmäßig erscheint die vom Verfasser ermittelte Rohzahl der Integrationskosten im Bundesland Nordrhein-Westfalen eher noch als zu niedrig angesetzt, bezogen auf die Gesamtbevölkerungszahl und auf den Gastarbeiter-Anteil. Sie wächst statistisch ohnehin noch erheblich, wenn man die Vielfalt und Vielzahl der Aufwendungen im kommunalen Bereich, bei den (in diesem Bundesland verwaltungsorganisatorisch spezifischen) Landschaftsverbänden sowie bei den Trägern der freien Wohlfahrtspflege ermitteln könnte und aufsummieren würde. So beschäftigt allein der Deutsche Caritas-Verband ca. 500 ausländische Sozialbetreuer. Legt man hierfür Personalkosten von (nur) DM 4000 (einschließlich von Lohnnebenkosten und Arbeitsplatzkosten) zugrunde, so erbringt allein dieser eine der vier großen Sozialverbände eine monatliche Dienstleistung von zwei Mio. DM (entsprechend ca. 26 Mio. DM im Jahr). Hinzuzurechnen sind die zahlreichen deutschen Mitarbeiter sowie nicht zuletzt die freiwilligen und damit kostensparenden Arbeitseinsätze, die dennoch Sozialaufwand zugunsten der Gastarbeiter-Klientel darstellen.

Die vorgenannte quantitative Abschätzung der »Integrations-(Folge) Kosten« wird methodisch erlaubt und damit inhaltlich begründbar durch eine nunmehr mögliche Auswertung der seit geraumer Zeit vorliegenden Aufstellungen für ein einzelnes Bundesland.

### *1. Methodische Rahmenbedingungen*

Der Berliner Senat hat erstmals im Jahre 1982 eine entsprechende Spezifikation dokumentiert und damit einen – wie er es selbst bezeichnet – »Integrationshaushalt« (als sachlich definierten Teiletat) präsentiert, der ungefähre Angaben über das Finanzvolumen der Förderung ausländer-spezifischer Integrationshilfen ausweist<sup>3</sup>. Er findet sich im sogenannten Ausländerbericht des »Ausländerbeauftragten« beim Senator für Gesundheit, Soziales und Familie. Der Bericht wurde 1985 fortgeschrieben und als Grundlage für eine ausländerpolitische Integrationsstrategie in Berlin formuliert<sup>4</sup>. Die 85er Version weist allerdings keine detaillierten

---

<sup>3</sup> Der Senator für Gesundheit, Soziales und Familie: »Miteinander leben. Ausländerpolitik in Berlin«, Berlin 1982 (2. Aufl. 1983), hier: Abschnitt III, 81 ff. (zit.: Ausländerbericht Berlin 1982).

<sup>4</sup> Der Senator für Gesundheit, Soziales und Familie – Ausländerbeauftragter, Berlin (Potsdamer Straße 65, 1000 Berlin 30): »Miteinander leben. Bilanz und Perspektiven«, Berlin 1985 (zit.: Ausländerbericht Berlin 1985).

Etatpositionen mehr aus, bietet dafür jedoch demographische und sozial-ökonomische Tabellen sowie eine Aussage über die Gesamtkosten des »Integrationshaushaltes«.

Berlin ist für eine sozialpolitikwissenschaftliche Analyse der hier aufgeworfenen Fragestellung deswegen von wissenschaftlich-systematischem Erkenntnisinteresse und zugleich von sozialpolitischer Bedeutung, weil es mit 12,5% Ausländeranteil an der gesamten Wohnbevölkerung die höchste Ausländerquote aller Bundesländer ausweist<sup>5</sup>, zugleich aber im Falle Berlins als »Stadtstaat« die verfassungsorganisatorische Differenzierung in kommunale und Landesebene wegfällt, wie sie die Flächenstaaten kennzeichnet, so daß im Landesetat sich die Gesamtheit aller staatlichen Ausgaben aller verwaltungsorganisatorischen Ebenen addiert. Allerdings gilt auch hier die zuvor formulierte Forschungsbedingung, daß erst durch eine detaillierte Untersuchung der einzelnen Etatpositionen genaue und vor allem im Zeitablauf vergleichbare Daten zu gewinnen wären; denn die beiden Ausländerberichte von 1982 und 1985 sind in Textfassung und Datenmaterial völlig unterschiedlich strukturiert. Gleichwohl erlaubt ihre Veröffentlichung und ihre vergleichende Auswertung die Formulierung eines Forschungsproblems.

Dabei ist insbesondere für die allgemein-politische und soziologische Diskussion noch einmal zu betonen, daß es sich bei den hier präsentierten Kosten für Integrationsmaßnahmen keineswegs um die in der Wirtschaftswissenschaft als ökonomische Kategorie bekannten (allgemeinen) »Sozialleistungen« oder »Öffentlichen Dienstleistungen« handelt, wie sie jeder Bundesbürger durch Schulausbildung, Kindergartenbesuch, Benutzung subventionierter Verkehrsmittel, Subventionierung öffentlicher Einrichtungen usw. verursacht. Vielmehr stellen die hier in Rede stehenden »Integrationskosten« als Folge der Ausländereinwanderung zusätzliche Aufwendungen dar; sie sind »Soziale Kosten« im wirtschaftswissenschaftlichen Verständnis, also Folgekosten, die der Gesellschaft dadurch erwachsen, daß Unternehmen Kosten ihres Produktionsprozesses auf die Gesellschaft überwälzen. Handelt es sich aber bei den bekannten Sozialen Kosten um die Verlagerung von Folgekosten der materiellen Produktion

---

<sup>5</sup> Die Rangfolge in den Ausländer-Quoten (in Prozent-Anteilen an der gesamten Wohnbevölkerung) lautet:

1. Berlin 12,5 2. Hamburg 10,8 3. Baden-Württemberg 9,8 4. Hessen 9,3 5. Nordrhein-Westfalen 8,4 6. Bremen 7,5 7. Bayern 6,4 8. Rheinland-Pfalz 4,7 9. Saarland 4,3 10. Niedersachsen 4,1 11. Schleswig-Holstein 3,6 (Ausländerbericht Berlin 1985, Tabelle 7, 82).

(z. B. durch Umweltbelastungen), die dann kostenmäßig von »der Gesellschaft« / »dem Staate« aufgefangen werden müssen, so stellen die sogenannten »Integrationskosten« solche Folgekosten des Produktionsfaktors menschliche Arbeitskraft dar, die bei der Einstellung von einheimischen Arbeitskräften nicht entstanden wären. »Integrationskosten« werden also deshalb hier (vorläufig) operationalisiert als »Kosten für die (Steuerzahler-)Gesellschaft, die aus der Beschäftigung von Gastarbeitern erwachsen«.

Der vorschnelle Einwand, auch Gastarbeiter würden Steuern und Versicherungsbeiträge zahlen<sup>6</sup>, ist schlicht deswegen falsch, weil die Abgaben der Gastarbeiter-Beschäftigten genauso für öffentliche Dienstleistungen gebraucht werden (Schulen, Verkehrsmittel usw.) wie die der deutschen Arbeitnehmer. Es geht um die Zusatzleistungen, an denen freilich auch der ausländische Steuerzahler (entsprechend seinem Anteil am Steueraufkommen, der nicht identisch sein muß mit der durchschnittlichen Steuerkraft der deutschen Arbeitnehmer und korporativen Steuerzahler) beteiligt ist.

## 2. Einige symptomatische Daten

Solche Folgekosten der Gastarbeiter-Integration betragen z. B. im Haushaltsjahre 1982 allein für den Pflichtschulbereich Berlins ca. 56 Mio. DM<sup>7</sup>; als Platzgeld für eine kindertagesstättenähnliche Betreuung von nur 628 (!) ausländischen Kindern durch freie Träger der Jugendhilfe wurden 4660000,- DM jährlich gebraucht, d. h. 620,- DM pro Kind in einem einzigen Monat<sup>8</sup>. In einer Zeit der Kürzung von Kindergeld darf ein solcher Sozialaufwand füglich mit den Kindergeldzahlungen an deutsche Familien verglichen werden, und es darf der quantitative Vergleich wohl qualitativ bewertet werden.

Im Rahmen der Maßnahmen zur Berufsvorbereitung und zur sozialen Eingliederung junger Ausländer (MBSE) sollten (nach dem Ansatz von 1982) rd. 1500 Lehrgangsteilnehmer gefördert werden, für die mit 19000,- DM je Person zu rechnen war. Allein auf das Land Berlin entfielen bei dieser Position – nach Abzug der Kostenanteile, die von der Bundesanstalt für Arbeit, von Bund und Ländern sowie vom Sozialfond

---

<sup>6</sup> So die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, Frau Staatsministerin a. D. *Lieselotte Funcke*, in der Diskussion einer wissenschaftlichen Vortragsveranstaltung der Gesellschaft für Unternehmensgeschichte in Köln im Jahre 1983 (eigene Aufzeichnung des Verfassers).

<sup>7</sup> Ausländerbericht Berlin 1982, 81, 85.

<sup>8</sup> Ebenda, 85.

der Europäischen Gemeinschaft getragen wurden und nicht im Landeshaushalt erschienen – noch immer 2,6 Mio. DM.

Insgesamt ergaben sich für Berlin im Jahre 1982 mit damals 248121 Ausländern<sup>9</sup> »mittelbare und unmittelbare Kosten« von 85,375 Mio. DM<sup>10</sup>. Für 1984 erhöhte sich die Summe für ausländerspezifische Ausgaben auf über 100 Mio. DM bei kaum gesunkenem Ausländeranteil von 244117 Personen<sup>11</sup>.

Solche Beträge stellen die spezifischen Folgekosten eben des – arbeitsmarktsystematisch gesprochen – »Imports« menschlicher Arbeitskraft dar. Sie müssen ausschließlich und langfristig von der bundesdeutschen Gesellschaft getragen werden, während der Produktionsnutzen des importierten Faktors »Menschliche Arbeitskraft« ausschließlich den (öffentlichen oder privaten) Unternehmen zugute kam, die seinerzeit sonst sämtliche Kapitalkosten für personalsparende Rationalisierungsinvestitionen zu tragen gehabt hätten. Aber damals wären eben die Folgekosten von kapitalintensiven (statt: arbeitsintensiveren) innerbetrieblichen Maßnahmen mit Zins und Zinseszinsen für die Arbeitgeber teurer gewesen als die zinslosen Lohnzahlungen.

### III. ERMITTLUNG VON »SOZIALKOSTEN-QUOTIENTEN« FÜR IMPORTIERTE ARBEITSKRÄFTE

Man kann die Summe solcher »Integrationskosten« sozialpolitisch und sozialökonomisch systematisieren, indem man sie etwa auf die gesamte Berliner Bevölkerung umlegt oder aber auf die einzelne »importierte« Arbeitskraft bezieht.

Auch hier gibt es statistisch bedingte Unklarheiten; dennoch sollen diese Kennzahlen hier ermittelt und ausgewiesen werden; sie sind auf den im Berliner Ausländerbericht 1985 enthaltenen Datenstand von Mitte 1984 bezogen. Der amtliche Bericht selbst enthält sich solcher qualifizierender Umrechnungen.

Für die im Berliner Ausländerbericht 1985 erwähnten sowie für die sonstigen ausländerspezifischen Maßnahmen sind im Haushaltsplan des Landes an verschiedenen Stellen Mittel vorgesehen: »Insgesamt sind 1984 über 100 Mio. DM für ausländerspezifische Ausgaben veranschlagt, davon

---

<sup>9</sup> Ausländerbericht Berlin 1985, Tabelle 1, 76.

<sup>10</sup> Ausländerbericht Berlin 1982, 85.

<sup>11</sup> Ebenda, 102 (DM-Beträge) und Tabelle 10, 85 (Bevölkerungsanteile).

über 90 Mio. DM für integrationsbezogene Ausgaben.«<sup>12</sup> Diese nur global genannte Geldsumme ist methodologisch zulässig und nur den globalen Bevölkerungszahlen zuzurechnen; diese letzteren liegen exakt für 1984 vor.

Bezieht man den 100-Mio.-Betrag jedoch auf die rd. 250 000 Ausländer speziell, die Mitte 1984 in Berlin lebten, so erweist sich, daß *pro Kopf* der (arbeitenden und nichtarbeitenden) ausländischen Wohnbevölkerung rund DM 400,- an zusätzlichen steuerlichen Belastungen aufgewendet und aufgebracht werden müssen: Leistungen, die für die deutsche Bevölkerung nicht nötig sind und die sie auch nicht erhält. Geht man jedoch von dem ursprünglichen Anlaß der Ausländerzuwanderung aus, nämlich der Einstellung als (Gast-)Arbeitnehmer, so stellen die Mitte 1983 (als dem letztverfügbaren Datum) 85 386 sozialpflichtig beschäftigt gewesenen Ausländer<sup>13</sup> die sachlich richtige Bezugsgröße dar: Dann verursachte jeder in einem Berliner Wirtschaftsbetrieb oder bei der öffentlichen Hand eingestellte ausländische Arbeitnehmer mindestens 1 171,- DM an sozialen Folgekosten, die aus dem 100-Mio.-Steuerbetrag aufzuwenden waren.

Aber auch dieser »Überwälzungsbetrag« ist offensichtlich weitaus zu niedrig angesetzt; denn der Ausländerbericht des Berliner Senats weist statistisch eine Ausländerbevölkerung insgesamt nach, bezieht aber in seinem Integrationskonzept ausdrücklich weder die (inzwischen erheblich gewachsene) Gruppe der Asylbewerber noch die der ausländischen Studenten ein. Der Integrationsaufwand ist deshalb auf die »eigentlichen Gastarbeiter« unter den Ausländern zu beziehen. Diese Teil-Kommunität konzentriert sich im wesentlichen auf Türken mit einem Berliner Anteil von 47,4% an der Ausländerschaft insgesamt, auf Jugoslawen (12,4%), Griechen und Italiener (je 2,9%). Diese Arbeitergruppe addiert sich auf insgesamt 160 323 Personen<sup>14</sup>. Bezieht man dieses Aggregatdatum (statt der zuvor benutzten Globalzahl von 250 000 aller Ausländer) auf die 100-Millionen-Summe, so gewinnt man ein weitaus realistischeres Datum für die Pro-Kopf-Kosten der eigentlichen Gast-Arbeiter-Bevölkerung (einschließlich aller Familienangehörigen): Der Quotient lautet dann 624,- DM je in Berlin wohnendem Türken, Jugoslawen, Griechen oder Italiener. Dieser Betrag ist eine Obergrenze in der Pro-Kopf-Rechnung; er würde sich tendentiell verringern, wenn andere Gastarbei-

<sup>12</sup> Ausländerbericht Berlin 1985, 102.

<sup>13</sup> Ebenda, Tabelle 10, 85.

<sup>14</sup> Ebenda, Tabelle 2, 77 (Addition vom Verfasser).

ter im engeren Sinne in statistisch erheblichem Umfange nachweisbar wären, wozu etwa Österreicher, Ungarn oder Amerikaner gehören, die (in der Regel sogar in mittleren oder leitenden Positionen arbeitend) jedoch nicht hierher zu rechnen wären.

Arbeitsmarktökonomisch gesehen, ist aber auch dieses Datum noch unrealistisch, da es *alle* Gastarbeiter-Personen, Arbeitende und deren nichtarbeitende Angehörige, erfaßt. Bezogen auf die zuvor bereits erwähnte Wanderungsursache – nämlich Arbeitsaufnahme – ist deshalb die Zuordnung der sozialen Folgekosten insgesamt nur auf die tatsächlich arbeitenden Gastarbeiter vorzunehmen.

Die Gesamtzahl aller in der Statistik ausgewiesenen Türken, Jugoslawen, Italiener und Griechen addierte sich zum 30. 6. 1983 auf 64 027 arbeitende Personen innerhalb von 85 386 Ausländern, die sozialversicherungspflichtig in Berlin beschäftigt waren<sup>15</sup>. Dann errechnet sich als realistische Obergrenze jedoch ein Folgekosten-Betrag von DM 1 562,- je eingestelltem Gastarbeiter. Auch dieser Betrag reduzierte sich nur dann, wenn außer Türken, Jugoslawen, Italienern und Griechen noch weitere Ausländergruppen als nennenswerte Teilgruppen der »eigentlichen Gastarbeiter« – im Sinne des Begriffsverständnisses seit den sechziger Jahren – ausgewiesen werden würden, wozu allerdings nur bedingt Gruppen wie koreanische Krankenschwestern, polnische Stukkateure oder österreichische Monteure zu rechnen wären.

Die hier zuvor ermittelten Quotienten besagen, daß die sozialen Folgekosten der Gastarbeiter-Integration, bezogen auf den auch sozialversicherungspflichtig beschäftigten Gastarbeiter, sich in einer Größenordnung zwischen 1 560,- DM je tatsächlichen Gastarbeiter im engeren Sinne (arbeitende Frauen eingeschlossen) maximal und 625,- DM je Kopf (nichtarbeitende Familienangehörige inbegriffen) mindestens bewegen. Tendentiell wird dieser Betrag sich in der Größenordnung zwischen 1 500,- DM und 1 700,- DM je arbeitenden Gastarbeiter bewegen.

Solche makroökonomischen Kalkulationen der sozialen Folgekosten sind – wenn wir es recht sehen – bislang in der öffentlichen Debatte kaum angestellt, geschweige denn präzise errechnet worden. Sie werden aber wohl bald – nicht zuletzt schon deswegen, weil die Wirtschaftswissenschaft eben das Institut der »Sozialen (Folge-)Kosten« kennt und zu berechnen vermag (z. B. in der umweltpolitischen Debatte) – gewiß diskutiert werden. Man wird sich gesellschaftspolitisch darauf vorzubereiten haben. Derartige Themen werden die öffentliche Gastarbeiter-

---

<sup>15</sup> Ebenda, Tabelle 10, 85 (Addition vom Verfasser).

Diskussion, die bislang vorwiegend unter qualitativen Gesichtspunkten geführt worden ist (»Integration«, »Ausländerfeindlichkeit«, »Nachzugsrechte« ausländischer Familien auf deutschem Boden, »Menschenwürde«, »Menschenrechte« usw.), in die quantitative – und damit nachmeßbare – Dimension hin ausweiten.

Die künftige politische Brisanz der Ausländerfrage wird unter dem Gesichtspunkt dieser besonderen sozialen Folgekosten gewürdigt werden müssen, ganz abgesehen von den (hier gar nicht angesprochenen) »psycho-sozialen Kosten«, die etwa durch Konflikte in den Schulen, im Wohnbereich, im Sozialsystem und überhaupt in der gesellschaftlich-politischen Öffentlichkeit und nicht zuletzt auch in der Zukunftsdimension entstehen werden. Die Kinder der jetzt lebenden Deutschen werden als die Arbeitsgeneration der Zukunft die sozialen Folgekosten des seinerzeitigen *Augenblicksnutzens* einer (Wirtschafts-)Generation auszutragen haben, die erst kollektiv in ihrer Zeit diesen Nutzen verkonsumierte und danach die psycho-sozialen und insbesondere die ökonomischen Folgekosten ihrer Nachfolgegeneration überließ.

»Integration« – das große ausländerpolitische Schlagwort – kann eben nicht nur als eine wohlmeinende und wohlwollende Grundhaltung von Politikern und Bürgern verstanden werden, die sich in Feiertagsmanifestationen und humanitärem Edelmut erschöpft. Sie muß vielmehr auch in – wie eingangs formuliert – »Mark und Pfennigen« bezahlt werden. Dabei ergibt sich aus den hier präsentierten Kennzahlen, daß der Arbeitskräfte-»Import« mittelbar Subventionen für Arbeitgeber, also hohe monetäre Belastungen für die Gesellschaft überhaupt bewirkt. Denn diese Zusatzlasten in einer Größenordnung von rd. 1600,- DM pro vermitteltem und eingestelltem Gast-(Hilfs-)Arbeiter sind jährlich auf deren – in Lohnkosten auszudrückende – Arbeitsleistung zu beziehen. Für eine Trendaussage hierzu beschränken wir uns auf die Zugrundelegung der Bruttoverdienste (ohne Lohnnebenkosten).

Bei einem durchschnittlichen Bruttowochenverdienst von West-Berliner Industriearbeitern in Höhe von DM 627,-, der dem westdeutschen Mittel der »Leistungsgruppe 2« von DM 630,- entspricht<sup>16</sup>, wird man auch für West-Berliner untere Lohngruppen »Gruppe 1« den westdeutschen Wert ansetzen dürfen<sup>17</sup>, nämlich 560,- DM. Geht man von einer bezahlten Jahresarbeitsleistung von 51 Arbeits-, Ferien- und Krankheitswochen

<sup>16</sup> Statistisches Jahrbuch 1984 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1984, 476, Tabelle 21.3, für West-Berlin; 475, Tabelle 21.3.1, für die Bundesrepublik Deutschland.

<sup>17</sup> Ebenda, 475.

aus, so stellt sich das durchschnittliche Jahreseinkommen von Hilfs- und angelernten Arbeitern auf DM 28 560,-. Bezieht man hierauf den zuvor ermittelten Betrag von durchschnittlich 1 600,- DM, der jährlich an »Integrations-(Folge-)Kosten« für jeden sozialversicherungspflichtig »arbeitenden Gastarbeiter« entfällt und der aus Steuermitteln aufzubringen ist, so gewinnt man einen »Quasi-Subventionskosten-Quotienten« für importierte (Gastarbeiter-)Arbeitskraft. Er betrug 1983 6% der Jahresarbeitsleistung (des Jahresbruttolohnes) eines (Gast-)Arbeiters der unteren »Lohngruppe 1«.

Diese Größe ist mehr als doppelt so hoch wie die derzeit (1985) wieder angestiegene Wachstumsrate der Volkswirtschaft, an der sich die Tarifpartner bei ihren Lohnerhöhungs-Kompromissen orientieren. Berücksichtigt man darüber hinaus den Arbeitslosen-Anteil der Ausländer, der in Berlin den westdeutschen Wert von 13,3% für 1983<sup>18</sup> überschritten hat, so verteuert sich der Wert für importierte Arbeitskraft noch weiter, was hier nicht ausgeführt zu werden braucht.

Es erweisen sich somit die – in wohlmeinend-sozialethischer Gesinnung veröffentlichten – Daten des Berliner Ausländerberichts nicht nur als Dokumentation der »Kosten« der Integration oder gar nur als Dokumentation des üblichen »Sozialaufwandes«, den die übrige Arbeitsbevölkerung zu erwirtschaften hat, sondern sie stellen in ihrer quantitativen und strukturellen Natur vielmehr eine sozialethische und sozialtheoretische Herausforderung an die Ordnungspolitik in diesem Staate dar.

Die empirische Sozial- und Wirtschaftsforschung wird sich dieser Fragestellung anzunehmen haben. Es war Aufgabe dieser sekundär-analytischen Studie, vornehmlich auf das Problem als Forschungsgegenstand aufmerksam zu machen.

---

<sup>18</sup> Ebenda, 109, Tabelle 6.10.