DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Zur Genese des Ausländerbeschäftigungsgesetzes 1975“

verfasst von

Christof Bergkirchner, BA BA

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, im September 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt:	A 190 313 333
Studienrichtung lt. Studienblatt:	Lehramtsstudium UF Geschichte, Sozialkunde, Polit.Bildg. UF Deutsch
Betreut von:	a. o. Univ. Prof. Dr. Peter Eigner

Inhaltsverzeichnis

Danksagung **6**

1. Einleitung **8**

1.1. Fragestellung 8

1.2. Forschungsstand 9

1.3. Aufbau der Arbeit 11

1.4. Quellen 12

1.5. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Einbettung der Thematik 13

2. Inflation und Optionsmöglichkeit als Rahmen für die Regelung der Ausländerbeschäftigung in der Ersten Republik **17**

3. Die reichsdeutsche Verordnung über ausländische Arbeitnehmer aus dem Jahr 1933 und deren Übernahme durch die Zweite Republik **20**

3.1. Einführung – Entstehung der Verordnung und Inkraftsetzung in Österreich 20

3.2. Die Regelung für den deutschen Arbeitgeber 21

3.3. Die Regelung für den ausländischen Arbeitnehmer 22

3.4. Allgemeine Aspekte und die Übernahme der Verordnung in die Zweite Republik 23

4. Die rechtliche Entwicklung der Ausländerbeschäftigung bis zum Jahr 1959: Die als Verordnung zu wertenden Erlässe des Bundesministeriums für soziale Verwaltung aus den Jahren 1946, 1948 und 1951 ..... **24**

5. Die Aufhebung der drei Erlässe durch den Verfassungsgerichtshof (1959) **27**

6. Die österreichische Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft: Entstehung, Aufbau und Einfluss auf die Politik **29**

6.1. Die Ursprünge der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft 29

6.2. Die Protagonisten der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft 30

6.3. Die Entstehung der paritätischen Kommission als Geburtsstunde der institutionalisierten Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft 31

6.4. Historische Entwicklung bis in die 1960er-Jahre und Möglichkeiten der Einflussnahme der Sozialpartner auf politische Entscheidungsprozesse 33

7. Die Situation am österreichischen Arbeitsmarkt zu Beginn der 1960er-Jahre als Rahmen für den gescheiterten Gesetzesentwurf und das Raab-Olah-Abkommen..... 38

7.1. Die allgemeine Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt zu Beginn der 1960er-Jahre .. 38

7.2. Die Durchschleusung von Ostflüchtlingen und die bevorzugte Integration der Volksdeutschen nach 1945 39

7.3. Die Verschärfung des Arbeitskräftemangels zu Beginn der 1960er-Jahre..... 42

8. Der gescheiterte Entwurf für ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz zu Beginn der 1960er-Jahre 44

9. Das Raab-Olah-Abkommen (1961)..... 49

9.1. Die Entstehung des Raab-Olah-Abkommens und die wichtigsten Punkte..... 49

9.2. Die Regelung der Gastarbeiterfrage im Raab-Olah-Abkommen..... 51

9.3. Die Reaktionen der Parteien auf das Raab-Olah-Abkommen 54

9.4. Die Bedeutung des Raab-Olah-Abkommens und seine Absegnung in den Gremien der Sozialpartnerschaft sowie im Parlament..... 55

10. Die Regelung der Gastarbeiterfrage durch Kontingentvereinbarungen 57

10.1. Die ersten Kontingente vor dem Raab-Olah-Abkommen und die Stellung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Frage der Ausländerbeschäftigung 57

10.2. Die Kontingente als dauerhafte Regelung 58

10.3. Die rechtliche Besonderheit der Kontingentvereinbarungen..... 59

10.4. Die zahlenmäßige Entwicklung der Kontingente bis zu Beginn der 1970er-Jahre und die Problematik des Rotationsprinzips 61

11. Die offizielle Anwerbung der Gastarbeiter 62

11.1. Die Gründung der Arbeitsgemeinschaft für die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer, der Abschluss der Anwerbeabkommen und die Einrichtung der Anwerbekommissionen 62

11.2. Anwerbung, Untersuchung und Transport der Gastarbeiter..... 64

11.3. Parallelen zur NS-Zeit, das Ende der Anwerbekommissionen und generelle Probleme bei der offiziellen Anwerbung von Gastarbeitern 67

12. Die marktgeregelte inoffizielle Anwerbung, die Touristenbeschäftigung 69

13. Der erste Erdölpreisschock 1973 und die beginnende Rezession als Rahmen für die neu entfachte Diskussion um ein Ausländerbeschäftigungsgesetz 71

14. Das Ende der Betreuungsstelle am Wiener Südbahnhof als symptomatisches Zeichen der allgemeinen Entwicklung 77

15. Der Anwerbestopp im Jahr 1974 und der versuchte Abbau von Gastarbeitern 78

15.1. Das Ende der Touristenbeschäftigung – der Erlass vom 1. März 1974 und seine Folgen 78

15.2. Demographische Veränderungen – der Familiennachzug und das endgültige Scheitern des Rotationsprinzips 88

15.3. Österreicher zuerst 90

16. Wissenschaftliche Studien zur Gastarbeiterfrage mit Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess 93

16.1. Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien – Gastarbeiter: Wirtschaftsfaktor und soziale Herausforderung 93

16.2. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen – Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte 98

17. Die Verhandlungen über ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz zwischen den Interessensverbänden 102

18. Der Ministerialentwurf des Bundesministeriums für soziale Verwaltung für ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz aus dem Mai 1974 106

19. Die Stellungnahmen der Interessensvertreter zu dem Ministerialentwurf vom Mai 1974 111

19.1. Stellungnahme der Arbeitgeberseite 111

19.2. Stellungnahme der Arbeitnehmerseite 115

20. Die Verhandlungen der Sozialpartner und des Bundesministeriums für soziale Verwaltung und die daraus resultierende Regierungsvorlage zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer 119

21. Die Absegnung der Regierungsvorlage durch den Ministerrat 128

22. Die Behandlung und Verabschiedung der Regierungsvorlage 1451 im Parlament . 130

22.1. Die Behandlung der Regierungsvorlage 1451 im Sozialausschuss am 11. März 1975 130

22.2. Die Beschlussfassung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes im Nationalrat am 20. März 1975 132

22.3. Die Behandlung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes im österreichischen Bundesrat am 4. April 1975 137

23. Die mediale Berichterstattung über das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz 139

24. Ausblick: Die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Gastarbeiterbeschäftigung in der Krise 142

25. Schlussbetrachtung und Resümee 145

Quellenverzeichnis 158

Zusammenfassung 170

Lebenslauf 172

Danksagung

Ich möchte diese Stelle meiner Diplomarbeit dazu nutzen, um einigen Menschen, die eine wichtige Rolle in meinem Weg durchs Studium gespielt haben, meinen aufrichtigen Dank auszudrücken.

An erster Stelle stehen hierbei natürlich meine Eltern Karl und Maria, ohne deren Unterstützung ich nie hätte studieren können. Darüber hinaus gilt ihnen mein besonderer Dank auch dafür, dass sie mir die freie Wahl des Ausbildungsweges zugestanden haben.

Des Weiteren möchte ich mich bei meinem Betreuer, Dr. Peter Eigner ganz herzlich bedanken; er war mir eine große Hilfe beim Verfassen und Korrigieren der Diplomarbeit und hat mir insgesamt große Freiräume gelassen.

Schlussendlich möchte ich mich auch noch bei folgenden Personen bedanken, die mich bei meinem Studium unterstützt haben: Zu nennen sind Frau Mag. Helen Bito, Frau Dr. Andrea Brait und Herr Dr. Wolfgang Schmale.

Auch meinen vielen Kommilitonen, Freunden und Bundesbrüdern, welche während meines Studentendaseins treue Begleiter waren, gilt mein besonderer Dank.

1. Einleitung

1.1. Fragestellung

Wie der Migrationsforscher August Gächter feststellte, ist der „…Umgang Österreichs mit Zu- und Einwanderern (…) seit Beginn der zwanziger Jahre von der Idee dominiert, sich vor ihnen schützen zu müssen“.[1] Diese Haltung hat sich unweigerlich im Gesetzgebungsprozess niedergeschlagen, in dem eine Grundmaxime lautete, und noch immer lautet, dass ausländische Arbeitnehmer, die nicht mehr benötigt werden, das Land zu verlassen hätten.[2] In der Zweiten Republik setzte nach den Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges und den unmittelbaren Wiederaufbaujahren ein immenses Wirtschaftswachstum ein. Verbunden mit den schwachen Geburtenjahrgängen der Nachkriegszeit führten beide Komponenten dazu, dass zu Beginn der 1960er-Jahre ein Arbeitskräftemangel drohte. Mit dieser Entwicklung stand Österreich nicht alleine da, auch viele westeuropäische Länder waren davon betroffen. Als Lösungsweg griff man auf die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer zurück, welche ab den 1960er-Jahren planmäßig nach Österreich geholt wurden. Im Zuge der Arbeit wird zumeist der zeitgenössische Terminus Gastarbeiter verwendet werden, auch wenn man heutzutage eher von Arbeitsmigranten spricht. Diese Gastarbeiter sollten im Rotationsprinzip jeweils maximal ein Jahr im Land bleiben und danach wieder in ihre Heimatländer zurückkehren. Eine dauerhafte Ansiedlung war nicht vorgesehen und zu Beginn auch von den meisten Gastarbeitern nicht geplant. Zu Beginn der 1970er-Jahre explodierten die Gastarbeiterzahlen aufgrund der Hochkonjunktur und es schien, als ob die Wirtschaft nur noch wachsen könnte. Dieser Prozess kam mit dem ersten Ölpreisschock und der beginnenden weltweiten Rezession zu einem jähen Ende. Hinzu traten demographische Veränderungen in der österreichischen Bevölkerung, aber auch bei den Gastarbeitern. All dies führte zu einem Umdenken bei den Verantwortlichen und es kam endlich zu ernsthaften Bemühungen, die bisher immer noch gültige reichsdeutsche Verordnung von 1933 durch ein neues, österreichisches Ausländerbeschäftigungsgesetz zu ersetzen. Folgende Fragestellungen sollen daher in dieser Arbeit beantwortet werden:

- Wie sah die rechtliche Entwicklung der Ausländerbeschäftigung in der Zweiten Republik Republik bis zum Beginn der wirtschaftlichen Rezession 1974 aus?

---

1 August *Gächter*, Ausländerpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg zwischen Assimilation und Ausgrenzung. In: Flemming *Talbo Stubkjaer*, Österreich. Kultur und Identität – heute und vor 100 Jahren (Odense 2000) 107-128, 113, im Folgenden zit. als: *Gächter*, Ausländerpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg (wie Anm. 1).

2 Vgl. *Gächter*, Ausländerpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg (wie Anm. 1) 115.

- Wer waren die maßgeblichen Entscheidungsträger bei der Regelung der Ausländerbeschäftigung in Österreich?
- Wie gestalteten sich die Verhandlungen um das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz von 1975?
- Was waren die wesentlichen Streitpunkte in den Verhandlungen?
- Wer konnte sich in welchen Bereichen durchsetzen?
- Auf welchen älteren Regelungen fußte das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz?

Mit der Beantwortung dieser Fragen soll zum tieferen Verständnis einer so wichtigen Thematik wie der Ausländerbeschäftigung beigetragen werden. Keiner der damaligen Zeitgenossen konnte sich ausmalen, welche langfristigen Folgen die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer für die österreichische Gesellschaft haben sollten. Die heutige mulitkulturelle Zusammensetzung der österreichischen Bevölkerung ist ohne ein Wissen um die Gastarbeiterbeschäftigung nicht zu verstehen.

1.2. Forschungsstand

Zu Beginn der Arbeit ist es notwendig, sich den Forschungsstand über die angedachte Thematik zu vergegenwärtigen. Es gibt eine große Anzahl an Publikationen und Studien zur Gastarbeiterbeschäftigung in Österreich. Zeitgenössische Untersuchungen zur Gastarbeiterthematik gab es etwa von Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Dieser verfasste unter anderem eine Studie über die *Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte* (1976). Grundlage dieser Studie war wiederum eine vorangehende Untersuchung des Arbeitskreises für ökonomische und soziologische Studien mit dem Titel *Gastarbeiter – Wirtschaftliche und soziale Herausforderung* (1973). Beide Studien beleuchten die Gastarbeiterfrage aus zeitgenössischer Sicht und sind von den Sozialpartnern iniziert bzw. maßgeblich mitgestaltet worden. Sie stellen auch die ersten großen wissenschaftlichen Untersuchungen zur Gastarbeiterbeschäftigung dar. Wesentliche Themen beider Studien sind die Frage der Unterbringung der Gastarbeiter sowie ihrer möglichen Integration in die österreichische Gesellschaft. Die Beiratsstudie legt den Fokus auf die ökonomischen und sozialen Aspekte der Gastarbeiterbeschäftigung und versucht schlussendlich Empfehlungen für die Politik geben zu können. Ebenfalls noch als zeitgenössisch kann die Dissertation *Die Beschäftigung von Gastarbeitern im Wirtschaftsverlauf – unter besonderer Berücksichtigung der Rezession* (1976) von Stefanie Battenfeld gelten. Wie der Titel schon erkennen lässt, geht es der Volkswirtschaftlerin vor allem um die Analyse der wirtschaftlichen Bedeutung der Gastarbeiterbeschäftigung. Wesent-

licher Aspekt ist dabei auch der Umgang mit den Gastarbeitern in der Rezession seit 1974. Dabei arbeitet sie Wechselwirkungen zwischen dem Konjunkturverlauf und der Gastarbeiterbeschäftigung heraus.[3] Knapp danach (1978) erschien der Sammelband *Ausländerpolitik im Konflikt – Arbeitskräfte oder Einwanderer? Konzepte der Aufnahme- und Entsendeländer* des Soziologen Ernst Gehmacher. Dieser verfolgte einen länderübergreifenden Ansatz und befasste sich mit verschiedenen Konzepten von Aufnahme- und Entsendeländern. Danach flachte die Pulbikationstätigkeit deutlich ab. Erwähnenswert ist noch der Artikel *Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985. Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft* von Helga Matuschek im Journal für Sozialforschung aus dem Jahr 1985. Darin gibt die Autorin einen Überblick über die österreichische Politik bezüglich der Gastarbeiter. Enthalten ist diesbezüglich auch eine knappe Beschreibung der Verhandlungen um das Ausländerbeschäftigungsgesetz 1975. Abgesehen von dieser Arbeit fand nun lange Zeit keine wesentliche Publikationstätigkeit mehr zu der Thematik statt. Erst wieder für 1995 ist die Publikation *Einwanderungsland Österreich?* von Fassmann und Münz zu nennen, darin nimmt die Gastarbeiterbeschäftigung jedoch lediglich einen kleinen Rahmen ein. Ein wichtiges Werk für die Fragestellung dieser Arbeit stellt die Diplomarbeit *Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung in Österreich* (1996) von Eveline Wollner dar. Sie analysiert darin die Ausländerbeschäftigung und die Anwerbung sowie die Verhandlungen um den gescheiterten Gesetzesentwurf zu Beginn der 1960er-Jahre. Vom Forschungsansatz erfüllt sie damit eine zeitliche Vorgängerfunktion zu dieser Arbeit. Der große Unterschied liegt jedoch darin, dass ihre Arbeit thematisch Ende der 1960er-Jahre endet und sie die Veränderungen durch die Rezession, den Anwerbestopp sowie die Thematik des Ausländerbeschäftigungsgesetzes von 1975 daher gänzlich unbeachtet lässt. Wenig später (2000) erschien der Sammelband *Österreich – Kultur und Identität heute und vor 100 Jahren*, darin ist ein Aufsatz des Migrationsforschers August Gächter enthalten. Dieser untersucht die Ausländerpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg und führt damit die Analyse Matuscheks zeitlich fort. In jüngerer Zeit haben sich zwei umfangreiche Ausstellungen mit der Gastarbeiterthematik befasst. Zu nennen ist als erstes die Ausstellung *GASTARBAJTERI – 40 Jahre Arbeitsmigration* der Nichtregierungsorganisation *Initiative Minderheiten*, welche 2004 im Wien Museum stattfand. Hierzu wurde auch ein entsprechender Sammelband herausgegeben sowie eine eigene Homepage online gestellt. Sie stellte die Gastarbeiter als Menschen in den Mittelpunkt. Einige Jahre später (2010) folgten, ebenfalls von der *Initiative Minderheiten* initiert, zwei Ausstellungen *Living Across.*

[3] Vgl. Stefanie *Battenfeld*, Die Beschäftigung von Gastarbeitern im Wirtschaftsverlauf – unter besonderer Berücksichtigung der Rezession (ungedruckte geisteswissenschaftliche Dissertation Universität Wien 1976) 506.

Spaces of Migration sowie *Kreativität und Kontroversen migrantischer Musikszenen*. Sie stellten sich von der Herangehensweise in die Tradition der zuvor genannten Ausstellung und fanden in Zusammenarbeit mit der Akademie der bildenden Künste und Wienbiliothek statt. Auch zu diesen Ausstellungen wurde ein entsprechender Sammelband herausgegeben. Als einzelner Aufsatz ist noch der Artikel *Migration & Labor Markets – Political Discourse in Austria* von Stefanie Mayer aus dem Jahr 2009 zu nennen. Die Autorin zieht darin einen historischen Bogen von der Ersten Republik bis in die Gegenwart. Die beiden jüngsten Arbeiten zur Thematik der Ausländerbeschäftigung sind eine Diplom- und eine Masterarbeit an der Universität Wien. In ihrer Diplomarbeit (2010) untersucht Silvia Herburger die Thematik Arbeitsmigration und Alter anhand von Interviews die sie mit ehemaligen Gastarbeitern verfasst hat. Die Masterarbeit *Rotation oder Integration* (2011) von Marion Bacher wiederum vergleicht die unterschiedliche Herangehensweise an die Gastarbeiterbeschäftigung in Schweden und in Österreich. Dabei wird dem schwedischen Integrationsmodell das österreichische Rotationsprinzip gegenübergestellt.

Aus dieser – keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebenden – Übersicht über den Forschungsstand geht klar hervor, dass es bereits eine vielfältige Beschäftigung mit der Gastarbeiterthematik gab und gibt. Keine der genannten Publikationen oder Studien hat sich jedoch ausführlich mit der Genese des Ausländerbeschäftigungsgesetzes 1975 befasst. Dieser Aspekt ist bis dato, bis auf kurze überblicksartige Erwähnungen, gänzlich unbeachtet geblieben. Überdies ist auch bei der Lektüre dieser wenigen Beiträge klar erkenntlich, dass eine tiefere Auseinandersetzung mit den hier analysierten Quellen unterblieben ist. Aufgrund dieses Umstandes versucht die vorliegende Arbeit die genannte Forschungslücke – in Form der oben angeführten Forschungsfragen – anhand eines ausführlichen Quellenstudiums zu schließen.

1.3. Aufbau der Arbeit

Eines der Ziele der Arbeit war es, im Hinblick auf ein notwendiges Hintergrundwissen für die Verhandlungen um ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz in den 1970er-Jahren, die gesamte rechtliche Entwicklung der Ausländerbeschäftigung in der Zweiten Republik widerzugeben. Hiezu musste jedoch bereits zeitlich früher eingesetzt werden, weshalb das erste Gesetz, welches Erwähnung findet, das Inlandarbeiterschutzgesetz von 1925 ist. Dabei wird vor allem auf die Inflation und ihre ökonomischen Auswirkungen sowie die Regelung der altösterreichischen Staatsbürgerschaften eingegangen. Eine wesentliche Rolle im gesamten Verlauf der rechtlichen Entwicklung stellte die reichsdeutsche Verordnung über ausländische Arbeitnehmer aus dem Jahr 1933 dar. In den ersten Kapiteln werden daher diese Verordnung

sowie ihre Änderungen in der Zweiten Republik detailliert dargestellt. Im Anschluss folgt ein Überblick über die Institution der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft, denn diese stellte eine wesentliche Größe in der gesamten Thematik der Ausländerbeschäftigung dar. Aus diesem Grund wird auch versucht, die Einflussmöglichkeiten der verschiedenen Sozialpartner auf den politischen Gesetzgebungsprozess zu beleuchten. Danach werden der gescheiterte Gesetzesentwurf über ein Ausländerbeschäftigungsgesetz zu Beginn der 1960er-Jahre sowie die Lösung im Raab-Olah-Abkommen 1961 thematisiert. Beiden Kapitel ist zur entsprechenden Kontextualisierung eine Analyse der wirtschaftlichen und arbeitmarktmäßigen Gegebenheiten vorangestellt. Besondere Erwähnung finden darin die Verschärfung des Arbeitskräftemangel in dieser Zeit, als Ursache für die folgende Gastarbeiteranwerbung, sowie die zuvor erfolgte bevorzugte Integration der Volksdeutschen nach dem Zweiten Weltkrieg. Einen wesentlichen Teil in der Arbeit nimmt nun die Regelung der Gastarbeiterfrage durch Kontingente ein. Dabei wird auf die Entstehung dieses *modus vivendi*, den rechtlichen Graubereich und die zahlenmäßige Entwicklung der Kontingente eingegangen. Im Anschluss folgt eine Darstellung der Anwerbepraktiken, dabei werden sowohl die offiziellen als auch die inoffiziellen Methoden der Touristenbeschäftigung dargestellt. Den historischen Wendepunkt in der Gastarbeiterbeschäftigung und Ausgangspunkt für die verstärkten Bemühungen um ein neues, österreichisches Ausländerbeschäftigungsgesetz stellen nun der erste Ölpreisschock, die wirtschaftlich veränderten Gegebenheiten mit der beginnenden Rezession und die demographischen Veränderungen dar. Als exemplarisches Ereignis wird das Ende der Betreuungsstelle am Wiener Südbahnhof gebracht. Eine wesentliche Rolle in der Arbeit, im Hinblick auf das folgende Ausländerbeschäftigungsgesetz, stellt nun der Erlass vom 1. März 1974 dar. In diesem Kapitel werden der Anwerbestopp 1974 und der versuchte Abbau der Gastarbeiter beschrieben. Im Anschluss wird mit der kurzen Vorstellung zweier Studien der zeitgenössische wissenschaftliche Rahmen dargestellt. Als Abschluss und wesentlichster Teil der Arbeit werden nun die langwierigen Verhandlungen um ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz analysiert. Dabei spannt sich der Bogen von den gescheiterten sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen, über den Ministerialentwurf, die Stellungnahmen der Sozialpartner, die Verhandlungen im Ministerium bis hin zur neuen Regierungsvorlage und deren Absegnung im Parlament. Den Abschluss der Arbeit bildet eine Darstellung der medialen Reaktion auf das neue Gesetz.

1.4. Quellen

Wesentliches Ziel beim Verfassen der Arbeit war es, bei der Beantwortung der oben gegannten Fragestellungen nicht nur auf Sekundärquellen zurückzugreifen, sondern direkt *ad fontes*

zu gehen. Aus diesem Grund wurden diverse Archive aufgesucht, um entsprechende, oftmals auch bisher unveröffentliche Primärquellen einzusehen. Dabei wurden im Archiv der Wirtschaftskammer die Akten zur Anwerbekommission in Istanbul, Protokolle von Vorstands- sowie Präsidialsitzungen der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Protokolle der Sitzung von Kammertagen, diverse Jahres- und Wochenberichte sowie der Ministerialentwurf über ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz aus dem Jahr 1974 und die entsprechende Stellungnahme der Bundeskammer hiezu eingesehen. Auf Seiten der Arbeitnehmervertretungen wurden aus dem ÖGB-Pressearchiv Tätigkeitsberichte, Pressedienste, Nachrichtendienste, Rednerdienste sowie Artikel in gewerkschaftlichen Zeitschriften eingesehen. Des Weiteren wurde auch das Archiv der Bundesarbeitskammer aufgesucht. Aus diesem wurden wiederum Jahrbücher, Protokolle der Hauptversammlung des Österreichischen Arbeiterkammertages sowie der Vollversammlung der Kammer für Arbeiter und Angestellte in Wien und schlussendlich die Stellungnahme der Bundesarbeitskammer zum Ministerialentwurf über ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz verwendet. Aus den Beständen der Arbeiterkammer Wien (SOWIDOK) stammen die zeitgenössischen Zeitungs- und Zeitschriftenartikel in dieser Arbeit, welche sich vor allem mit der medialen Reaktion auf das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz befassen. Wesentliche Rechercharbeiten fanden im Österreichischen Staatsarchiv statt. Hier wurden im Archiv der Republik sämtliche Kartons der Sektion III des Bundesministeriums für soziale Verwaltung aus den Jahren 1974 und 1975 durchgesehen. Des Weiteren auch das Ministerratsprotokoll zum Ausländerbeschäftigungsgesetz. Bei diesen Recherchen wurden viele bisher unveröffentlichte Quellen in dieser Arbeit zugänglich gemacht. Ähnliches gilt für zwei Protokolle des Bundesparteivorstandes der Österreichischen Volkspartei, welche im Karl von Vogelsang Institut eingesehen wurden. Schlussendlich wurden noch diverse stenographische Protokolle des Parlaments im Zeitrahmen von 1952 bis 1975 sowie verschiedene Gesetze und Erlässe (Verordnungen) als Quellen für die Arbeit herangezogen. Aufgrund der umfangreichen Recherchetätigkeiten basiert ein großer Teil der Arbeit, vornehmlich ab der Mitte, direkt auf Primärquellen und gibt daher einen unmittelbaren Einblick in die Genese des Ausländerbeschäftigungsgesetzes 1975.

1.5. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Einbettung der Thematik

An dieser Stelle soll der untersuchte Zeitraum, im Speziellen die 1960er- und 1970er-Jahre, von einer größeren Perspektive heraus betrachtet werden. Dieser Schritt soll einer besseren allgemeinen wirtschafts- und sozialgeschichtlichen Kontextualisierung der kommenden Ereignisse dienen. Die 1960er- und 1970er-Jahre werden deshalb in den Mittelpunkt der Be-

trachtung gerückt, da in diesen Zeitraum der Beginn und der Höhepunkt der Gastarbeiterbeschäftigung sowie die Verhandlungen zum neuen Ausländerbeschäftigungsgesetz fielen. Die österreichische Gesellschaft war in dieser Zeit tiefgreifenden Umwälzungen unterworfen. Dieser Umstand zeigte sich etwa an der Verschiebung der Arbeitssektoren. Der primäre Wirtschaftssektor büßte enorm an Bedeutung, sowohl wirtschaftlich als auch personell gesehen, ein, dafür konnte der tertiäre Sektor kräftig expandieren. Ebenso nahmen der Anteil der Selbstständigen und der der Arbeiter deutlich ab, der typische Beschäftigte dieser neuen Zeit war der Angestellte.[4] Insgesamt begann in den späten 1960er-Jahren der Übergang zur „postindustriellen Gesellschaft"[5]. Kennzeichen der Zeit waren unter anderem eine verstärkte Säkularisierung, der Beginn der zweiten Frauenbewegung, ein verstärktes Konsumbedürfnis, das Streben nach individueller Verwirklichung und eine allgemeine Abneigung von Autoritäten. Diese äußerte sich etwa in der linksgerichteten Studentenrevolte von 1968.[6] Insgesamt gesehen kann von einer Modernisierung der Gesellschaft gesprochen werden. Auf politischer Ebene bezeichnete Ernst Hanisch diesen Zeitraum und darüber hinaus die Periode bis zur Mitte der 1980er-Jahre als „Ära des sozialliberalen Konsenses"[7]. Der wirtschaftliche Aufschwung der 1960er-Jahre bis zur Mitte der 1970er-Jahre ermöglichte einen noch nie dagewesenen Ausbau des Sozialstaates und ließ den Traum vom Wohlstand für alle für doch viele wahr werden. Wirtschaftlich gesehen ging 1962 das „Wirtschaftswunder"[8] der Nachkriegszeit zu Ende und wurde von einer vorübergehenden Phase des schwächeren Wirtschaftswachstums abgelöst. In dieser „Strukturkrise"[9] wurden aber immer noch, für heutige Verhältnisse beachtliche, durchschnittliche Wachstumsraten von 4,2 Prozent pro Jahr erreicht. Wesentlichen Anteil am schwächeren Wachstum hatte die deutliche Abschwächung des Industriewachstums, im Vergleich zu den Zeiten der Wirtschaftswunderjahre.[10] Ein zweites großes Thema der Zeit war die steigende Inflation. Diese lag zwischen 1962 und 1967 bei durchschnittlich 3,6 Prozent und sollte sich zu Beginn der 1970er-Jahre noch enorm erhöhen, wie später noch näher dargelegt werden wird. Aufgrund des sich ab 1962 verschärfenden Arbeitskräftemangels, der unter anderem ein Grund für das Zustandekommen des Raab-Olah-Abkommens war, hatten

---

4 Vgl. Ernst *Hanisch*, Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert (Österreichische Geschichte, Wien 1994) 456, im Folgenden zit. als: *Hanisch*, Der lange Schatten des Staates (wie Anm. 4).

5 *Hanisch*, Der lange Schatten des Staates (wie Anm. 4) 456.

6 Vgl. *Hanisch*, Der lange Schatten des Staates (wie Anm. 4) 456.

7 *Hanisch*, Der lange Schatten des Staates (wie Anm. 4) 457.

8 Felix *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte. Von der Antike bis zur Gegenwart (Wien/Köln/Weimar ^{2}2013) 319, im Folgenden zit. als: *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8).

9 *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 319.

10 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 320.

die Gewerkschaften gute Verhandlungspositionen bei den jährlichen Lohnverhandlungen. Die hohen Lohnsteigerungen führten zu einem dementsprechenden Anstieg der Preise und heizten somit die Inflation weiter an. Als weiterer Negativpunkt können die mit den hohen Lohnabschlüssen verbunden steigenden Arbeitskosten gezählt werden. Diese bedeuteten einen nicht unwesentlichen wirtschaftlichen Wettbewerbsnachteil, obgleich auch viele westeuropäische Staaten von ähnlichen Problemen betroffen waren. Eine wesentliche Größe im behandelten Zeitraum stellte die Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft dar, welche später noch genauer behandelt werden wird. Diese hatte bereits zu den Zeiten der Preis-Lohn-Abkommen starken Einfluss auf die österreichische Politik ausgeübt, nun konnte sie diesen zurückgewinnen.[11] Entsprechend ihrer Trägerorganisationen beschränkte sich ihre Tätigkeit aber auf die Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik, worunter eben auch die Arbeitsmarktpolitik und die Gastarbeiterfrage fielen. Die Zusammenarbeit der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter miteinander bzw. mit dem Staat war zwar kein rein österreichisches Phänomen, eine solche fand sich auch in einigen westeuropäischen Staaten, sie erreichte aber zweifellos hier die stärkste Ausprägung. Ursachen dafür lagen laut Felix Butschek in den negativen Erfahrungen des Bürgerkriegs, der NS-Zeit, als auch der alliierten Besatzungszeit.[12] Auf die starken politischen Verflechtungen mit den beiden damaligen Großparteien wird ebenfalls später noch eingegangen werden. Auf politischer Ebene beendete die ÖVP-Alleinregierung von Josef Klaus ab 1966 die Ära der Großen Koalition, welche die Geschicke Österreichs in der Nachkriegszeit gelenkt hatte. Unter Klaus kam es zu seiner großen Bildungsoffensive, viele höhere Schulen und auch Universitäten wurden gegründet. In Kombination mit dem Ausbau des Stipendiensystems förderte dies den Besuch höhere Schulen und der Universitäten.[13] Darüber hinaus schmiedete Klaus 1968 gemeinsam mit seinem Finanzminister Stefan Koren den sogenannten Koren-Plan, der die Wirtschaft aus der Strukturkrise bringen sollte, mit Erfolg, wie sich schon bald zeigen sollte. Die Jahre 1968 bis 1973 bescherten Österreich mit einem jährlichen Wachstum von durchschnittlich 5 Prozent die längste Phase wirtschaftlicher Hochkonjunktur der Zweiten Republik. [14] Getragen wurde der Aufschwung vor allem von der Industrie, also jenem Sektor, der in der vorangegangenen Zeit der Strukturkrise am meisten gelitten hatte.[15] Hier war es im Zuge der Krise zu notwendigen strukturellen Reformen gekommen, deren Früchte jetzt geerntet werden konnten. Die Industrie war neben dem Bausektor und der Tou-

---

11 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 330.

12 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 333.

13 Vgl. Roman *Sandgruber*, Ökonomie und Politik. Österreichische Wirtschaftsgeschichte vom Mittelalter bis zur Gegenwart (Österreichische Geschichte, Wien 1995) 486, im Folgenden zit. als: *Sandgruber*, Ökonomie und Politik (wie Anm. 13).

14 Vgl. *Sandgruber*, Ökonomie und Politik (wie Anm. 13) 487.

15 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 335.

rismusbranche, alles Bereiche, die gerade in der Zeit der Hochkonjunktur enormen Arbeitskräftebedarf zeigten, hauptverantwortlich für den nun steigenden Bedarf an Gastarbeitern. Daneben wirkte sich die Annäherung an die EWG, diese begann die Zollschranken zu den EFTA-Staaten abzubauen, positiv auf den österreichischen Export aus, was die Konjunktur weiter beflügelte.[16] Die wirtschaftliche Hochkonjunktur trug wesentlich zur Explosion der Gastarbeiterzahlen bei. Ohne diese Phase der wirtschaftlichen Prosperität hätte sich die Gastarbeiterthematik ganz anders entwickelt und nie die Auswirkungen zeigen können, welche auch noch heute spürbar sind. Bereits nach nur einer Legislaturperiode wurde Josef Klaus von Bruno Kreisky abgelöst. Dieser führte laut Roman Sandgruber den Wirtschaftskurs seines Vorgängers bis zum Beginn der Krise 1974 beinahe unverändert weiter fort. Viele positive langfristige Maßnahmen der Regierung Klaus kamen jetzt erst zum Tagen. Mit dem Beginn der Rezession kam es schließlich zu einem Wechsel in der sozialistischen Politik. Im Zuge der Krise trat ein Phänomen zu Tage, das man seit Beginn der 1960er-Jahre in diesem Ausmaß nicht mehr kannte: Arbeitslosigkeit. Diese hatte im Jahr 1953 mit 8,8 Prozent den Höhepunkt in der Nachkriegszeit erreicht. Danach war sie deutlich abgefallen und 1962 hatte man mit 2,6 Prozent die Vollbeschäftigung erreicht.[17] Auf diesem Niveau war sie auch während der Jahre der Strukturkrise bis 1968 verblieben. Mit dem Beginn der Hochkonjunkturphase war sie deutlich abgesunken und hatte 1973 den Tiefpunkt mit 1,2 Prozent erreicht.[18] Bis zum Beginn der 1960er-Jahre konnte der Arbeitskräftemangel noch durch Freisetzungen aus dem primären Wirtschaftssektor ausgeglichen werden. Ab dann waren jedoch auch diese Ressourcen aufgebraucht, was Rufe seitens der Unternehmervertreter nach der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte hatte laut werden lassen. In den ersten Jahren der 1970er-Jahre wurden nun aber demographische Veränderungen früherer Zeiten schlagend. Der Babyboom der Wirtschaftswunderjahre hatte sich von der Mitte der 1950er-Jahre bis zum Jahr 1963 erstreckt, wo er seinen Höhepunkt erreicht hatte.[19] Diese Generation trat nun gleichzeitig mit dem Beginn der Krise Mitte der 1970er-Jahre in den Arbeitsprozess ein, eine äußerst negative Mischung. Im Zuge des krisenbedingten Anstiegs der Arbeitslosigkeit setzte Kreisky daher gemeinsam mit seinem Finanzminister Hannes Androsch „… mit einer expansiven Budgetpolitik auf den Vorrang der Vollbeschäftigung…“[20]. Durch den Umstieg auf eine Hartwährungspolitik, weg von der jahrzehntelang durch die ÖVP favorisierten Weichwährungspolitik, sollte gleichzeitig die Inflation gedrosselt werden. Bekannt wurde diese spezifische Art der

---

16 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 336.
17 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 338.
18 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 338.
19 *Vgl. Sandgruber*, Ökonomie und Politik (wie Anm. 13) 494.
20 *Sandgruber*, Ökonomie und Politik (wie Anm. 13) 488.

Deficit-spending-Politik unter dem Schlagwort „Austro-Keynesianisums“[21]. Die Kehrseite davon war der zuerst langsame, aber jedoch mit der Zeit immer schneller wachsende Schuldenstand der Republik. Der legendäre Ausspruch Kreiskys „Mir sind ein paar Milliarden Schilling Schulden lieber als ein paar hunderttausend Arbeitslose“[22] sollte eine schwere Bürde für die nachfolgenden Generationen bedeuten.

2. Inflation und Optionsmöglichkeit als Rahmen für die Regelung der Ausländerbeschäftigung in der Ersten Republik

Ziel dieses Kapitels soll es sein, einen Einstieg in die legislative Regelung der Ausländerbeschäftigung in Österreich zu geben. Auf dieser Basis wird in den nachfolgenden Kapiteln die allgemeine Entwicklung dieser Thematik in der Zweiten Republik bis zur Neuregelung der Ausländerbeschäftigung durch das Ausländerbeschäftigungsgesetz von 1975 dargelegt. Dabei handelt es sich um einen Zeitraum von immerhin 30 Jahren (1945-1975). Dieses Vorgehen ist absolut notwendig, um das Ausländerbeschäftigungsgesetz 1975 in den entwicklungsmäßigen Kontext einbetten zu können. In der Ersten Republik regelte das Inlandarbeiterschutzgesetz (BGBl. 457/1925) die Zulassung ausländischer Arbeitnehmer zum österreichischen Arbeitsmarkt.

Bei der Entstehung dieses Inlandarbeiterschutzgesetzes müssen zur besseren Kontextualisierung zweierlei Parameter genannt werden. Zum einen ist kurz auf die wirtschaftliche Entwicklung dieser Zeit, zum anderen auf die Regelung der Staatsbürgerschaften nach dem Zerfall der Doppelmonarchie einzugehen. Nach dem Umbruch von 1918 wurde aus zeitgenössischer Sicht von der „ökonomischen Lebensunfähigkeit“[23] der neuen Republik Deutsch-Österreich ausgegangen. Aus diesem Grund befürworteten viele politische Kräfte den Anschluss an das Deutsche Reich oder zumindest Zollunionen mit den Nachfolgestaaten Österreich-Ungarns. Nichtsdestotrotz profitierte in der unmittelbaren Nachkriegszeit die österreichische Wirtschaft, hier vor allem der Industriesektor, von der durch die Inflation verbesserten Wettbewerbsfähigkeit. Dieses „Kartenhaus der inflationären Scheinkonjunktur“[24] brachte vorübergehend sogar die Vollbeschäftigung. Im März 1924, mit dem Wiener Börsenkrach, endete diese Phase jedoch abrupt und erst ab 1926 sollte es wieder zu einem langsamen wirtschaftlichen

---

21 *Sandgruber*, Ökonomie und Politik (wie Anm. 13) 488.

22 *Sandgruber*, Ökonomie und Politik (wie Anm. 13) 490.

23 Peter *Berger*, Der Donauraum im wirtschaftlichen Umbruch nach dem Ersten Weltkrieg (ungedruckte geisteswissenschaftliche Dissertation Universität Wien 1979) 556, im Folgenden zit. als: *Berger*, Der Donauraum (wie Anm. 23)

24 *Berger*, Der Donauraum (wie Anm. 23) 580.

Aufschwung bis 1929 kommen.[25] Mag die Inflation kurzfristig der Wirtschaft Vorteile gebracht haben, so war die Entwicklung für den Währungs- und Staatshaushalt nach 1918 auf lange Sicht gesehen katastrophal. Die österreichische Währung brach nach dem Krieg vollständig zusammen.[26] Bereits 1922 erhielt man die Genfer Anleihe, um vornehmlich den Währungs- und Staatshaushalt zu sanieren.[27] Aus diesem Grund wurde das Geld der Anleihe unter dem rigiden Diktat des Völkerbund-Generalkomissärs auch nicht dazu verwendet, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. In Anbetracht der Krise ab 1924 wurde das Kontrollmandat des Völkerbund-Generalkomissärs in Wien sogar bis 1926 verlängert.[28] Als Konsequenz der Krise und der strikten Sparpolitik war die Arbeitslosigkeit in Österreich im Jahr 1925, als das besagte Gesetz verabschiedet wurde, auf 11,7 Prozent gestiegen.[29] Dementsprechend hatte man kein Interesse an ausländischen Arbeitskräften, sondern suchte vielmehr die österreichischen Arbeitnehmer zu schützen.

Als zweiter Parameter, neben den skizzierten wirtschaftlichen Erwägungen, muss noch die in der unmittelbaren Nachkriegszeit akute Frage der Regelung der altösterreichischen Staatsbürgerschaften genannt sein. Diese Regelung war wichtig, um überhaupt zu bestimmen, wer denn eigentlich ein Ausländer und wer ein Staatsbürger war. Am 5. Dezember 1918 wurde das neue deutsch-österreichische Staatsbürgerschaftsrecht verkündet.[30] Paragraf 1 regelte dabei die Staatsbürgerschaftsfrage:

> Deutschösterreichische Staatsbürger sind alle Personen, die zur Zeit der Kundmachung dieses Gesetzes in einer Gemeinde der Deutschösterreichischen Republik heimatberechtigt sind.[31]

Mit der Formulierung „heimatberechtigt“[32] wurde auf eine altösterreichische Regelung zurückgegriffen, die hier jedoch nicht genauer ausformuliert werden kann. Darüber hinaus konnten jedoch auch Personen die Staatsbürgerschaft erlangen, wenn sie den ordentlichen Wohnsitz nach dem 1. August 1914 nach Deutsch-Österreich verlegt hatten bzw. in Zukunft innerhalb einer gewissen Frist hierher verlegen würden. Als Voraussetzung galt jedoch, dass sie in einer Gemeinde der ehemaligen Monarchie heimatberechtigt gewesen waren, mit Ausnahme Dalmatiens, Istriens und Galiziens. Mit dieser Regelung sollte den vielen deutschsprachigen

---

25 Vgl. *Berger*, Der Donauraum (wie Anm. 23) 581.
26 Vgl. *Sandgruber*, Ökonomie und Politik (wie Anm. 13) 354.
27 Vgl. *Berger*, Der Donauraum (wie Anm. 23) 433.
28 Vgl. *Berger*, Der Donauraum (wie Anm. 23) 580.
29 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 213.
30 Vgl. Hannelore *Burger*, Harald *Wendelin* (Hg.), Staatsbürgerschaft und Vertreibung. Vertreibung, Rückkehr und Staatsbürgerschaft. Die Praxis der Vollziehung des Staatsbürgerschaftsrechts an den österreichischen Juden (Wien 2002) 17, im Folgenden zit. als: *Burger, Wendelin* (Hg.), Staatsbürgerschaft und Vertreibung (wie Anm. 30).
31 Staatsgesetzblatt für den Staat Deutschösterreich, StGBl 1918/91 hier zit. nach: *Burger, Wendelin* (Hg.), Staatsbürgerschaft und Vertreibung (wie Anm. 30) 17.
32 Siehe Anmerkung 31.

Beamten, Eisenbahnern und Soldaten im nunmehrigen neuen Ausland eine Möglichkeit gegeben werden, für Deutsch-Österreich zu votieren.[33] Sie waren dann nicht mehr von den strengen Beschäftigungsanforderungen für Ausländer betroffen. Andererseits wurde damit auch erreicht, dass viele Ostjuden nicht die Möglichkeit auf die deutsch-österreichische Staatsbürgerschaft hatten, stammten diese doch vornehmlich aus Galizien.[34] Entsprechend diesem Gesetz wurde auch die Abwicklung der altösterreichischen Staatsbürgerschaften bei den Pariser Friedensverhandlungen durchgeführt. Auch hier wurde eine Optionsmöglichkeit für alle Nachfolgestaaten der Doppelmonarchie geschaffen und im Artikel 80 des Vertrages von St. Germain-en-Laye vom 10. September 1919 festgehalten:

> Personen, die in einem zur ehemaligen österreichisch-ungarischen Monarchie gehörigen Gebiet heimatberechtigt und dort nach Rasse und Sprache von der Mehrheit der Bevölkerung verschieden sind, können innerhalb eines Zeitraumes von sechs Monaten nach dem Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrages für Österreich, Italien, Polen, Rumänien, den serbisch-kroatisch-slowenischen Staat oder die Tschechoslowakei optieren, je nachdem die Mehrheit der Bevölkerung dort aus Personen besteht, welche die gleiche Sprache sprechen und derselben Rasse zugehörig sind wie sie.[35]

Auf die von rassischem Gedankengut motivierten Regelungen sei im Zuge dieser Arbeit nur kurz verwiesen. Dadurch wollte man, ähnlich wie beim Staatsbürgerschaftsgesetz, erreichen, dass vor allem die Ostjuden nicht in den Genuss dieser Optionsmöglichkeit kamen. Damit ist jedoch genug zur Kontextualisierung des Inlandarbeiterschutzgesetzes gesagt. Laut Stefanie Mayer hatte dieses, wie aus dem Titel bereits deutlich erkenntlich, vor allem den Schutz der österreichischen Arbeitnehmer vor ausländischer Konkurrenz zum Ziel, „…it established the privilege of Austrian citizens over foreign ones in the labor market sector.“[36] Bereits dieses Gesetz sah eine restriktive Zulassung ausländischer Arbeitnehmer zum österreichischen Arbeitsmarkt vor. Solche durften nur dann eingestellt werden, wenn es die heimische Arbeitnehmersituation zuließ.[37] Dieses Paradigma sollte sich auf legislativer Ebene durch die ganze Geschichte der Ausländerbeschäftigung im untersuchten Zeitraum ziehen.

---

33 Vgl. *Burger, Wendelin* (Hg.), Staatsbürgerschaft und Vertreibung (wie Anm. 30) 15.

34 Vgl. *Burger, Wendelin* (Hg.), Staatsbürgerschaft und Vertreibung (wie Anm. 30) 17.

35 *Burger, Wendelin* (Hg.), Staatsbürgerschaft und Vertreibung (wie Anm. 30) 18.

36 Stefanie *Mayer*, Migration & Labor Markets. Political Discourse in Austria. In: Stefanie *Mayer*, Mikael *Spang* (Hg.), Debating Migration. Political Discourses on Labour Immigration in Historical Perspective (Bozen/Innsbruck/Wien 2009) 25-73, 26, im Folgenden zit. als: *Mayer*, Migration & Labor Markets (wie Anm. 36).

37 Vgl. *Mayer*, Migration & Labor Markets (wie Anm. 36) 26.

3. Die reichsdeutsche Verordnung über ausländische Arbeitnehmer aus dem Jahr 1933 und deren Übernahme durch die Zweite Republik

3.1. Einführung – Entstehung der Verordnung und Inkraftsetzung in Österreich

Die kurze Erwähnung des besagten Inlandarbeiterschutzgesetzes erfolgte nur der Vollständigkeit wegen. Ein tieferer Einbezug dieses Gesetzes in die vorliegende Arbeit würde deren Ausmaß bei weitem sprengen. Daneben ist solch ein Schritt auch auf sachlicher Ebene nicht notwendig, war das Gesetz doch für die Regelung der Ausländerbeschäftigung in der Zweiten Republik nicht mehr relevant. Eine bei weitem größere Bedeutung kam auf diesem Gebiet der reichsdeutschen Verordnung über ausländische Arbeitnehmer vom 23. Jänner 1933 zu.[38] Diese Verordnung wurde nur wenige Tage vor der Machtübernahme der Nationalsozialisten und der Ernennung Adolf Hitlers zum Reichskanzler durch den Arbeitsminister Friedrich Syrup im Kabinett des Konservativen Kurt von Schleicher erlassen.[39] Ziel der Verordnung war es, in Anbetracht der schwierigen wirtschaftlichen Situation – das Deutsche Reich erholte sich gerade erst allmählich von der Weltwirtschaftskrise 1929 –, den deutschen Arbeitsmarkt vor ausländischen Arbeitnehmern zu schützen.[40] Im Zuge der Weltwirtschaftskrise von 1929 war es im Deutschen Reich zu Massenarbeitslosigkeit gekommen. Den höchsten Stand erreichte diese im Februar 1932 mit 6,13 Millionen Arbeitslosen. Diese enorme Zahl hatte sich bis zum Jahr 1933 nur marginal reduziert und betrug im Februar 1933 immer noch ca. sechs Millionen.[41] Hinzu kamen noch die „unsichtbaren Arbeitslosen“[42], dabei handelte es sich um Personen, die sich gar nicht mehr beim Arbeitsamt registrierten, da sie entweder keine Unterstützung mehr bekamen, oder die Hoffnung auf eine Arbeitsstelle bereits aufgegeben hatten. Aus diesem Grund schien den Verwantwortlichen eine strenge Regelung zum Schutz der deutschen Arbeitnehmer unbedingt von Nöten. Nach der Machtübernahme der Nationalsozialisten 1933 blieb die Verordnung weiterhin in Kraft. In Österreich, ab 1938 Ostmark und damit Teil des Deutschen Reiches, wurde diese Verordnung erst drei Jahre nach dem Anschluss 1938, nämlich 1941, eingeführt und ersetzte hier das eingangs erwähnte Inlandarbeiterschutzgesetz:

---

38 Vgl. Franz *Rauter*, Das Fremdarbeiterproblem in Innsbrucker Textil- und Bekleidungsbetrieben (Beiträge zur alpenländischen Wirtschafts- und Sozialforschung 145, Innsbruck 1972) 13, im Folgenden zit. als: *Rauter*, Das Fremdarbeiterproblem (wie Anm. 38).

39 Vgl. Ulrich *Herbert*, Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter (Berlin/Bonn 1986) 117, im Folgenden zit. als: *Herbert*, Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland (wie Anm. 39).

40 *Herbert*, Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland (wie Anm. 39) 117.

41 Vgl. Fritz *Blaich*, Der Schwarze Freitag. Inflation und Wirtschaftskrise (Deutsche Geschichte der neuesten Zeit, 3. Auflage München 1994) 60, im Folgenden zit. als: *Blaich*, Der Schwarze Freitag (wie Anm. 41).

42 *Blaich*, Der Schwarze Freitag (wie Anm. 41) 60.

„§ 1 Die Verordnung über ausländische Arbeitnehmer vom 23. Januar 1933 (…) [tritt] in den Reichsgauen Ostmark (…) am 1. April 1941 in Kraft.“[43] Die entsprechende „Verordnung zur Einführung der Verordnung über ausländische Arbeitnehmer und sonstige Vorschriften über ausländische Arbeiter und Angestellte in den Reichsgauen der Ostmark, im Reichsgau Sudetenland und im Gebiet der bisherigen Freistadt Danzig“[44] vom 24. Jänner 1941 war am 29. Jänner 1941 im DRGBl. veröffentlicht worden. Die reichsdeutsche Verordnung über ausländische Arbeitnehmer blieb von da an in Österreich bis zum 1. Jänner 1976 in Kraft, als sie schließlich nach mehr als dreißig Jahren vom Ausländerbeschäftigungsgesetz abgelöst wurde.[45] Aufgrund ihrer langen Gültigkeit und der Relevanz für die gesamte Thematik, wurde sie doch bei allen geplanten oder realisierten Neuerungen als Vorbild herangezogen, verdient sie eine besonders eingehende Betrachtung.

3.2. Die Regelung für den deutschen Arbeitgeber

Die Verordnung, welche im RGBl 5/1933 kundgemacht worden war,[46] fußte auf dem Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und regelte hier die Anwerbung und Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer.[47] Wie bereits erwähnt, implementierte sie einen restriktiven Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt.[48] Daher gestaltete sich auch das Verfahren für eine legale Beschäftigung im Deutschen Reich als sehr kompliziert, es wurde ein doppeltes Genehmigungsprozedere – sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer – implementiert. Im Abschnitt zwei der Verordnung wurde das Prozedere der Antragstellung für den Arbeitgeber geregelt. Jeder Arbeitgeber benötigte für die Beschäftigung eines ausländischen Arbeitnehmers eine eigene Genehmigung, die sogenannte Beschäftigungsgenehmigung[49] (§ 1). Eine solche wurde nur „…nach den Bedürfnissen der inländischen Wirtschaft, der Lage des inländischen Arbeitsmarktes (…) erteilt.“[50] Diese Beschäftigungsgenehmigung konnte verwehrt werden, wenn der Arbeitgeber zuvor bereits gegen die Auflagen bezüglich der An-

---

43 Verordnung zur Einführung der Verordnung über ausländische Arbeitnehmer und sonstige Vorschriften über ausländische Arbeiter und Angestellte in den Reichsgauen der Ostmark, im Reichsgau Sudetenland und im Gebiet der bisherigen Freistadt Danzig. In: DRGBL, Teil 1, Nr. 10 (Berlin 1941) 44-45, 44, im Folgenden zit. als: Verordnung zur Einführung der Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 43).

44 Verordnung zur Einführung der Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 43) 44.

45 Vgl. Eveline *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung in Österreich. Die Reform der Ausländerbeschäftigung und der Anwerbung bis Ende der 1960er Jahre (ungedruckte geisteswissenschaftliche Diplomarbeit Universität Wien 1996) 27, im Folgenden zit. als: *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45).

46 *Vgl. Mayer*, Migration & Labor Markets (wie Anm. 36) 27.

47 Vgl. Verordnung über ausländische Arbeitnehmer vom 23. Jänner 1933. In: DRGBL, Teil 1, Nr. 5 (Berlin 1933) 26-29, 26, im Folgenden zit. als: Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 47).

48 Vgl. *Herbert*, Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland (wie Anm. 39) 117.

49 Vgl. Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 47) 26.

50 Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 47) 26.

stellung ausländischer Arbeitnehmer verstoßen hatte (§ 3).[51] Die Gültigkeitsdauer der Beschäftigungsgenehmigung betrug höchstens ein Jahr und war nur für jeweils die bestimmte, beantragte Arbeitsstelle gültig (§ 4).[52] Das heißt, ein ausländischer Arbeitnehmer konnte innerhalb eines Betriebes nicht einfach die Arbeitsstelle wechseln. Verließ er die spezielle Arbeitsstelle, für die die Beschäftigungsgenehmigung ausgestellt worden war, erlosch diese sogleich. Beantragt werden musste die Beschäftigungsgenehmigung durch den jeweiligen Arbeitgeber beim jeweils örtlich zuständigen Arbeitsamt (§ 4). Die Entscheidungskompetenz über ihre Ausstellung lag grundsätzlich beim Vorsitzenden des Landesarbeitsamts. Um diesen zu entlasten, konnte diese Befugnis auch auf die jeweiligen Bezirksvorsitzenden übertragen werden.[53] Das Ergebnis musste dem Arbeitgeber schriftlich zugestellt werden (§ 7), dagegen konnte dieser binnen zwei Wochen Berufung einlegen (§ 8). Letzte Entscheidungsinstanz war der sogenannte Ausländerausschuss beim Landesarbeitsamt.[54]

3.3. Die Regelung für den ausländischen Arbeitnehmer

Im Abschnitt drei der Verordnung wurde nun das Verfahren für den ausländischen Arbeitnehmer geregelt. Dieser benötigte eine „Arbeitserlaubnis“[55] um legal im Deutschen Reich arbeiten zu dürfen. Eine Arbeitserlaubnis wurde nur für genau die Arbeitsstelle ausgestellt, für die der Arbeitgeber eine Beschäftigungsgenehmigung erhalten hatte: „§ 10 (1) Die Arbeitserlaubnis wird nur für eine Arbeitsstelle erteilt, für die der Arbeitsgeber eine Beschäftigungsgenehmigung erhalten hat.“[56] Die Gültigkeitsdauer der Arbeitserlaubnis betrug – wie bei der Beschäftigungsgenehmigung – maximal zwölf Monate oder genau den gleichen Zeitraum, für den die Beschäftigungsgenehmigung ausgestellt worden war (§ 11).[57] Mit diesem System der zeitlichen Beschränkung wurde das Rotationsprinzip in die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer eingeführt. Diese sollten sich nicht dauerhaft im Deutschen Reich niederlassen, sondern immer wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren müssen. Wie bereits erwähnt benötigte der Arbeitnehmer bei Wechsel der Arbeitsstelle jeweils eine neue Arbeitserlaubnis, ein insgesamt extrem bürokratischer Vorgang. Der ausländische Arbeitnehmer oder aber sein deutscher Arbeitgeber mussten den Antrag für die Ausstellung der Arbeitserlaubnis nicht beim Arbeitsamt, sondern bei der zuständigen Polizeibehörde stellen (§ 13). Die Entschei-

---

51 Vgl. Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 47) 26.
52 Vgl. Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 47) 27.
53 Vgl. Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 47) 27.
54 Vgl. Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 47) 27.
55 Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 47) 27.
56 Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 47) 27.
57 Vgl. Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 47) 27.

dungskompetenz lag erneut beim Vorsitzenden des Landesarbeitsamts, der diese Kompetenz jedoch wieder – mit Zustimmung des Präsidenten der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung – an den jeweiligen Vorsitzenden des örtlichen Arbeitsamtes übertragen konnte.[58] Gleich wie bei der Beschäftigungsgenehmigung musste die Entscheidung schriftlich zugestellt werden, diesmal jedoch durch die Polizeibehörde (§ 15). Eine Berufung war neuerlich bis zwei Wochen nach der Zustellung möglich.

Für ausländische Arbeitnehmer konnte es unter speziellen Voraussetzungen eine Erleichterung dieses Verfahrens geben: Wenn diese seit mindestens zehn Jahren ununterbrochen im Land waren oder „…die Anwendung der Vorschriften dieser Verordnung auf sie eine besondere Härte bedeutet“[59] konnte ein „Befreiungsschein“[60] ausgestellt werden. In diesem Fall war die Erteilung einer Arbeitserlaubnis nicht notwendig. Ein Befreiungsschein war jedoch nicht die endgültige Gleichstellung mit deutschen Arbeitnehmern, denn er galt nur für zwei Jahre und konnte vom Präsidenten der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sogar räumlich und berufsgruppenmäßig eingeschränkt werden (§ 18).[61] Dieser Befreiungsschein verlor überdies seine Gültigkeit, wenn der Arbeitnehmer das Reichsgebiet verließ, diesbezüglich gab es aber auch Ausnahmen, etwa „…wenn die Unterbrechung aus einem seiner Natur nach vorübergehenden Grunde erfolgt.“[62]

3.4. Allgemeine Aspekte und die Übernahme der Verordnung in die Zweite Republik

Wie bereits erwähnt war die oberste Berufungsinstanz in beiden Verfahren der Ausländerausschuss, dieser war beim jeweiligen Landesarbeitsamt eingerichtet: „§ 28 (1) Bei den Landesarbeitsämtern sind für die Durchführung dieser Verordnung (…) besondere Ausschüsse zu bilden.“[63] Neben dem Vorsitzenden des Landesarbeitsamts und seinem Stellvertreter bestand dieser Ausschuss paritätisch zusammengesetzt aus maximal je drei Vertretern der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberseite. Mit diesem paritätischen Ausschuss war eine reichsdeutsche Institution geschaffen, die spätere Institutionen der österreichischen Sozialpartnerschaft konzeptionell vorwegnahm.

---

58 Vgl. Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 47) 27.
59 Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 47) 28.
60 Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 47) 28.
61 Vgl. Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 47) 28.
62 Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 47) 28.
63 Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 47) 28.

Am 1. Mai 1945 wurden mit dem Rechtsüberleitungsgesetz (BGBl. 6/1945) bestimmte Gesetze aus dem Dritten Reich in die gerade erst errichtete Zweite Republik übernommen, um hier das Rechtswesen wieder aufzubauen:[64]

> Die Provisorische Staatsregierung hat beschlossen: § 1. (1) Alle nach dem 13. März 1938 erlassenen Gesetze und Verordnungen sowie alle einzelnen Bestimmungen in solchen Rechtsvorschriften, die mit dem Bestand eines freien und unabhängigen Staates Österreich oder mit den Grundsätzen einer echten Demokratie unvereinbar sind, die dem Rechtsempfinden des österreichischen Volkes widersprechen oder typisches Gedankengut des Nationalsozialismus enthalten, werden aufgehoben (…) § 2. Alle übrigen Gesetze und Verordnungen, die nach dem 13. März 1938 für die Republik Österreich oder ihre Teilbereiche erlassen wurden, werden bis zur Neugestaltung der einzelnen Rechtsgebiete als österreichische Rechtsvorschriften in vorläufige Geltung gesetzt (…) § 4. Dieses Verfassungsgesetz tritt rückwirkend mit 10. April 1945 in Kraft. Die Kundmachungen gemäß § 1, Abs. (2), können jedoch für die Aufhebung einzelner Rechtsvorschriften auch einen anderen Zeitpunkt bestimmen. § 5. Mit der Vollziehung dieses Verfassungsgesetzes ist die Provisorische Staatsregierung betraut.[65]

Mit § 2 wurde die reichsdeutsche Verordnung in die Zweite Republik übernommen, dass es bis zu ihrer „Neugestaltung“[66] dreißig Jahre dauern sollte, konnte man damals wohl noch nicht ahnen.

4. Die rechtliche Entwicklung der Ausländerbeschäftigung bis zum Jahr 1959: Die als Verordnung zu wertenden Erlässe des Bundesministeriums für soziale Verwaltung aus den Jahren 1946, 1948 und 1951

Obwohl die reichsdeutsche Verordnung 1945 übernommen worden war, wurde sie in dieser Form in der Zweiten Republik eigentlich nicht angewandt. Der Grund dafür lag in drei Erlässen des Bundesministeriums für soziale Verwaltung, welche gravierende Änderungen an der Verordnung vornahmen.[67] Der erste Erlass – „Errichtung von paritätischen Ausschüssen bei den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern. Erl. v 26. April 1946, Z. 8842/III/7/1946 an alle Landesarbeitsämter“[68] – sah die verstärkte Einbindung der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeber in die Entscheidungsprozesse vor. Daher wurde die Gründung von Verwaltungsausschüssen auf Ebene der Landesarbeitsämter und von Vermittlungsausschüssen auf Ebene der Ar-

---

64 Vgl. *Mayer*, Migration & Labor Markets (wie Anm. 36) 28.

65 6. Verfassungsgesetz vom 1. Mai 1945 über die Wiederherstellung des Rechtslebens in Österreich (Rechts-Überleitungsgesetz — R-ÜG.). In: BGBl. 2 (Wien 1945) 12.

66 Siehe Anmerkung 65.

67 Vgl. *Mayer*, Migration & Labor Markets (wie Anm. 36) 27.

68 Errichtung von paritätischen Ausschüssen bei den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern; Wirkungsbereich und Verfahren. Erl. v 26. April 1946, Z. 8842/III/7/1946 an alle Landesarbeitsämter. In: Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung. II. Jahrgang Bd. 4 (Wien 1946) 71-73, 71 im Folgenden zit. als: Erlass 1946 (wie Anm. 68).

beitsämter beschlossen. Diese bestanden jeweils paritätisch besetzt aus vier bis sechs Vertretern der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberseite und ebenso vielen Ersatzmitgliedern.[69] Damit wurde die ursprüngliche Regelung der Ausländerausschüsse aufgegriffen und erweitert, sowohl personell von drei auf bis zu sechs, als auch organisatorisch von den Landesarbeitsämtern nun auch zu den Arbeitsämtern. Unter den Aufgabenbereich des Verwaltungsausschusses fiel unter anderem „7. die Entscheidung über Beschwerden gegen Verfügungen des Arbeitsamtes in Fällen, in denen die Beschwerde an einen paritätischen Ausschuß beim Landesarbeitsamt zugelassen ist.“[70] Dies betraf nach der reichsdeutschen Verordnung die Beschwerde gegen eine nicht ausgestellte Beschäftigungsgenehmigung durch den Vorsitzenden des Landesarbeitsamts oder eine verwehrte Arbeitserlaubnis beim Ausländerausschuss des jeweiligen Landesarbeitsamts.[71] Der Vermittlungsausschuss wiederum hatte „die zur Durchführung der Arbeitsvermittlung für den Sprengel erforderlichen besonderen Maßnahmen grundsätzlicher Art zu prüfen, vor allem aber an der Entscheidung in wichtigen Einzelfällen mitzuwirken.“[72]

Der zweite Erlass – „Beschäftigung von Ausländern, Genehmigungsverfahren. Erl. v. 9. Jänner 1948, Z. 147.367/III/7/47, an alle Landesarbeitsämter“[73] – regelte das Genehmigungsverfahren neu. War die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte bis zum 31. Dezember 1947 durch die Arbeitsplatzwechselverordnung geregelt, sollte nach deren Auslaufen wieder die reichsdeutsche Verordnung in Kraft treten.[74] Diese Sichtweise des Ministeriums verwundert, galt selbige Verordnung doch bereits seit dem 1. Mai 1945[75] und ergab der Erlass aus dem Jahr 1946 nur dann Sinn, wenn die Verordnung damals bereits wieder in Kraft war. Das Inkrafttreten der reichsdeutschen Verordnung wurde jedenfalls folgendermaßen begründet:

> Zur Vermeidung nachhaltiger Schädigungen des inländischen Arbeitsmarktes sind daher bis zur Neuregelung dieses Rechtsgebietes durch österreichische Vorschriften die Bestimmungen der Verordnung über ausländische Arbeitnehmer anzuwenden.[76]

Man sah jedoch seitens des Ministeriums eine Vereinfachung sowie eine Anpassung an österreichische Verhältnisse vor, darunter fiel etwa die Zusammenlegung der Beschäftigungsgenehmigung mit der Arbeitserlaubnis. Im Gegenzug kam es jedoch auch zu Verschärfungen, so

---

69 Vgl. Erlass 1946 (wie Anm. 68) 71.
70 Erlass 1946 (wie Anm. 68) 71.
71 Vgl. Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 47) 27.
72 Erlass 1946 (wie Anm. 68) 72.
73 Beschäftigung von Ausländern, Genehmigungsverfahren. Erl. v. 9. Jänner 1948, Z. 147.367/III/7/47, an alle Landesarbeitsämter. In: Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung. IV. Jahrgang Bd. 2 (Wien 1948) 29-31, 29, im Folgenden zit. als: Erlass 1948 (wie Anm. 73).
74 Vgl. Erlass 1948 (wie Anm. 73) 29.
75 Siehe Anmerkung 65 sowie 94.
76 Erlass 1948 (wie Anm. 73) 29.

wurder der Befreiungsschein abgeschafft.[77] Von nun an stellte nur mehr der Arbeitgeber einen Antrag auf Beschäftigungsgenehmigung, diese Genehmigung „dient als Arbeitserlaubnis im Sinne der § 10 bis 16 der Verordnung. Das in der Verordnung vorgesehene gesonderte Verfahren zur Erteilung der Arbeitserlaubnis fällt weg."[78]

Der dritte Erlass – „Änderung des Erlasses über die Genehmigung der Beschäftigung von Ausländern. Erl v. 20. Juni 1951, Z.74.050/III/7/51, an alle Landesarbeitsämter"[79] – veränderte Bestimmungen des soeben genannten Erlasses aus dem Jahr 1948. Unter anderem wurde der Punkt zwei des Erlasses aus dem Jahr 1948 neu geregelt, da dieser Abschnitt vom Verwaltungsgerichtshof gekippt worden war.[80] In der Neuregelung oblag die Entscheidung über die Ausstellung der Beschäftigungsgenehmigung normalerweise den Arbeitsämtern. Nur wenn ein Überblick über die Arbeitsmarktlage im gesamten Landesarbeitsamtsbezirk für die Entscheidung notwendig war, konnte der Verwaltungsausschuss beim Landesarbeitsamt oder in Einzelfällen der Leiter des Landesarbeitsamts die erstinstanzliche Entscheidungsbehörde sein.[81] Gegen die Entscheidung des Verwaltungsausschusses des Landesarbeitsamts war keine Berufungsmöglichkeit mehr vorgesehen, obwohl dieser im oben genannten Fall die erste Instanz darstellte.

Alle Neuregelungen zusammen genommen wurde die ursprüngliche Verordnung aus dem Jahr 1933 durch diese Erlässe des Bundesministeriums für soziale Verwaltung deutlich abgeändert, sowohl was den institutionellen Aufbau als auch das Genehmigungsverfahren und die Berufungsmöglichkeiten betrafen. Insgesamt kam es dabei zu einer verstärkten Einbindung der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberseite. Eveline Wollner hat diesbezüglich die Vermutung geäußert, dass das sozialdemokratisch geführte Bundesministerium für soziale Verwaltung auf diesem Weg einerseits die Sozialpartner und hier besonders die Arbeitnehmer stärken wollte, andererseits einer Liberalisierung der Ausländerbeschäftigung entgegentrat.[82] Dieser Eindruck verstärkt sich durch den Umstand, dass die Haltungen der Arbeitnehmerorganisationen weitestgehend mit denen des Ministeriums übereinstimmten, wohingegen die Ar-

---

77 Vgl. Erlass 1948 (wie Anm. 73) 29.

78 Erlass 1948 (wie Anm. 73) 30.

79 Änderung des Erlasses über die Genehmigung der Beschäftigung von Ausländern. Erl v. 20. Juni 1951, Z.74.050/III/7/51, an alle Landesarbeitsämter. In: Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung. VII. Jahrgang Bd. 7/8 (Wien 1951) 160-161, 160, im Folgenden zit. als: Erlass 1951 (wie Anm. 79).

80 Vgl. Erlass 1951 (wie Anm. 79) 160.

81 Vgl. Erlass 1951 (wie Anm. 79) 160.

82 Vgl. *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45) 33.

beitgeberorganisationen – hier vor allem die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft – seit Mitte der 1950er Jahre entschieden für eine Liberalisierung des Arbeitsmarktes eintrat.[83]

5. Die Aufhebung der drei Erlässe durch den Verfassungsgerichtshof (1959)

Am 18. Dezember 1959 wurden die drei genannten Erlässe vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben,[84] dieser Schritt löste eine Debatte um eine „Neugestaltung der einzelnen Rechtsgebiete als österreichische Rechtsvorschriften"[85] d.h. eine Neuregelung der Ausländerbeschäftigung aus. Nach beinahe 15 Jahren sollte ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz erarbeitet werden. Bevor diese Debatte aufgegriffen wird, soll nun das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs beleuchtet werden. Warum kam es dazu?

Die Begründung des Verfassungsgerichtshofs für die Aufhebung der drei genannten Erlässe lag in ihrer nicht den gesetzlichen Vorschriften entsprechenden Kundmachung. Die zentrale Frage war, ob es sich bei den drei genannten Erlässen um behördeninterne Verwaltungsverordnungen oder Rechtsverordnungen von allgemeinem Interesse handelte. Letztere bedurften in jedem Fall einer Verlautbarung im Bundesgesetzblatt. Die drei genannten Erlässe wurden dort jedoch nicht publiziert, sondern nur in den *Amtlichen Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung*. Aufgrund der erheblichen Veränderungen, welche die drei Erlässe an der reichsdeutschen Verordnung vorgenommen hatten („Sie haben es unternommen, die Verordnung über die ausländischen Arbeitnehmer in einzelnen Punkten zu vereinfachen, sie regeln die Antragstellung, die Materie des Berufungsrechtes und des Rechtsmittelzuges"[86]) kam der Verfassungsgerichtshof jedoch zur Ansicht, dass es sich um Rechtsverordnungen und keine internen Erlässe (Verwaltungsverordnungen) gehandelt hatte, weshalb die Erlässe auf jedem Fall im Bundesgesetzball allgemein verlautbart werden hätten müssen, denn: „Auch Verordnungen, die nur zum Teil Rechtsverordnungen sind, müssen im BGBl. verlautbart werden."[87]

Neben dieser Frage beschäftigte sich der Verfassungsgerichtshof aber auch auf inhaltlicher Eben mit den drei Erlässen. Durch die Notverordnung vom 18. März 1933 DRGBI. I waren alle Befugnisse der Verwaltungsausschüsse der Landesarbeitsämter und der Arbeitsämter ba-

---

83 Vgl. *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45) 33.

84 Vgl. Erk. v. 18. Dezember 1959, V 18, 19, 20/59. In: Walter Antoniolli (Hg.), Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofs Bd. 24 (Wien 1961) 505-511, 505, im Folgenden zit. als: VGH Erkenntnis 1959 (wie Anm. 84).

85 Siehe Anmerkung 65.

86 VGH Erkenntnis 1959 (wie Anm. 84) 508.

87 VGH Erkenntnis 1959 (wie Anm. 84) 505.

sierend auf dem Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenunterstützung vom 16. Juli 1927 an den Präsidenten der Reichanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenunterstützung übergegangen. Von ihm gelangten sie mit einem Erlass vom 21. Dezember 1938 wiederum auf den Reichsarbeitsminister selbst.[88] Aus diesem Grund hörten die betreffenden Ausschüsse juristisch zu existieren auf, weshalb auch die Anwendung des Paragrafen 28 der reichsdeutschen Verordnung (Schaffung des Ausländerausschusses auf Ebene der Landesarbeitsämter), die wiederum auf dem betreffenden Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenunterstützung fußte, nicht mehr durchführbar war.[89] Aus dieser Rechtslage heraus ergibt sich wiederum, dass die im Erlass von 1946 geregelte Schaffung von Verwaltungsausschüssen und Vermittlungsausschüssen[90] gar nicht mehr auf dem Gesetz von 1927 fußen konnte, weshalb die drei genannten Erlässe „keine Durchführungsbestimmungen zu gesetzlichen Regelungen dar[stellten]. Sie erweisen sich auch inhaltlich als gesetzwidrig, weil sie der gesetzlichen Deckung entbehren.“[91] Bei dem Erlass aus dem Jahr 1948 stieß man sich überdies an der Zusammenlegung der Beschäftigungsgenehmigung und der Arbeitserlaubnis sowie der Abschaffung des Befreiungsscheins.[92] Dieser Schritt wurde seitens des Bundesministeriums ursprünglich damit begründet, dass aufgrund des typisch nationalsozialistischen Gedankengutes in der betreffenden Passage:

> …die Regelung des § 13 der Verordnung gemäß dem Rechts-Überleitungsgesetz außer Kraft getreten und damit der 3. Abschnitt der Verordnung unanwendbar geworden sei. Dasselbe gelte für den vom Befreiungsschein handelnden 4. Abschnitt.[93]

Diese Ansicht stand aber in krassem Widerspruch zur Einleitungspassage des Erlasses von 1948, wo es seitens des Ministeriums über die Verordnung heißt, dass sie „… noch in Geltung steht.“[94] Schlussendlich wurde der Bundesregierung seitens des Verfassungsgerichtshofes bis zum 15. Juni 1960 Zeit gegeben, eine Neuregelung der Thematik vorzunehmen, also ein neues, österreichisches Ausländerbeschäftigungsgesetz zu erarbeiten, denn erst an diesem Datum träte die Aufhebung der drei Erlässe in Kraft.[95] In dieser Situation der drohenden rechtlichen Unsicherheit und eines zunehmenden Arbeitskräftemangels beschloss die paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen in ihre Sitzung vom 1. April 1960 das Bundesministerium

---

88 Vgl. VGH Erkenntnis 1959 (wie Anm. 84) 509.
89 Vgl. VGH Erkenntnis 1959 (wie Anm. 84) 509.
90 Siehe Anmerkung 69.
91 VGH Erkenntnis 1959 (wie Anm. 84) 509.
92 Vgl. VGH Erkenntnis 1959 (wie Anm. 84) 505.
93 VGH Erkenntnis 1959 (wie Anm. 84) 510 sowie Erlass 1948 (wie Anm. 73) 29.
94 Erlass 1948 (wie Anm. 73) 29, siehe hierzu auch Anmerkung 75.
95 Vgl. VGH Erkenntnis 1959 (wie Anm. 8484) 511.

für soziale Verwaltung aufzufordern, einen Gesetzesentwurf für ein neues österreichisches Ausländerbeschäftigungsgesetz auszuarbeiten.[96]

6. Die österreichische Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft: Entstehung, Aufbau und Einfluss auf die Politik

6.1. Die Ursprünge der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft

Bevor der gescheiterte Gesetzesentwurf von 1960 betrachtet werden soll, ist es an dieser Stelle angebracht, der Frage nachzugehen, wer die Hauptakteure im politischen Diskurs um die Ausländerbeschäftigung waren. Die entscheidende Rolle in diesem Feld kam in dem für diese Arbeit relevanten Zeitraum unzweifelhaft den Sozialpartnern zu. Ideologische Wurzeln für die Einrichtung der Sozialpartnerschaft waren sowohl auf Arbeitnehmer- als auch auf Arbeitgeberseite vorhanden. Laut Ernst Zeiner lagen diese bei der ÖVP im früheren christlichsozialen Gedankengut, das mit der „Ablehnung von Klassenkampf und Liberalismus sowie [der] Perspektive der Entproletarisierung der Proletarier und des berufsständischen Aufbaus“[97] doch einigermaßen gut mit der Einrichtung der Sozialpartnerschaft leben konnte. Die katholische Soziallehre war demnach auf Arbeitgeberseite eine wichtige ideologische Begründung für die Sozialpartnerschaft.[98] Auf sozialdemokratischer Seite wiederum konnte man auf die in der Praxis gute Zusammenarbeit während der Ersten Republik zurückgreifen und stand einer verstärkten Einbindung der Mitsprache der Arbeitnehmer und einer „Wirtschaftsdemokratie“[99] ohnedies wohlwollend gegenüber. Die Sozialpartnerschaft ist nicht von heute auf morgen entstanden, sondern in einem langen Prozess. Insgesamt gesehen ging die Herausbildung der Sozialpartnerschaft mit ihren einzelnen Interessensverbänden und Kammern auf eine längere Tradition bereits in der Ersten Republik zurück.[100] Startpunkt für die Entwicklung der Sozialpartnerschaft und eine erste Realisierung der „akkordierten Interessenspolitik“[101] in der Zwei-

---

96 Vgl. *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45) 36.

97 Ernst *Zeiner*, Die österreichischen Unternehmerverbände, ihr Verhältnis zum Staat und ihre Stellung im Staat. Geschichte, Strategien und Rolle der zentralen Kapitalorganisationen in Österreich (ungedruckte geisteswissenschaftliche Dissertation Universität Wien 1989) 52, im Folgenden zit. als: *Zeiner*, Die österreichischen Unternehmerverbände (wie Anm. 97).

98 Vgl. *Zeiner*, Die österreichischen Unternehmerverbände (wie Anm. 97) 52.

99 Anton *Pelinka*, Hubert *Sickinger* u.a., Sozialer Dialog in Europa. Das österreichische Modell der Sozialpartnerschaft vor dem Hintergrund der Erfahrungen nach dem österreichischen EU-Beitritt (Wien 1998) 13, im Folgenden zit. als: *Pelinka/Sickinger*, Sozialer Dialog in Europa (wie Anm. 99).

100 Vgl. *Zeiner*, Die österreichischen Unternehmerverbände (wie Anm. 97) 52.

101 Emmerich *Talos*, Entwicklung, Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft. In: Emmerich *Talos* (Hg.), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells (Österreichische Texte zur Gesellschaftskritik

ten Republik stellten mit Sicherheit die Lohn- und Preisabkommen 1947-1951 dar. Bereits damals waren alle Muster der Sozialpartnerschaft vorhanden: Die Zusammenarbeit der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber mit der Regierung sowie die gemeinsamen Ziele von wirtschaftlicher Stabilität und Wachstum.[102] Laut Emmerich Talos begann schlussendlich mit dem Ende der 1950er-Jahre und dem Beginn der 1960er-Jahre eine verstärkte und fest herausgebildete Zusammenarbeit zwischen der Regierung auf der einen und den Sozialpartnern auf der anderen Seite. Davor bestand die Zusammenarbeit eher nur auf informeller Ebene.[103]

6.2. Die Protagonisten der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft

Die Protagonisten der Sozialpartnerschaft sind bis heute auf Seiten der Arbeitnehmer der Österreichische Gewerkschaftsbund und die Arbeiterkammer (bis 1992 Österreichischer Arbeiterkammertag). Auf Seiten der Arbeitgeber handelt es sich um die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern und die Wirtschaftskammer Österreichs (bis 1992 Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft oder kurz Bundeswirtschaftskammer). Die Industriellenvereinigung als größter freier Interessensverein der Arbeitgeber ist in den Gremien der Sozialpartner nur vermittelt über die Wirtschaftskammer vertreten.[104] Die Kammern sind gesetzlich verankert und spielen eine entscheidende Rolle in der Konzentration der Interessen der Mitglieder und in der Wahrnehmung dieser Interessen. Gleichzeitig übernehmen sie bis heute staatliche Aufgaben.[105] Der Prozess der Zentralisierung und Konzentrierung verstärkte sich nach der NS-Zeit in der Nachkriegszeit nochmals, es bildeten sich nur einige wenige große Dachverbände heraus. Auf Seiten der Arbeitgeber erreichte aufgrund der Pflichtmitgliedschaft in der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und deren staatlicher Privilegierung von den freien Interessensverbänden nur die bereits erwähnte Vereinigung der Österreichischen Industriellen (VÖI) oder kurz Industriellenvereinigung wirkliche Bedeutung.[106] Auf gewerkschaftlicher Ebene kam es in Österreich bereits 1934 zur Gründung eines einheitlichen Gewerkschaftsbundes. An diese Leitidee wurde nach dem Zweiten Weltkrieg angeknüpft, es entstanden also keine konkurrierenden Gewerkschaftsbünde, wie dies in anderen Ländern

---

Bd. 58, Wien 1993) 11-34, 21, im Folgenden zit. als: *Talos*, Entwicklung, Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft (wie Anm. 101).

102 Vgl. Emmerich *Talos*, Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell? Österreichs Sozialpartnerschaft 1945 bis 2005. In: Ferdinand *Karlhofer*, Emmerich *Talos* (Hg.) Sozialpartnerschaft. Österreichische und Europäische Perspektiven (Politik und Zeitgeschichte Bd. 2, Wien 2005) 185-216, 188, im Folgenden zit. als: *Talos*, Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell (wie Anm. 102).

103 Vgl. *Talos*, Entwicklung, Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft (wie Anm. 101) 21.

104 Vgl. *Pelinka/Sickinger*, Sozialer Dialog in Europa (wie Anm. 99) 15.

105 Vgl. *Zeiner*, Die österreichischen Unternehmerverbände (wie Anm. 97) 51.

106 Vgl. *Zeiner*, Die österreichischen Unternehmerverbände (wie Anm. 97) 86.

häufig der Fall war.[107] Die Gewerkschaft konnte daher gestärkt auftreten und – ähnlich den Arbeiterkammern – für einen hohen Prozentsatz der Arbeitnehmer sprechen, da der gewerkschaftliche Organisationsgrad sehr hoch war. Auf Seiten der Arbeitnehmer hat der Österreichische Gewerkschaftsbund de facto eine Monopolstellung.[108] Diese Entwicklung lag unter anderem auch in der politischen Situation der Nachkriegszeit begründet, in der für lange Zeit nur die beiden Großparteien zumeist in großer Koalition oder später in Alleinregierungen herrschten. Durch das enge personelle Naheverhältnis zwischen gewissen Dachverbänden bzw. Kammern und einer der beiden Großparteien wurde die Förderung ersterer erst möglich.[109] Sie wurden mit staatlichen Privilegien versehen und erhielten eine Monopolstellung. Dem gegenüber blieben die freien Berufe (z.B.: Ärztekammer, Rechtsanwaltskammer…) mit ihren gesetzlich verankerten Interessensorganisationen aus dem System ausgeschlossen.[110]
Das Gegenüber auf staatlicher Seite war hauptsächlich das Bundesministerium für soziale Verwaltung, hier fiel auch die Arbeitsagenda hinein.[111] Der Staat hielt sich jedoch diesbezüglich sehr zurück, man überließ das Themenfeld der Ausländerbeschäftigung vor allem den Sozialpartnern. Dies galt etwa auch für die immer akzeptierten Kontingentvereinbarungen oder die offizielle Anwerbung der Gastarbeiter. Beide Themen kamen nicht einmal in der Regierungserklärung und dem Parteiprogramm der ab 1970 regierenden Sozialdemokraten vor.[112] Gerade in dem Bereich der Ausländerbeschäftigung war informelle Zusammenarbeit ganz besonders prägend.[113] Insgesamt haben die Sozialpartner viel Einfluss auf die Sphäre der Migrationspolitik ausgeübt, v.a. im Zeitraum von 1961 bis 1991, und das obwohl sie keine rechtliche Basis und keinen gesetzlichen Auftrag hierzu hatten.[114]

6.3. Die Entstehung der paritätischen Kommission als Geburtsstunde der institutionalisierten Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft

In den fünfziger Jahren kam es, nach den bereits erwähnte Lohn- und Preisabkommen, zur erfolgreichen Fortsetzung der sozialpartnerschaftlichen Idee. Die Geburtsstunde der instituti-

---

107 Vgl. *Zeiner*, Die österreichischen Unternehmerverbände (wie Anm. 97) 51.
108 Vgl. *Talos*, Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell (wie Anm. 102) 186.
109 Vgl. *Talos*, Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell (wie Anm. 102) 187.
110 Vgl. *Talos*, Entwicklung, Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft (wie Anm. 101) 18.
111 Vgl. *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45) 13.
112 Vgl. Helga *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985. Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft. In: Journal für Sozialforschung 2 (1985) 159-198, 181, im Folgenden zit. als: *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112).
113 Vgl. *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45) 13.
114 Vgl. August *Gächter*, Migrationspolitik in Österreich seit 1945. Arbeitspapiere Migration und soziale Mobilität Nr. 12, 10.10.2008, online unter URL: https://www.zsi.at/attach/p1208vukovic.pdf (gelesen am 11.5.2013) 2, im Folgenden zit. als: *Gächter*, Migrationspolitik in Österreich seit 1945 (wie Anm. 114).

onellen Zusammenarbeit der Arbeitnehmer mit den Arbeitgebern und somit der Sozialpartnerschaft lag im Jahr 1957. Die Initiative ging dabei von ÖGB und AK aus.[115] Auf Vorschlag des Präsidenten der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Karl Maisel, kam es im Jahr 1957 zur Gründung der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen.[116] Das Ziel war es, seitens der Arbeitgeber geplante Preiserhöhungen zuerst dieser Institution zur Prüfung vorzulegen und seitens der Arbeitnehmer selbiges mit angedachten Lohnforderungen zu tun.[117] Eigentlich nur als zeitlich befristete Kooperation gedacht, entwickelte sich die Kommission trotz anfänglicher Kritik an der Institution sowohl von Arbeitnehmer- als auch von Arbeitgeberseite zur dauerhaften Einrichtung und es erfolgte die ständige Ausweitung der Kompetenzen und Arbeitsgebiete.[118] Schon bald fanden im Zuge der Paritätischen Kommission monatliche Sitzungen statt.[119] Im öffentlichen Diskurs wiederum wurde Kritik an dem zunehmenden Bedeutungszuwachs der Interessensorganisationen in dem Begriff der „Nebenregierung"[120] gekonnt verbalisiert.

Das Bemerkenswerte an der Paritätischen Kommission – welche zweifellos das Herzstück der Sozialpartnerschaft darstellt – ist, dass es für sie keinerlei gesetzliche Grundlage gibt, auch privatrechtlich nicht. Sie ist daher nicht einmal als Verein im Vereinsregister eingetragen.[121]

Innerhalb der Paritätischen Kommission gibt es die beiden Unterausschüsse für Lohn- und Preisfragen sowie den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Zuerst erfolgt die Arbeit in den Unterausschüssen, danach werden die Ergebnisse in der Präsidentenkonferenz auf höchster Ebene erörtert.[122] In der Präsidentenkonferenz – die aufgrund der Führungsposition der Teilnehmer in den jeweiligen Interessensverbänden und Kammern die wichtigste Stellung in der Paritätischen Kommission einnimmt – erfolgen die informellen Entscheidungen, die dann formal noch in der Vollversammlung beschlossen werden. Bernd Marin hat den Aufbau der Paritätischen Kommission mit dem des Parlaments verglichen, dabei nimmt die Präsidentenkonferenz die Position der Kompromiss- bzw. Koalitionsausschüsse ein.[123]

Damit die Paritätische Kommission wirksam werden konnte, musste zweierlei sichergestellt sein: Die Teilnehmer mussten die einstimmig gefällten Beschlüsse anerkennen und gleichzei-

---

115 Vgl. *Zeiner*, Die österreichischen Unternehmerverbände (wie Anm. 97) 57.
116 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 312.
117 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 313.
118 Vgl. *Talos*, Entwicklung, Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft (wie Anm. 101) 21.
119 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 313.
120 *Talos*, Entwicklung, Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft (wie Anm. 101) 23.
121 Vgl. Bernd *Marin*, Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich (Wien 1982) 15, im Folgenden zit. als: *Marin*, Die Paritätische Kommission (wie Anm. 121).
122 Vgl. *Marin*, Die Paritätische Kommission (wie Anm. 121) 22.
123 Vgl. *Marin*, Die Paritätische Kommission (wie Anm. 121) 25.

tig dafür sorgen, dass diese durch ihre jeweiligen Mitglieder auch befolgt wurden.[124] Organisatorische Voraussetzungen dafür lagen und liegen in der bereits erwähnten Zentralisation und hohen Konzentration der Trägerverbände der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber. Die einzelnen Organisationen können für ihre Mitglieder verbindlich handeln, unabhängig davon, dass es weitere Untergliederungen etwa nach Bundesländern gibt, überdies gehören die meisten Arbeitnehmer und Arbeitgeber den jeweiligen Organisationen an. Nicht umsonst wird Österreich auch als „Kammerstaat"[125] bezeichnet. Das Konkordanzprinzip und die Einstimmigkeit sichern dabei erst die Verbindlichkeit der getroffenen Beschlüsse, denn jeder trägt die getroffenen Entscheidungen mit. [126] Die Vertreter der Interessensverbände und Kammern haben für die Verhandlungen in der Paritätischen Kommission Verhandlungsvollmachten. Daneben herrscht bei den Protagonisten der Sozialpartnerschaft der Grundkonsens vor, dass trotz der vorrangigen Durchsetzung eigener Ziele auch immer gemeinsame, gesamtwirtschaftliche Ziele beachtet werden müssen.[127] Unzweifelhaft trug die äußerst positive ökonomische Entwicklung Österreichs nach 1945 das Ihrige dazu bei, die Herausbildung der Sozialpartnerschaft zu fördern, denn der damals noch große Verteilungskuchen ließ Kompromisse eher zu und weniger Konkurrenz aufkommen.[128] Generell gesehen ist das Wirken der Paritätischen Kommission auch sehr stark durch informelle Gespräche und Vertraulichkeit bzw. gegenseitiges Vertrauen unter den Protagonisten gekennzeichnet.[129]

6.4. Historische Entwicklung bis in die 1960er-Jahre und Möglichkeiten der Einflussnahme der Sozialpartner auf politische Entscheidungsprozesse

Die vier oben genannten Organisationen waren und sind in die politischen Prozesse maßgeblich eingebunden, sie sollten dabei allgemein erwünschte makrowirtschaftliche Ziele wie Wachstum und Beschäftigung forcieren.[130] Als großes Ziel der sozialpartnerschaftlichen Zusammenarbeit kann die Wahrung des sozialen Friedens durch eine auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichtete gemeinsame Steuerung der Wirtschafts- und Sozialpolitik ausgemacht werden.[131] Die Zusammenarbeit seitens der Regierung mit den Sozialpartnern ist dabei in einer Fülle unterschiedlicher Beiräte und Kommissionen institutionalisiert, daneben gibt es

---

124 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 314.
125 *Pelinka/Sickinger*, Sozialer Dialog in Europa (wie Anm. 99) 14.
126 Vgl. *Zeiner*, Die österreichischen Unternehmerverbände (wie Anm. 97) 64.
127 Vgl. *Talos*, Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell (wie Anm. 102) 187.
128 Vgl. *Talos*, Entwicklung, Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft (wie Anm. 101) 19.
129 Vgl. *Pelinka/Sickinger*, Sozialer Dialog in Europa (wie Anm. 99) 17.
130 Vgl. *Talos*, Entwicklung, Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft (wie Anm. 101) 19.
131 Vgl. *Pelinka/Sickinger*, Sozialer Dialog in Europa (wie Anm. 99) 17.

auch personelle Verflechtungen. Diese „Elitenverflechtung“[132] zeigt sich auch dadurch, dass die Spitzenfunktionäre der diversen Kammern und freien Interessensverbände oft auch über eine der beiden Großparteien im Nationalrat vertreten sind.

Auch in die Gesetzesentstehung sind die Sozialpartner eingebunden, sie verfügen etwa über ein Begutachtungsrecht für alle Gesetze und Verordnungen.[133] Die Sozialpartner bzw. die einzelnen Dachverbände brachten auch immer wieder eigene Gesetzesentwürfe ein bzw. wurden seitens der Regierung dazu aufgefordert. Insgesamt sind sie beim Gesetzwerdungsprozess stark berücksichtigt, dies zeigte sich etwa durch ihre Teilnahme an Beratungen vor der Ausarbeitung eines Ministerialentwurfs.[134] Daneben sind die Sozialpartner auch in die innerparlamentarischen Beratungen als externe Experten einbezogen. Dabei wirkte der Umstand, dass sie nicht der Tagespolitik unterworfen sind, oftmals stabilisierend.[135]

Insgesamt arbeitet nur ein sehr kleiner Kreis an Personen in der Paritätischen Kommission mit. In ihr sind der Präsident und der erste Vizepräsident der Österreichischen Nationalbank, der Leiter des Wirtschaftsforschungsinstituts, Experten aus den Bundesministerien und die Vertreter der einzelnen Interessensverbände und Kammern vertreten, insgesamt etwa 50-70 Personen.[136] Alle Gremien sind paritätisch aus Arbeitnehmern und Arbeitgebern zusammengesetzt. Auch die Regierung ist in der Paritätischen Kommission vertreten, mit der Niederlegung des Stimmrechts der Regierungsvertreter ab der ersten Alleinregierung 1966 kam es jedoch zu einer zunehmenden Autonomisierung der Interessensverbände.[137]

Ende der 1950er-Jahre betrat eine neue wirtschaftspolitische Expertengeneration, die sich durch eine „fundierte wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung auszeichnete“[138] die Bühne, diese sammelte sich aber nicht in der Verwaltung und der klassischen Bürokratie, sondern im Bereich der Notenbank und vor allem der Kammern, eben bei den Sozialpartnern. Der renommierte Wirtschaftshistoriker Roman Sandgruber kam diesbezüglich zu folgendem Urteil: „Den Sozialpartnern gelang es, über diese Verwissenschaftlichung Einfluß auf die Regierungsarbeit zu gewinnen.“[139] Als Ausdruck dieser Entwicklung kann die 1963 erfolgte Errichtung des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen als dritter Unterausschuss der Paritätischen Kommission – neben dem Preisunterausschuss und dem Lohnunterausschuss –

---

132 *Pelinka/Sickinger*, Sozialer Dialog in Europa (wie Anm. 99) 17.
133 Vgl. *Pelinka/Sickinger*, Sozialer Dialog in Europa (wie Anm. 99) 15.
134 Vgl. *Talos*, Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell (wie Anm. 102) 193.
135 Vgl. *Pelinka/Sickinger*, Sozialer Dialog in Europa (wie Anm. 99) 19.
136 Vgl. *Talos*, Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell (wie Anm. 102) 191.
137 Vgl. *Marin*, Die Paritätische Kommission (wie Anm. 121) 39.
138 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 329.
139 *Sandgruber*, Ökonomie und Politik (wie Anm. 13) 485.

gelten.[140] Auf diesen Entschluss einigten sich Julius Raab für die Bundeswirtschaftskammer, Karl Maisel für den Österreichischen Arbeiterkammertag und schließlich Anton Benya für den Österreichischen Gewerkschaftsbund.

Das Ende der großen Koalition 1966 und der Wechsel zu Alleinregierungen bereiteten dem System kein Ende, vielmehr erfuhr die Sozialpartnerschaft unter der ersten ÖVP-Alleinregierung unter Bundeskanzler Josef Klaus von 1966-1970 einen großen Bedeutungszuwachs.[141] In diesem Zeitraum wurden als weitere Ausformungen der Sozialpartnerschaft die *Wirtschaftspolitische Aussprache* und das *Verbändekomitee* geschaffen, man war insgesamt verstärkt um eine Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern bemüht.[142] Erstere Einrichtung diente zur Aussprache auf wirtschaftspolitischer Ebene, letztere hatte beratende Funktion für den Finanzminister.[143] Das wirtschaftlich schwieriger werdende Umfeld ab Mitte der 70er Jahre konnte das System ebenfalls nicht erschüttern.

Die Sozialpartnerschaft hat sicherlich viele positive Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung Österreichs gesetzt. Felix Butschek etwa spricht in seiner Wirtschaftsgeschichte davon, dass „… das hohe gegenseitige Vertrauen der Sozialpartner, also Sozialkapital, entstanden ist, welches die Lösung vieler wirtschaftspolitischer Probleme vereinfacht habe.“[144] Als Resultat daraus ergab sich lange Zeit eine außerordentlich gute Konjunkturentwicklung für Österreich, welche durch geringe Streithäufigkeit sowie gegenseitiges Vertrauen auf Arbeitnehmer- und auf Arbeitgeberseite gekennzeichnet war. Wesentlich waren auch die gemäßigten Lohnforderungen seitens der Arbeitnehmer trotz hoher wirtschaftlicher Wachstumsraten. Dies war dem Umstand geschuldet, dass man wusste, dass die Betriebe ihre Gewinne wieder investierten.[145] Daher kommt Butschek zu einem sehr positiven Urteil der Sozialpartnerschaft:

> Letztlich wird die außerordentliche Performance der österreichischen Wirtschaft auch darauf zurückgeführt, dass hier die Kooperation der Marktparteien, die Sozialpartnerschaft, die größte Intensität aller westeuropäischen Staaten erreicht habe.[146]

Anton Pelinka wiederum hat die Sozialpartnerschaft sogar als „Teil einer Art inoffiziellen Staatsideologie der Zweiten Republik“[147] bezeichnet. Der Einbezug der Sozialpartner in politische Entscheidungsprozesse erfolgte und erfolgt immer noch auf zweifacher Ebene, man

---

140 Vgl. *Talos*, Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell (wie Anm. 102) 190.
141 Vgl. *Pelinka/Sickinger*, Sozialer Dialog in Europa (wie Anm. 99) 13.
142 Vgl. *Zeiner*, Die österreichischen Unternehmerverbände (wie Anm. 97) 59.
143 Vgl. *Talos*, Entwicklung, Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft (wie Anm. 101) 23.
144 *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 299.
145 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 302.
146 *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 302.
147 *Pelinka/Sickinger*, Sozialer Dialog in Europa (wie Anm. 99) 13.

kann eine horizontale und eine vertikale Dimension unterscheiden.[148] Unter ersterer werden Beziehungen zwischen den einzelnen Interessensorganisationen, also Verbänden und Kammern, sowie ihre Beziehungen zu der jeweiligen Regierung und der dauerhafteren staatlichen Bürokratie verstanden. Auf institutioneller Ebene äußeren sich diese Beziehungen in Beiräten, Kommissionen oder etwa auch Ausschüssen, die seitens der Regierung eingerichtet worden sind. Diese Mechanismen dienen der Vorbereitung von Gesetzen.[149] Neben diesen offiziellen horizontalen Verbindungen existieren natürlich auch informelle Formen der Kooperation, diese zeigen sich etwa in Vorgesprächen mit Beamten oder „Spitzengesprächen der Präsidenten der Interessensorganisationen untereinander und mit den zuständigen MinisterInnen."[150] Auf einer anderen Ebene bewegt sich die bereits genannte vertikale Dimension. Diese bezeichnete vor allem Beziehungen zwischen den Verbänden bzw. Kammern und der ihnen nahestehenden politischen Partei. Solche Beziehungen können sich auch unter anderem in personeller Überschneidung äußern, d.h. eine Person übt zwei hochrangige Ämter in Verband und Partei in Personalunion aus.[151] Das bereits erwähnte Naheverhältnis zwischen den Verbänden und Kammern und jeweils einer politischen Partei sowie die Machtausgewogenheit zwischen den beiden Großparteien in den ersten Jahrzehnten der Zweiten Republik begünstigte die Herausbildung des Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft wesentlich.[152] Nicht zu unterschätzen ist bezüglich der Einflussnahme auf die bürgerlichen Parteien – allen voran der ÖVP – die Wirksamkeit von Spenden seitens der Wirtschaftstreibenden.[153] Entsprechend der soeben skizzierten zweifachen Beziehungen hat Emmerich Talos das Wesen der Sozialpartnerschaft folgendermaßen charakterisiert:

> Sozialpartnerschaft besteht in der Kooperation und Interessensabstimmung zwischen Interessensorganisationen sowie zwischen diesen und der Regierung/staatlichen Bürokratie auf Basis eines Netzwerkes von Interaktionen und eines partikulare Interessen übergreifenden Konsenses über gesamtwirtschaftliche Optionen.[154]

Es gilt nun nach der allgemeinen Darstellung der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern und der Regierung festzuhalten, welche Möglichkeiten die Verbände und Kammern haben, um ganz konkret einen Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen. Dabei müssen zwei Ebenen

---

148 Vgl. Emmerich *Talos*, Kai *Leichsenring*, Ernst *Zeiner*, Verbände und politischer Entscheidungsprozeß - am Beispiel der Sozial- und Umweltpolitik. In: Emmerich *Talos* (Hg.), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells (Österreichische Texte zur Gesellschaftskritik Bd. 58, Wien 1993) 147-186, 149, im Folgenden zit. als: *Talos/Leichsenring/Zeiner*, Verbände und politischer Entscheidungsprozess (wie Anm. 148).

149 Vgl. *Talos/Leichsenring/Zeiner*, Verbände und politischer Entscheidungsprozess (wie Anm. 148) 149.

150 *Talos/Leichsenring/Zeiner*, Verbände und politischer Entscheidungsprozess (wie Anm. 148) 149.

151 Vgl. *Talos/Leichsenring/Zeiner*, Verbände und politischer Entscheidungsprozess (wie Anm. 148) 150.

152 *Talos*, Entwicklung, Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft (wie Anm. 101) 18.

153 Vgl. *Zeiner*, Die österreichischen Unternehmerverbände (wie Anm. 97) 81.

154 *Talos/Leichsenring/Zeiner*, Verbände und politischer Entscheidungsprozess (wie Anm. 148) 150.

unterschieden werden, die vorparlamentarische und die parlamentarische.[155] Emmerich Talos unterscheidet verschiedene Möglichkeiten der Einflussnahme auf den genannten Ebenen. Auf vorparlamentarischer Ebene können die Interessensorganisationen dadurch wirksam werden, dass sie Vorschläge zu diversen wirtschafts- bzw. sozialpolitischen Themen abgeben oder aber selbst in die Beratungen, welche der Ausarbeitung eines Ministerialentwurfes vorangehen, einbezogen werden. Wenn auf Ebene der Paritätischen Kommission eine Einigung zu einer Thematik getroffen wurde, so wird diese Einigung auch bei der Gesetzgebung berücksichtigt. Daneben besteht für die Sozialpartner ohnedies ein Begutachtungsrecht für alle Gesetzesentwürfe und sie selbst sind in vielen Beiräten und Kommissionen mittels Fachexperten vertreten.[156]

Aber auch nachdem ein Gesetzesentwurf in den Nationalrat eingebracht wurde, gibt es vielfache Möglichkeiten der Einflussnahme auf parlamentarischer Ebene. Diese Einflussnahme kann etwa durch Interaktion zwischen einzelnen Interessenorganisationen und einer ihr nahestehenden Parlamentsfraktion erfolgen. Solche Interaktion ergibt sich auch durch personelle Überschneidungen, wenn ein Parlamentarier gleichzeitig eine Funktion in einem der genannten Verbände ausübt. Daneben sind die Vertreter der Sozialpartner aber auch im Parlament in den Beratungen der Ausschüsse bzw. Unterausschüsse oftmals als Experten vertreten.[157]

Obwohl die Sozialpartnerschaft seit dem Beitritt zur Europäischen Union viel an Wirkungskraft eingebüßt hat, ist diese genaue Betrachtung im Zuge der Arbeit notwendig, denn für den untersuchten Zeitraum und die Thematik der Ausländerbeschäftigung stellten die Sozialpartner zweifellos eine wichtige Entscheidungsstelle dar. Generell gesehen haben sich die Sozialpartner nämlich v.a. auf die Themenbereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik konzentriert und in den sechziger und siebziger Jahren großen Einfluss auf die Gesetzgebung in diesem Bereich ausgeübt. [158]

---

155 Vgl. *Talos/Leichsenring/Zeiner*, Verbände und politischer Entscheidungsprozess (wie Anm. 148) 151.
156 Vgl. *Talos/Leichsenring/Zeiner*, Verbände und politischer Entscheidungsprozess (wie Anm. 148) 151.
157 Vgl. *Talos/Leichsenring/Zeiner*, Verbände und politischer Entscheidungsprozess (wie Anm. 148) 151.
158 Vgl. *Talos/Leichsenring/Zeiner*, Verbände und politischer Entscheidungsprozess (wie Anm. 148) 152.

7. Die Situation am österreichischen Arbeitsmarkt zu Beginn der 1960er-Jahre als Rahmen für den gescheiterten Gesetzesentwurf und das Raab-Olah-Abkommen

7.1. Die allgemeine Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt zu Beginn der 1960er-Jahre

Seit Mitte der 1950er-Jahre hatte Österreich ein sehr hohes Wirtschaftswachstum mit jährlichen Zuwächsen von 6 Prozent aufzuweisen. Der österreichische Wirtschaftsaufschwung wurde dabei unter anderem durch das hohe Bildungsniveau und die günstige Lage an der Ost-West-Achse gefördert. Als Folge des konjunkturellen Aufschwungs sank gleichzeitig die Arbeitslosenrate im Zeitraum von 1955 bis 1961 von 5,5 auf 2,9 Prozent.[159] Im Jahr 1960 erreichte Österreich erstmals seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges die Vollbeschäftigung und die „stillen Arbeitsmarktreserven"[160] verschwanden zusehends. Daneben wanderten vor allem qualifizierte österreichische Arbeitnehmer in immer größerem Ausmaß in die Schweiz oder nach Deutschland ab, da dort ein höheres Lohnniveau herrschte.[161] Dieser Trend sollte das gesamte Jahrzehnt über, nur kurzfristig unterbrochen durch die Rezession in der BRD im Jahr 1968, bis zum ersten Ölpreisschock 1973 anhalten. Dabei handelte es sich um eine nicht unerhebliche Anzahl an Personen, denn Mitte der 1960er-Jahre gingen ca. 200.000 Österreicher einer Beschäftigung im Ausland nach.[162] Die Unternehmer bemühten sich zwar dieser Abwanderung entgegenzutreten, die entsprechenden Versuche blieben jedoch ohne Erfolg. Seitens der Arbeiterkammer und der Gewerkschaft war man ohnedies gegen jede Beschränkung für österreichische Arbeitnehmer.[163] Hinzu trat der Umstand, dass aufgrund des steigenden Wohlstands und dem damit verbundenen längeren Schulbesuch, den längeren Karenzzeiten, der Einführung der 45-Stunden-Woche 1959 sowie dem früheren Pensionsantritt die allgemeine Erwerbsquote in den 1960er-Jahren kontinuierlich abnahm.[164] Schlussendlich kamen in den 1960er-Jahren die sehr geburtenschwachen Jahrgänge der unmittelbaren Nachkriegs-

---

159 Vgl. *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 159.

160 *Sandgruber*, Ökonomie und Politik (wie Anm. 13) 484.

161 Vgl. Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien, Gastarbeiter. Wirtschaftsfaktor und soziale Herausforderung (Wien 1973) 7, im Folgenden zit. als: *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161).

162 Vgl. Marion *Bacher*, Rotation oder Integration? Österreichischer und schwedischer Umgang mit Arbeitsmigration in den 1970er Jahren (ungedruckte geisteswissenschaftliche Masterarbeit Universität Wien 2011) 30, im Folgenden zit. als: *Bacher*, Rotation oder Integration (wie Anm. 162).

163 Vgl. *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 161.

164 Vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Untersuchungen über die Abwanderung von Arbeitskräften aus Österreich nach Süddeutschland und in die Schweiz (Nr. 20, Wien 1972) 29, im Folgenden zit. als: *Beirat*, Untersuchung über die Abwanderung von Arbeitskräften (wie Anm. 164).

zeit ins Erwerbstätigenalter, dies verschärfte den aufkommenden Arbeitskräftemangel noch mehr.[165]

7.2. Die Durchschleusung von Ostflüchtlingen und die bevorzugte Integration der Volksdeutschen nach 1945

Lange Zeit konnte Österreich seinen zunehmenden Arbeitskräftemangel mit Hilfe der 1945 aus Ostmitteleuropa und dem Balkan vertriebenen Volksdeutschen sowie der Arbeitnehmer aus den wirtschaftlich schwächeren Bundesländern wie Kärnten und dem Burgenland ausgleichen.[166] Die sogenannten Volksdeutschen wurden im Vergleich zu den restlichen *displaced persons* nach dem Zweiten Weltkrieg sowie späteren Flüchtlingen aus Ungarn 1956 und der Tschechoslowakei 1968 bevorzugt behandelt. Wie aus einer Anfragebeantwortung des Ministeriums für soziale Verwaltung an SPÖ-Nationalratsabgeordnete vom 12. Februar 1951 hervorgeht, waren bereits zu diesem Zeitpunkt seit längerem Verhandlungen über die „…arbeitsrechtliche Gleichstellung der volksdeutschen Flüchtlinge mit den österreichischen Staatsangehörigen…“[167] im Gange. Diese Verhandlungen wurden zwischen dem Bundesministerium, dem Flüchtlingsbeirat und der Gewerkschaft geführt und hatten als Ziel eine „…Lockerung des Beschäftigungsgenehmigungsverfahrens für Volksdeutsche…“.[168] Als Ergebnis dieser Verhandlungen wurde am 30. Jänner 1952 eine Verordnung über die Ausnahme der Volksdeutschen von der Beschäftigungsgenehmigung erlassen:

> Personen deutscher Sprachzugehörigkeit, die staatenlos sind oder deren Staatsangehörigkeit ungeklärt ist (Volksdeutsche), werden, soweit sie vor dem 31. Dezember 1951 nach Österreich gekommen sind, mit sofortiger Wirksamkeit von der Anwendung der oben zitierten Verordnung ausgenommen. Die Ausnahme erstreckt sich auch auf jene volksdeutschen Flüchtlinge, die nach diesem Zeitpunkt aus der Kriegsgefangenschaft nach Österreich entlassen werden. (…) (Sie) …sind sohin den österreichischen Arbeitskräften hinsichtlich der Ausübung einer unselbstständigen Beschäftigung im allgemeinen [sic] gleichgestellt.[169]

Ab sofort war für die Einstellung eines Volksdeutschen keine Beschäftigungsgenehmigung bzw. Arbeitserlaubnis vom Arbeitsamt mehr notwendig. Diese Ausnahme fußte auf § 32 der

---

165 Vgl. Ernst *Gehmacher*, Österreich. In: Ernst *Gehmacher*/Daniel *Kubat*/Ursula *Mehrländer* (Hg.), Ausländerpolitik im Konflikt. Arbeitskräfte oder Einwanderer? Konzepte der Aufnahme- und Entsendeländer (Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Erbert-Stiftung Bd. 139, Bonn 1978) 153-168, 154, im Folgenden zit. als: *Gehmacher*, Österreich (wie Anm. 165).

166 Vgl. *Bacher*, Rotation oder Integration (wie Anm. 162) 27.

167 Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Präs. 2. Rep., Anfragebeantwortung des Ministeriums vom 12. Februar 1951 an Abgeordnete Machunze, Dr. Bock und Genossen betreffend die Beschäftigung von Ausländern, Karton 27, im Folgenden zit. als: ÖSTA/AdR, BMfsV, Präs. 2.Rep. Anfragebeantwortung (wie Anm. 167).

168 ÖSTA/AdR, BMfsV, Präs. 2.Rep. Anfragebeantwortung (wie Anm. 167).

169 Arbeitsrechtliche Gleichstellung der Volksdeutschen; Ausnahme von der Beschäftigungsgenehmigung. Erl. v. 30. Jänner 1952, Z.13.844/III/7/52, an alle Landesarbeitsämter. In: Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung. VIII. Jahrgang Bd. 3/4 (Wien 1952) 89.

reichsdeutschen Verordnung über ausländische Arbeitnehmer, welche dem Bundesminister einen Gestaltungsspielraum eröffnete: „§ 32 Der Reichsarbeitsminister kann (…) für bestimmte Gruppen ausländischer Arbeitnehmer (…) abweichende Bestimmungen treffen.“[170]

Etwas später, im Jahr 1952, erließ schließlich der Nationalrat eine Reihe von gesetzlichen Maßnahmen, mit denen die Volksdeutschen in arbeitsrechtlicher und sozialer Sicht Österreichern gleichgestellt wurden. Diesbezüglich sind folgende sieben Bereiche zu nennen: Einstellung von Invaliden, Gleichstellung hinsichtlich der Berufsausübung, auf dem Gebiet des Mutterschutzes, im Bereich des Krankenpflegewesens, der Ausübung eines ärztlichen Berufes, eines Notarberufes sowie der Eröffnung eines Betriebs als Selbstständiger.[171]

Waren die Volksdeutschen bisher nur aufgrund einer Verordnung vom den Bestimmungen der reichsdeutschen Verordnung ausgenommen, änderte sich dies nun mit dem 166. Bundesgesetz vom 18. Juli 1952, betreffend Maßnahmen hinsichtlich der arbeitsrechtlichen Gleichstellung der Volksdeutschen mit inländischen Dienstnehmern.[172] Das beschlossene Gesetz machte den oben genannten Erlass vom 30. Jänner 1952 hinfällig und brachte nun auch per Gesetz die Gleichstellung der Volksdeutschen mit österreichischen Arbeitnehmern. Im Parlament war für diese Thematik eigens ein Sonderausschuss eingerichtet worden, da sich der ursprünglich damit befasste Sozialausschuss überfordert sah.[173] Insgesamt war vom Sonderausschuss ein sehr großes Themengebiet zu behandeln, weshalb im Lichte der vom Nationalrat gesetzten Frist eine Konzentration auf die wichtigsten Punkte notwendig war. Darunter fiel u.a. eben die „…arbeitsrechtliche Gleichstellung der Volksdeutschen mit inländischen Dienstnehmern…“.[174] Ein wesentlicher Punkt in den Verhandlungen war es zu fixieren, auf wen dieses Gesetz zutreffen sollte. Das Gesetz erweiterte dabei die im genannten Erlass umschriebene Personengruppe, indem auch die im Zuge der Familienzusammenführung eingereisten Volksdeutschen einbezogen wurden.

> § 1. (1) Zur Ausübung einer unselbständigen Beschäftigung durch Personen deutscher Sprachzugehörigkeit, die staatenlos sind oder deren Staatsangehörigkeit ungeklärt ist (Volksdeutsche), ist, soweit nicht § 2 anzuwenden ist, weder eine Beschäftigungsgenehmigung noch eine Arbeitserlaubnis nach den bestehenden allgemeinen Vorschriften über ausländische Arbeitnehmer erforderlich. Dies

---

170 Verordnung über ausländische Arbeitnehmer (wie Anm. 47) 29.

171 Vgl. Gesetzliche Maßnahmen zur Gleichstellung der Volksdeutschen mit österreichischen Staatsbürgern; arbeitsrechtliche Gleichstellung und Einbeziehung von Dienstverhältnissen in den Kündigungsschutz des Mutterschutzgesetzes. Erl. v. 13. Oktober 1952, Z.120.412/III/7/52, an alle Landesarbeitsämter. In: Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung. VIII. Jahrgang Bd. 14/15 (Wien 1952) 405-406.

172 Vgl. 166. Bundesgesetz vom 18. Juli 1952, betreffend Maßnahmen hinsichtlich der arbeitsrechtlichen Gleichstellung der Volksdeutschen mit inländischen Dienstnehmern. In: BGBl. 35 (Wien 1952) 496, im Folgenden zit. als: 166. Bundesgesetz: Gleichstellung der Volksdeutschen (wie Anm. 172).

173 Vgl. Parlamentsarchiv, Stenographisches Protokoll der 97. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (VI. Gesetzgebungsperiode) am Freitag 18. Juli 1952, 3902, im Folgenden zit. als: Parlamentsarchiv, 97. Sitzung des Nationalrates 1952 (wie Anm. 173).

174 Parlamentsarchiv, 97. Sitzung des Nationalrates 1952 (wie Anm. 173) 3903.

gilt nicht für Volksdeutsche, die erst nach dem 31. Dezember 1951 in das Gebiet der Republik Österreich eingereist sind, mit Ausnahme der aus der Kriegsgefangenschaft entlassenen oder der im Rahmen der Familienzusammenführung mit Zustimmung der österreichischen Behörden nach Österreich einreisenden Volksdeutschen.[175]

Ob jemand als Volksdeutscher galt, lag an der Eintragung *Volksdeutscher* im Personalausweis für Ausländer und Staatenlose. So eine Eintragung konnte nur jemand bekommen, der aus dem Gebiet der ehemaligen Österreich-Ungarischen-Monarchie stammte und von deutscher Sprachzugehörigkeit war.[176] Ziel der genannten gesetzlichen Maßnahmen war es, durch die Gleichstellung der Volksdeutschen „…diesen Menschen, die in der Vergangenheit wohl Schweres mitgemacht haben, in Österreich eine zweite Heimat zu geben"[177], wie der Ausschussvorsitzende dem Nationalrat berichtete. Dadurch wird deutlich erkennbar, dass man an einer dauerhaften Integration dieser Personen in Österreich interessiert war. Gänzlich anders verhielt sich demgegenüber der spätere Umgang mit den *Gastarbeitern*. Unterstützung für das Gesetz kam von allen politischen Parteien. Der KPÖ-Abgeordnete Viktor Elser machte sich im Zuge der Plenarsitzung vor allem für arbeitenden Volksdeutschen stark, „…die schließlich durch ehrliche Arbeit mithelfen, das Sozialprodukt zu vergrößern."[178]

Die *Wahlpartei der Unabhängigen* (WdU) setzte sich ebenfalls für das Gesetz ein und wollte überdies den Stichtag 31. Dezember 1951 gänzlich weglassen, um auch allen später eingereisten Volksdeutschen eine Gleichstellung zu ermöglichen.[179] Von dieser Partei kam starke Unterstützung für die Volksdeutschen, man plädierte etwa bereits 1952 für eine Optionsmöglichkeit, d.h. die „…rasche Einbürgerung der Volksdeutschen."[180] Generell befasste sich die Wahlpartei in der genannten Plenarsitzung kaum mit den verabschiedeten Gesetzen, sondern mit der Stimmungsmache für die Einbürgerung der Volksdeutschen. Von Seiten der Wahlpartei wurden Befürchtungen über die Abwanderung der Volksdeutschen in die BRD und nach Übersee geäußert, dem wollte man durch die Einbürgerung zuvorkommen. Auch hier wird wieder deutlich, dass es ein starkes Interesse an der Eingliederung dieser Personengruppe gab, auch um „…die Lücken aufzufüllen, die der Krieg und der starke Geburtenrückgang hervorgerufen haben."[181] Unverkennbar ist jedoch bei der Argumentation der Wahlpartei – der Sammelpartei der NS-Minderbelasteten – die Prägung durch eine großdeutsche Ideologie, sprach man doch von einem „…deutschen Österreich."[182] Seitens der SPÖ und der ÖVP wur-

175 166. Bundesgesetz: Gleichstellung der Volksdeutschen (wie Anm. 172) 496.
176 Vgl. Parlamentsarchiv, 97. Sitzung des Nationalrates 1952 (wie Anm. 173) 3906.
177 Parlamentsarchiv, 97. Sitzung des Nationalrates 1952 (wie Anm. 173) 3904.
178 Parlamentsarchiv, 97. Sitzung des Nationalrates 1952 (wie Anm. 173) 3906.
179 Vgl. Parlamentsarchiv, 97. Sitzung des Nationalrates 1952 (wie Anm. 173) 3908
180 Parlamentsarchiv, 97. Sitzung des Nationalrates 1952 (wie Anm. 173) 3908
181 Parlamentsarchiv, 97. Sitzung des Nationalrates 1952 (wie Anm. 173) 3910.
182 Parlamentsarchiv, 97. Sitzung des Nationalrates 1952 (wie Anm. 173) 3912.

den die genannten Gesetzesvorschläge gelobt und ebenfalls als Ausdruck dafür gesehen, dass man den Volksdeutschen eine neue Heimat gebe wolle.[183]

Mit dem Gesetz selbst wurden, wie mehrere Abgeordnete in der Plenarsitzung betonten, bereits real existierende Zustände aufgrund der obigen Ministerialverordnung abgesegnet und erhielten nun eine gesetzliche Grundlage.[184] Neben all den genannten Maßnahmen der Gleichstellung von Volksdeutschen mit österreichischen Staatsbürgern wurden bis zum 30. November 1953 228.000 Volksdeutsche in Österreich eingebürgert.[185] Mit dem sogenannten Optionsgesetz vom 2. Juni 1954 konnten die restlichen 90.000 im Land befindlichen Volksdeutschen[186] durch eine einfache Loyalitätserklärung zur Republik Österreich die Staatsbürgerschaft erhalten:

> § 1. (1) Personen deutscher Sprachzugehörigkeit, die staatenlos sind oder deren Staatsangehörigkeit ungeklärt ist (Volksdeutsche), erwerben durch Erklärung, der österreichischen Republik als getreue Staatsbürger angehören zu wollen, die Staatsbürgerschaft, wenn sie die im § 2 vorgeschriebenen Bedingungen erfüllen. [187]

Im Gegensatz zu der beschriebenen Zuvorkommenheit, die man den Volksdeutschen erwies, verhielt sich Österreich gegenüber den anderen genannten Flüchtlingen reservierter. Hier versuchte man, diese in westliche Länder zu vermitteln. Von den 162.000 Tschechen und Slowaken, welche 1968 nach Österreich flohen, verblieben etwa nur 12.000 in Österreich.[188]

7.3. Die Verschärfung des Arbeitskräftemangels zu Beginn der 1960er-Jahre

Lange Zeit konnte man auch auf die durch den technologischen Fortschritt freigewordenen Arbeitskräfte in der Land- und Forstwirtschaft zurückgreifen. Zwischen 1951 und 1961 kamen aus der Landwirtschaft ca. 220.000 Arbeitskräfte frei. August Gächter verwies hierzu auf die „rege innerösterreichische Arbeitsmigration“[189], welche von Mitte der 1950er- bis Mitte der 1960er-Jahre stattfand. Zu Beginn der 1960er-Jahre war dieses Potential jedoch aufgebraucht und der Arbeitskräftemangel in Österreich verschärfte sich daher zusehends. Ab diesem Zeitpunkt reichten auch die Freisetzungen aus dem tertiären Wirtschaftssektor nicht mehr

---

183 Parlamentsarchiv, 97. Sitzung des Nationalrates 1952 (wie Anm. 173) 3913.

184 Vgl. Parlamentsarchiv, 97. Sitzung des Nationalrates 1952 (wie Anm. 173) 3907-3908.

185 Vgl. Parlamentsarchiv, Stenographisches Protokoll der 40. Sitzung des Nationalrats der Republik Österreich (VII. Gesetzgebungsperiode) am Mittwoch 2. Juni 1954, 1696, im Folgenden zit. als: Parlamentsarchiv, 40. Sitzung des Nationalrates 1954 (wie Anm. 185).

186 Vgl. Parlamentsarchiv, 40. Sitzung des Nationalrates 1954 (wie Anm. 185) 1696.

187 142. Bundesgesetz vom 2. Juni 1954, betreffend den Erwerb der Staatsbürgerschaft durch Volksdeutsche. In: BGBl. 33 (Wien 1954) 777-778, 777.

188 Vgl. Heinz *Fassmann*, Rainer *Münz*, Einwanderungsland Österreich? Historische Migrationsmuster, aktuelle Trends und politische Maßnahmen (Wien 1995) 34, im Folgenden zit. als: *Fassmann/Münz*, Einwanderungsland Österreich 1995 (wie Anm. 188). 41

189 *Gächter*, Ausländerpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg (wie Anm. 1) 109.

aus, um den Arbeitskräftemangel zu decken.[190] Seitens der Gewerkschaft wurde ein jährliches reales Wirtschaftswachstum von 5,5 % gefordert, die Erreichung eines solchen war aber an genügend Arbeitskräfte gebunden. Positive Aspekte am Arbeitskräftemangel wie höhere Löhne, eine niedrige Arbeitslosigkeit und aus dem Rationalisierungszwang hervorgerufene technische Innovationen konnten das Risiko eines Konjunktureinbruches aufgrund des sich zuspitzenden Arbeitskräftemangels nicht mehr rechtfertigen.[191] Besonders stark vom Arbeitskräftemangel betroffen waren u.a. die Vorarlberger Textilindustrie, der Bausektor, die Industrie und der Fremdenverkehr. In der Baubranche sah man sich mit verlängerten Bauzeiten und einem scharfen Konkurrenzkampf um die verbliebenen freien Arbeitnehmer konfrontiert und drängte daher auf die liberale Zulassung ausländischer Arbeitskräfte zum österreichischen Arbeitsmarkt.[192] Die Bundesinnung des Baugewerbes sprach demnach für das Jahr 1960 geradezu von einer „Jagd nach Arbeitskräften"[193] und der restlosen Ausschöpfung des heimischen Arbeitskräftepotentials. Im Bereich des Fremdenverkehrs wiederum konnten alleine in Tirol im Jahr 1961 1000 offene Stellen nicht mehr besetzt werden.[194] Ähnliches galt auch für den Bereich der Industrie, wo die Bundessektion die Lage für das Jahr 1960 folgendermaßen charakterisierte:

> Der Ernst, das Widerspruchsvolle der Situation liegt aber darin, daß zur gleichen Zeit, wo der Bedarf an Arbeitskräften in Österreich immer größer, die Heranziehung von ausländischen Arbeitskräften aber verhindert wird (…) und Arbeiter und vor allem technische Fachkräfte, die in Österreich unter erheblichen öffentlichen Aufwendungen ausgebildet wurden, in immer größerer Zahl ins Ausland gehen.[195]

Regional gesehen litten Vorarlberg, Salzburg, Wien und Tirol am stärksten unter dem Arbeitskräftemangel. Hier gab es große wirtschaftliche Zentren und kaum mehr freie österreichische Arbeitnehmer im Einzugsgebiet.[196] Dieser Arbeitskräftemangel wurde immer mehr als ernstes Problem gesehen, denn er konnte eine Gefahr für die Konjunktur bedeuten und sie abwürgen. Zur Situation der Betriebe in der Hochkonjunktur verbunden mit der kritischen Lage am Arbeitsmarkt konnte man demnach im Wochenbericht der Bundeskammer für den Zeitraum von 1. Juli bis zum 7. September 1961 Folgendes lesen:

> Der vom Sozialminister vorgelegte Bericht stellte fest, daß die Lage der Betriebe auch im Berichtsmonat Juli durch Produktionsausweitungen, Auftragsüberhänge, verlängerte Lieferzeiten so-

---

190 Vgl. Fritz *Klenner*, Die Österreichischen Gewerkschaften. Vergangenheit und Gegenwartsprobleme Bd. 3 (Wien 1979) 2083, im Folgenden zit. als: *Klenner*, Die Österreichischen Gewerkschaften (wie Anm. 190).

191 *Klenner*, Die Österreichischen Gewerkschaften (wie Anm. 190) 2083.

192 Vgl. Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Jahresbericht 1960 (Wien 1961) 140, im Folgenden zit. als: *WKÖ*, Jahresbericht 1960 (wie Anm. 192).

193 *WKÖ*, Jahresbericht 1960 (wie Anm. 192) 157.

194 Vgl. Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Jahresbericht 1961 (Wien 1962) 499, im Folgenden zit. als: *WKÖ*, Jahresbericht 1961 (wie Anm. 194).

195 *WKÖ*, Jahresbericht 1960 (wie Anm. 192) 231-232.

196 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 343.

> wie Knappheit an Arbeitskräften gekennzeichnet war. Mechanisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen, die in zahlreichen Betrieben durchgeführt wurden, konnten in der Regel nur eine gewisse Entspannung, nicht aber eine Beseitigung der Kräfteknappheit bringen. Auch das in die Berichtszeit fallende Einströmen von Schulentlassenen in das Wirtschaftsleben, die erfahrungsgemäß zum größten Teil in eine Lehrstelle eintreten, hatte nur eingeschränkte Wirksamkeit.[197]

Immer wieder wies man seitens der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft auch den Sozialminister – etwa bezüglich seiner Berichte über die Arbeitsmarklage – auf die prekäre Lage am Arbeitsmarkt hin:

> Der Vertreter der Bundeswirtschaftskammer beantragt in diesem Zusammenhang, die Formulierung in einer Art und Weise vorzunehmen, welche auch die nach wie vor herrschende Knappheit an Arbeitskräften zum Ausdruck bringt.[198]

Bezüglich des Wachstums des Bruttonationalprodukts 1960 hielt man seitens der Bundeskammer fest, dass das Wachstum noch größer hätte sein können, wenn mehr Arbeitskräfte vorhanden gewesen wären.[199]

8. Der gescheiterte Entwurf für ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz zu Beginn der 1960er-Jahre

Aus den oben genannten Gründen sah man sich seitens der Arbeitgebervertretung veranlasst, ein neues, flexibleres und liberaleres Ausländerbeschäftigungsgesetz zu fordern. Die bisher noch geltende Verordnung aus dem Jahr 1933 stand nämlich einer liberalen Anwerbung von Gastarbeitern im Wege. Sie war dafür gedacht, in Zeiten einer Rezession v.a. die eigenen, inländischen Arbeitnehmer zu schützen. Daher war sie aus Sicht der Arbeitgeber gänzlich ungeeignet für eine Situation, in der es bei Vollbeschäftigung und Hochkonjunktur darum ging, möglichst viele ausländische Gastarbeiter ins Land zu bringen.[200] Die Beschäftigung von ausländischen Gastarbeitern bot in dieser Situation den Vorteil, dass man im Vollerwerbsalter stehende Arbeitskräfte importieren konnte. Hätte man dieselbe Anzahl an österreichischen Arbeitskräften heranbilden wollen, wären die unmittelbaren Kosten (Schule etc.) viel höher gewesen, abgesehen davon, dass man sie erst nach 20 Jahren zur Verfügung gehabt hätte.[201] Die Arbeitgeber forderten daher zu Beginn der 1960er-Jahre die Liberalisierung des Arbeitsmarktes. Seitens des Österreichischen Gewerkschaftsbundes wiederum war man vor-

---

197 Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Wochenberichte der BUKA 7. VII. 61 – 5. IV. 62, Wochenbericht Nr. 36 für die Zeit vom 1. bis 7.9.1961.

198 Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Wochenberichte der BUKA 7. VII. 61 – 5. IV. 62, Wochenbericht Nr. 40 für die Zeit vom 29.9 bis 5.10.1961.

199 Vgl. *WKÖ*, Jahresbericht 1960 (wie Anm. 192) 21.

200 Vgl. *Rauter*, Das Fremdarbeiterproblem (wie Anm. 38) 13.

201 Vgl. *Gehmacher*, Österreich (wie Anm. 165) 155.

erst noch überhaupt gegen eine stärkere Zulassung ausländischer Arbeitnehmer auf den heimischen Arbeitsmarkt. Vielmehr strebte man danach, das vorhandene Potenzial effizienter zu nutzen und die österreichischen Arbeitnehmer besser auszubilden, damit sie freistehende Facharbeiterposten besetzen konnten. Dieses Konzept der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“[202] hatte der Gewerkschaftsbund auf seinem Bundeskongress 1959 beschlossen.[203] Erst nach langem Zögern gab man den Widerstand gegen ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz, sehr zum Missfallen vieler eigener Mitglieder, auf. Nunmehr vertrat man die Ansicht „…die Ausländerbeschäftigung in einen kontrollierten Arbeitsmarkt (zu) integrieren.“[204] Der Anstoß zur Ausarbeitung eines neuen Ausländerbeschäftigungsgesetzes kam – wie bereits erwähnt – von der Paritätischen Kommission, diese hatte das Bundesministerium für soziale Verwaltung aufgefordert, ein neues Gesetz auszuarbeiten.[205] Seitens der Paritätischen Kommission gab es folgende Vorgaben an das neue Gesetz: Es sollte nach schweizerischem Vorbild ein Rotationsmodell installieren, die Gastarbeiter sollten sich jeweils nur befristet im Österreich aufhalten dürfen und mussten danach wieder ausreisen. Schlussendlich durfte es aber auch keine Benachteiligungen bei Verdienst und den Arbeitsbedingungen geben.[206] Das Bundesministerium für soziale Verwaltung unter SPÖ-Sozialminister Anton Proksch ging nun an die Ausarbeitung des neuen Gesetzesentwurfs. Bereits in diesem vorparlamentarischen Abschnitt der Gesetzgebung gelang es Teilen der Sozialpartnerschaft Einfluss auf den Prozess zu nehmen. Dieser Gesetzesentwurf wurde aber nicht gemeinsam mit allen Sozialpartnern erarbeitet, sondern lediglich gemeinsam mit den Vertretern der Gewerkschaft und des Österreichischen Arbeiterkammertages. Die Vertreter der Arbeitgeberseite wurden nicht miteinbezogen.[207] Eveline Wollner äußerte hierzu die Vermutung, dass das sozialdemokratisch geführte Bundesministerium in Frage der Ausländerbeschäftigung mit der Sichtweise der Arbeitnehmer sympathisierte.[208] Seitens der involvierten Arbeitnehmervertreter strebte man danach einen restriktiven Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt durchzusetzen. Man wollte dadurch verhindern, dass die Gastarbeiter als Druckmittel gegen die einheimischen Arbeitnehmer eingesetzt werden konnten, der Schutz dieser stand an oberster Stelle.

Aus all diesen Gründen verwundert es nicht, dass sich der Entwurf sehr stark an die restriktive reichsdeutsche Verordnung von 1933 anlehnte. Die Arbeitnehmerseite hatte mit ihrem Ent-

---

202 *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 162.

203 Vgl. *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 162.

204 Vgl. *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45) 34.

205 Siehe Anmerkung 96.

206 Vgl. *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 164.

207 Vgl. *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 164.

208 Vgl. *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45) 39.

wurf eine gezielte Benachteiligung der ausländischen Arbeitnehmer und die vollständige Kontrolle des Zugangs zum österreichischen Arbeitsmarkt zum Ziel.[209] Daneben wollte man seitens der Arbeitnehmer die Frage der Ausländerbeschäftigung mit dem oben erwähnten Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik verbinden.[210] Damit sollte über kurz oder lang die Beschäftigung von Gastarbeitern hinfällig werden, ein weiteres Zeichen dafür, dass man seitens der Abreitnehmervertretung kein wirkliches Interesse an der Integration ausländischer Arbeitnehmer in den österreichischen Arbeitsmarkt hatte. Die hier vertretene Einstellung war diametral anders als gegenüber den Volksdeutschen.

Unstimmigkeiten zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern gab es bereits in der Frage, wie der Gesetzesentwurf dem Parlament vorgelegt werden sollte. Seitens des Bundesministeriums hätte dies als Initiativantrag der beiden Regierungsparteien geschehen sollen, da dieser Vorgang schneller vonstatten ging und die Frist des Verfassungsgerichtshofs nur bis 1. Juni 1960 lief.[211] Dagegen wehrte sich die Bundeskammer vehement, da damit die Begutachtungsmöglichkeiten der Sozialpartner eingeschränkt worden wären. Die Bundeskammer wollte, dass das Gesetz als Regierungsvorlage eingebracht wurde:

> Dieser für die gewerbliche Wirtschaft bedeutende Gesetzesentwurf sollte nach Ansicht der Bundeskammer in Form einer Regierungsvorlage nach Abschluß des entsprechenden Begutachtungsverfahrens der parlamentarischen Behandlung zugeführt werden.[212]

Die Bundeskammer konnte sich mit dieser Forderung durchsetzen, aber im Begutachtungsverfahren zeigten sich nun große Unterschiede zwischen den verschiedenen Interessensvertretern, denn an dem gesamten Gesetzesentwurf gab es starke Kritik seitens der nicht eingebundenen Arbeitgeber. Die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft bemängelte vor allem den Umstand, dass der Entwurf aus ihrer Sicht keine Liberalisierung des Arbeitsmarktes darstellte, da das System der Einzelgenehmigung weiterhin in Kraft blieb:[213]

> Der vom Bundesministerium für soziale Verwaltung zur Begutachtung übermittelte Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird, trägt den Erfordernissen der Wirtschaft in keiner Weise Rechnung. Dieser Entwurf lehnt sich an die noch gültige reichsrechtliche Regelung aus dem Jahr 1933 an, die damals in einer Zeit größter Arbeitslosigkeit erlas-

---

209 Vgl. *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45) 48.

210 Siehe Anmerkung 202.

211 Siehe Anmerkung 96.

212 Schreiben der BWK an die Sektionen Handel, Geld-, Kredit- und Versicherungswesen und die Sektion Verkehrt vom 1. Juni 1960 (HK-A, 1362/2-60) hier zit. aus: *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45) 40.

213 Bernhard *Perchinig*, Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in Österreich nach 1945. In: Vida *Bakondy*, Simonetta *Ferfoglia* u.a. (Hg.), Viel Glück! Migration heute (Wien/Belgrad/Zagreb/Istanbul 2010) 142-158, 144, im Folgenden zit. als *Perchinig*, Von der Fremdarbeit zur Integration (wie Anm. 213).

sen worden war. Demgegenüber muß eine weitestgehende Liberalisierung des Arbeitsmarktes angestrebt werden.[214]

Wie sah nun der ausgearbeitete Gesetzesentwurf des Bundesministeriums und der Arbeitnehmervertretung aus? Es können an dieser Stelle nur die wesentlichsten Punkte genannt werden: Erneut war eine Beschäftigungsgenehmigung vorgesehen, ohne deren Vorliegen durfte kein Ausländer beschäftigt werden. Den Antrag auf diese musste neuerlich der Arbeitgeber beim jeweils zuständigen Arbeitsamt stellen.[215] Gastarbeiter durften jeweils maximal ein Jahr in Österreich tätig sein und durften nicht als Streikbrecher verwendet werden.[216] Für saisonale Bereiche war die Beschäftigungsgenehmigung auf ein halbes Jahr beschränkt. Des Weiteren war nach fünf Jahren dauerhafter Beschäftigung die Ausstellung eines Befreiungsscheins möglich. In diesem Fall erleichterte man die reichsdeutsche Verordnung, denn dort war ein solcher Befreiungsschein erst nach zehn Jahren vorgesehen.[217] Die Geltungsdauer dieses Befreiungsscheins war auf maximal zwei Jahre beschränkt, danach war eine neuerliche Beantragung notwendig.[218]

Im Gesetzesentwurf waren als Neuerung unter gewissen Umständen in Form einer Ausnahmeregelung Kontingente vorgesehen. Im Rahmen dieser Kontingente, welche das Bundesministerium festlegen konnte, war keine Einzelfallprüfung der Gastarbeiter notwendig.[219] Diese als Ausnahme hier erstmals formulierte Regelung sollte sich in den 1960er-Jahren zum Normalfall entwickeln. Bei der Festlegung der Höhe der Kontingente konnten die Sozialpartner mitentscheiden. Dieses Recht sollten sie auch bei der Erteilung der Beschäftigungsgenehmigung und der Befreiungsscheine sowie bei Berufungen gegen nicht erteilte Genehmigung haben. Für diese beiden Funktionen sollte ein Ausländerausschuss auf Ebene der Landesarbeitsämter eingerichtet werden.[220] Dieser Ausländerausschuss sollte paritätisch durch Mitglieder der Gewerkschaft und der Landesarbeiterkammern sowie auf Arbeitgeberseite durch Vertreter der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und der Landwirtschaftskammer besetzt

---

214 *WKÖ*, Jahresbericht 1960 (wie Anm. 192) 77.

215 Vgl. Schreiben der BWK an die Sektionen Gewerbe, Industrie, Handel, Geld-, Kredit- und Versicherungswesen, Verkehr und Fremdenverkehr vom 17. Juni 1960, Gesetzesentwurf des BMfsV 1960, Art. 1. § 2. Abs. 1 und 2 (HK-A, 1362/2-60) hier zit. aus: *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45) 41.

216 Vgl. *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 164.

217 Siehe Anmerkung 59 und 60.

218 Vgl. Schreiben der BWK an die Sektionen Gewerbe, Industrie, Handel, Geld-, Kredit- und Versicherungswesen, Verkehr und Fremdenverkehr vom 17. Juni 1960, Gesetzesentwurf des BMfsV 1960, Art. 1. § 14 (HK-A, 1362/2-60) hier zit. aus: *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45) 43.

219 Vgl. Schreiben der BWK an die Sektionen Gewerbe, Industrie, Handel, Geld-, Kredit- und Versicherungswesen, Verkehr und Fremdenverkehr vom 17. Juni 1960, Gesetzesentwurf des BMfsV 1960, Art. 3. § 2. Abs. 1 und 2 (HK-A, 1362/2-60) hier zit. aus: *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45) 42.

220 Vgl. *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 164.

werden. Den Vorsitz in diesem Ausschuss sollte der Leiter des Landesarbeitsamts führen. Je nachdem, ob über eine Beschäftigungsgenehmigung oder einen Befreiungsschein entschieden wurde, war eine unterschiedliche Größe vorgesehen.[221] Das genannte Gremium ähnelt stark den Verwaltungsausschüssen auf Ebene der Landesarbeitsämter, welche bereits in dem Erlass des Bundesministeriums für soziale Verwaltung aus dem Jahr 1946 vorgesehen waren. Auch die angedachten Aufgabenbereiche – etwa als Berufungsinstanz – waren ähnlich.[222] Man griff seitens des Ministeriums bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfes offenkundig auf bisherige Verfahren und Institutionen zurück. Der angedachte Gesetzesentwurf enthielt auch empfindliche Strafen. Bei Verstoß gegen die Richtlinien der Ausländerbeschäftigung war sowohl für Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer eine Verwaltungsstrafe von 600 bis 6000 ATS oder sechs Tage Arrest vorgesehen.[223] Überdies konnte bei mehrmaliger Verletzung der Vorschriften ein generelles Beschäftigungsverbot von ausländischen Arbeitnehmern über den zuwiderhandelnden österreichischen Arbeitgeber verhängt werden.[224]

In einem nun selbst ausgearbeiteten Gegenvorschlag strebte man seitens der Arbeitgebervertretung eine Liberalisierung der Ausländerbeschäftigung an und machte die Kontingente zum Normalfall. Die Höhe dieser Kontingente, innerhalb derer keine „…Beschränkung und arbeitsmarktmäßige Prüfung…“[225] vorgesehen war, wurde von der Anzahl der Österreicher abhängig gemacht, die im Ausland arbeiteten. Daneben sollte die Ausländerbeschäftigung erst ab einer durchschnittlichen Arbeitslosenrate von 7 Prozent beschränkt werden.[226] War es das Ziel der Arbeitnehmervertretung bei ihrer Mitwirkung bei dem Gesetzesentwurf die Frage der Ausländerbeschäftigung und die damit verbundenen Institutionen paritätisch – d.h. im Sinne der sich gerade entwickelnden Sozialpartnerschaft – zu lösen bzw. zu besetzen, wollte die Arbeitgeberseite die Arbeitnehmer in dieser Frage gänzlich ausschließen.[227] Die Bundeswirt-

---

221 Vgl. Schreiben der BWK an die Sektionen Gewerbe, Industrie, Handel, Geld-, Kredit- und Versicherungswesen, Verkehr und Fremdenverkehr vom 17. Juni 1960, Gesetzesentwurf des BMfsV 1960, Art. 3. § 20. Abs. 3 (HK-A, 1362/2-60) hier zit. aus: *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45) 44.

222 Siehe Anmerkung 69.

223 Vgl. Schreiben der BWK an die Sektionen Gewerbe, Industrie, Handel, Geld-, Kredit- und Versicherungswesen, Verkehr und Fremdenverkehr vom 17. Juni 1960, Gesetzesentwurf des BMfsV 1960, Art. 3. § 21. Abs. 3 (HK-A, 1362/2-60) hier zit. aus: *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45) 45.

224 Vgl. Schreiben der BWK an die Sektionen Gewerbe, Industrie, Handel, Geld-, Kredit- und Versicherungswesen, Verkehr und Fremdenverkehr vom 17. Juni 1960, Gesetzesentwurf des BMfsV 1960, Art. 3. § 24. (HK-A, 1362/2-60) hier zit. aus: *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45) 46.

225 Schreiben der BWK an die Sektionen Handel, Geld-, Kredit- und Versicherungswesen und die Sektion Verkehrt vom 1. Juni 1960 (HK-A, 1362/2-60) hier zit. aus: *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45) 47.

226 Vgl. *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 165.

227 Vgl. *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45) 48.

schaftskammer war zu dieser Zeit, also vor Abschluss des Raab-Olah-Abkommens, noch wenig von einer verstärkten sozialpartnerschaftlichen Zusammenarbeit begeistert und stellte fest, dass „…im Rahmen eines arbeitsmarktpolitischen Konzeptes jede Art von staatlicher Lenkung vermieden werden müsse.“[228] Überdies war man seitens der Arbeitgebervertretung gegen eine Koppelung der Ausländerbeschäftigung mit dem erwähnten Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie dies die Arbeitnehmerseite forderte.[229]

Es verwundert daher nicht, dass nun wiederum dieser Gesetzesentwurf von der Arbeitnehmerseite zurückgewiesen wurde.[230] Noch während sich die Verhandlungen für ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz ergebnislos dahinzogen, sollte sich über Umwege eine alternative Lösung für das Problem der Gastarbeiterbeschäftigung ergeben. Diese Lösung fand sich im Raab-Olah-Abkommen, welches provisorisch für 1962 ein Gastarbeiterkontingent festlegte. Dass damit die Verhandlungen für das neue Gesetz als gescheitert anzusehen waren und sich das Provisorium zur dauerhaften Lösung entwickeln sollte, war – wie später noch zu zeigen sein wird – den Zeitgenossen anfangs noch nicht klar.

9. Das Raab-Olah-Abkommen (1961)

9.1. Die Entstehung des Raab-Olah-Abkommens und die wichtigsten Punkte

Das Raab-Olah-Abkommen wurde am 28. Dezember 1961 in einer Geheimsitzung von dem Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer Julius Raab und dem Präsidenten des Österreichischen Gewerkschaftsbundes Franz Olah beschlossen. Die Verhandlungen für das Abkommen dauerten sechs Monate und fanden auf informeller und sehr vertraulicher Ebene statt.[231] Aus diesem Grund ist es auch nur möglich den Verlauf grob nachzuzeichnen. Der wirtschaftliche Aufschwung wurde im Jahr 1961 noch stärker durch den Arbeitskräftemangel gestört als noch 1960, denn „der schon seit Jahren anhaltende Arbeitskräftemangel hat sich im Lauf des Jahres 1961 noch verschärft und dazu geführt, daß der wirtschaftliche Aufschwung ins Stocken geraten ist.“[232] Aus diesem Grund legte man auch 1961 das Hauptaugenmerk darauf, eine liberale Zulassung von Gastarbeitern zu erreichen und dadurch die weitere Expansion der österreichi-

---

228 Vgl. Schreiben der BWK an die Sektionen Handel, Geld-, Kredit- und Versicherungswesen und die Sektion Verkehrt vom 1. Juni 1960 (HK-A, 1362/2-60) hier zit. aus: *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45) 50.

229 Siehe Anmerkung 210.

230 Vgl. *WKÖ*, Jahresbericht 1960 (wie Anm. 192) 77.

231 Akustische Chronik: http://www.akustische-chronik.at/1958-1959/ (gelesen am 1.6.2013).

232 *WKÖ*, Jahresbericht 1961 (wie Anm. 194) 65.

schen Wirtschaft zu ermöglichen.[233] Neben dem oben bereits dargelegten Arbeitskräftemangel musste die Paritätische Kommission aber auch mit dem enormen Preis-Lohn-Auftrieb zurechtkommen, der vor allem die Gewerkschaftsseite sehr beunruhigte. Dieser Preis-Lohn-Auftrieb wurde ebenfalls als Gefahr für die Stabilität der Wirtschaft gesehen. Aus diesem Grund präsentierte der Gewerkschaftsbundpräsident Franz Olah in der Sitzung der Paritätischen Kommission vom 12. Juli 1961 ein 5-Punkte-Programm, das noch während der Sitzung durch einen sechsten Punkt erweitert wurde. Dieses Programm sollte – einmal umgesetzt – der obigen Entwicklung entgegenwirken.[234] In diesem Programm war die Frage der Ausländerbeschäftigung aber noch nicht enthalten. Aufgrund der Anfrage der Gewerkschaftsseite wurde „…beschlossen, dass sich ein Expertenkomitee der Paritätischen Kommission mit der allgemeinen Situation auf dem Gebiet der Preise und Löhne beschäftigen soll.“[235] Bereits am 18. September kam es zum sogenannten ersten Raab-Olah-Abkommen, dieses bewirkte aber nur eine vorübergehende Beruhigung der Lage. Am 9. November legte Olah in der Paritätischen Kommission sein überarbeitetes und erweitertes 10-Punkte-Programm vor, darin waren u.a. jene fünf Punkte enthalten, über die er sich mit Raab bereits am 18. September geeinigt hatte.[236] In diesem 10-Punkteprogramm war nun unter Punkt sechs auch die Gastarbeiterfrage berücksichtigt: „6. Die Verhandlungen über die Kontingente betreffend Zulassung von Fremdarbeitern sind ebenso wie über ein Fremdarbeiter-Beschäftigungsgesetz weiterzuführen.“[237] In der genannten Sitzung vom 9. November wurden nun die beiden Präsidenten Raab und Olah seitens des Vorsitzenden Bundeskanzler Alfons Gorbach ersucht über dieses neue 10-Punkteprogramm Verhandlungen aufzunehmen.[238] Alfons Gorbach, der die mangelnde Effektivität der Paritätischen Kommission, v.a. was die Einhaltung der Lohn- und Preisdisziplin betraf, kritisiert hatte,[239] kommentierte diesen Schritt in der ersten ÖVP-Bundesparteivorstandssitzung nach Abschluss des Raab-Olah-Abkommens folgendermaßen:

> Daher habe er damals die Sozialpartner gebeten, sich den Kopf darüber zu zerbrechen, wie man die Arbeit bei der Paritätischen effektiver gestalten könne. Daraufhin haben sich zwischen Weihnachten und Neujahr Raab und Olah zusammengesetzt, und verschiedene Vorschläge, die einen willkommenen Ansatzpunkt für weitere Verhandlungen darstellen, ausgearbeitet. Diese Vorschläge

---

233 Vgl. *WKÖ*, Jahresbericht 1961 (wie Anm. 194) 65.

234 Vgl. Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Vorlagebericht für die Erweiterte Präsidialsitzung der Bundeskammer am 19. Jänner 1962 (Präs. 46/1962 RZ 04112) 1, im Folgenden zit. als: *WKÖ*, Vorlagebericht 19. Jänner 1962 (wie Anm. 234).

235 Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Wochenberichte der BUKA 7. VII. 61 – 5. IV. 62, Wochenbericht Nr. 28 für die Zeit vom 7. bis 13.7.1961.

236 Vgl. *WKÖ*, Jahresbericht 1961 (wie Anm. 194) 14.

237 *WKÖ*, Vorlagebericht 19. Jänner 1962 (wie Anm. 234) 2.

238 *WKÖ*, Vorlagebericht 19. Jänner 1962 (wie Anm. 234) 1.

239 Vgl. Archiv des Karl-Vogelsang-Instituts: Protokoll über die Sitzung des Bundesparteivorstandes vom 10. Jänner 1962, 15:00 Uhr, 5, im Folgenden zit. als: Archiv des Vogelsang-Instituts: Bundesparteivorstand ÖVP 10. Jänner 1962 (wie Anm. 239).

hatten in Form des Abkommens zwischen dem ÖGB und der Bundeshandelskammer ihren Niederschlag gefunden.[240]

Seitens der Bundeskammer hieß es zu dieser Entwicklung im entsprechenden Wochenbericht: „Der ÖGB hat nunmehr sein angekündigtes 10-Punkte-Programm überreicht. Eine Fühlungnahme zwischen Bundeskammer und ÖGB über dieses Programm wird anfangs Dezember erfolgen.“[241] Nach mehrwöchigen Verhandlungen einigten sich die beiden Präsidenten schließlich am 28. Dezember 1961 auf eine neue „Stabilisierungsübereinkunft“,[242] die schon bald den Namen Raab-Olah-Abkommen tragen sollte. Hauptziel des Abkommens war „ein beschleunigtes Wachstum der österreichischen Wirtschaft und eine Steigerung des Volkseinkommens“[243] sowie die „Stabilisierung des Geldwertes und Steigerung der Produktion“.[244] Das Abkommen regelte zum einem die Lohn- und Preispolitik, Ziel war es hierbei, den Lohn-Preis-Auftrieb einzudämmen, zum anderen war es sehr prägend für die weitere Entwicklung der Ausländerbeschäftigung in der Zweiten Republik.[245]

9.2. Die Regelung der Gastarbeiterfrage im Raab-Olah-Abkommen

Diese Übereinkunft über die weitere Zusammenarbeit in der Paritätischen Kommission enthielt als vierten Punkt die Regelung der Gastarbeiterfrage bzw. die Zulassung ausländischer Arbeitnehmer zum österreichischen Arbeitsmarkt.[246] Über manche Punkte dieser speziellen Regelung konnte schnell Einigung erzielt werden, schwieriger war die Handhabung von Gastarbeitern im Falle eines Streiks. Die Bundeskammer vertrat hier die Meinung, dass man es Arbeitnehmern nicht verbieten könne zu arbeiten, auch wenn österreichische Arbeitnehmer streikten. Die erreichte Einigung in diesem Punkt sah vor, dass sie in nicht vom Streik betroffene Abteilungen des Betriebs versetzt werden durften, damit waren sie keine Streikbrecher und konnten gleichzeitig weiterarbeiten.[247] Ursprünglich wollte der Gewerkschaftsbund durchsetzen, dass Kontingente nur in Anspruch genommen werden durften, „falls die Arbeits-

---

240 Archiv des Vogelsang-Instituts: Bundesparteivorstand ÖVP 10. Jänner 1962 (wie Anm. 239) 5.

241 Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Wochenberichte der BUKA 7. VII. 61 – 5. IV. 62, Wochenbericht Nr. 47 für die Zeit vom 10.11. bis 16.11.1961.

242 Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Wochenberichte der BUKA 7. VII. 61 – 5. IV. 62, Wochenbericht Nr. 51 für die Zeit vom 15. bis 21.12.1961.

243 ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, Tätigkeitsbericht des ÖGB 1961 (Wien 1962) 62, im Folgenden zit. als: *ÖGB*, Tätigkeitsbericht 1961 (wie Anm. 243).

244 *ÖGB*, Tätigkeitsbericht 1961 (wie Anm. 243) 62.

245 Vgl. August *Gächter* & Recherchegruppe, Von Inlandarbeiterschutzgesetz bis Eurodac-Abkommen. In: Hakan *Gürses*, Cornelia *Kogoj*, Sylvia *Mattl*, Gastarbajteri. 40 Jahre Arbeitsmigration (Wien 2004) 31-45, 34, im Folgenden zit. als: *Gächter* & Recherchegruppe, Von Inlandarbeiterschutzgesetz bis Eurodac-Abkommen (wie Anm. 245).

246 Vgl. Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Wochenberichte der BUKA 7. VII. 61 – 5. IV. 62, Wochenbericht Nr. 1 für die Zeit vom 2. bis 4. Jänner 1962.

247 Vgl. *WKÖ*, Jahresbericht 1961 (wie Anm. 194) 66-67.

ämter außerstande sind, inländische Arbeitskräfte zu vermitteln."[248] Davon wurde aber bald aufgrund von bewiesener Undurchführbarkeit Abstand genommen.

Das letzte Problem gab es bezüglich des Ausschlusses aus dem Kontingent von Unternehmern, die gegen Vorschriften des Lohn- und Arbeitsrechtes verstießen. Auch hier konnte jedoch eine Einigung erzielt werden. Schlussendlich war für das Jahr 1962 ein Kontingent von 48.000 Gastarbeitern vorgesehen. Die Sozialpartner legten gleichzeitig mit der Kontingentvereinbarung die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung von Gastarbeitern fest:

> 1, Die Rückreise der Ausländer muss sichergestellt sein, so daß dem Bundesministerium für Inneres im Falle einer eventuell notwendigen Abschiebung eines Ausländers keine Kosten erwachsen können, die über jene hinausgehen, die sich durch eine Abschiebung per Bahn an die österreichische Grenz in Richtung seines Heimatlandes ergeben.
> 2, Die sanitätspolizeiliche Unbedenklichkeit muß vor der Einreise nach Österreich durch ein entsprechendes ärztliches Zeugnis sichergestellt sein.
> 3, Die Laufzeit der Kontingente erstreckt sich vom 1. Jänner bis 31. Dezember 1962; es sei denn, daß für einzelne Kontingente kürzere Laufzeiten vereinbart wurden.
> 4, Jeder Betrieb, für den der Geltungsbereich einer Kontingentvereinbarung wirksam ist, kann beim zuständigen Arbeitsamt Beschäftigungsgenehmigungen in Rahmen des Kontingentes beantragen. Beschäftigungsgenehmigungen im Rahmen der festgesetzten Kontingente sind nur jenen Betrieben zu erteilen, die im allgemeinen [sic] die vorgeschriebenen Lohn- und Arbeitsbedingungen einhalten. Nur wegen schwerwiegender Verstöße ist die Beschäftigungsgenehmigung zu versagen. Erfolgt binnen 10 Tagen nach Einlangen des Antrages kein abschlägiger Bescheid, so gilt der Antrag als genehmigt. Dem Antragssteller bleibt es unbenommen auch ein Verfahren auf Erteilung der Beschäftigungsgenehmigung außerhalb des Kontingentes einzuleiten.
> 5, Ausländische Arbeitskräfte dürfen nicht auf Arbeitsplätzen streikender Inländer beschäftigt werden; doch ist während der Dauer eines Streiks eine Versetzung der Ausländer in Abteilungen oder Betriebe, in denen nicht gestreikt wird, möglich.
> 6, Bei Abbaumaßnahmen (Verringerung des Personals oder der Arbeitsplätze im Betrieb) müssen vor den inländischen Arbeitskräften zuerst die Fremdarbeiter abgebaut werden.
> 7, Die Betriebe sind verpflichtet der Arbeitsinspektion sämtliche erforderlichen Auskünfte zur Kontrolle der Einhaltung dieser Vereinbarungen zu erteilen.
> 8, Die Beschäftigungsgenehmigung darf den Dienstgeber nur für solche Fremdarbeiter erteilt werden, deren Unterkunft gesichert erscheint.[249]

Seitens der österreichischen Arbeitnehmervertretung wurde immer wieder darauf geachtet, dass die Gastarbeiter keine Lohnkonkurrenz für die österreichischen Arbeitnehmer darstellten und gleichzeitig auch nicht diskriminiert wurden. Daher mussten sie unter denselben Arbeitsbedingungen und demselben Gehalt wie Österreicher eingestellt werden. Dies wurde ein Jahrzehnt später im Kollektivvertrag vom 1. Jänner 1971 nochmals klar geregelt:

> Fremdarbeiter dürfen hinsichtlich Verdienst und sonstigen sozial- und arbeitsrechtlichen Bedingungen nicht schlechter gestellt werden als die Mehrzahl der bezüglich Leistung und Qualifikation vergleichbaren österreichischen Arbeitnehmer des Betriebs.[250]

---

248 *WKÖ*, Jahresbericht 1961 (wie Anm. 194) 67.
249 *WKÖ*, Jahresbericht 1961 (wie Anm. 194) 67-68.
250 *Rauter*, Das Fremdarbeiterproblem (wie Anm. 38) 17-18.

Auch was das Gebiet der Sozialversicherungen betraf, durfte keine Benachteiligung vorliegen, denn für diese ist immer noch nur die legale Erwerbstätigkeit in Österreich relevant, nicht aber die Staatsbürgerschaft.[251] Schlussendlich durften in der besonders stark betroffenen Bauwirtschaft nicht mehr als 50 Prozent aller Arbeitnehmer Gastarbeiter sein.[252] Das große Ziel der Gewerkschaft war es zu verhindern, dass der Einsatz von Gastarbeitern zu einer gestiegenen Arbeitslosigkeit unter den Österreichern führte. Von Gewerkschaftsseite her wissen wir, durch Aussage Franz Olahs, dass für die Unternehmerseite die Regelung der Gastarbeiterfrage eine der Hauptbedingungen für den Abschluss des Stabilisierungsabkommens war.[253] Bis zum ersten Kontingent (1962) im Sinne des Raab-Olah-Abkommens wurde das Bewilligungsverfahren genau nach der Verordnung von 1933 mit einer strengen Einzelfallprüfung abgewickelt.[254] Dieses Kontingent von 48.000 Gastarbeitern benötigte nun keine Einzelfallprüfung mehr, d.h. die Betriebe mussten nicht nachweisen, dass man für die spezielle Arbeitsstelle keinen passenden österreichischen Arbeitnehmer finden konnte.[255] Gertrud Neuhauser stellte diesbezüglich fest, dass es sich vermutlich um ein Tauschgeschäft zwischen der Bundeswirtschaftskammer und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund handelte. Für die Zustimmung zur Erweiterung des Wirkungskreises der Paritätischen Kommission, dabei handelte es sich um eine alte ÖGB-Forderung, gab dieser seinen Segen zur Kontingentvereinbarung für Gastarbeiter.[256] Für das Entgegenkommen der Gewerkschaft musste die Arbeitgeberseite überdies das bereits erwähnte „Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik“[257] mittragen sowie die Zustimmung zum Abschluss von Sozialversicherungsabkommen und zwei Abkommen des Europarates geben.[258] Die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte muss dabei v.a. im bereits erwähnten Kontext des sich zuspitzenden Arbeitskräftemangels in Österreich gesehen werden, der den Druck zu einer Lösungsfindung für beide Seiten enorm steigerte. Der Österreichische Gewerkschaftsbund war bis zu Beginn der 1960er-Jahre gegen eine Anwerbung von Gastarbeitern eingestellt gewesen. Mit der Zustimmung im Raab-Olah-Abkommen vollzog er eine Kehrtwende in dieser Frage. Dabei war man aber von der „doppelten Zeitweiligkeit“[259] der Thematik überzeugt. Zum einen gingen die Gewerkschaftsvertreter davon aus,

---

251 *Rauter*, Das Fremdarbeiterproblem (wie Anm. 38) 18.
252 Vgl. *WKÖ*, Jahresbericht 1961 (wie Anm. 194) 68.
253 Vgl. *Klenner*, Die Österreichischen Gewerkschaften (wie Anm. 190) 2129.
254 Vgl. *Gehmacher*, Österreich (wie Anm. 165) 161.
255 Vgl. *Bacher*, Rotation oder Integration (wie Anm. 162) 30.
256 Vgl. Getrud *Neuhauser*, Die verbandsmäßige Organisation der österreichischen Wirtschaft. Systematische Darstellung. In: Andreas *Predöhl*, Georg *Weippert* (Hg.), Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich (Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik Bd. 39, Berlin 1966) 3-132, 79, im Folgenden zit. als: *Neuhauser*, Die verbandsmäßige Organisation (wie Anm. 256).
257 Siehe Anmerkung 202.
258 Vgl. *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 165.
259 *Gächter*, Migrationspolitik in Österreich seit 1945 (wie Anm. 114) 6.

dass sich jeder einzelne Gastarbeiter nur vorübergehend in Österreich aufhalten würde, zum anderen, dass Zuwächse in der Produktivität und Rationalisierungsmaßnahmen schon bald ein generelles Auskommen mit rein österreichischen Arbeitnehmern ermöglichen würden, was aus der gesamten Thematik der Ausländerbeschäftigung eine vorübergehende werden ließe.[260] Da in Österreich die verstaatliche Industrie überdurchschnittlich gut entlohnt wurde und daher bei den österreichischen Arbeitnehmern sehr begehrt war, kamen Gastarbeiter vor allem in den weniger gut bezahlten Bereichen der Bauwirtschaft, der privaten Industrie oder diversen Dienstleistungssektoren (Tourismus) zum Einsatz.[261] Das Raab-Olah-Abkommen sah nur ein provisorisches Kontingent für 1962 vor. Dieses wurde jeweils nach speziellen Berufssparten und auch für die Bundesländer unterschiedlich bemessen. Die Verhandlungen sollten gemeinsam durch die Vertreter der Bundeskammer und der entsprechenden Abteilungen der Gewerkschaft erfolgen.[262] Für die Arbeitgeberseite war dieses Verfahren akzeptabel, kam es doch im Vergleich zu der sehr restriktiven Vorgangsweise nach der genannten reichsdeutschen Verordnung einer beträchtlichen Erleichterung gleich, denn für alle jene Gastarbeiter, die im Zuge der Kontingente eingestellt wurden, entfiel die umständliche Einzelfallprüfung. Seitens der Arbeitnehmer rechnete man abgesehen von der oben genannten Zeitweiligkeit auch für den Moment nicht damit, dass viele ausländische Gastarbeiter nach Österreich kommen würden. Der Grund dafür lag im – im Vergleich zur BRD und Westeuropa – niedrigeren Lohnniveau in Österreich. Österreich lag diesbezüglich am vorletzten Platz vor Italien.[263] Noch konnte man nicht absehen, dass die provisorische Regelung für 1962 zur dauerhaften Institution werden sollte.

9.3. Die Reaktionen der Parteien auf das Raab-Olah-Abkommen

Wie reagierten nun die beiden regierenden Parteien auf diese Vereinbarung zwischen Gewerkschaft und Bundeskammer? In der ersten Sitzung des ÖVP-Bundesparteivorstandes, welche nach Abschluss des Abkommens, am 10. Jänner 1962 stattfand, wurde als Punkt drei der Tagesordnung auch das „Abkommen zwischen Österreichischem Gewerkschaftsbund und Bundeshandelskammer“[264] behandelt. Nur wenig später, in der darauffolgenden Sitzung vom 25. Jänner 1962, hatte sich bereits der Ausdruck „Raab-Olah-Abkommen“[265] eingebürgert.

---

260 Vgl. *Gächter*, Migrationspolitik in Österreich seit 1945 (wie Anm. 114) 6.
261 Vgl. *Perchinig*, Von der Fremdarbeit zur Integration (wie Anm. 213) 145.
262 Vgl. *Mayer*, Migration & Labor Markets (wie Anm. 36) 30.
263 Vgl. *Klenner*, Die Österreichischen Gewerkschaften (wie Anm. 190) 2129.
264 Archiv des Vogelsang-Instituts: Bundesparteivorstand ÖVP 10. Jänner 1962 (wie Anm. 239) 2.
265 Archiv des Karl-Vogelsang-Instituts: Protokoll über die Sitzung des Bundesparteivorstandes am 25. Jänner 1962, 15:00 Uhr, 5, im Folgenden zit. als: Archiv des Karl-Vogelsang-Instituts: Bundesparteivorstand ÖVP 25. Jänner 1962 (wie Anm. 265).

Julius Raab, der Chefunterhändler seitens der Bundeskammer, berichtete über das Abkommen in der ÖVP-Sitzung vom 10. Jänner 1962:

> Im Rahmen dieser Verhandlungen wurde das Fremdarbeiterproblem behandelt, wonach zirka 40.000 Fremdarbeiter – vor allem für die Hochsaison – nach Österreich kommen sollen. Insbesondere das Gastgewerbe habe einen großen Bedarf.[266]

Im ÖVP-Bundesparteivorstand war vor allem die Frage der Lohn-Preis-Politik und der verfassungsmäßig korrekten Durchführung der Bestimmungen das Hauptthema der Debatte. Etwas anders sah der Fokus für Raab, den Präsidenten der Bundeskammer, aus. In der betreffenden Sitzung des ÖVP-Bundesparteivorstandes wies Raab seine Parteikollegen auf folgenden Punkt hin:

> Es handelt sich hierbei um ein Abkommen zwischen der Bundeskammer und dem ÖGB. Wenn die Partei etwas wolle, so müsse sie dies sagen. Er müsse aber darauf hinweisen, daß dieses Abkommen mit der Fremdarbeiterfrage junktimiert sei.[267]

Für die Arbeitgeberseite war also vor allem die Frage der Gastarbeiterbeschäftigung wesentlich und drängend, Raab stellte daher bereits am 10. Jänner klar, dass er nicht neuerlich verhandeln werde.[268] Seitens des ÖVP-Bundesparteivorstandes war man sich auch sehr schnell einig, dass das ausverhandelte Abkommen unbedingt abgeschlossen werden müsse. In der Sitzung vom 10. Jänner erklärte Bundeskanzler Alfons Gorbach, dass das vorliegende Abkommen auf jeden Fall angenommen werden müsse[269] und in der Sitzung vom 25. Jänner stellte Alfred Maleta fest: „Man möge das Raab-Olah-Abkommen sanktionieren (…)“.[270]
Wie sah nun die Reaktion auf das Abkommen auf Seiten der SPÖ aus? In der Sitzung des Bundesparteivorstandes vom 11. Jänner 1962 beschloss man „…die Durchführung dieser Vereinbarung in Regierung und Parlament voll zu unterstützen.“[271]

9.4. Die Bedeutung des Raab-Olah-Abkommens und seine Absegnung in den Gremien der Sozialpartnerschaft sowie im Parlament

Das Raab-Olah-Abkommen stärkte insgesamt gesehen die Durchsetzungskraft der Sozialpartnerschaft, was die Wirtschafts- und Sozialpolitik betraf, und schränkte gleichzeitig die Macht der Regierung ein.[272] Gleichzeitig wurde mit dem Abkommen das „Produktions- und Produktivitätswachstum zur höchsten gemeinsamen Priorität [erhoben].“[273] Im Raab-Olah-

---

266 Archiv des Vogelsang-Instituts: Bundesparteivorstand ÖVP 10. Jänner 1962 (wie Anm. 239) 6.
267 Archiv des Vogelsang-Instituts: Bundesparteivorstand ÖVP 10. Jänner 1962 (wie Anm. 239) 8.
268 Vgl. Archiv des Vogelsang-Instituts: Bundesparteivorstand ÖVP 10. Jänner 1962 (wie Anm. 239) 7.
269 Vgl. Archiv des Vogelsang-Instituts: Bundesparteivorstand ÖVP 10. Jänner 1962 (wie Anm. 239) 7.
270 Archiv des Karl-Vogelsang-Instituts: Bundesparteivorstand ÖVP 25. Jänner 1962 (wie Anm. 265) 6.
271 *Neuhauser*, Die verbandsmäßige Organisation (wie Anm. 256) 80.
272 Vgl. *Zeiner*, Die österreichischen Unternehmerverbände (wie Anm. 97) 58.
273 *Zeiner*, Die österreichischen Unternehmerverbände (wie Anm. 97) 58.

Abkommen wurde überdies auch die intensivere Zusammenarbeit der Sozialpartner festgeschrieben.[274] Das Abkommen selbst gilt daher als Wegmarke in der sich verstärkenden Zusammenarbeit der Interessensverbände im Zuge der Paritätischen Kommission, denn das System der paritätischen Kommission war für das Zustandekommen dieses Abkommens maßgeblich.[275] Ein weiteres Motiv für die Stärkung der sozialpartnerschaftlichen Zusammenarbeit durch das Abkommen lag u.a. auch an dem gefundenen Konsens bezüglich der Frage der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer. Weitere Gründe lagen in dem darin erzielten wirtschaftspolitischen Grundkonsens wie der „Festlegung einer grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Linie, also sozusagen eines Grundsatzprogrammes, nach dem die Bundeskammer und der Gewerkschaftsbund in Hinkunft vorgehen wollen"[276], wie dies die Bundeswirtschaftskammer in ihrem Jahresbericht für 1961 festhielt.

Nach dem im Dezember 1961 auf Spitzenebene gefundenen Konsens wurden über das Abkommen am 19. Jänner 1962 jeweils von den Spitzen der Bundeskammer und der Gewerkschaft beraten. In der *Erweiterten Präsidialsitzung* der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft lobte Raab die bisherige Zusammenarbeit der Sozialpartner als „…eine wesentliche Voraussetzung für den erfolgreichen Wiederaufbau unseres Landes und die Hebung des Lebensstandards aller Österreicher."[277] Er brachte daher das Abkommen zur Abstimmung und dieses wurde dann auch einstimmig angenommen. Die darin enthaltene Übereinkunft bezüglich der Gastarbeiterbeschäftigung wurde zu diesem Zeitpunkt von allen Anwesenden als eine Übergangslösung bis zur Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage gesehen. [278] Hiezu fasste der Abteilungsleiter der Bundeskammer Dr. Herbert Kinzel die Lage folgendermaßen zusammen:

> Die Verhandlungen über ein österreichisches Ausländerbeschäftigungsgesetz laufen weiter. Es sei zu hoffen, daß bis Ende des heurigen Jahres dieses Gesetz in einer für die Unternehmerschaft akzeptablen Form verabschiedet werden kann.[279]

Am 19. Jänner 1962 fand auch die Sitzung des Bundesvorstandes des Österreichischen Gewerkschaftsbundes statt. In dieser Sitzung stimmten die Sozialistische Fraktion und die Fraktion Christlicher Gewerkschafter für das Abkommen. Dagegen stimmten die Kommunisten,

---

274 Vgl. *Talos*, Entwicklung, Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft (wie Anm. 101) 21.

275 Vgl. *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 45) 17.

276 *WKÖ*, Jahresbericht 1961 (wie Anm. 194) 16.

277 Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Erweiterte Präsidialsitzung am 19. Jänner 1962 bzw. 2 Sitzung des Erweiterten Präsidiums der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft am 19. Jänner 1962. Im Kleinen Sitzungssaal der Kammer der gewerblichen Wirtschaft für Wien I, Stubenring 8-10 (Präs. 46/1962 RZ 04112) 5, im Folgenden zit. als: *WKÖ*, Erweiterte Präsidialsitzung am 19. Jänner 1962 (wie Anm. 277).

278 Vgl. *WKÖ*, Erweiterte Präsidialsitzung am 19. Jänner 1962 (wie Anm. 277) 16.

279 *WKÖ*, Erweiterte Präsidialsitzung am 19. Jänner 1962 (wie Anm. 277) 18.

sie begründeten dies damit, dass „…die Paritätische Kommission in immer stärkeren Misskredit gekommen sei.“[280] Ursprünglich war vorgesehen, dass die Paritätische Kommission bereits in ihrer Sitzung im Februar das Raab-Olah-Abkommen sanktionieren würde, dazu kam es aber noch nicht. Erst am 13. April 1962 wurde das Abkommen von der Paritätischen Kommission beschlossen. Der Grund für die Verzögerung lag darin, dass zuvor die verfassungsmäßige Rechtmäßigkeit der beschlossenen Vereinbarungen geprüft werden hatte müssen.[281] Bereits in der Nationalratssitzung vom 5. April 1962 waren die rechtlichen Maßnahmen gesetzt worden, um das Raab-Olah-Abkommen durchführen zu können. Dabei hatten die Sprecher von SPÖ und ÖVP ihre Erwartungen betont, dass mit dem Abkommen zukünftig dem Preisauftrieb Einhalt geboten werden könne.[282]

10. Die Regelung der Gastarbeiterfrage durch Kontingentvereinbarungen

10.1. Die ersten Kontingente vor dem Raab-Olah-Abkommen und die Stellung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Frage der Ausländerbeschäftigung

Obwohl im Raab-Olah-Abkommen die Zulassung ausländischer Gastarbeiter für den österreichischen Arbeitsmarkt erstmals prominent niedergeschrieben worden ist und es deshalb als Grundstein der Gastarbeiterbeschäftigung gilt, ist dies nicht ganz korrekt:

> The Raab-Olah-Agreement is normally regarded as the cornerstone of the Austrian recruitment policy. However, from a different perspective it could be argued that it only formalized developments that were already under way.[283]

Wie bereits erwähnt erwies sich das herkömmliche Verfahren gemäß der Verordnung aus dem Jahr 1933 als zu kompliziert, um eine größere Anzahl an Gastarbeitern anzuwerben, weshalb es ab 1961 zu Kontingentvereinbarungen kam.[284] Bereits im Frühjahr 1961 hatte der Österreichische Gewerkschaftsbund ein Kontingent für die Bereiche Bauwesen, Holzverarbeitung und Fremdenverkehr festgesetzt, dieses war aber nicht mit der Bundeskammer gemeinsam ausgehandelt worden. Zu diesem Zeitpunkt lehnte die Arbeitgeberseite ein Kontingentsystem noch ab und war für einen gänzlich freien Zugang auf den österreichischen Arbeitsmarkt. Diese

---

280 ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, Tätigkeitsbericht des ÖGB 1962 (Wien 1963) 8, im Folgenden zit. als: *ÖGB*, Tätigkeitsbericht 1962 (wie Anm. 280).

281 Vgl. Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Jahresbericht 1962 (Wien 1963) 8, im Folgenden zit. als: *WKÖ*, Jahresbericht 1962 (wie Anm. 281).

282 Vgl. *WKÖ*, Jahresbericht 1962 (wie Anm. 281) 9.

283 *Mayer*, Migration & Labor Markets (wie Anm. 36) 31.

284 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiter (wie Anm. 161) 15.

Ablehnung war bis zum Sommer 1961 aufgegeben worden.[285] Dann hatte noch vor dem Raab-Olah-Abkommen die erste Rekrutierung von Gastarbeitern über eine gemeinsame Kontingentvereinbarung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber in Italien stattgefunden. Dabei war ein Kontingent von 7300 Gastarbeitern ausgehandelt worden, davon kamen jedoch lediglich 1800 nach Österreich.[286] Dies lag zum einem an der Unerfahrenheit der involvierten Unternehmen, zum anderem an dem Umstand, dass die BRD und die Schweiz in dem betreffenden Land Italien bereits eigene und bestens funktionierende Anwerbestellen aufgebaut hatten.[287]
Generell gelangten Meinungsverschiedenheiten über die Gastarbeiter- bzw. Kontingentfrage zwischen der Gewerkschaft und den Unternehmensvertretern nur selten an die Öffentlichkeit. Dies lag unter anderem an der für das Funktionieren der Sozialpartnerschaft wichtigen Vertraulichkeit. Jedoch war klar, dass die Unternehmer für eine liberale Zuwanderungspolitik eintraten. Sie wollten eher größere Kontingente, um mehr ausländische Arbeitskräfte ins Land zu holen und unter den Gastarbeitern auswählen zu können.[288] Demgegenüber trat die Gewerkschaft bei den Kontingentvereinbarungen für eine möglichst geringe Ausdehnung der Gastarbeiteranzahl ein. Daneben stiegen aber durch den Ausländereinsatz für die heimischen Arbeitnehmer die Chancen „…von den unangenehmeren Arbeiten abgelöst zu werden und höhere Qualifikationsstufen zu erreichen.“[289] Die Zulassung von Gastarbeitern führte nämlich längerfristig zu einer „Unterschichtung“[290] inländischer Arbeitnehmer.

10.2. Die Kontingente als dauerhafte Regelung

Wie bereits angedeutet war den Protagonisten des Jahres 1962 nicht klar, dass das im Raab-Olah-Abkommen vorgesehene Kontingent keine einmalige „Übergangsregelung für 1962“[291] bleiben sollte. Immer noch waren beide Seiten bestrebt, dieses Provisorium durch eine „endgültige Regelung auf Grund eines Ausländerbeschäftigungsgesetzes abzulösen“.[292] Nachdem eine Einigung auf diesem Gebiet aber ausblieb und es zu keiner rechtlichen Neuregelung der Ausländerbeschäftigung kam, erwog man seitens der Bundeskammer „der Frage einer Kon-

---

285 Vgl. *Bacher*, Rotation oder Integration (wie Anm. 162) 31.
286 Vgl. *Mayer*, Migration & Labor Markets (wie Anm. 36) 31.
287 Vgl. *Bacher*, Rotation oder Integration (wie Anm. 162) 31.
288 Vgl. *Gehmacher*, Österreich (wie Anm. 165) 163.
289 *Gehmacher*, Österreich (wie Anm. 165) 157.
290 Silvia *Herburger*, „Er hat alles vergessen, er hat einfach sein Leben gelebt.“ Arbeitsmigration und Alter am Beispiel ehemaliger türkischer „Gastarbeiter“ und „Gastarbeiterinnen“ (ungedruckte geisteswissenschaftliche Diplomarbeit Universität Wien 2010) 20, im Folgenden zit. als: *Herburger*, Er hat alles einfach vergessen (wie Anm. 290).
291 *WKÖ*, Jahresbericht 1961 (wie Anm. 194) 66.
292 *ÖGB*, Tätigkeitsbericht 1962 (wie Anm. 280) 75.

tingentvereinbarung (für 1963) doch näherzutreten."[293] Die Kontingentvereinbarungen sollten sich somit zur dauerhaften Institution entwickeln. Ab 1962 wurden diese jährlich und je nach Bundesland und Wirtschaftssparte separat ausgehandelt, für 1963 waren dies 176 verschiedene Kontingente.[294] Wie bereits erwähnt wurden die Kontingente durch Vereinbarungen zwischen dem Österreichischen Gewerkschaftsbund und der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft geregelt, ab 1964 war auch die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern eingebunden.[295] Dabei ermittelten die Fachorganisationen auf Seiten der Unternehmer den Bedarf für die einzelnen Sparten und die jeweiligen Fachgewerkschaften überprüften diesen. Dazu bedienten sie sich etwa Arbeitsmarkstatistiken oder Konjunkturprognosen. Die jeweils ausgehandelten Einzelkontingente wurden dann zu einem Gesamtkontingent vereint und von beiden Sozialpartnern abgesegnet.[296] Die ausverhandelten Kontingente konnten bei Bedarf während des Jahres nochmals nachverhandelt und damit auch erhöht werden.[297] Innerhalb der genannten jährlichen Verhandlungen um neue Kontingente war das Machtverhältnis der beiden Verhandlungspartner bzw. deren Verhandlungsposition maßgeblich durch die Situation am Arbeitsmarkt und von der generellen Wirtschaftslage geprägt. Eine Rezession half dabei den Argumenten der Gewerkschaftsvertreter, ein Konjunkturanstieg stärkte wiederum die Unternehmerseite.[298] Seitens der Bundesregierung setzte man nur sehr zögernd selbstständige Schritte in der Gastarbeiterfrage, vielmehr überließ man das Feld den Sozialpartnern und hielt sich an die von ihnen vorgegebene Linie. Am ehestens bemühte man sich noch, ein gutes politisches Verhältnis zu den Herkunftsländern der Gastarbeiter herzustellen und zu erhalten. Am meisten war davon die Politik zum Hauptentsendeland Jugoslawien geprägt.[299]

10.3. Die rechtliche Besonderheit der Kontingentvereinbarungen

Das wirklich Besondere an den Kontingentvereinbarungen war, dass sie – genau so wenig wie die Sozialpartnerschaft – auf keinerlei gesetzlicher Grundlage fußten. Erst 1975 mit dem neuen Ausländerbeschäftigungsgesetz wurden sie gesetzlich verankert. Franz Rauter von der Universität Innsbruck stellte diesbezüglich jedoch bereits 1972 fest, dass die Kontingentver-

---

293 Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Funktionsperiode 1960-1965: Protokoll über die 4. Vorstandssitzung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft am 11. September 1962 (Präs. 1690/1962 RZ 04110) 6-7.
294 Vgl. *Mayer*, Migration & Labor Markets (wie Anm. 36) 31.
295 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiter (wie Anm. 161) 15.
296 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 341.
297 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiter (wie Anm. 161) 15.
298 Vgl. *Gehmacher*, Österreich (wie Anm. 165) 163.
299 Vgl. *Gehmacher*, Österreich (wie Anm. 165) 158.

einbarungen nicht im Widerspruch zur Verordnung von 1933 standen.[300] Das Ministerium für soziale Verwaltung segnete die ausverhandelten Kontingente nämlich immer ab und leitete sie „ohne Abstriche als Handlungsanweisungen an die untergeordneten Dienstbehörden“[301] weiter. Damit wurden sie zu Erlässen des Ministeriums umgewandelt und erhielten somit Rechtskraft für alle Beteiligten.[302] In folgendem Schreiben der Bundeskammer und der Gewerkschaft an das Bundesministerium wird dieser Vorgang deutlich:

> Die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und der Österreichische Gewerkschaftsbund haben eine Vereinbarung bezüglich der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahr 1963, die als Übergangslösung bis zur Schaffung eines neuen Fremdarbeitergesetzes gelten soll, abgeschlossen und erlauben sich, diese dem Bundesministerium für soziale Verwaltung mit dem Ersuchen zu unterbreiten, die Vereinbarung anzuerkennen und entsprechende Erlässe an die Landesarbeitsämter zu richten.[303]

Innerhalb das ausverhandelten Kontingente war, bis der Kontingentrahmen ausgeschöpft war, für die Arbeitsstelle keine Einzelprüfung mehr notwendig. Das heißt, es entfiel die in der reichsdeutschen Verordnung vorgesehene Prüfung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen Erfordernisse.[304] Beide waren durch die Kontingentvereinbarung gleichsam vorweggenommen worden.[305] Für die Anträge der Gastarbeiter galten dabei solche, „die binnen zehn Tagen nicht abgewiesen wurden“[306], automatisch als genehmigt. Des Weiteren konnten nun auch Arbeitserlaubnisse für gleich mehrere Personen in einem Sammelbescheid erteilt werden.[307] Auf Vorschlag des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen wurde jedoch relativ bald die „regionale und branchenmäßige Festlegung“[308] gelockert. Daneben bestand in den Branchen, die mehr Gastarbeiter benötigten, als im Kontingent vorgesehen waren, weiterhin die Möglichkeit zur herkömmlichen Antragsstellung. In diesem Fall prüften die Arbeitsämter dann jeden Einzelfall, gemäß den Richtlinien der Verordnung, bevor sie eine Arbeitserlaubnis bzw. Beschäftigungsgenehmigung erteilten.[309]

---

300 Vgl. *Rauter*, Das Fremdarbeiterproblem (wie Anm. 38) 14.
301 *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 166.
302 Vgl. *Bacher*, Rotation oder Integration (wie Anm. 162) 32.
303 Archiv des ÖGB, BWK und ÖGB, Schreiben an das Bundesministerium für soziale Verwaltung, 1, im Folgenden zit. als: *BWK und ÖGB*, Schreiben an das Bundesministerium (wie Anm. 303).
304 Siehe Anmerkung 50.
305 Vgl. *BWK und ÖGB*, Schreiben an das Bundesministerium (wie Anm. 303) 2.
306 *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 341.
307 Vgl. *Rauter*, Das Fremdarbeiterproblem (wie Anm. 38) 14.
308 *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 167.
309 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiter (wie Anm. 161) 16.

10.4. Die zahlenmäßige Entwicklung der Kontingente bis zu Beginn der 1970er-Jahre und die Problematik des Rotationsprinzips

Vor allem in der ersten Hälfte der1960er-Jahre wurden die ausverhandelten Kontingente aber durchwegs nicht vollständig ausgeschöpft. Für den September 1964 waren etwa von 37.242 Kontingentplätzen 16.053 offen.[310] Ähnlich sah die Situation für das Jahr 1965 aus, hier waren von 50.343 Plätzen 16.245 frei.[311] Anders als bei den Gesamtkontingenten konnte die Situation für Einzelkontingente aussehen. Das Kontingent für das Baugewerbe war mit 12.600 aber zu klein und wurde noch während des Jahrs auf 13.660 erhöht.[312] Insgesamt gesehen wurden die in den Kontingentvereinbarungen beschlossenen Zahlen konstant erhöht und auf immer mehr Wirtschaftssektoren ausgedehnt. Im Jahr 1968 umfassten sie bereits 70 Berufsgruppen. Bis zur Mitte der 1970er-Jahre stiegen die Kontingentvereinbarungen von 36.000 1963 auf ca. 100.000 im Jahr 1970 und schließlich 162.789 im Jahr 1974.[313] Ein wirtschaftliches Wachstum von 7,8 Prozent 1970, 5,3 Prozent 1971, 6,1 Prozent 1972 und 5,8 Prozent 1973 machten eine weitere Aufstockung der Kontingente notwendig.[314] Unter diesen Bedingungen erfolgte eine rasche Verdoppelung auf den Höchststand im Jahr 1973 von ca. 250.000 Personen. Davon entfielen 2/3 auf den Kontingentrahmen, 1/3 auf normale Einzelbewilligungen der Arbeitsämter. [315] Waren anfangs hauptsächlich Männer betroffen, stieg der Frauenanteil von 19 Prozent im Jahr 1962 auf immerhin 31 Prozent im Jahr 1973.[316]

Ein Großteil der angeworbenen Gastarbeiter, nämlich 78,5 Prozent, kam im Jahr 1973 aus Jugoslawien, lediglich 11,8 Prozent stammten aus der Türkei.[317] Mit den jährlichen Kontingenten schloss man sich dem in der reichsdeutschen Verordnung vorgesehenen Rotationsmodell an. Die Gastarbeiter sollten nach Ablauf des Jahres in ihr Heimatland zurückkehren und konnten von dort eventuell im Rahmen des nächsten Kontingentes wieder einreisen. Dass diese Methode sich in der Praxis nicht immer gut durchführen ließ, etwa bei Gastarbeitern, die nicht in saisonalen Betrieben beschäftigt waren, liegt auf der Hand. Diese wollten nicht jedes Jahr den Arbeitsplatz wechseln, genau so wenig hatten die Arbeitgeber Interesse daran, ihre eingeschulten und an den Betrieb gewohnten Gastarbeiter jedes Jahr auszuwechseln und von

---

310 Vgl. ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, Tätigkeitsbericht des ÖGB 1964 (Wien 1965) 97.

311 Vgl. ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, Tätigkeitsbericht des ÖGB 1965 (Wien 1966) 61, im Folgenden zit. als: *ÖGB*, Tätigkeitsbericht 1965 (wie Anm. 311).

312 Vgl. *ÖGB*, Tätigkeitsbericht 1965 (wie Anm. 311) 106.

313 Vgl. *Mayer*, Migration & Labor Markets (wie Anm. 36) 33.

314 Vgl. *Klenner*, Die Österreichischen Gewerkschaften (wie Anm. 190) 2084.

315 Vgl. *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 173.

316 Vgl. *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 175.

317 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 342.

vorne beginnen zu müssen. Die zuständigen Arbeitsämter verlängerten daher und aufgrund des Arbeitskräftemangels zumeist immer die einjährigen Bewilligungen.[318] Schon bald kam es zu Spannungen zwischen dem intendierten Rotationsmodell und der unausweichlichen Integration eines (Groß-)Teils der Gastarbeiterschaft. [319]

11. Die offizielle Anwerbung der Gastarbeiter

11.1. Die Gründung der Arbeitsgemeinschaft für die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer, der Abschluss der Anwerbeabkommen und die Einrichtung der Anwerbekommissionen

Generell gesehen hatten ausländische Arbeitnehmer anfangs von sich aus nicht das Interesse, sich in Österreich um eine Arbeitsstelle zu bewerben, denn im Vergleich zu Westeuropa war Österreich zu unattraktiv.[320] Am 1. Februar 1962 nahm daher die auf Initiative der Bundeskammer gegründete „Arbeitsgemeinschaft für die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer (AG)“[321] ihre Tätigkeit auf.[322] Der Sitz dieser Arbeitsgemeinschaft war in Wien. Am 30. März 1962 befasste sich der Vorstand der Bundeskammer nochmals mit dieser Arbeitsgemeinschaft und beschloss ihre endgültige Finanzierung. Dabei wurde ausverhandelt, dass die Kosten zu 25 Prozent die Bundeskammer und zu 75 Prozent die Landeskammern der gewerblichen Wirtschaft tragen sollten.[323] Aufgabe der Arbeitsgemeinschaft war es, die offizielle Anwerbung von Gastarbeitern für Österreich zu organisieren und die Wünsche der österreichischen Firmen an die jeweiligen Herkunftsländer und die dortigen Anwerbekommissionen weiterzuleiten. Aus diesem Grund arbeitete man eng mit den örtlichen Arbeitsämtern und auch den jeweiligen Außenhandelsstellen der Bundeskammer zusammen, daneben wurden eigene Anwerbekommissionen eröffnet. Um jedoch überhaupt Gastarbeiter anwerben zu können, mussten zuvor entsprechende Anwerbeabkommen mit den jeweiligen Herkunftsländern geschlossen werden. In den angedachten Mittelmeer- und Balkanländern hatte die „rapide Auflösung

---

318 Vgl. *Perchinig*, Von der Fremdarbeit zur Integration (wie Anm. 213) 146.
319 Vgl. *Bacher*, Rotation oder Integration (wie Anm. 162) 4.
320 Vgl. *Gächter*, Migrationspolitik in Österreich seit 1945 (wie Anm. 114) 4.
321 Vida *Bakondy*, Bitte um 4 bis 5 türkische Maurer. Eine Analyse von Anwerbeakten der österreichischen Wirtschaftskammer. In: Vida *Bakondy*, Simonetta *Ferfoglia* u.a. (Hg.), Viel Glück! Migration heute (Wien/Belgrad/Zagreb/Istanbul 2010) 68-79, 68, im Folgenden zit. als: *Bakondy*, Bitte um 4 bis 5 türkische Maurer (wie Anm. 321).
322 Vgl. *WKÖ*, Jahresbericht 1962 (wie Anm. 281) 59.
323 Vgl. Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Funktionsperiode 1960-1965 Protokoll der 3. Vorstandssitzung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft am 30. März 1962 (Präs. 638/1962 RZ 04110) 9.

der traditionell-agrarischen Lebensformen"[324] viele Menschen in die Städte getrieben, wo sie nur minder bezahlten Berufen nachgehen konnten. Für die Herkunftsländer der Gastarbeiter war daher der Abschluss solcher Anwerbeabkommen aus zweierlei Gründen interessant. Zum einem bewirkte dies die Reduktion der eigenen Arbeitslosigkeit, zum anderen brachten die Deviseneinnahmen ebenfalls einen wirtschaftlichen Vorteil.[325]

Beim Abschluss der Anwerbeabkommen war Österreich sehr spät dran, denn andere westeuropäische Länder hatten bereits entsprechende Abkommen geschlossen und ihre Anwerbebüros eröffnet. Das erste Anwerbeabkommen Österreichs wurde am 1. Mai 1962 mit Spanien geschlossen (BGBl. 193/1962). Dieses musste dann von 1963 bis 1969 nochmals lange nachverhandelt werden, um es an die gültigen Menschenrechte anzupassen.[326] Generell gesehen blieb das Abkommen mit Spanien in seiner Wirkung für die Gastarbeiterzahl in Österreich jedoch bedeutungslos.[327]

Am 15. Mai 1964 folgte das Anwerbeabkommen mit der Türkei (BGBl. 164/1964), hier durfte aber die Außenhandelsstelle der Bundeswirtschaftskammer bereits seit über einem Jahr auf Grundlage einer provisorischen Vereinbarung vom 9. Juli 1962 Gastarbeiter anwerben.[328]

Der Sitz der *Österreichischen Anwerbekommission in der Türkei* befand sich anfangs in Istanbul im Narmanli Han, dabei handelte es sich um ein historisches Gebäude aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Im Jahr 1970 übersiedelte sie jedoch in ein vormals von der deutschen Verbindungsstelle zur Anwerbung verwendetes Gebäude.[329] Im Jahr 1966 schließlich wurde das Anwerbeabkommen mit der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien geschlossen (BGBl. 42/1966). Für dieses Abkommen zogen sich die Verhandlungen am längsten hin. Jugoslawien sollte sich nichtsdestotrotz als bei weitem wichtigstes Herkunftsland für Gastarbeiter in Österreich etablieren.[330] Für eine Beschäftigung in Österreich sprach seitens der jugoslawischen Gastarbeiter zweierlei: Zum einem war die Reise nach Wien merklich kürzer als die in die westdeutschen Industriegebiete, zum anderen gab es in Jugoslawien immer noch ein historisches Bewusstsein über die „große kulturelle Nähe zwischen Süd- bzw. Ostösterreich und Jugoslawien".[331] Noch im selben Jahr nahm die Anwerbekommission in Jugoslawien ihren Dienst auf, sie saß im jugoslawischen Büro für Beschäftigungsangelegen-

---

324 *Arbeitskreis*: Gastarbeiter (wie Anm. 161) 11.
325 Vgl. *Perchinig*, Von der Fremdarbeit zur Integration (wie Anm. 213).
326 Vgl. *Gächter*, Migrationspolitik in Österreich seit 1945 (wie Anm. 114) 4.
327 Vgl. *Fassmann/Münz*, Einwanderungsland Österreich 1995 (wie Anm. 188) 41.
328 Vgl. *WKÖ*, Jahresbericht 1962 (wie Anm. 281) 59.
329 Vgl. Dilman *Muradoglu*, Gamze *Ongan*, 1964 Anwerbestelle. In: Hakan *Gürses*, Cornelia *Kogoj*, Sylvia *Mattl*, Gastarbajteri. 40 Jahre Arbeitsmigration (Wien 2004) 122-125, 122, im Folgenden zit. als: *Muradoglu/Ongan*, 1964 Anwerbestelle (wie Anm. 329).
330 Vgl. *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm.112) 170.
331 *Gehmacher*, Österreich (wie Anm. 165) 154.

heiten.[332] Jugoslawien hatte im Vergleich zur Türkei eine stärkere Verhandlungsposition und konnte daher bestimmen, welche Arbeitnehmer angeworben werden durften und welche nicht.[333] Zwei weitere geplante Abkommen mit Italien und Griechenland scheiterten bereits 1962.[334] Dies lag sicherlich auch daran, dass diese Länder bereits Anwerbeabkommen mit anderen westeuropäischen Staaten abgeschlossen hatten und daher ebenfalls eine stärkere Verhandlungsbasis innehatten.[335]

11.2. Anwerbung, Untersuchung und Transport der Gastarbeiter

Die geschlossenen Anwerbeabkommen regelten unter anderem, wie die Arbeitsverträge auszusehen hatten, welche mit den Gastarbeitern abgeschlossen wurden.[336] Des Weiteren legten sie auch die Beschäftigungsbedingungen und den Transport nach Österreich sowie auch eine „den betrieblichen Erfordernissen entsprechende Auswahl der Bewerber"[337] fest. Die Anforderungen konnten dabei berufliche Qualifikationen, körperliche Konstitution sowie das Alter oder auch die Herkunftsregion des Gastarbeiters umfassen. Die praktische Durchführung der offiziellen Anwerbung sah dabei folgendermaßen aus: In Österreich selbst wandten sich die Unternehmer an die AG und übermittelten dieser ihre Wünsche bezüglich der Gastarbeiter. Von Seiten der AG wurden die Anforderungen nun an die jeweiligen Kommissionen weitergeleitet. Diese waren für die Anwerbung vor Ort zuständig und kooperierten dabei eng mit den jeweiligen lokalen Behörden.[338] Sehr früh setzte bei der Anforderung von Gastarbeitern die Praxis ein, dass Firmen gewisse Arbeitnehmer namentlich anwarben, die Vermittlung erfolgte hierbei zumeist über bereits für diese Firma tätige Gastarbeiter oder spezielle Werber.[339] In der Türkei war diese Maßnahme jedoch strikt auf Verwandte von Gastarbeitern beschränkt. Nach einer zeitgenössischen Umfrage in Wien gaben 56% der türkischen Gastarbeiter an, über Vermittlung von Verwandten oder Bekannten nach Österreich gekommen zu sein.[340] Die Anforderungen der österreichischen Firmen wurden nun von der Anwerbekommission an die lokalen Arbeitsämter weitergegeben, hier wurde erstmals unter den möglichen Kandidaten vorsortiert. Diejenigen, die in die engere Auswahl fielen, wurden anschließend an die Kommission gesandt, dort folgte dann seitens der Österreicher eine neuerliche Selektion,

---

332 Vgl. *Gächter* & Recherchegruppe, Von Inlandarbeiterschutzgesetz bis Eurodac-Abkommen (wie Anm. 245) 35.
333 Vgl. *Bacher*, Rotation oder Integration (wie Anm. 162) 34.
334 Vgl. *Mayer*, Migration & Labor Markets (wie Anm. 36) 33.
335 Vgl. *Rauter*, Das Fremdarbeiterproblem (wie Anm. 38) 15.
336 Vgl. *Herburger*, Er hat alles einfach vergessen (wie Anm. 290) 31.
337 *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm.112) 171.
338 Vgl. *Bakondy*, Bitte um 4 bis 5 türkische Maurer (wie Anm. 321) 68.
339 Vgl. *Bakondy*, Bitte um 4 bis 5 türkische Maurer (wie Anm. 321) 70.
340 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiter (wie Anm. 161) 24.

ob die möglichen Gastarbeiter den Anforderungen entsprachen.[341] Zum Zwecke der Erfüllung der Anforderungen wurden eigene Untersuchungen über die geistige und körperliche Gesundheit der Bewerber eingeführt. Dabei wurden Röntgen-, Labor-, Schwangerschafts-, Salmonellen- und eine abschließende Schlussuntersuchung durchgeführt. Die gesundheitlichen Untersuchungen auf Tauglichkeit führte ein Arzt durch, dieser Prozess war ausgelagert.[342] Dabei kam es aber auch immer wieder zu Problemen aufgrund von Bestechlichkeit. Diesbezüglich wird etwa in einem Schreiben vom 27. November 1974 berichtet: „Dipl. Ing. Gürbüz teilte heute mit, daß Bestechungsgelder nicht nur der untersuchende Arzt des Labors, sondern seit kurzem auch der dortige Hausmeister verlangen soll.“[343] Aus diesem Grund musste auch mehrmals das Labor gewechselt werden. Es bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass die Gastarbeiter nicht alle gleich behandelt wurden, dies geht aus den Richtlinien für die abschließende Schlussuntersuchung hervor:

> Ab 1.1.1973 gelten für die Schlussuntersuchungen die folgenden Grundsätze. Hiebei wird die Behandlung zwischen anonymen Arbeitskräften, Namentlichen und Rückholern in gewissen Bereichen modifiziert. Die differenzierte Behandlung der Namentlichen und Rückholer gründet sich auf ein in diesem Falle gegebenes spezifisches Interesse einer österreichischen Firma an der Vermittlung der Arbeitskräfte. Diese Arbeiter werden daher in gewisser Hinsicht begünstigt. Die Begünstigung geht jedoch nicht so weit, dass hiedurch öffentlichen Interessen in Österreich Abbruch getan würde.[344]

Auch die fachliche Befähigung konnte vor Ort mittels Testverfahren direkt von den österreichischen Firmen oder von Vertrauensleuten überprüft werden.[345] Genaue Zahlen fehlen, aber man kann insgesamt von einer strengen Auslese ausgehen. Nichtsdestotrotz waren die Gastarbeiter trotz der fachlichen Selektion sehr schlecht qualifiziert, denn 95 Prozent der Frauen und 85 Prozent der Männer waren ungelernte Arbeitskräfte.[346] Beispielsweise war der Großteil der türkischen Gastarbeiter, welche nach Österreich kamen, zuvor vornehmlich am Agrarsektor tätig.[347] Die gut qualifizierten Gastarbeiter gingen bevorzugt in die BRD, wo die Verdienstmöglichkeiten besser waren. Die Anreise der Gastarbeiter nach Österreich erfolgte zumeist per Zug, dem sogenannten Balkan- bzw. Istanbul-Express über die Strecke Istanbul-Belgrad-Zagreb, aber auch mittels Autobus mit den bekannten Gastarbeiterbuslinien *Bosfor Turizm* oder *Varan Turium*.[348] Vor allem das türkische Reiseunternehmen *Bosfor Turizm* führ-

---

341 Vgl. *Herburger*, Er hat alles einfach vergessen (wie Anm. 290) 36.
342 Vgl. *Muradoglu/Ongan*, 1964 Anwerbestelle (wie Anm. 329) 123-124.
343 Wirtschaftskammer Österreich - Archiv, Kommission Istanbul, Schachtel 5, Ärzte C1 + C2 / C3 - C5.
344 Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Kommission Istanbul, Schachtel 5, Ärzte C1 + C2 / C3 - C5.
345 Vgl. *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 171.
346 Vgl. *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 175.
347 Vgl. *Perchinig*, Von der Fremdarbeit zur Integration (wie Anm. 213) 145.
348 Vgl. Peter *Payer*, Gastarbeiterroute. In: Hakan *Gürses*, Cornelia *Kogoj*, Sylvia *Mattl*, Gastarbajteri. 40 Jahre Arbeitsmigration (Wien 2004) 125-128, 125, im Folgenden zit. als: *Payer*, Gastarbeiterroute (wie Anm. 348).

te über lange Jahre hinweg den Transport durch und errichtete dazu eine sogar eigene Zweistelle in Wien. Das Unternehmen war so wichtig, dass man sich seitens der AG 1975 sogar für eine eigene Fernschreibleitung bei der Post einsetzte:

> Die Arbeitsgemeinschaft richtet daher an die do. Post- und Telegraphendirektion die Bitte, den Antrag des Reiseunternehmens Bosfor Turizm auf Bewilligung eines Fernschreibanschlusses als dringlich zu behandeln.[349]

Dass beim Transport nicht immer alles vorschriftsmäßig ablief, zeigt ein Schreiben der AG von Dkfm. Binder an Dr. Plegerl. Darin beschwerten sich Gastarbeiter 1974, von Bosfor Turizm *wie Sklaven* behandelt worden zu sein.[350] Solchen Missständen wurde aber seitens der Kommission umgehend nachgegangen.

Die Anwerbung von Gastarbeitern konnte aber auch durch Firmen selbst erfolgen. Diese entsandten dann eigene Teams mit Psychologen und Kleinbussen in die Gastarbeiterländer. Solche Fahrten erfolgten aber immer in Verbindung mit den zuständigen Arbeitsämtern und sind daher zur offiziellen Anwerbung zu zählen.[351] Für die offizielle Anwerbung und Einreise benötigten Ausländer, wenn sie hier als Gastarbeiter tätig werden wollten und nicht aus touristischen Gründen kamen, bereits vor der Einreise nach Österreich, einen Sichtvermerk. Dieses sogenannte „A-Visum“[352] war im Passgesetz von 1969 (BGBl. Nr. 422/69) geregelt:

> (1) Fremde bedürfen zur Einreise in das Bundesgebiet außer einem gültigen Reisedokument (§ 22) eines österreichischen Sichtvermerkes, soweit nicht etwas anderes durch zwischenstaatliche Vereinbarungen bestimmt wird.[353]

Dieser Sichtvermerk wurde von den österreichischen Vertretungen im Ausland erteilt. In weiterer Folge musste laut Fremdenpolizeigesetz 1954 (BGBl. Nr. 75/54) auch eine Aufenthaltserlaubnis und die bereits bekannte Arbeitserlaubnis ausgestellt werden. Aufgrund der wirtschaftlichen Lage bzw. des Arbeitskräftemangels wurde die Arbeitserlaubnis jedoch bereits gemeinsam mit dem A-Visum ausgestellt.[354] Der Nachteil der hier beschriebenen offiziellen Anwerbung lag in ihrer Dauer – oft mehrere Monate – und in den damit verbundenen Kosten. Die Anwerbepauschale betrug dabei 1200 bis über 2000 ATS für einen Türken und 900 bis unter 2000 ATS für einen Jugoslawen.[355] In dieser Pauschale waren die Verpflegung und der Transport sowie die ärztliche Untersuchung mit inbegriffen. Alleine die Kosten für die ärztli-

---

349 Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Kommission Istanbul, Schachtel 5, Verpflegung C6 Transporte C7, C8, C11.

350 Vgl. Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Kommission Istanbul, Schachtel 5, Verpflegung C6 Transporte C7, C8, C11.

351 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiter (wie Anm. 161) 23.

352 Vgl. *Rauter*, Das Fremdarbeiterproblem (wie Anm. 38) 16.

353 422. Bundesgesetz vom 22. Oktober 1969, betreffend das Paßwesen (Paßgesetz 1969). In: BGBl. 104 (Wien 1969) 3091-3124, 3096, im Folgenden zit. als: Passgesetz 1969 (wie Anm. 353).

354 Vgl. *Rauter*, Das Fremdarbeiterproblem (wie Anm. 38) 16.

355 Vgl. *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 172.

chen Untersuchungen beliefen sich für 1976 in der Türkei auf 370,80 ATS.[356] Je nach Fahrtstrecke wurde für die Ziele Wien, Salzburg oder Tirol/Vorarlberg ein unterschiedlich hohes Verpflegungsgeld ausgezahlt: „Detaillierte Empfehlungen bezüglich der Auswahl der Nahrungsmittel wurden unterlassen, da jeder Arbeiter diese Auswahl nach eigenem Geschmack durchführen soll.“[357] In einer fernschreiblichen Anweisung der AG an die Kommission hieß es hierzu weiter:

> als orientierungshilfe fuer den gastarbeiter wollen sie bei der uebergabe des geldbetrages auch ein kleines merkblatt aushaendigen, aus dem hervorgehen soll, wie lange ungefaehr seine reise dauert, mit wieviele mahlzeiten er zu rechnen haben wird und mit welchen nahrungsmitteln und getraenken er sich versorgen soll (insbesondere moegen sich die arbeiter mehr brot kaufen)[358]

Der Vorteil der offiziellen Anwerbung lag jedoch darin, dass man genau die Arbeitskraft bekam, die man auch benötigte.[359] Viele Betriebe wollten dabei von vornherein nur Gastarbeiter aus einem Land, also vornehmlich entweder Türken oder Jugoslawen. Dadurch hatten sie dann nur mit einer Sprache und einer Kultur zu tun. Das schränkte aber wiederum die Auswahl ein. In der Regel vertrugen sich die jugoslawischen und türkischen Gastarbeiter jedoch sehr gut miteinander.[360] Anders war es aber gerade innerhalb der Jugoslawen, Spannungen unter den verschiedenen Volksgruppen mussten bei der Anwerbung beachtet werden, Kroaten vertrugen sich nicht mit Serben und alle Volksgruppen distanzierten sich von den Mazedoniern und Montenegrinern.[361]

11.3. Parallelen zur NS-Zeit, das Ende der Anwerbekommissionen und generelle Probleme bei der offiziellen Anwerbung von Gastarbeitern

Unübersehbar sind bei der oben beschriebenen Praxis die Parallelen zwischen der Methode der Beschaffung von Arbeitskräften im Dritten Reich im Zuge der Kriegswirtschaft und der offiziellen Anwerbung nach dem Rotationsprinzip. Dies betraf die Anwerbung, die Selektion und die Unterbringung, denn gemäß dem Raab-Olah-Abkommen mussten die Betriebe den Gastarbeitern ein Quartier zur Verfügung stellen, aus diesem Grund errichteten vor allem größere Betriebe eigene „Gastarbeiterheime“.[362] Sogar das Wort Fremdarbeiter war anfangs un-

---

356 Vgl. Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Kommission Istanbul, Schachtel 5, Ärzte C1 + C2 / C3 - C5.
357 Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Kommission Istanbul, Schachtel 5, Verpflegung C6 Transporte C7, C8, C11.
358 Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Kommission Istanbul, Schachtel 5, Verpflegung C6 Transporte C7, C8, C11.
359 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiter (wie Anm. 161) 28.
360 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiter (wie Anm. 161) 29.
361 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiter (wie Anm. 161) 31.
362 *Bacher*, Rotation oder Integration (wie Anm. 162) 39.

hinterfragt übernommen worden.[363] Es wurde dabei nicht bedacht, dass dieser Begriff im Dritten Reich zumeist ausländische Zwangsarbeiter oder aber auch zur Arbeit eingesetzte Kriegsgefangene bezeichnet hatte.[364] Erst ab ca. 1968 kam es dann schließlich langsam zum sprachlichen Wechsel von Fremdarbeiter hin zu Gastarbeiter.[365] Mit dem Wort Gast wollte man den temporären Charakter ihres Aufenthalts betonen und gleichzeitig der österreichischen Bevölkerung vermitteln, dass man sich auch diesen Gästen gegenüber wohlwollend verhalten sollte.[366] Dieser Prozess dauerte aber länger, wie man etwa an der Formulierung im Kollektivvertrag von 1970 sehen kann.[367] Um die Gastarbeiter sozial abzusichern, wurden mit den Herkunftsländern auch entsprechende „Sozialversicherungsabkommen"[368] geschlossen. Dies war auch dadurch notwendig geworden, dass das „International Labour Office in Genf"[369] den Herkunftsländern der Gastarbeiter unbedingt dazu geraten hatte, solche Sozialabkommen auszuhandeln.

Die bereits erwähnte Anwerbekommission in Istanbul arbeitete schlussendlich bis zum 31.Dezember 1993[370] und wurde trotz der Bemühungen des langjährigen Leiters Dr. Siegfried Pflegerl, der sich vergeblich um ihr Weiterbestehen eingesetzt hatte, geschlossen. Auf seiner Dienstreise nach Ankara vom 20. Juli bis zum 22. Juli 1993 hatte er die aus seiner Sicht traurige Pflicht, dem österreichischen Botschafter die Schließung bekannt zu geben: „Dem neuen Botschafter wurde ein Besuch abgestattet, bei dem ihm offiziell die Schließung der Kommission mit Ende 1993 zur Kenntnis gebracht wurde."[371] Das Inventar wurde aufgelöst und die gesamte Stelle liquidiert. Die Kommission in Belgrad stellte demgegenüber ihre Arbeit viel früher, nämlich 1973, ein. Der Grund dafür lag zum einem in der sich verschlechternden Wirtschaftslage, zum anderen aber auch in der Politik Jugoslawiens. Dort erließ man nämlich das „Gesetz zum Schutz der im Ausland beschäftigten Arbeitskräfte"[372], fortan konnten nur mehr Arbeitslose, selbstständige Landwirte und ebensolche Handwerker angeworben werden.

Wie bereits im vorherigen Kapitel erwähnt hatten viele Firmen ein Interesse daran, ihre Arbeitnehmer längerfristig einzustellen, dies widersprach aber dem angedachten Rotationsprinzip. Daneben gab es aber auch Probleme durch Abwerbung von bereits eingeschulten Gastar-

---

363 Vgl. *Fassmann/Münz*, Einwanderungsland Österreich 1995 (wie Anm. 188) 46.
364 Vgl. *Mayer*, Migration & Labor Markets (wie Anm. 36) 27.
365 Vgl. *Gächter* & Recherchegruppe, Von Inlandarbeiterschutzgesetz bis Eurodac-Abkommen (wie Anm. 245) 35.
366 Vgl. *Mayer*, Migration & Labor Markets (wie Anm. 36) 42.
367 Siehe Anmerkung 250.
368 *Bacher*, Rotation oder Integration (wie Anm. 162) 34.
369 *Gächter*, Migrationspolitik in Österreich seit 1945 (wie Anm. 114) 4.
370 Vgl. Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Kommission Istanbul, Schachtel 8, D20 Tageskopien 1993.
371 Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Kommission Istanbul, Schachtel 13, V2 1986-1993.
372 *Gächter*, Migrationspolitik in Österreich seit 1945 (wie Anm. 114) 4.

beitern durch andere heimische Firmen. Die betroffenen Unternehmer beschwerten sich zumeist bei der AG und forderten zugleich einen Ersatz, hatten sie doch die offizielle Anwerbung des Gastarbeiters teuer bezahlen müssen.[373] Um die genannte Praxis zu verhindern, kam es 1966 zu einer Regelung zwischen dem Österreichischen Gewerkschaftsbund und der Bundeswirtschaftskammer, welche die Abwerbung von ausländischen Gastarbeitern zwischen Betrieben unterbinden sollte.[374] In diesem Abkommen wurde festgehalten, dass:

> …ausländische Arbeitskräfte ab 1. Jänner 1966 über eigene Ausweise verfügen müssen, auf denen Dienstgeber und Dienstort vermerkt sind, dadurch wird der Arbeitsplatzwechsel wenngleich nicht verhindert, so doch erschwert.[375]

Aufgrund des bereits erwähnten Umstandes, dass Österreich zu spät Anwerbeabkommen mit den Herkunftsländern geschlossen hatte und sich zu diesem Zeitpunkt der Arbeitskräftemangel in Westeuropa bereits erheblich verschärft hatte, konnten die Herkunftsländer ihre Interessen bei den Abkommen weitestgehend durchsetzen. Mit der Zeit kam es zu einer generellen Verschärfung der Anwerbeabkommen seitens der Herkunftsländer. Aus diesem Grund waren die darin geregelten Löhne teilweise höher als die von regulären österreichischen Arbeitnehmern. Dieser Umstand führte neben dem langen Prozedere und den Gebühren dazu, dass nur ein Bruchteil der Gastarbeiter über die soeben skizzierte offizielle Anwerbung nach Österreich kam.[376] Ein Großteil der Gastarbeiter kam auf andere Art und Weise nach Österreich, dies gilt vor allem für den Beginn der 1970er-Jahre. Ab dann konzentrierte sich die offizielle Rekrutierung vor allem auf die Türkei.[377]

12. Die marktgeregelte inoffizielle Anwerbung, die Touristenbeschäftigung

Aufgrund der Länge und den damit verbundenen Kosten des offiziellen Anwerbeverfahrens wurden, obwohl Probleme mit den offiziell vermittelten Gastarbeitern seltener zu Tage traten, viele Gastarbeiter trotzdem auf andere Art und Weise angeworben. Bereits seit 1955 galt für Türken die Visafreiheit in Österreich. Sie durften sich hier zu touristischen Zwecken bis zu drei Monate aufhalten, ohne ein gültiges Visum zu besitzen. In diesen drei Monaten durften sie aber keiner Arbeit nachgehen. Ein ähnliches Abkommen wurde zehn Jahre später, 1965,

---

373 Vgl. *Bakondy*, Bitte um 4 bis 5 türkische Maurer (wie Anm. 321) 71.
374 Vgl. *Gächter* & Recherchegruppe, Von Inlandarbeiterschutzgesetz bis Eurodac-Abkommen (wie Anm. 245) 35.
375 Wochenpresse 29. Dezember 1965 zitiert nach *Bakondy*, Bitte um 4 bis 5 türkische Maurer (wie Anm. 321) 72-73.
376 Vgl. *Rauter*, Das Fremdarbeiterproblem (wie Anm. 38) 16.
377 Vgl. *Mayer*, Migration & Labor Markets (wie Anm. 36) 34.

mit Jugoslawien abgeschlossen.[378] Diese Möglichkeit der Visabefreiung war auch im Passgesetz 1969 weiterhin vorgesehen:

> (2) Sofern die Bundesregierung zum Abschluß von Regierungsübereinkommen gemäß Artikel 66. Absatz 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 ermächtigt ist, kann sie zur Erleichterung des Reiseverkehrs unter der Voraussetzung, daß Gegenseitigkeit gewährt wird, zwischenstaatliche Vereinbarungen abschließen, durch die Fremde berechtigt werden, ohne Sichtvermerk zu einem zeitlich beschränkten Aufenthalt in das Bundesgebiet einzureisen. (…) Fremde, die auf Grund einer solchen Verordnung einreisen, sind berechtigt, sich drei Monate im Bundesgebiet aufzuhalten.[379]

Insgesamt gesehen führte diese Regelung jedoch dazu, dass viele Türken und vor allem noch mehr Jugoslawen als Touristen nach Österreich einreisten und hier dann als Gastarbeiter zu arbeiten begannen. Waren sie einmal im Land, erhielten sie relativ schnell eine Arbeitsstelle und im Nachhinein auch die Aufenthaltsbewilligung bzw. Arbeitserlaubnis. Nach strenger rechtlicher Auslegung war dies ein Verstoß gegen das Passgesetz, da in diesem klar geregelt war, dass ein Visum benötigt wurde, wenn man sich in Österreich zum Zweck der Arbeitssuche aufhalten wollte. In diesem Fall der Verletzung der Visafreiheit bzw. des Arbeitsverbots war eigentlich eine hohe Geldstrafe vorgesehen:

> § 40. (1) Wer entgegen den Bestimmungen dieses Bundesgesetzes in das Bundesgebiet einreist oder aus diesem ausreist, begeht, insoweit nicht ein gerichtlich strafbarer Tatbestand vorliegt, eine Verwaltungsübertretung und wird von der Bezirksverwaltungsbehörde, im örtlichen Wirkungsbereich einer Bundespolizeibehörde von dieser, mit einer Geldstrafe bis zu S 30.000'— oder mit einer Arreststrafe bis zu sechs Wochen belegt. Bei erschwerenden Umständen sind Geldstrafe und Arreststrafe nebeneinander zu verhängen. (2) Wer sich als Fremder, ohne sich mit dem erforderlichen Dokument ausweisen zu können, im Bundesgebiet aufhält oder wer den Geltungsbereich eines Sichtvermerkes (§ 26 Abs. 2) überschreitet oder einer auf Grund dieses Bundesgesetzes erlassenen Verordnung oder einer zwischenstaatlichen Vereinbarung über die Erleichterung des Reiseverkehrs zuwiderhandelt, begeht eine Verwaltungsübertretung und wird von der im Abs. 1 bezeichneten Behörde mit einer Geldstrafe bis zu S 3000'— oder mit einer Arreststrafe bis zu zwei Wochen belegt. (3) Wer sich entgegen den Bestimmungen des § 23 Abs. 3 länger als drei Monate im Bundesgebiet aufhält, begeht eine Verwaltungsübertretung und wird von der im Abs. 1 bezeichneten Behörde mit einer Geldstrafe bis zu S 3000'— oder mit einer Arreststrafe bis zu zwei Wochen belegt.[380]

Der vorgesehene Strafrahmen wurde jedoch, aufgrund des eklatanten Arbeitskräftemangels, meist nicht ausgeschöpft, in Tirol etwa wurden nur 500 ATS als Strafe auferlegt.[381] Aus diesem Grund entwickelte sich die sogenannte Touristenanwerbung zur häufigsten Art, auf welche Gastarbeiter vor allem aus Jugoslawien nach Österreich kamen.[382] Der organisierten offiziellen Anwerbung stand in diesem Fall die durch Marktmechanismen geleitete Anwerbung durch spezielle Werber oder aber auch Familienangehörige, Verwandte und Bekannte gegen-

---

378 Vgl. *Gächter*, Migrationspolitik in Österreich seit 1945 (wie Anm. 114) 4.
379 Passgesetz 1969 (wie Anm. 353) 3096.
380 Passgesetz 1969 (wie Anm. 353) 3100.
381 Vgl. *Rauter*, Das Fremdarbeiterproblem (wie Anm. 38) 17.
382 Vgl. *Bacher*, Rotation oder Integration (wie Anm. 162) 59.

über. Diese Personen wussten genau, welche Arbeitskräfte der Betrieb benötigte und machten den Bekannten und Verwandten auch keine falschen Versprechungen darüber, was sie in Österreich erwartete. Aufgrund der Touristenvisafreiheit war es für die angeworbenen Gastarbeiter keine Schwierigkeit dann nach Österreich einzureisen und hier eben die entsprechenden Bewilligungen nachzufordern. Ein Problem dieser Art der Anwerbung konnte aber die sich immer vergrößernde Ansammlung von Verwandten und Bekannten in einem Betrieb werden.[383] Für diese Praxis der Gastarbeiteranwerbung bürgerte sich relativ schnell der Begriff der „Touristenbeschäftigung"[384] ein. Viele Arbeitnehmer wollten sich den bürokratischen und kostspieligen Weg über die Anwerbestellen ersparen und setzten lieber auf diese Art der Anwerbung. Es kam mitunter sogar vor, dass bereits beschäftigte Gastarbeiter einen Bonus erhielten, wenn sie weitere geeignete Gastarbeiter anwarben.[385] Der Österreichische Gewerkschaftsbund wollte von Anfang an ein strengeres Vorgehen gegen die Touristenbeschäftigung, dazu sollte es aber erst 1974 kommen. Als die Regelung dann tatsächlich verschärft wurde, verblieben viele der betroffenen Gastarbeiter als Schwarzarbeiter im Land.

13. Der erste Erdölpreisschock 1973 und die beginnende Rezession als Rahmen für die neu entfachte Diskussion um ein Ausländerbeschäftigungsgesetz

Im Zeitraum von 1968 bis 1973 gab es stets ein durchschnittliches jährliches Wirtschaftswachstum von 5 Prozent, welches über dem OECD-Durchschnitt lag und damit eine der längsten Hochkonjunkturphasen der Zweiten Republik darstellte. Laut Wirtschaftshistoriker Sandgruber lag eine Ursache dafür auch in den Kontingentvereinbarungen, welche es den Unternehmern ermöglichten, relativ unbürokratisch ausländische Arbeitnehmer einzustellen.[386] Dieser Schritt war auch dadurch notwendig geworden, dass sich die Arbeitszeit der österreichischen Arbeitnehmer sukzessive verkürzt hatte und sich dadurch der Arbeitskräftemangel seit Beginn der 1960er-Jahre weiter zuspitzte. Im Jahr 1959 wurde die Wochenarbeitszeit von 48 auf 45 Wochenstunden reduziert, 1970 weiter auf 43, 1972 auf 42 und 1975 schlussendlich auf 40 Wochenstunden. Hinzu kam ab 1965 die dritte Urlaubswoche.[387] All dies verstärkte die Nachfrage nach Gastarbeitern noch mehr. Insgesamt überwogen für den

383 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiter (wie Anm. 161) 28.
384 *Mayer*, Migration & Labor Markets (wie Anm. 36) 35.
385 Vgl. *Mayer*, Migration & Labor Markets (wie Anm. 36) 35.
386 Vgl. *Sandgruber*, Ökonomie und Politik (wie Anm. 13) 487.
387 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 339.

Zeitraum der 1960er- und den ersten 1970er-Jahren die positiven wirtschaftlichen Folgen der Gastarbeiterbeschäftigung, da es noch kaum relevante öffentliche Ausgaben für die Gastarbeiter gab und diese den Wirtschaftsaufschwung verlängerten.[388] Diese Situation sollte sich ab 1973 dauerhaft ändern.

„Erdöl ist die schärfste Waffe, welche die Araber haben"[389], dies stellte Adallah Tariki, der Leiter des Direktoriums für Erdöl- und Bergbauangelegenheiten Saudi-Arabiens bereits auf einem Kongress arabischer Erdölexperten im Jahr 1957 fest. Seine Aussage sollte sich nicht ganz 20 Jahre später bewahrheiten, denn bis dahin hatte sich die Abhängigkeit Westeuropas und auch Österreichs vom Erdöl des Nahen Osten enorm gesteigert. Seit Beginn des Jahres 1973 wurden seitens der arabischen Förderländer zusehends Warnungen ausgesprochen, dass sie im Falle der weiteren westlichen Unterstützung Israels die Erdölfördermengen reduzieren würden.[390] Am 6. Oktober 1973 war es schließlich so weit, die jahrelang aufgeladenen Spannungen zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn entluden sich im vierten Nahostkrieg, dem *Yom-Kippur-Krieg*. Der Überraschungsangriff ägyptischer und syrischer Truppen erfolgte an einem der höchsten israelischen Feiertage und sollte Vergeltung für die Niederlage im Sechs-Tage-Krieg von 1967 bringen.[391] Nun sollte sich zeigen, dass die Araber mit ihren Drohungen ernst machten. Bereits am 16. Oktober wurde von den Vertretern der ölfördernden Länder des Persischen Golfs der Rohölpreis für den Golf-Raum drastisch erhöht.[392] Am 17. Oktober 1973 kam es schlussendlich zum „Einsatz der Ölwaffe"[393]. In einer Konferenz der *Organization of Arab Petroleum Exporting Countries (OAPEC)* wurde die Reduktion der Fördermengen um 5% jedes Monat beschlossen, bis sich Israel aus allen seit 1967 besetzten Gebieten zurückgezogen hätte.[394] Auf Vermittlung der beiden Großmächte USA und UdSSR kam es schließlich am 24. Oktober, nach großen israelischen Erfolgen, zum Waffenstillstand.[395] Beide arabischen Konferenzen standen zwar in keinem direkten Zusammenhang zueinander, hatten aber gemeinsam verheerende Auswirkungen auf die weltweite Wirtschaftsentwicklung. Es kam aufgrund des ersten Ölpreisschocks zu einer, wenn auch nur kurzzeitigen Vervierfachung des Rohölpreises.[396] Auch wenn Ende 1973 die Maßnahmen zurückge-

---

388 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 343.

389 Jens *Hohensee*, Der erste Ölpreisschock 1973/1974. Die politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der arabischen Erdölpolitik auf die Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa (Stuttgart 1996) 57, im Folgenden zit. als: *Hohensee*, Der erste Ölpreisschock (wie Anm. 389).

390 Vgl. *Hohensee*, Der erste Ölpreisschock (wie Anm. 389) 64.

391 Vgl. *Hohensee*, Der erste Ölpreisschock (wie Anm. 389) 67.

392 Vgl. *Hohensee*, Der erste Ölpreisschock (wie Anm. 389) 76.

393 *Hohensee*, Der erste Ölpreisschock (wie Anm. 389) 73.

394 Vgl. *Hohensee*, Der erste Ölpreisschock (wie Anm. 389) 79.

395 Vgl. *Hohensee*, Der erste Ölpreisschock (wie Anm. 389) 70.

396 Vgl. *Sandgruber*, Ökonomie und Politik (wie Anm. 13) 510.

nommen wurden, blieb eine Verteuerung des Rohöls bestehen. Der erste Erdölpreisschock markiert symbolisch das Ende der wirtschaftlichen Hochphase der westlichen Welt. Es bleibt dabei aber dezidiert festzuhalten, dass die wahren Ursachen für den wirtschaftlichen Abschwung Österreichs ab 1973/1974 tiefer lagen. Es seien daher an dieser Stelle einige Ursachen kurz skizziert. Diesbezüglich ist als erstes der sich verstärkende Preis-Lohn-Auftrieb in Österreich seit etwa der Mitte der Sechzigerjahre zu nennen. Die erwähnten Engpässe auf dem Arbeitsmarktsektor hatten dazu geführt, dass die Gewerkschaften eine gute Verhandlungsposition bei den Lohnverhandlungen innehatten und mit den hohen Lohnabschlüssen stiegen auch die Preise immer mehr an, da die Arbeitgeber die Kosten an den Kunden weitergaben. Dies führte u.a. zu einer immer rasanter steigenden Inflation in Österreich.[397] Seitens der Regierung verwies man in diesem Zusammenhang auf die Vollbeschäftigung, während Kritiker bereits von einer negativen „Überbeschäftigung"[398] sprachen. Demnach lag die Sommerarbeitslosigkeit für das Jahr 1973 bei – aus heutiger Sicht unvorstellbaren – 0,2 Prozent. Der sozialistische Nationalökonom Karl Ausch stellte diesbezüglich fest:

> Eine Arbeitslosenrate zwischen 3,5 und 3 Prozent ist lediglich ein Zeichen dafür, daß die notwendige Mobilität der Arbeitskräfte gewährleistet ist.[399]

Zum Teil wurde die Inflation auch noch durch wirtschaftspolitische Entscheidungen seitens der Regierung verstärkt. So etwa dadurch, dass die österreichische Bunderegierung durch eine verstärkte Vergabe öffentlicher Aufträge die Bauwirtschaft noch weiter anheizte. Damit wollte man einer sich langsam abzeichnenden internationalen Konjunkturabschwächung entgegenwirken.[400] Weitere solche Maßnahmen waren die Einführung der 16-prozentigen Mehrwertsteuer im Jahr 1973 und die im selben Jahr von Finanzminister Androsch – auf Druck der Gewerkschaften hin – durchgeführte Einkommenssteuersenkung. Der Historiker Robert Kriechbaumer urteilte über diese Entscheidung wie folgt:

> Diese vermehrte nämlich angesichts der ohnedies vorhandenen Überhitzungserscheinungen der Konjunktur den Geldmengenfluss und wirkte damit stimulierend auf die Indexentwicklung.[401]

Seitens der Regierung Kreisky wurde die Inflation jedoch lange Zeit nicht als Problem, sondern als der Preis für Vollbeschäftigung angesehen. Aus diesem Grund war auch das Budget des Jahres 1973 nicht dämpfend ausgelegt, sondern setzte weiterhin belebende Impulse für die

---

397 Vgl. Robert *Kriechbaumer*, Österreichs Innenpolitik 1970-1975. In: Andreas *Khol* und Alfred *Stirnemann* (Hg:), Österreichisches Jahrbuch für Politik Bd. 1 (Wien 1981) 380-416, 386, im Folgenden zit. als: *Kriechbaumer*, Österreichs Innenpolitik 1970-1975 (wie Anm. 397).

398 *Kriechbaumer*, Österreichs Innenpolitik 1970-1975 (wie Anm. 397) 405.

399 *Kriechbaumer*, Österreichs Innenpolitik 1970-1975 (wie Anm. 397) 406.

400 Vgl. *Kriechbaumer*, Österreichs Innenpolitik 1970-1975 (wie Anm. 397) 387.

401 *Kriechbaumer*, Österreichs Innenpolitik 1970-1975 (wie Anm. 397) 391.

Wirtschaft, welche wiederum die Inflation noch weiter ansteigen ließen.[402] Die hohe Inflation setzte sich auch im Jahr 1974 weiter fort und wurde nun zusehends ein politisches Thema. Als man im Sommer 1974 im Nationalrat über ein Preisregelungsgesetz debattierte, hatte sie bereits 10,2 Prozent erreicht.[403] Im Jahr 1974 kam auch der Gewerkschaftspräsident Benya zu einem negativen Urteil über die Inflationsentwicklung in Österreich: „Die Preissteigerungen gehen bereits über ein erträgliches Maß hinaus".[404]

Weitere negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung lagen in der jetzt erstmals schlagend – im Sinne von Budgetbelastungen – werdenden Schuldenpolitik der öffentlichen Hand. Generell wuchsen in dieser Zeit die Budgetdefizite enorm an. Demnach gab es 1973 unter Kreisky ein Budgetdefizit von 1,3 Prozent, welches sich bis 1975 auf 4,5 Prozent steigerte.[405] Für das erste Rezessionsjahr 1975 etwa stieg die Neuverschuldung von prognostizierten 16 Mrd. Schilling – dabei ging man noch von 5 Prozent Wachstum für 1975 aus – auf 40 Mrd. Schilling an.[406] Des Weiteren sind die bereits erwähnte Arbeitszeitverkürzung als auch die steigende Belastung durch Abgaben zu nennen. Die Sozialquote stieg im Zeitraum von 1927 bis 1975 von 5,5 auf 9,1 Prozent, die Abgabenquote von 27,9 auf 36,6 Prozent an.[407]

Veränderungen traten aber auch auf *geistiger* Ebene zu Tage. Hier setzte mit der 68er-Bewegung und der beginnenden Umweltbewegung eine grundsätzlich skeptischere Haltung zum kapitalistischen Wirtschaftssystem ein. Als wesentlicher internationaler Aspekt ist überdies noch der, durch die inflationäre Finanzierung des Vietnamkriegs ausgelöste Zusammenbruch des *Bretton-Woods-Systems* zu nennen. Am 15. August 1971 gab US-Präsident Richard Nixon den Kurs des Dollars frei,[408] dieser Umstand markierte wie kein anderer das Ende der wirtschaftlichen Nachkriegsordnung mit den fixen Wechselkursen.[409] Zu den oben genannten innerösterreichischen Problemen kam ab 1974 eine deutlich spürbare internationale Konjunkturabschwächung.[410] Die Auswirkungen der wirtschaftlichen Trendwende waren nämlich global. So schlitterte etwa der wichtigste Handelspartner Österreichs, die BRD, bereits 1973 in eine tiefe Rezession.[411] In Österreich selbst traten die wirtschaftlichen Auswirkungen erst

---

402 Vgl. *Kriechbaumer*, Österreichs Innenpolitik 1970-1975 (wie Anm. 397) 393.
403 Vgl. *Kriechbaumer*, Österreichs Innenpolitik 1970-1975 (wie Anm. 397) 402.
404 *Kriechbaumer*, Österreichs Innenpolitik 1970-1975 (wie Anm. 397) 391.
405 Vgl. *Sandgruber*, Ökonomie und Politik (wie Anm. 13) 488.
406 Vgl. *Kriechbaumer*, Österreichs Innenpolitik 1970-1975 (wie Anm. 397) 411.
407 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 349.
408 Vgl. *Kriechbaumer*, Österreichs Innenpolitik 1970-1975 (wie Anm. 397) 387.
409 Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 353.
410 Vgl. *Kriechbaumer*, Österreichs Innenpolitik 1970-1975 (wie Anm. 397) 399.
411 Rolf *Walter*, Wirtschaftsgeschichte. Vom Merkantilismus bis zur Gegenwart (Wirtschafts- und Sozialhistorische Studien Bd. 4, 3 überarbeitete und aktualisierte Auflage, Köln 2000) 255, im Folgenden zit. als: *Walter*, Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 411).

etwas verzögert zu Tage. Ab dem Jahr 1973 setzte ein langsamer Rückgang am Bausektor ein, welcher sich 1974 auch im Privatkonsum durchschlug, gleichzeitig kam es zum Ende des Exportbooms der österreichischen Wirtschaft. Nachdem die Verunsicherung durch den ersten Erdölpreisschock überwunden worden war, konnte sich die Wirtschaft 1974 noch relativ gut entwickeln. Ab der zweiten Jahreshälfte 1974 setzte aber eine Verlangsamung des Wachstums ein und ab dem letzten Quartal entwickelten sich alle Sparten negativ. Seitens der Bundeswirtschaftskammer erkannte man bereits das Ende der sehr langen Hochkonjunkturphase.[412] Trotzdem konnte sich die österreichische Wirtschaft im Jahr 1974 noch – gegen den internationalen Trend – relativ gut halten. Der betreffende OECD-Bericht hielt darüber Folgendes fest:

> Die Leistung, die die österreichische Wirtschaft im Jahre 1974 trotz der vielfältigen aus dem Ausland kommenden stabilitätsbedrohenden Einflüsse und Erschütterungen erbrachte, war beeindruckend.[413]

Seitens der Bundeswirtschaftskammer wurde die allgemeine Entwicklung der österreichischen Wirtschaft im Jahr 1974 bereits negativer skizziert. Anlässlich des Kammertages der Bundeswirtschaftskammer im November 1974 stellte der Präsident Komm.-Rat Rudolf Sallinger die Lage aus seiner Sicht folgendermaßen dar:

> Wir stehen auch ganz offensichtlich am Ende des kräftigsten und längsten Konjunkturaufschwunges der Nachkriegszeit (…) Die Wirtschaftspolitik wird daran nicht vorübergehen können und wird sich rechtzeitig auf Probleme einstellen müssen, die in dieser Schärfe noch nicht aufgetaucht sind. (…) Die Fehler, die während der Hochkonjunkturjahre in der Wirtschaftspolitik gemacht wurden, beginnen sich jetzt zu rächen.[414]

Ähnlich äußerte er sich auch in der Novembervorstandssitzung der Bundeskammer:

> Es ist nicht mehr zu übersehen, dass sich die wirtschafts- und innenpolitische Situation in zunehmendem Masse verschärft (…) [Es] häufen sich die Anzeichen dafür, dass die internationale Wirtschaftslage nach einer jahrelangen Hochkonjunktur krisenhaften Entwicklungen entgegengeht…[415]

Richtig betroffen von der internationalen Rezession, welche durch die innerösterreichischen Probleme verstärkt wurde, war man erst ab dem Jahr 1975, hier glitt man erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg in die Rezession. Der Eintritt in diese war umso massiver, als im Jahr

---

412 Vgl. Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft 1974. Tätigkeitsbericht der Bundeswirtschaftskammer (Bd. 2, Wien 1975) 127, im Folgenden zit. als: *WKÖ*, Jahrbuch 1974 Bd. 2 (wie Anm. 412).

413 *Kriechbaumer*, Österreichs Innenpolitik 1970-1975 (wie Anm. 397) 409.

414 Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Protokoll der Sitzung des Kammertages der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft am 29. November 1974 (Präs. 2244/1974 RZ 042) 7, im Folgenden zit. als: *WKÖ*, Kammertag vom 29. November 1974 (wie Anm. 414).

415 Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Funktionsperiode 1973-1975: Protokoll über die 11. Vorstandssitzung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft am 15. November 1974 (Präs. 2233/74 RZ 04110) 5.

1974 noch ein Wirtschaftswachstum von 4,4 Prozent gegeben war.[416] Mit der Rezession im Jahr 1975 kam auch das Ende der Vollbeschäftigung in Österreich, ein Umstand, der seit Jahrzehnten nicht mehr der Fall gewesen war.[417]

Man erkannte jedoch bereits im Jahr 1974 die Zeichen der Zeit und sah sich nun mit der Frage konfrontiert, wie man die Gastarbeiterbeschäftigung angesichts eines sich abzeichnenden wirtschaftlichen Abschwungs regeln sollte. Dies war umso dringender, als sich die Zahl der Gastarbeiter in Österreich binnen acht Jahren von 1965 bis 1973 fast verzehnfacht hatte.[418] In der Hochkonjunkturphase Mitte September 1973 waren laut einer Anfragebeantwortung des Bundesministeriums für soziale Verwaltung an die Internationale Union der Familienorganisationen vom 9. Juli 1974 genau 248.429 Gastarbeiter in Österreich tätig. Davon entfielen 150.493 auf die Kontingentvereinbarungen, 53.412 waren nach der Ausschöpfung der Kontingente aufgrund von Genehmigungen im Einvernehmen mit lokalen Wirtschaftspartnern angestellt und 44.525 waren schließlich nach dem Standardverfahren der reichsdeutschen Verordnung angeworben worden. Die beiden wichtigsten Herkunftsländer waren dabei nach wie vor Jugoslawien und die Türkei, von den 248.429 Personen stammten nämlich 196.251 aus Jugoslawien und 29.339 aus der Türkei.[419]

Die oben beschriebene Entwicklung auf dem Gebiet der Energieversorgung machte eine genaue Prognose der weiteren Nachfrage nach Gastarbeitern für das kommende Jahr 1974 schwierig, generell ging man aber bereits 1973 davon aus, dass für das Jahr 1974 mit einer geringeren Anzahl an Zulassungen gerechnet werden musste, als das noch 1973 der Fall war.[420]

---

416 Vgl. Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft 1974. Tätigkeitsbericht der Bundeswirtschaftskammer (Bd. 1, Wien 1975) 13, im Folgenden zit. als: *WKÖ*, Jahrbuch 1974 Bd. 1 (wie Anm. 416).

417 Vgl. *WKÖ*, Jahrbuch 1974 Bd. 1 (wie Anm. 416) 5.

418 Vgl. Stephan *Koren*, Zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik. In: Österreichische Monatshefte. Blätter für Politik, Kultur und Wissenschaft 7 (1974) 3-6, 4, im Folgenden zit. als: *Koren*, Zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik (wie Anm. 418).

419 Vgl. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1974, Anlage 4 der Anfragebeantwortung für die Internationale Union der Familienorganisationen vom 9. Juli 1974, ZL. 90.241-FA/74 Karton 64.

420 Vgl. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1975, Schreiben BM für Inneres an alle Sicherheitsdirektionen und alle Bundespolizeibehörden vom 28. Dezember 1973, Zl. 82.025/3-24/73 Karton 67.

14. Das Ende der Betreuungsstelle am Wiener Südbahnhof als symptomatisches Zeichen der allgemeinen Entwicklung

Im Frühjahr 1967 war am Wiener Südbahnhof durch die Caritas eine „Beratungs- und Betreuungsstelle für ausländische Arbeitskräfte“[421] eingerichtet worden. Diese Einrichtung war ab dann jeweils nur im Frühjahr aktiv, da in dieser Zeit immer der höchste Zustrom an Ausländern nach Österreich stattfand. Von der Caritas wurden für diese Stelle in einem gewissen Umfang auch Quartiere und Verpflegung bis zum Arbeitsbeginn des Gastarbeiters zur Verfügung gestellt.[422] Von den Vertretern der Sozialpartnerschaft wurde in einer Sitzung am 16. März 1967 die Errichtung dieser Stelle sehr wohlwollend aufgenommen. Versprach sich der Vertreter der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs dadurch mehr Arbeitskräfte für die Landwirtschaft, war der Vertreter der Bundeswirtschaftskammer jeder Liberalisierung des Arbeitsmarktes gegenüber aufgeschlossen. Auch von den Arbeitnehmervertretern gab es keine Einwände gegen diese Institution.[423] Für das Funktionieren dieser Stelle war es wichtig, dass seitens der Landesarbeitsämter offene Plätze innerhalb der Kontingentvereinbarungen dorthin gemeldet wurden, die dann vor Ort an Ausländer vermittelt werden konnten. Diese gemeldeten offenen Plätze durften seitens der Landesarbeitsämter erst dann wieder verwendet werden, wenn mit der Betreuungsstelle Rücksprache gehalten wurde, ob sie vermittelt worden waren oder nicht.[424] Damit wurde eine mögliche Doppelbesetzung vermieden. Seitens der Landesarbeitsämter Wien und Niederösterreich wurde jeweils ein Mitarbeiter für den Betreuungsdienst abgestellt. Die Caritas wiederum sorgte für einen serbokroatischen Dolmetscher.[425] Bereits ab dem Jahr 1973 zeichneten sich die beginnenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten ab, welche durch den oben genannten ersten Erdölpreisschock noch verstärkt wurden. In dem Schreiben über die Auflösung der Ausländerbetreuungsstelle vom 19. Juni 1973 wurde für den Betreuungszeitraum 1973 Folgendes festgehalten:

---

421 Vgl. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1975, Schreiben des BM f soziale Verwaltung an alle Landesarbeitsämter vom 27. April 1967, ZL. III-38.415-17-1/1967 Karton 67.

422 Vgl. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1975, AV. Zl. III-38.415-17/1/1967 Karton 67.

423 Vgl. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1975, Aktenvermerk über die am 16.3.1967 abgehaltene Besprechung, betreffend die Errichtung der Betreuungsstelle für ausländische Arbeitskräfte auf dem Südbahnhof, Karton 67.

424 Vgl. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1975, AV. Zl. III-38.415-17/1/1967 Karton 67.

425 Vgl. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1975, Schreiben über Auflösung der Ausländerbetreuungsstelle am Wiener Südbahnhof vom 19. Juni 1973, Karton 67.

> Gegenüber den Vorjahren sprachen wesentlich weniger ausländische Arbeitskräfte vor (…) Bei den Vorsprechenden handelte es sich zumeist um unqualifizierte Kräfte, die oft wegen mangelnden Bedarfs nicht untergebracht werden konnten. (…) Die Auftragslage, besonders für Hilfskräfte in der Bau- und Metallbranche, war sehr ungünstig, viele angesprochene Firmen, die in den Vorjahren ausländische Arbeitskräfte benötigten, hatten keinen Bedarf.[426]

Diese Entwicklung sollte sich im Jahr 1974 – nach dem ersten Erdölpreisschock – noch verstärken. Eigentlich war in diesem Jahr die Öffnung der Betreuungsstelle für den Zeitraum 22. April bis 12. Juni 1974 angedacht gewesen, aufgrund der beinahe unmöglich gewordenen Vermittlungsmöglichkeiten wurde die Betreuungsstelle jedoch bereits am 7. Juni 1974 geschlossen:

> Die Auftragssituation ist ungünstig, die Arbeitsämter sind kaum in der Lage, dem Gastarbeiterbetreuungsdienst am Wiener Südbahnhof entsprechende geeignete offene Stellen durchzugeben, da fast keine Kontingentplätze frei sind. (…) Da nun sowohl die Frequenz gegenüber den Vorjahren gesunken ist, aber in erster Linie die Vermittlungsmöglichkeiten auf Grund der derzeitigen Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte auf ein Minimum gesunken sind, scheint nach ha. Ansicht die Aufrechterhaltung dieser Dienststelle nicht mehr gerechtfertigt.[427]

15. Der Anwerbestopp im Jahr 1974 und der versuchte Abbau von Gastarbeitern

15.1. Das Ende der Touristenbeschäftigung – der Erlass vom 1. März 1974 und seine Folgen

Der wirtschaftliche Abschwung ab 1974, welcher sich 1975 zu einer Rezession auswuchs betraf alle Wirtschaftsbereiche. Demnach hieß es im Monatsbericht des Wirtschaftsforschungsinstitutes vom September 1975:

> Die österreichische Wirtschaft befindet sich – wie die der anderen westlichen Industrieländer – in der tiefsten Rezession der Nachkriegszeit. Der Abschwung, der schon im 1. Halbjahr 1974 begonnen hatte (…), war zunächst mild (…). Seit dem Herbst 1974 aber beschleunigte sich die Talfahrt deutlich.[428]

Diese Entwicklung konnte nicht ohne Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt bleiben – wo sich die Situation zusehends zuspitzte – und bereits 1975 hatte sich daher die Nachfrage nach Gastarbeitern im Vergleich zum Vorjahr halbiert.[429] Im Jahr 1973 jedoch war der Anteil der Gastarbeiter an der Gesamtbeschäftigung noch auf beinahe zehn Prozent gestiegen, ab diesem Wert war es in vergleichbaren Ländern zu einem Überwiegen der gesamtwirtschaftlichen

---

426 Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1975, Schreiben über Auflösung der Ausländerbetreuungsstelle am Wiener Südbahnhof vom 19. Juni 1973, Karton 67.

427 Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1975, AV. 35.404/4-17a/1974 Karton 67.

428 Wirtschaftsforschungsinstitut: Monatsbericht 9/1975, 359, zit. nach: *Bacher*, Rotation oder Integration (wie Anm. 162) 42.

429 Vgl. *Bacher*, Rotation oder Integration (wie Anm. 162) 42.

Nachteile der Ausländerbeschäftigung gegenüber den einzelnen betriebswirtschaftlichen Vorteilen gekommen.[430] In diesem wirtschaftlichen Umfeld beschloss man daher seitens des Bundesministeriums für soziale Verwaltung einen generellen Abbau der Gastarbeiterzahl durchzuführen.[431] Bereits am 5. Dezember 1973 einigten sich die Sozialpartner – während der Verhandlungen bezüglich der Kontingentvereinbarung für das Jahr 1974 – darauf, die Gastarbeiterbeschäftigung maximal auf dem Niveau des Oktobers 1973 zu belassen:

> Die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und der Österreichische Gewerkschaftsbund stellen ergänzend einvernehmlich fest, daß das Ausmaß der Ausländerbeschäftigung in Österreich einen Stand erreicht hat, der eine strengere Prüfung der Voraussetzungen für die Erteilung der Beschäftigungsgenehmigungen und Arbeitserlaubnisse erforderlich macht. Grundsätzlich soll – soweit nicht Begründungen für berechtigte Ausnahmen bestehen – die Anzahl an ausländischen Arbeitnehmern von Oktober 1973 nicht überschritten werden.[432]

Beim Zustandekommen dieser Entscheidung spielten demographische Gesichtspunkte – auf die später noch eingegangen werden wird – eine wichtigere Rolle als der erste Erdölpreisschock. Der Referatsleiter Lenert hielt dies angesichts einer Gastarbeiterenquete im Bundesministerium für soziale Verwaltung am 6. Mai 1974 fest:

> Die Gespräche zwischen ÖGB und den Vertretern der Arbeitgeberorganisationen über die Vereinbarung 1974, betreffend die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften, standen daher unter dem Eindruck einer Diskussion über die demographischen Probleme der Ausländerbeschäftigung. Das ist deswegen zu betonen, weil die kurz darauf angekündigten Schwierigkeiten im Bereich der Versorgung mit Erdöl und Folgeproduktion häufig einen falschen Zusammenhang herstellen ließen.[433]

Im Zuge des beginnenden internationalen Wirtschaftsabschwungs setzte dieser Trend zum Abbau ausländischer Arbeitnehmer in vielen europäischen Ländern ein, die wenige Jahre zuvor noch eine starke Nachfrage nach Gastarbeitern gehabt hatten. Wichtige „Markierungspunkte“[434] auf diesem Weg waren in Österreich der nun zu behandelnde Erlass vom 1. März 1974 „Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1974, AV. 35.471/4-17a/1974“[435] und der im Mai desselben Jahres veröffentliche Ministerialentwurf für

---

430 Vgl. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1974, Außerordentliche Tagung der Arbeitsgruppe „Wanderung“ des OECD-Komitees für Arbeitskräfte und soziale Angelegenheiten; Einholung von Stellungnahmen über die Situation in den Mitgliedstaaten, AV 38.714/19-17a/1974 Karton 63.

431 Vgl. *Herburger*, Er hat alles einfach vergessen (wie Anm. 290) 76.

432 Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1974, Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1974, AV. 35.471/4-17a/1974 Karton 59, im Folgenden zit. als: ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1974 (wie Anm. 432).

433 Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1974, Gastarbeiterenquete im Bundesministerium für soziale Verwaltung am 6. Mai 1974; Ergebnisprotokoll, 35.400/12-17a/1974 Karton 59, im Folgenden zit. als: ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Gastarbeiterenquete im Bundesministerium (wie Anm. 433).

434 *WKÖ*, Jahrbuch 1974 Bd. 1 (wie Anm. 416) 92.

435 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1974 (wie Anm. 432).

ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz. Der Erlass vom 1. März 1974 verordnete die Einschränkung der Touristenbeschäftigung und – gemäß der genannten Übereinkunft der Sozialpartner – das Einfrieren der Gastarbeiterbeschäftigung auf dem Stand von Oktober 1973.[436] Zielsetzung für die Regulierung der Ausländerbeschäftigung war dabei, den Höchststand der Gastarbeiterbeschäftigung für den kommenden Oktober 1974 mit rund 250.000 erteilten Genehmigungen nicht zu überschreiten.[437] Damit verbunden waren eine Reduktion der Kontingente und verschärfte Kontrollen des Wohnungsnachweises.[438] Die bereits erwähnte Touristenbeschäftigung war lange Zeit von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft immer wieder verteidigt worden. Demgegenüber forderte der Österreichische Gewerkschaftsbund ab ca. 1971 vehement ein Ende dieser Anwerbepraxis.[439] Dies war unter den geänderten wirtschaftlichen Bedingungen umso wichtiger, als trotz verminderter Nachfrage nach wie vor viele Jugoslawen als Touristen einreisten und hier vergeblich eine Arbeitsstelle suchten. Bei der Betreuungsstelle am Wiener Südbahnhof etwa sprachen überwiegend Ausländer vor, die als Touristen eingereist waren.[440] Dass die wirtschaftliche Lage eine Vermittlung von solchen Touristen tatsächlich sehr erschwert hatte, zeigt etwa eine Stellungnahme des Landesarbeitsamts Wien vom Frühjahr 1974:

> Die Vermittlung von Jugoslawen, die neu eingereist sind oder sich erst kurze Zeit in Österreich aufhalten und als ungelernte Arbeitskräfte bezeichnet werden müssen, ist nur mehr im geringen Ausmaß möglich (…) Aus diesem Grund wird angeregt durch Setzung von entsprechenden Maßnahmen bei der Einreise von Touristen die Zuwanderung von weiteren Arbeitswerbern zu unterbinden und generell die Arbeitserlaubnis für Ausländer, die als Touristen einreisen, abzulehnen.[441]

Im Angesicht der Krise kam es nach zähen Verhandlungen zum Einlenken der Bundeswirtschaftskammer und die Sozialpartner einigten sich auf die eine drastische Verschärfung der Touristenbeschäftigung.[442] Dem sowie der vorherigen Einigung vom 5. Dezember 1973 wurde nun in dem genannten Erlass des Bundesministeriums für soziale Verwaltung vom 1. März 1974 Rechnung getragen. Dieser Erlass stellt das wesentliche Moment dar, welches zur allmählichen Änderung der Gastarbeiterbeschäftigung und zum enormen Anstieg des Familiennachzuges geführt hatte.

---

436 Vgl. *WKÖ*, Jahrbuch 1974 Bd. 1 (wie Anm. 416) 92.

437 Vgl. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1974, Tagung der Sachbearbeiter der Landesarbeitsämter, AV. 35.476/14-17a/1974 Karton 60, im Folgenden zit. als: ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Tagung der Sachbearbeiter der Landesarbeitsämter (wie Anm. 437).

438 Vgl. *Perchinig*, Von der Fremdarbeit zur Integration (wie Anm. 213) 146.

439 Vgl. *Gächter*, Migrationspolitik in Österreich seit 1945 (wie Anm. 114) 5.

440 Vgl. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1975, Schreiben vom Landesarbeitsamt Wien an das BMfsV vom 14. Mai 1969, Karton 67.

441 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Tagung der Sachbearbeiter der Landesarbeitsämter (wie Anm. 437).

442 Vgl. *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 182.

Wie kam es zu diesem wichtigen Erlass des Bundesministeriums für soziale Verwaltung? Seiner Veröffentlichung gingen mehrere Sitzungen auf verschiedenen Ebenen voraus. Zuerst stand die bereits erwähnte Empfehlung der Sozialpartner im Zuge der Kontingentvereinbarung für das Jahr 1974. Danach schloss sich ein Fachpapier an, dass im Lichte dieser Empfehlung vom Bundesministerium für soziale Verwaltung am 11. Jänner 1974 den Vertretern der Gewerkschaft, des Österreichischen Arbeiterkammertages und der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft vorgestellt wurde.[443] Die Rückmeldung der genannten Organisationen führte zu einem neuen Arbeitspapier, welches am 25. Jänner 1974 neuerlich mit den genannten Stellen behandelt wurde und am 4. Februar 1974 „…dem Geschäftsführenden Ausschuß (Ausschuß I) des Beirates für Arbeitsmarktpolitik zur Anhörung vorgelegt…"[444] wurde. In diesem Ausschuss kamen die Divergenzen sehr schnell zum Tragen und da keine Einigung erzielt werden konnte, beschloss man die Thematik in kleinerem Rahmen und nur unter Teilnahme der wirklich mit Fragen der Ausländerbeschäftigung befassten Ausschussmitglieder neuerlich zu verhandeln. Diese kleinere Sitzung fand dann am 8. Februar 1974 statt, doch konnte erneut keine Einigung erzielt werden. Der wesentliche kritische Punkt war die Frage der Touristenbeschäftigung:

> Während nämlich die Arbeitnehmerseite nach wie vor die Meinung vertritt, daß es erforderlich sei, rechtzeitig Maßnahmen zu setzen, um die vorgesehene Höchstzahl von 250.000 Gastarbeitern im Jahre 1974 nicht zu überschreiten, und aus diesem Grunde den ho. Richtlinienentwurf befürwortet, erklärt die Arbeitgeberseite, daß sie den vorgeschlagenen Regelungen (…) ihre Zustimmung gebe (…) jedoch insbesondere den in den Richtlinien unter Abschnitt II vorgesehene Eliminierung der sogenannten Touristenbeschäftigung nicht akzeptieren könne (…)[445]

Man befürchtete hier, dass der Bedarf über die offizielle Anwerbung v.a. im Bausektor nicht gedeckt werden könne. Aus diesem Grund wurden Verhandlungen der Innung mit der Fachgewerkschaft Bau vereinbart. Ein neuerlicher Entwurf des Erlasses wurde durch die Fachabteilung des Ministeriums ausgearbeitet, aber auch gegen diesen hatte die Bundeskammer erneut Bedenken und teilte diese am 21. Februar 1974 telefonisch dem zuständigen Bundesminister mit. Am 26. Februar 1974 schließlich langte eine schriftliche Stellungnahme der Bundeswirtschaftskammer im Bundesministerium ein. Darin wurden im Wesentlichen die bereits zuvor genannten Punkte wiederholt. Diese bezogen sich vor allem auf die Streichung des Verbots der Touristenbeschäftigung und auf die befürchteten Schwierigkeiten bei der Abdeckung des Arbeitskräftebedarfs am Bausektor:

---

443 Vgl. ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1974 (wie Anm. 432).

444 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1974 (wie Anm. 432).

445 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1974 (wie Anm. 432).

> Weiters ist das absolute Touristenverbot, wie bereits mehrfach ausgeführt wurde, für die Wirtschaft nicht tragbar und darüber hinaus auch nicht vereinbart worden. (…) [Es] müßte ein Manko an Bauarbeitern entstehen.[446]

Trotz der genannten Bedenken wurde am 1. März 1974 der wichtige Erlass des Bundesministeriums für soziale Verwaltung erlassen. Wenig später, am 8. März 1974, war es in der angekündigten Besprechung der Fachgewerkschaft mit der Bauinnung doch noch zu einer Einigung gekommen, die einvernehmliche Änderungen zum Erlass vorsah, denen dann auch seitens der Bundesministeriums am 11. März 1974 zugestimmt wurde. Begründet wurde der Erlass seitens des Ministeriums ähnlich wie die sozialpartnerschaftliche Übereinkunft vom Dezember 1973 mit der stark gestiegenen Anzahl an Gastarbeitern in den letzten Jahren und der dadurch resultierenden stärkeren Berücksichtigung öffentlicher Interessen:

> Die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte in Österreich hat in den letzten Jahren ständig zugenommen. Sie hat im Jahre 1973 erneut einen Höchststand erreicht, der es unter Bedachtnahme auf die mit der Ausländerbeschäftigung verbundenen wirtschaftlichen, infrastrukturellen und soziologischen Auswirkungen erforderlich macht, auf dem Gebiet der Ausländerbeschäftigung in verstärktem Maße als bisher auf die Belange der allgemeinen öffentlichen und gesamtwirtschaftlichen Interessen Bedacht zu nehmen.[447]

Die Richtlinien dieses Erlasses galten dabei nur für Gastarbeiter aus Jugoslawien und der Türkei. Der Anteil der anderen Nationalitäten an der Gesamtzahl der Gastarbeiter machte nur ca. zehn Prozent aus, sodass sie von dem Wirkungskreis des Erlasses ausgenommen wurden.[448] Mit dem Erlass wurde die Zulassung der Gastarbeiter für das Jahr 1974 in drei Phasen gegliedert. In einer ersten Phase, welche ca. 214.000 Stellen umfasste, war noch eine relativ liberale Zulassung vorgesehen. In dieser ersten Phase konnte nämlich die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte „…als im Einklang mit den allgemeinen öffentlichen und gesamtwirtschaftlichen Interessen stehend angesehen werden.“[449] Aus diesem Grund war hier auch – wie bei den bisherigen Kontingentvereinbarungen – keine strenge Einzelfallgenehmigung notwendig, d.h. die in der Verordnung von 1933 vorgesehene Prüfung der Voraussetzungen für die Genehmigung musste nicht durchgeführt werden.[450] Die zweite Phase umfasste die Gastarbeiteranzahl von 214.000 bis zu der vereinbarten Höchstzahl von 250.000 Personen:

---

446 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1974 (wie Anm. 432).

447 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1974 (wie Anm. 432).

448 Vgl. ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Tagung der Sachbearbeiter der Landesarbeitsämter (wie Anm. 437).

449 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1974 (wie Anm. 432).

450 Vgl. ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1974 (wie Anm. 432).

> Das Verfahren nach diesem Abschnitt gilt bis zur Erreichung der Gesamtzahl der zum Stand Oktober 1973 in einem Bundesland in allen Verfahrensbereichen ausgewiesenen Beschäftigungsgenehmigungen.[451]

Für eine Zulassung in Phase zwei – geregelt durch Abschnitt zwei des Erlasses – mussten die Gastarbeiter einen A-Sichtvermerk oder A-Wiedereinreisesichtvermerk der Fremdenpolizei besitzen und durften sich nicht bereits in Österreich befinden. Dies war notwendig „…um insbesondere die aus der strengen Prüfung resultierenden Folgen im Falle der Ablehnung eines Antrages zu vermeiden.“[452] Voraussetzung für die Erteilung eines solchen Vermerks war:

> …daß ein Arbeitsplatz für den ausländischen Arbeitnehmer sichergestellt ist, worüber eine Bestätigung [Sicherungsbescheinigung] des Arbeitsamtes beizubringen ist und keine in der Person der [sic] Ausländers gelegene Gründe gegen diese Erteilung sprechen.[453]

Mit dieser Bestätigung erhielt der ausländische Arbeitnehmer bei der Fremdenpolizei einen A-Sichtvermerk bzw. A-Wiedereinreisesichtvermerk bei der Einreise nach Österreich. Anträge für sichtvermerksfrei eingereiste jugoslawische Arbeitskräfte (*Touristen*) waren in dem Verfahren gemäß dem zweiten Abschnitt in beinahe jedem Fall streng abzulehnen. Ausgenommen waren hiervon nur sichtvermerksfrei eingereiste nahe Angehörige und Gastarbeiter, die im Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens tätig werden wollten. Bezüglich der Familienangehörigen ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass ein in Österreich tätiger Gastarbeiter diese nachkommen lassen konnte, wenn er für den Lebensunterhalt und eine ortsübliche Unterkunft sorgen konnte. Dabei lag es in der Verantwortung des Gastarbeiters, eine Unterkunft zu organisieren, denn der österreichische Arbeitgeber musste – entsprechend der Kontingentvereinbarungen – nur für den Gastarbeiter selbst eine Unterkunft zur Verfügung stellen.[454] Wurde der Wert des Oktober 1973 von 250.000 Gastarbeitern in Österreich überschritten, galten die Richtlinien aus Abschnitt drei des Erlasses. Grundsätzlich galt für diese dritte Phase, dass nur mehr Beschäftigung im Gesundheits- und Sozialbereich möglich war, aber auch hier nur durch „ausnahmsweise Genehmigung“.[455]

Gleichzeitig mit diesem System der drei Phasen, geregelt durch die drei Abschnitte des Erlasses, wurde eine streng verbindliche Rangordnung für die Zuweisung von Arbeitsplätzen implementiert. Diese war unbedingt anzuwenden, sofern kein österreichischer Arbeitnehmer für

---

451 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1974 (wie Anm. 432).

452 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Gastarbeiterenquete im Bundesministerium (wie Anm. 433).

453 Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1974, Europäische Sozialcharte, 2. Bericht Österreichs gemäß Artikel 21, 35.400/8-17a/1974 Karton 59.

454 Vgl. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1974, Beantwortung des Fragebogens zur Familienproblematik der Wanderarbeiter durch das BMS vom 9. Mai 1974, 39.602/56-21/1974 Karton 64 sowie Anmerkung 249.

455 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Gastarbeiterenquete im Bundesministerium (wie Anm. 433).

die betreffende Arbeitsstellte gefunden werden konnte. Arbeitserlaubnisse wurden zuerst an Ausländern vergeben, die Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung in Österreich hatten. Dabei war die Staatsangehörigkeit der Ausländer unerheblich. Danach folgten vorgemerkte arbeitslose Gastarbeiter, die von einem österreichischen Betrieb gekündigt worden waren, sich daher bereits in Österreich aufhielten und einen gültigen fremdenpolizeilichen Sichtvermerk im Pass hatten. Auch hier spielte die Staatsangehörigkeit keine Rolle. Die dritte Gruppe stellten all jene Gastarbeiter, die durch die offizielle Anwerbung über die Arbeitsgemeinschaft oder durch Firmen selbst nach Österreich kommen sollten. In diesem Fall durften aber seitens der Arbeitsämter nur dann Sicherungsbescheinigungen – mit denen eine baldige Anstellung für die Fremdenpolizeibehörden garantiert wurde – ausgestellt werden, wenn keine Gastarbeiter aus den ersten beiden Gruppen verfügbar waren. Die vierte Gruppe stellten all jene Gastarbeiter, die bereits über einen A-Sichtvermerk der Fremdenpolizeibehörden bzw. einen A-Wiedereinreisevermerk verfügten und innerhalb Österreichs zwischen zwei Arbeitgebern wechseln wollten bzw. zur Aufnahme einer Beschäftigung nach Österreich einreisen wollten. Danach kamen die sichtvermerksfrei eingereisten und im gemeinsamen Haushalt lebenden nahen Angehörigen von jugoslawischen Staatsangehörigen, die selbst einen der genannten Vermerke im Pass hatten und sich bereits in Österreich aufhielten. Zu den nahen Angehörigen zählten dabei Ehegatte, Ehegattin und Kinder bis zur Erreichung des 21. Lebensjahres. Für diese war eine Bescheinigung seitens des Vermieters notwendig, dass diese über eine entsprechende Unterkunft verfügten. Die letzte Gruppe in dieser strengen Rangordnung stellten die sogenannten *Touristen* dar, also jugoslawische Arbeitnehmer, die sichtvermerksfrei zur Arbeitsaufnahme nach Österreich eingereist waren. Demnach war auch nach den Regeln dieses strengen Erlasses eine Touristenbeschäftigung möglich, aber nur dann, wenn aus den ersten Gruppen niemand gefunden werden konnte.[456] Einem tatsächlichen rechtlichen Verbot der Touristenbeschäftigung bei jugoslawischen Arbeitnehmern hätte nämlich die Bundeswirtschaftskammer niemals zugestimmt.[457] Für Türken galt dies nicht, sie mussten in jedem Fall über die offizielle Anwerbung oder eine Firmenanwerbung nach Österreich gelangen. Aber auch bei den jugoslawischen *Touristen* galt, dass der Antrag sofort abzulehnen war, wenn eine Arbeitskraft aus den Reihen der oben genannten Vorzugspersonen verfügbar war:

> Kann der freie Arbeitsplatz hingegen aus dem Kreis der unter lit. a und b sowie lit. d bis f angeführten Personen (Vorzugspersonen) besetzt werden, ist der vom Arbeitgeber für die Beschäftigung einer sichtvermerksfrei eingereisten jugoslawischen Arbeitskraft eingebrachte Antrag wegen Vor-

[456] Vgl. ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1974 (wie Anm. 432).

[457] Vgl. ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Tagung der Sachbearbeiter der Landesarbeitsämter (wie Anm. 437).

handenseins einer ausländischen Ersatzkraft gemäß § 3. Abs. 1 der Verordnung über ausländische Arbeitnehmer unverzüglich abzulehnen.[458]

Man kann die Zielintentionen des Erlasses damit zusammenfassen, dass österreichische Arbeitnehmer bevorzugt eingestellt werden sollten, dass der Touristenbeschäftigung eine strenge Reglementierung vorgeschoben wurde und dass die Wiedereinreise von Gastarbeitern extrem erschwert wurde. Damit war ein Überschreiten des vereinbarten Höchststandes des Jahres 1973 von 250.000 für das Jahr 1974 abgesehen von einigen Gesundheits- und Sozialberufen unmöglich.

Im Jahr 1974 war man seitens der Arbeitnehmervertreter, die diesen Erlass sehr vehement forderten, zwar sehr auf einen strengeren Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt erpicht, ging aber gleichzeitig trotz beginnender Rezession noch nicht von einem allzu starken Rückgang der Ausländerbeschäftigung aus. Begründet wurde dies mit der hauptsächlichen Beschäftigung von Gastarbeitern in Branchen und Funktionen, für die es schwierig war Österreicher zu gewinnen. Ein österreichischer Facharbeiter sei lieber eine Zeit lang arbeitslos, als gewisse typische Gastarbeiterberufe auszuüben.[459]

Da der Erlass eine deutliche Veränderung und Verschärfung der bisherigen Aufnahmepraxis mit sich brachte, wurde sein Inhalt anlässlich einer zweitägigen Tagung der Sachbearbeiter der Landesarbeitsämter am 2 und 3. April 1974 diesen zur Kenntnis gebracht und die neuen Richtlinien genau erläutert. Dabei wurden auch die Motive erläutert, welche zu dem Erlass geführt hatten. Da oben schon auf die beginnende negative wirtschaftliche Entwicklung eingegangen wurde, seien an dieser Stelle nur die von Sektionsrat Neurath erwähnte „explosionsartige Entwicklung der Gastarbeiterbeschäftigung [und] Mißstände, die im Zusammenhang mit der hohen Zahl an Gastarbeitern auftreten“[460] genannt. Beidem wollte man eben durch einen schrittweisen Abbau bzw. Verschärfung der Touristenbeschäftigung begegnen. Damit versuchte man auch bereits bekannte negative Entwicklungen, wie sie in westeuropäischen Ländern aufgetreten waren, zu vermeiden. Um den Jugoslawen die neuen, verschärften Regelungen der Touristenbeschäftigung möglichst umfassend zur Kenntnis zu bringen, wurde sogar beschlossen, dies mittels Inseraten in jugoslawischen Zeitungen kundzutun. Anlässlich der Tagung wurde auch die Notwendigkeit einer genauen Beobachtung der Arbeitsmarktlage erörtert, weshalb die Arbeitsämter ab dem 19. April 1974 wöchentliche, später nur mehr mo-

---

458 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1974 (wie Anm. 432).

459 Vgl. *AK-Wien*, Jahrbuch der Arbeiterkammer für Wien 1974 (Wien 1975) 72-73, im Folgenden zit. als: *AK-Wien*, Jahrbuch 1974 (wie Anm. 459).

460 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Tagung der Sachbearbeiter der Landesarbeitsämter (wie Anm. 437).

natliche[461] Erfahrungsberichte über die Auswirkungen des Erlasses an das Bundesministerium für soziale Verwaltung zu senden hatten.[462] Dabei interessierte man sich v.a. für die jugoslawischen Gastarbeiter und die an sich ausgestellten Beschäftigungsgenehmigungen sowie die Anzahl der verweigerten sowie für jene Branchen, „…in denen das Vorliegen eines überdurchschnittlichen Ausländeranteils festgestellt wurde.“[463] Diese Anweisung unterstrich nochmals die Bedeutung, welche dem genannten Erlasse in der Frage der Ausländerbeschäftigung zukam. Er stellte ein wesentliches Element der versuchten Regulierung der Ausländerbeschäftigung bis zum neuen Gesetz dar. Interesse an den Bestrebungen über eine Eindämmung der Gastarbeiterbeschäftigung gab es auch aus dem Ausland. Dies zeigt, dass es sich bei der Gastarbeiterthematik um ein Problem handelte, von dem zu dieser Zeit alle industrialisierten europäischen Länder betroffen war. Besondere Bedeutung wurde auch von ausländischen Behörden dem genannten Erlass zugesprochen, aus Deutschland kam daher eine Anfrage, welche Erfahrungen man damit gemacht habe:

> Die zuständigen inneren Behörden der Bundesrepublik Deutschland sind im Zusammenhang mit der Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland an einer Unterrichtung interessiert, welche Maßnahmen von der Republik Österreich zur Lösung ihrer Ausländerprobleme getroffen werden. Die Botschaft wäre daher dankbar, wenn ihr der (…) die Erfahrungen der österreichischen Behörden mit der Durchführung der ‚Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1974‘ vom 1. Mai 1974 mitgeteilt werden könnten.[464]

Dass der Erlass wirkungsvoll war, zeigt der Rückgang der Gastarbeiterbeschäftigung in Österreich im Jahr 1974. Im Oktober 1973 waren noch 226.383 ausländische Arbeitskräfte in Österreich beschäftigt, dieser Wert verringerte sich bis zum Oktober 1974 auf nur mehr 218.340. Seitens des Bundesministeriums für soziale Verwaltung führte man diesen Rückgang vor allem auf die getroffenen Regulierungsmaßnahmen durch den besagten Erlass zurück.[465] Nicht zu vergessen sind dabei aber auch die Auswirkungen der generellen wirtschaftlichen Abschwächung, welche sich vor allem gegen Ende des Jahres 1974 verstärkte. Natürlich fand im Zuge dieser Wirtschaftsabschwächung ein allgemeiner Rückgang der Beschäftigungsquote in

---

461 Vgl. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1975, Erfahrungsberichte der Landesarbeitsämter über die Auswirkungen des Erlasses vom 1.3.1974 Zl. 35.471/4-17a/74, in der derzeit gültigen Fassung, AV.35.474/1-III/2/1975 Karton 68.

462 Vgl. ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Tagung der Sachbearbeiter der Landesarbeitsämter (wie Anm. 437).

463 Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1975, Anweisung an alle Landesarbeitsämter bezüglich Erfahrungsberichte über die Auswirkungen des Erlasses vom 1.3.1974, Zl. 35.471/4-17a/1974, AV.35.474/1-17a/1974 Karton 68.

464 Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1975, Schreiben der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland an das Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten vom 30. Oktober 1974, Karton 68.

465 Vgl. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1975, Antwortschreiben vom BMfsV an das Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten vom 17. März 1975 Karton 68.

Österreich statt, aber an diesem Rückgang hatten die Gastarbeiter mit 72,5 Prozent den größten Anteil.[466] Ab 1975 – in diesem Jahr galten die Richtlinien des Erlasses weiterhin – verstärkte sich aufgrund der Rezession der Rückgang bei der Ausländerbeschäftigung enorm. In den Jahren 1974 und 1975 waren insgesamt 70.000 Arbeitsverträge von Gastarbeitern nicht mehr verlängert worden und von 1975 bis 1976 verließen ca. 55.000 Gastarbeiter Österreich und kehrten in ihre Heimatländer zurück. Diesen war die Arbeits- und damit auch gleichzeitig die Aufenthaltsbewilligung entzogen worden.[467] Bis 1979 sank die Anzahl der Gastarbeiter schließlich auf 170.600, was 6,2 Prozent der Beschäftigten entsprach, zeigte dann auch bereits das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz seine Wirkung.[468] Die folgende Tabelle gibt zur Verdeutlichung einen kurzen Überblick über die Entwicklung der Ausländerbeschäftigung in Österreich: Ausländische Arbeitnehmer in Österreich 1962-1976

	Ausländische Arbeitnehmer insgesamt	Veränderung gegenüber dem Vorjahr		Ausländische Arbeitnehmer in % der Beschäftigten
		absolut	in %	
1962	13.100	+ 1.500	+ 12,9	0,6
1963	16.900	+ 3.800	+ 29,0	0,7
1964	21.500	+ 4.600	+ 27,2	0,9
1965	32.700	+ 11.200	+ 52,1	1,4
1966	46.900	+ 14.200	+ 43,4	2,0
1967	60.900	+ 14.000	+ 29,9	2,6
1968	62.500	+ 1.600	+ 2,6	2,7
1969	82.400	+ 19.900	+ 31,8	3,5
1970	109.200	+ 26.800	+ 32,5	4,6
1971	148.500	+ 39.400	+ 36,1	6,0
1972	186.465	+ 37.929	+ 25,5	7,4
1973	226.384	+ 39.919	+ 21,4	8,7
1974[x]	218.340	- 8.044	- 3,5	8,2
1975	185.200	- 33.200	- 15,2	7,0
1976	173.900	- 11.300	+ 6,1	6,5

x Geänderte Erfassung, mit Vorjahren nicht voll vergleichbar[469]

[466] Vgl. Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Wochenberichte der BUKA 10. I. 75 – 4. I. 78. Wochenbericht Nr. 6 für die Zeit vom 31.1. bis 6.2.1975.

[467] Vgl. *Perchinig*, Von der Fremdarbeit zur Integration (wie Anm. 213) 146.

[468] Vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte (wie Anm. 8) 342 sowie 359.

[469] Bundesministerium für soziale Verwaltung und Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Wien, hier zit. nach: *Gehmacher*, Österreich (wie Anm. 165) 165.

Insgesamt gesehen führte der genannte Erlass des Ministeriums mit dem Aus für die Touristenbeschäftigung und dem Einfrieren der Kontingente dazu, dass im Jahr 1974 erstmals wieder seit 1961 die Diskussion um ein neues, österreichisches Ausländerbeschäftigungsgesetz aufflammte und nun endlich wieder auf die Tagesordnung im öffentlichen Diskurs gesetzt wurde.[470]

15.2. Demographische Veränderungen – der Familiennachzug und das endgültige Scheitern des Rotationsprinzips

Neben dem besagten Erlass war noch ein weiterer Umstand für die kommende Entwicklung wesentlich. Frühere Kontingente waren oftmals noch saisonal beschränkt, d.h. sie dauerten kein volles Jahr (etwa in der Bau- oder Tourismusbranche). Dies änderte sich allmählich und im Jahr 1973 waren bereits zwei Drittel mit einer Laufzeit von einem vollen Jahr ausgestellt. Die betroffenen Gastarbeiter mussten aufgrund der jeweils einjährigen Dauer der Kontingente nicht mehr in ihr Heimatland zurückkehren und begannen aus diesem Grund ihre Familien nachzuholen.[471] Beim Großteil der Gastarbeiter und damit der Ausländer in Österreich handelte es sich lange Zeit vorwiegend um Männer von 20-40 Jahren. Diese demographische Struktur änderte sich nun. Die zweite Phase der Gastarbeitergeschichte ab 1974/1975 war durch einen starken Familiennachzug und einen Übergang zu einer ausgeglichenen demographischen Struktur gekennzeichnet war.[472] Aus diesem Grund stellte August Gächter fest: „Zu Beginn der Krisenphase, im Frühjahr 1974, wurden die ‚Gastarbeiter' faktisch zu Einwanderern."[473] Ironischerweise hatte der Erlass teilweise einen gegenteiligen Effekt, denn er führte zwar zu einem Rückgang der Gastarbeiter, aber mit dem verstärkten Familiennachzug zu einem generellen Anstieg des Anteils der ausländischen Gesamtbevölkerung in Österreich. Der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung in Österreich hatte sich zu diesem Zeitpunkt bereits von 100.200 im Jahr 1961 (1,4 Prozent der Bevölkerung) auf ca. 300.000 im Jahr 1973 (4,1 Prozent) verdreifacht.[474] Diese Entwicklung lag deshalb u.a. auch in dem genannten Erlass begründet, da jene Gastarbeiter, die keinen neuerlichen Arbeitsvertrag bekommen hatten – und denen die strengen Richtlinien des Erlasses bekannt waren – in Österreich blieben und ihre Familien dorthin nachholten.[475] Viele Familienangehörige reisten dabei getarnt als Touristen nach Österreich ein. Der Familiennachzug stellte vor allem das Schulsystem vor bisher

470 Vgl. *Bacher*, Rotation oder Integration (wie Anm. 162) 62.
471 Vgl. *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm.112) 177-178.
472 Vgl. *Herburger*, Er hat alles einfach vergessen (wie Anm. 290) 31.
473 *Gächter*, Ausländerpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg (wie Anm. 1) 107.
474 Vgl. *Herburger*, Er hat alles einfach vergessen (wie Anm. 290) 19.
475 Vgl. *Gächter*, Migrationspolitik in Österreich seit 1945 (wie Anm. 114) 8.

ungeahnte neue Herausforderungen, erst als die Dauerhaftigkeit der Niederlassung seitens der Mehrheitsgesellschaft erkannt worden war, gerieten auch die damit verbundenen Probleme immer mehr ins öffentliche Bewusstsein.[476] Ein Indiz für die sich verändernden demographischen Verhältnisse bei den Ausländern stellte etwa der Umstand dar, dass 1974 das Bundesministerium für Unterricht und Kunst über die Arbeitsämter Merkblätter zur Schulpflicht in Österreich ausgeben ließ.[477] Trotzdem herrschte seitens der offiziellen Politik bzw. seitens der Sozialpartner kein Interesse an Integration oder einer dauerhaften Ansiedlung. Österreich war im eigenen Selbstverständnis, genauso wie die BRD, kein Einwanderungsland. Wie bereits deutlich geworden sein sollte, lagen der Anwerbung und Aufnahme von Gastarbeitern rein arbeitsmarktpolitische Ziele zu Grunde, niemand hatte dabei eine Steigerung der österreichischen Gesamtbevölkerung intendiert gehabt. Auch viele Gastarbeiter waren mit dem Gedanken einer definitiven Rückkehr in ihre Heimatländer nach Österreich gekommen. Der Gaststatuts und vorübergehende Aufenthaltscharakter gemäß dem Rotationsprinzip bestimmte daher lange Zeit den Umgang mit ihnen. Aus diesem Grund wurden auch vorerst keine Integrationsmaßnahmen gesetzt.[478] Der Begriff Integration stellte dabei im entsprechenden Zeitraum das bedeutungsmäßige Gegenstück zum Rotationssystem dar.[479] Mit dem Anwerbestopp musste das Rotationsprinzip aus heutiger Sicht als endgültig gescheitert angesehen werden.

Zusätzlich zu den sich verändernden wirtschaftlichen Gegebenheiten und den demographischen Veränderungen bei den Ausländern war es auch zu demographischen Veränderungen in der österreichischen Bevölkerung selbst gekommen. Ab Mitte der 1970er-Jahre traten erneut geburtenstarke Jahrgänge in den Arbeitsprozess ein, denn in den 1960er-Jahren waren rund ein Drittel mehr Kinder zur Welt gekommen als in den 1950er-Jahren.[480] Dieser Umstand reduzierte die Notwendigkeit von Gastarbeitern weiter, denn es standen wieder mehr österreichische Arbeitskräfte zur Verfügung. [481] In diesem Zusammenhang war es etwa seit Jahren zu einem ständigen Anstieg der Lehrlingszahlen gekommen.[482] Zugleich ließ die allgemeine Rezession die Abwanderung qualifizierter österreichischer Facharbeiter in die BRD und in die Schweiz deutlich zurückgehen. Bereits 1972 hatte der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfor-

---

476 Vgl. *Herburger*, Er hat alles einfach vergessen (wie Anm. 290) 22.

477 Vgl. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1974, Merkblatt zur Schulpflicht in Österreich ZL 35.523/1-17a/1975 Karton 60.

478 Vgl. *Herburger*, Er hat alles einfach vergessen (wie Anm. 290) 27.

479 Vgl. *Mayer*, Migration & Labor Markets (wie Anm. 36) 43.

480 Vgl. Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft 1975. Tätigkeitsbericht der Bundeswirtschaftskammer (Bd. 1, Wien 1976) 29, im Folgenden zit. als: *WKÖ*, Jahrbuch 1975 Bd. 1 (wie Anm. 480).

481 Vgl. Heinz *Fassmann*, Rainer *Münz*, Einwanderungsland Österreich? Gastarbeiter - Flüchtlinge - Immigranten (Wien 1992) 14, im Folgenden zit. als: *Fassmann/Münz:* Einwanderungsland Österreich 1992 (wie Anm. 481).

482 Vgl. *WKÖ*, Jahrbuch 1974 Bd. 1 (wie Anm. 416) 94.

schung in seiner Studie über die Abwanderung österreichischer Arbeitnehmer in die Schweiz und die BRD darauf hingewiesen, dass bei einer Konjunkturabschwächung viele wieder nach Österreich zurückkehren würden, was zu einem Anstieg des heimischen Arbeitskräftepotential führen würde.[483] Im Jahr 1974 war es schließlich soweit und es kam zu einer Rückwanderung österreichischer Arbeitnehmer.[484] Dies stellte der Generalsekretär der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft Dr. Mussil auch am Kammertag im Herbst 1974 fest:

> Auf dem Arbeitsmarkt ist eine gewisse Entspannung eingetreten. Die Drosselung der Ausländerbeschäftigung (…) wurde zum Teil durch rückkehrende Arbeitskräfte aus der Bundesrepublik ausgeglichen.[485]

Seitens der Bundeskammer bezeichnete man diese Entwicklung auch in den entsprechenden Jahresberichten als eine „Entspannung auf dem Arbeitsmarkt".[486] Demgegenüber war die Arbeitnehmerseite natürlich viel mehr besorgt, da sie einen steigenden Konkurrenzdruck befürchtete.

15.3. Österreicher zuerst

Im Zuge der Krise verstärkte sich die allgemeine Haltung des Grundsatzes *Österreicher zuerst*. Dieser Grundtenor zog sich bereits seit dem oben erwähnten Inlandarbeiterschutzgesetz[487] von 1925 wie ein roter Faden durch die österreichische Ausländerpolitik. Die Benachteiligung ausländischer Arbeitnehmer zeigte sich auch im Feld der Arbeitnehmervertretung. Bereits im Betriebsrätegesetz vom 2. Juni 1947 (BGBl. 97/1947) waren ausländische Arbeitnehmer vom passiven Wahlgesetz ausgeschlossen worden:

> Berufung der Mitglieder § 8 Absatz 4: Wählbar sind alle wahlberechtigten Dienstnehmer des Betriebes, sofern sie die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen, am Tage der Ausschreibung der Wahl das 24. Lebensjahr vollendet haben und am Tage der Wahl seit mindestens sechs Monaten im Betrieb beschäftigt sind.[488]

Erst seit dem Generalkollektivvertrag von 1970, welcher zwischen dem ÖGB und der BWK abgeschlossen wurde, konnten Gastarbeiter nunmehr eine Rolle in der Gewerkschaft spielen. Ab dann durften sie zu sogenannten *Gastarbeitersprechern* ernannt werden, diese Regelung erlangt jedoch keine große Bedeutung, denn der Arbeitgeber musste diese Sprecher nicht an-

---

483 Vgl. *Beirat*, Untersuchung über die Abwanderung von Arbeitskräften (wie Anm. 164) 37.

484 Vgl. Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft 1974. Tätigkeitsbericht der Bundeswirtschaftskammer (Bd. 2, Wien 1975) 11, im Folgenden zit. als *WKÖ*, Jahrbuch 1974 Bd. 2 (wie Anm. 484).

485 Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Protokoll der Sitzung des Kammertages der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft am 29.11.1974 (Präs. 2244/1974 RZ 042) 10.

486 Vgl. *WKÖ*, Jahrbuch 1974 Bd. 2 (wie Anm. 484) 127.

487 Siehe Anmerkung 36.

488 97. Bundesgesetz vom 28. März 1947 über die Errichtung von Betriebsvertretungen (Betriebsrätegesetz — BRG.). In: BGBl. 25 (Wien 1947) 587-596, 589.

hören.[489] Insgesamt nahmen nur sehr wenige Betriebsräte von der Möglichkeit, einen Gastarbeitersprecher wählen zu lassen, Gebrauch.[490] Von einer regulären Kandidatur für Posten in der Gewerkschaft waren sie auch im neuen Arbeitsverfassungsgesetz (BGBl. 22/1974) vom 15. Jänner 1974 ausgeschlossen:

> 2. HAUPTSTÜCK ORGANISATIONSRECHT Organe der Arbeitnehmerschaft (…) Passives Wahlrecht § 53. (1) Wählbar sind alle Arbeitnehmer, sofern sie am Tag der Ausschreibung der Wahl volljährig, seit mindestens sechs Monaten im Rahmen des Betriebes oder des Unternehmens, dem der Betrieb angehört, beschäftigt sind und die Voraussetzungen für das Wahlrecht zum Nationalrat erfüllen.[491]

Bereits 1972 hatte Österreich das *UNO-Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen rassischer Diskriminierung* ratifiziert. In dem jährlichen Bericht von 1975 wurde festgehalten Gastarbeiter werden nicht diskriminiert,[492] dies ist entsprechend der obigen Gesetzeslage, zumindest was die Vertretungsmöglichkeit in der Gewerkschaft betraf, als unrichtig anzusehen. Anders stellte sich die Situation jedoch bei der Arbeiterkammer dar, hier waren die Gastarbeiter sowohl aktiv als auch passiv wahlberechtigt[493] und stellten bei den AK-Wahlen 1974 immerhin 11,8 Prozent der Wahlberechtigten. Von diesen wählten ca. 70 Prozent die SPÖ und 30 Prozent die ÖVP.[494] Dabei warf man seitens des ÖAAB der SPÖ vor, dass diese die politische Unkenntnis der Arbeitnehmer ausnützte und ihnen einredete „…bei den AK-Wahlen gehe es um die Frage der Verlängerung ihrer Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung. Und da bedeute 1 *Ja* und 2 *Nein* zur Verlängerung.“[495] Aber auch im Bereich der Arbeiterkammern gab es Bestrebungen, die Gastarbeiter zu benachteiligen, so forderte der ÖAAB etwa einen eigenen Wahlkörper für sie, denn die AK-Wahlen seien Teil der Innenpolitik – etwa über die Sozialpartnerschaft –, und daher dürften darüber nur Staatsbürger entscheiden. Die Gastarbeitervertreter sollten sich rein auf die Vertretung sozialrechtlicher Anliegen beschränken.[496]

Generell wurden die Priorität für Inländerbeschäftigung bzw. der Schutz der einheimischen Arbeitnehmer sehr stark von der Arbeitnehmerseite und vor allem dem ÖGB gefordert. Von dieser Seite her begrüßte man es zwar, wenn Gastarbeiter Mitglieder der Gewerkschaft wur-

---

489 Vgl. *Gächter* & Recherchegruppe, Von Inlandarbeiterschutzgesetz bis Eurodac-Abkommen (wie Anm. 245) 36.

490 Vgl. ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, ÖGB Rednerdienst 9 (Wien 1973) 8, im Folgenden zit. als: *ÖGB*, Rednerdienst 9 1973 (wie Anm. 490).

491 22. Bundesgesetz vom 14. Dezember 1973 betreffend die Arbeitsverfassung (Arbeitsverfassungsgesetz – ArbVG). In: BGBl. 9 (Wien 1974) 393-434, 403.

492 Vgl. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1975, Anfragebeantwortung des BMfsV vom 29. Jänner 1975, 35.400/1-III/2/1975 Karton 66.

493 Vgl. 105. Bundesgesetz vom 19. Mai 1954 über die Kammern für Arbeiter und Angestellte und den Österreichischen Arbeiterkammertag (Arbeiterkammergesetz – AKG.). In: BGBl. 24 (Wien 1954) 521- 529, 524.

494 Vgl. Herbert *Vytiska*, Statt aktiv ins AK-Tief. In: Österreichische Monatshefte. Blätter für Politik, Kultur und Wissenschaft 10 (1974) 11-12, im Folgenden zit. als: *Vytiska*, Statt aktiv ins AK-Tief (wie Anm. 494).

495 *Vytiska*, Statt aktiv ins AK-Tief (wie Anm. 494) 12.

496 Vgl. *Vytiska*, Statt aktiv ins AK-Tief (wie Anm. 494) 12.

den und förderte dies, andererseits verwehrte man ihnen echte Mitgestaltungsmöglichkeiten, wie eben das passive Wahlrecht für die Gewerkschaft. Man war zwar stolz darauf, dass „…zehntausende Ausländer Mitglieder des ÖGB sind…“[497] und kommunizierte, dass sich der ÖGB immer für die Interessen der Gastarbeiter einsetze, andererseits fokussierte man sich in der Realität mit der beginnenden Krise immer stärker auf die Interessen der österreichischen Arbeitnehmer. In dem Tätigkeitsbericht für das Jahr 1974 verkündete man etwa stolz, dass „…der ÖGB und die Gewerkschaft die Interessen der österreichischen Arbeitnehmer erfolgreich vertreten habe…“[498] von den Gastarbeitern wurde hier nicht gesprochen. Symptomatisch für die Einstellung der Arbeitnehmervertreter erscheint die Aussage des Präsidenten der Arbeitskammer Wilhelm Hrdlitschka anlässlich der 66. Tagung der Hauptversammlung des Österreichischen Arbeiterkammertages vom 26. November 1974 in Innsbruck:

> Hinsichtlich der Ausländerbeschäftigung sei gesagt, daß es eigentlich ziemlich logisch erscheint, daß wir in dem Ausmaß, in dem wir Gastarbeiter brauchen, natürlich deren Verwendung in unserer Wirtschaft begrüßen. Daß für sie auch die gleichen Rechte geschaffen werden sollen, das ist ein Grundsatz…[499]

Daran lässt sich deutlich erkennen, dass der Einsatz von Gastarbeitern unter den gleichen Rechten wie österreichische Arbeitnehmer nur so lange begrüßt wurde, so lange eine Notwendigkeit vorlag. Demgemäß wurde Abbau von Gastarbeitern vor den österreichischen Arbeitnehmern gefordert, sobald keine wirtschaftliche Verwendung mehr für sie gegeben war. Bezugnehmend auf „die gleichen Rechte“[500] sei angemerkt, dass die Gewerkschaft und die Bundesarbeitskammer in verschiedenen Verhandlungen mit der Bundeswirtschaftskammer über die Jahre hinweg unzweifelhaft stark für die Interessen der Gastarbeiter eintraten. Beide trugen überdies in den Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs und der Hochkonjunktur die Gastarbeiterbeschäftigung mit, aber auch in dieser Phase lagen die Prioritäten schon klar bei den österreichischen Arbeitnehmern. Dies zeigte sich etwa bereits im Raab-Olah-Abkommen und in der Folge in allen Kontingentvereinbarungen. Darin wurde immer festgehalten, dass Gastarbeiter vor österreichischen Arbeitnehmern zu entlassen seien.[501] Dass diese Vereinbarung auch ernst genommen wurde, sollte sich im Jahr 1974 erstmals zeigen. Anlässlich der 71. Tagung der Vollversammlung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien vom

---

497 *ÖGB*, Rednerdienst 9 1973 (wie Anm. 490) 14.

498 ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, 1974 Tätigkeitsbericht des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (Wien 1975) I/5, im Folgenden zit. als: *ÖGB*, Tätigkeitsbericht 1974 (wie Anm. 498).

499 AK-Wien – Archiv der Bundesarbeitskammer, Stenographisches Protokoll der 66. Tagung der Hauptversammlung des Österreichischen Arbeiterkammertages vom 26. November 1974, 28.

500 Siehe Anmerkung 499.

501 Siehe Anmerkung 249.

15. November 1974 sprach Wilhelm Hrdlitschka von einem „Polster an Gastarbeitern“[502] und von der Notwendigkeit, „…letzten Endes auf die Gastarbeiter…“[503] zurückgreifen zu müssen. Der Abbau von Gastarbeitern aufgrund der rückgehenden Nachfrage nach Arbeitskräften führte dazu, dass trotz Wirtschaftskrise und beginnender Rezession die Zahl der Arbeitslosen im Jahr 1974 in nur sehr geringem Maße anstieg.[504] Auf diese Thematik wird später in der Arbeit nochmals eingegangen werden. Im Übrigen muss der Einsatz der Gewerkschaft während der Hochkonjunktur gegen eine Schlechterstellung der Gastarbeiter – abgesehen von der genannten vorzeitigen Entlassung – dahingehend relativiert werden, dass damit auch gleichzeitig der Schutz der einheimischen Arbeitnehmer bezweckt werden sollte, denn die Gewerkschaft war sich laut Selbstaussage darüber im Klaren „…dass die Unternehmer Verschlechterungen der Rechte der Arbeitnehmer stets vorerst bei kleinen Gruppen versucht haben, um sie dann weiter auszudehnen.“[505] Es bleibt daher zusammenfassend festzuhalten, dass man seitens des Gewerkschaftsbunder die Gastarbeiter zwar nicht offen als Mitglieder zweiter Klasse ansah, jedoch in der Realität ihre Unterstützung nur so lange aufrechthielt, als dadurch die Interessen der österreichischen Arbeitnehmer nicht geschmälert wurden. Diese Priorität, die Österreichern eingeräumt wurde, sollte sich in den Verhandlungen um das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz deutlich zeigen.

16. Wissenschaftliche Studien zur Gastarbeiterfrage mit Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess

16.1. Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien – Gastarbeiter: Wirtschaftsfaktor und soziale Herausforderung

Lange Zeit war eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Gastarbeiterthematik und ihren Auswirkungen auf die österreichische Gesellschaft unterblieben. Diese Thematik wurde auch an den Universitäten durchwegs ignoriert, ging man doch von der Rückkehr der Gastarbeiter aus. Einzig der im Sommer 1971 von den Sozialpartnern als Verein gegründete *Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien* begann langsam diese Lücke zu fül-

502 AK-Wien – Archiv der Bundesarbeitskammer, Stenographisches Protokoll der 71. Tagung der Vollversammlung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien vom 15. November 1974, 17, im Folgenden zit. als: *AK-Wien*, 71. Tagung der Vollversammlung (wie Anm. 502).

503 *AK-Wien*, 71. Tagung der Vollversammlung (wie Anm. 502) 17.

504 Vgl. Archiv der Bundearbeitskammer, Bericht zur 71. Tagung der Vollversammlung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien vom 15. November 1974, 3, im Folgenden zit. als: *AK-Wien*, Bericht zur 71. Tagung der Vollversammlung (wie Anm. 504).

505 *ÖGB*, Rednerdienst 9 1973 (wie Anm. 490) 14.

len.[506] Ziel des Arbeitskreises war es, sich unter anderem mit den Vorurteilen der österreichischen Bevölkerung gegenüber den Gastarbeitern auseinanderzusetzen. Der Arbeitskreis führte hierzu ein breit gefächertes wissenschaftliches Untersuchungsprogramm durch.[507] Im Jahr 1973 veröffentlichte er dann seine groß angelegte Studie *Gastarbeiter – Wirtschaftsfaktor und soziale Herausforderung*. Ziel der Untersuchung war es „…wissenschaftliche Untersuchungen zur Problematik der Gastarbeiter in Österreich zu initiieren.“[508] Unklar ist hiebei jedoch, ob die Gastarbeiterbeschäftigung 1973 bereits als eine vermutlich negative „Problematik“[509] gesehen wurde, oder ob das Wort lediglich als ein Synonym zur Thematik gesehen werden sollte? Die Vermutung liegt jedoch nahe, dass die Gastarbeiterbeschäftigung von den Autoren bereits als Negativum gesehen wurde. Die Autoren der Studie waren Vertreter der Gewerkschaft, des Österreichischen Arbeiterkammertages, der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und der Vereinigung Österreichischer Industrieller. Entsprechend der Zusammensetzung wurde die Studie dann auch ganz im sozialpartnerschaftlichen Geiste in zwei Verlagen herausgegeben.[510] In diesem Kapitel sollen nun einige wenige ausgewählte Forschungsergebnisse der Studie dargelegt werden, die in der Folge dann auch Einfluss auf den Gesetzwerdungsprozess erlangten.

Laut den Ergebnissen dieser Arbeit stand ein Viertel bis ein Drittel der Österreicher der Ausländerbeschäftigung positiv, ebenso viele aber auch negativ gegenüber. Der Rest verhielt sich neutral. Die Notwendigkeit von ausländischen Arbeitnehmern wurde aber allgemein anerkannt.[511] Im Jahr 1973 wurde man sich einerseits allmählich bewusst, dass das angedachte Rotationsystem nicht durchführbar war und Teile der Gastarbeiter dauerhaft im Land bleiben würden:

> Nach allen historischen Erfahrungen müßte eine derartige Wanderungsbewegung letztlich zu einer massiven Ansiedlung und Eingliederung der Zuwanderer führen.[512]

Andererseits vertrat man gleichzeitig seitens der Autoren immer noch die Ansicht, dass auch mit einer Rotation der Gastarbeiter zu rechnen sei. Die Autoren wiesen darauf hin, dass wirtschaftliche Beweggründe die hauptsächliche Basis für die Hereinnahme von Gastarbeitern darstellten. Gastarbeiter sollten dabei die einheimischen Arbeitnehmer nicht verdrängen, im Gegenteil, sie sollten sie unterstützen und deren Mangel ausgleichen:

---

506 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 7.
507 Vgl. *AK-Wien*, Bericht zur 71. Tagung der Vollversammlung (wie Anm. 504) 63.
508 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 7.
509 Siehe Anmerkung 508.
510 Vgl. *Gehmacher*, Österreich (wie Anm. 165) 158.
511 Vgl. *ÖGB*, Tätigkeitsbericht 1974 (wie Anm. 498) I/50.
512 *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 12.

> Es kann daher (…) ruhig angenommen werden, daß ein annähernder Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt ein allgemein vertretenes Ziel des Gastarbeitereinsatzes ist.[513]

Ein wesentliches Problem sah man jedoch darin, dass in keinem Fall zu viele, aber auch nicht zu wenige Gastarbeiter ins Land geholt werden dürften. Aus diesem Grund war man – gemäß der üblichen Praxis – für verschiedene Kontingente je nach Berufsgruppe und Qualifikation.[514] Kritisiert wurde an dieser Vorgehensweise jedoch der Umstand, man erhalte dadurch zwar genügend Hilfsarbeiter, aber kaum die notwendige Anzahl an Facharbeitern.[515] Zu einem ähnlichen Ergebnis in dieser Frage war auch bereits die Beiratsstudie über die Abwanderung österreichischer Arbeitnehmer in die Schweiz und nach Süddeutschland aus dem Jahr 1972 gekommen. Dem Zuzug ungebildeter Gastarbeiter stand zu dieser Zeit noch die Abwanderung gut ausgebildeter österreichischer Fachkräfte entgegen.[516] Darüber hinaus gingen auch die besser ausgebildeten ausländischen Arbeitskräfte vornehmlich in die BRD, dementsprechend hatten etwa 75 Prozent der Türken in Wien zuvor in ihrem Heimatland nur im tertiären Sektor gearbeitet und waren daher kaum für ihre neuen Tätigkeiten ausgebildet.[517] Lösungsmöglichkeiten hierfür sah man in der Schulung der einheimischen Bevölkerung und der Gastarbeiter oder in der Gewinnung neuer Herkunftsländer (etwa Tunesien), in denen es noch auswanderungswillige Facharbeiter gab, die sich dadurch verstärkende kulturelle Heterogenität wurde aber als weiteres Problem angesehen[518]

Ein wesentlicher Punkt der Studie war die demographische Entwicklung der Gastarbeiterbevölkerung. Zumeist kam zuerst ein Mann nach Österreich, dabei waren von den Türken 78 Prozent und von den Jugoslawen 71 Prozent bereits verheiratet. Die Ehefrau folgte dabei dem Mann oft nach einiger Zeit nach, wenn er auch für sie einen Arbeitsplatz und eine Wohnung organisieren konnte. Diese Entscheidung wurde stark davon beeinflusst, wie viele Kinder in der Ehe bereits vorhanden waren. Wenn noch gar kein Kind oder aber nur eines vorhanden war, fiel der Ehefrau der Nachzug am leichtesten. Dem lagen wirtschaftliche Überlegungen zugrunde, denn wenn die Frau in Österreich nicht arbeiten konnte – da sie sich der Familie und der Kindererziehung widmen musste – war der Nachzug eine finanzielle Belastung, da die Lebenserhaltungskosten in den Herkunftsländern deutlich günstiger waren.[519]

---

513 *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 14.
514 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 15.
515 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 16.
516 Vgl. *Beirat*, Untersuchung über die Abwanderung von Arbeitskräften (wie Anm. 164) 31.
517 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 17.
518 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 17.
519 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 30.

Gastarbeiter waren zumeist eher bereit, Überstunden zu machen, da sie oftmals in kurzer Zeit möglichst viel verdienen wollten. Dies konnte ihnen Abneigung seitens der österreichischen Arbeitnehmer einbringen, die sie als *Normbrecher* sahen, die *Raubbau* an der eigenen Gesundheit betrieben.[520]

Ein weiterer wichtiger Punkt der Studie war die Unterkunftsfrage. Österreichische Firmen mussten Gastarbeitern eine „ortsübliche Unterkunft"[521] zur Verfügung stellen, nur dann durften sie überhaupt ausländische Arbeitskräfte beschäftigen. Die Einhaltung dieser Regelung ließ jedoch oftmals zu wünschen übrig. Gastarbeiter wollten selbst zumeist wenig Geld in Österreich ausgeben und waren daher auch oftmals mit schlechteren Wohnungsbedingungen zufrieden, als sie von zu Hause gewohnt waren. Die ausländischen Arbeitnehmer, die jedoch ihre Familie nachkommen ließen, besonders besser Qualifizierte, strebten sehr wohl nach guten Wohnungen entsprechend dem Niveau ihrer österreichischen Arbeitskollegen.[522] Die Unterkunftsfrage sollte ein wichtiges Thema in den kommenden Verhandlungen über ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz darstellen.

Sehr ausführlich befasste sich die Studie schließlich mit der möglichen Integration der Gastarbeiter:

> Offensichtlich ist die Integration Folge eines langdauernden Anpassungsprozesses und kann sehr verschiedene Intensitäten erreichen. Der höchste Grad der Integration ist das völlige Aufgehen in der Nationalität des Gastlandes.[523]

Dabei wurde die Wechselwirkung der Integration betont, auch die Österreicher veränderten sich durch die Gastarbeiter. Eine volle Integration der Gastarbeiter in die österreichische Bevölkerung wurde dabei nur für eine kleine Anzahl als wünschenswert angesehen. Generell war die österreichische Bevölkerung laut Studie ohnedies gegen eine Integration der Gastarbeiter eingestellt, hatte man ihr doch jahrelang von dem vorübergehenden Charakter der Gastarbeiterbeschäftigung und ihrer Rückkehr in ihre Heimatländer erzählt. Nur fünf Prozent traten für die dauerhafte Eingliederung der Gastarbeiter ein, demgegenüber lehnten 90 Prozent diese vehement ab und vertraten die Ansicht, die Gastarbeiter sollten – gemäß dem Rotationsprinzip – wieder in ihre Heimatländer zurückkehren. Auch in Wien mit seiner aus der Monarchie herstammenden multikulturellen Vergangenheit waren nur 10 Prozent für eine volle Integration der Gastarbeiter. Ganz allgemein wurde diese Meinung noch am ehesten noch von höher gebildeten Schichten vertreten.[524] Trotzdem sahen die Autoren des Arbeitskreises in

---

520 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 41.
521 *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 46 sowie siehe Anmerkung 249.
522 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 47-49.
523 *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 93.
524 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 93.

ihrer Studie mehrere positive Aspekte an einer Integration der Gastarbeiter. Im Übrigen wurde ein Mindestmaß an Integration als unbedingt notwendig erachtet, damit die Gastarbeiter „…nicht in eine soziale und psychische Isolation gedrängt werden.“[525] Eine volle Integration, die der Arbeitskreis ja nur für wenige Gastarbeiter wünschte, sollte vor allem als Ansporn für jene gesehen werden, die in den österreichischen Firmen Schulungen unternahmen und prinzipiell längere Zeit in Österreich bleiben wollten. Diesbezüglich wurde nämlich festgehalten, dass Österreich Einwanderer benötigte, um die Abwanderung auszugleichen. Es gab laut Studie in Österreich Gebiete, in denen „…eine Bevölkerungsvermehrung langfristig durchaus erwünscht“[526] sei. Die Autoren der Studie entwickelten dabei eine eigene Integrationstheorie, um die unterschiedlichen Stufen der Integration, die bei den Gastarbeitern vorkamen, beschreiben zu können. Es war zwar klar, dass „…die Anpassung ein stufenloser Prozeß…“[527] ist, aber ein Modell bot die Möglichkeit, diesen Prozess beschreibbar zu machen. Es seien an dieser Stelle die vier Integrationsstufen der Studie kurz umschrieben. Die erste Stufe umfasste die Anpassung an den eigenen Arbeitsbereich und war für einen sinnvollen Arbeitseinsatz zwingend erforderlich. Darunter verstand man die Einordnung in die Gegebenheiten am neuen Arbeitsplatz, die Verfügung über ein adäquates (Massen-)Quartier, soziale Kontakte, v.a. mit anderen Gastarbeitern, ein konfliktfreies Auskommen mit den Österreichern und eine ausreichend erholende Freizeitgestaltung. Diese Stufe wurde als vollkommend ausreichend für eine zufriedenstellende Tätigkeit am Arbeitsplatz angesehen. Dabei war die emotionale Bindung an die Heimat bzw. das Herkunftsland ungebrochen.[528] Stufe zwei auf der Integrationsskala umfasste die „Entwicklung eines österreichischen Lebensmusters“.[529] Dabei übernahm der Gastarbeiter die gängigsten Lebens- und Konsumgewohnheiten, darunter wurde der Umzug in eine Wohnung verstanden – wenngleich er sich diese noch mit anderen Gastarbeitern teilen konnte –, der Besitz eines eigenen Autos sowie eines TV-Gerätes. Auf sprachlicher Ebene hatte der Gastarbeiter dabei ein solches Kompetenzniveau erreicht, dass er sich in der deutschsprachigen Gesellschaft zu Recht finden und am öffentlichen Diskurs teilnehmen konnte. Auf sozialer Ebene wiederum hatte der Gastarbeiter in dieser Integrationsstufe zwar bereits österreichische Bekannte, aber sein engerer Freundschaftskreis lag noch immer innerhalb seiner Landsleute. Der Gastarbeiter fühlte sich zwar noch weiterhin vornehmlich seiner Heimat verbunden, das Heimweh ließ aber bereits nach.[530] In der dritten Integrationsstufe

525 *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 93.
526 *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 94.
527 *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 95.
528 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 95.
529 *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 95.
530 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 96.

erfolgte die „Eingliederung in ein österreichisches Kontaktsystem“.[531] Diese Integrationsstufe befasste sich v.a. mit den sozialen Kontakten des Gastarbeiter, er hatte es nun geschafft, einen österreichischen Bekannten- und Freundeskreis aufzubauen, die Maximalversion wäre diesbezüglich die Heirat einer Österreicherin, welche ihm auch die Einbettung in eine österreichische Verwandtschaft brächte. Sprachlich beherrschte der Gastarbeiter das Deutsche schon weitestgehend, es konnte lediglich noch ein starker Akzent vorhanden sein. Wesentlicher war, dass sich der Gastarbeiter schon beinahe „halb als Österreicher“[532] fühlte und sich mitunter bereits von seiner ursprünglichen Kultur zu distanzieren begann.[533] Als vierte Stufe wurde „die völlige Angleichung“[534] bezeichnet, laut Studie war sie aber in der Regel nur von der zweiten Generation zu erreichen. Kritisiert wurde, dass auf juristischer Ebene diesen vier Integrationsstufen nur die einzige Stufe des Sprungs vom Ausländer zum völlig gleichberechtigen Österreicher mittels Erlangung der Staatsbürgerschaft gegenüber stand. Deshalb wurde eine juristische Abstufung zwischen den beiden Extrempolen verlangt, ein Prozess also, an dem die Staatsbürgerschaft als Endpunkt stand.[535] Die Verantwortung für die Erreichung v.a. der ersten Integrationsstufe wurde den Betrieben zugeschoben, generell wurde aber seitens der Autoren darauf hingewiesen, dass für das Erreichen aller vier Integrationsstufen auch die Hilfe der Österreicher notwendig sei.[536] Als Fördermaßnahmen für eine volle Integration wurde unter anderem ein „Sonderstatus länger ansässiger und integrationswilliger Gastarbeiter (…) [sowie] schon fest in beruflichen Positionen verwurzelter und zu einem dauernden Verbleib entschlossener Gastarbeiter“[537] gefordert. Betrachtet man diese Forderungen, dann kann man vermuten, dass sie bei der Rangordnung für die Vergabe von Arbeitsplätzen gemäß dem Erlass vom 1. März 1974 eine gewisse Rolle gespielt haben könnten.[538]

16.2. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen – Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte

Eine weitere zeitgenössische Studie (*Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte*), die sich mit der Gastarbeiterfrage befasste, war jene vom Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Bei der genannten Institution handelt es sich um eine Unterorganisation der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft. Gegründet wurde der Beirat im Oktober 1962

---

531 *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 96.
532 *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 97.
533 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 97.
534 *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 97.
535 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 98.
536 Vgl. *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 101.
537 *Arbeitskreis*, Gastarbeiterstudie (wie Anm. 161) 108.
538 Siehe Anmerkung 456.

als dritter Unterausschuss der Paritätischen Kommission.[539] Sein Gründungsauftrag lautete dabei:

> Der Beirat soll Vorschläge für eine bessere Koordinierung wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen ausarbeiten und grundsätzliche Fragen auf diesem Gebiet behandeln. Er soll Empfehlungen ausarbeiten, die zur Stabilisierung der Kaufkraft, zu einem stetigen Wirtschaftswachstum und zur Vollbeschäftigung beitragen.[540]

Er gibt demnach gesamtwirtschaftliche Empfehlungen für Wirtschafts- und Sozialfragen ab und bereitet gleichzeitigt mit seinen Expertisen zukünftige Entscheidungen in der Paritätischen Kommission vor. Daneben berät der Beirat auch die Regierung, die Nationalbank und die einzelnen Interessensverbände selbst.[541] Die gegenständliche Studie wurde für die Regierung ausgearbeitet.[542] Das Problem des Beirates liegt jedoch darin, dass er mit seinen Expertisen fast zwangsläufig in einen Zwiespalt zwischen dem Interessensausgleich der einzelnen Verbände und dem wissenschaftlichen Wahrheitsanspruch gerät. Bernd Marin, ein profunder Kenner der Paritätischen Kommission, hat diesbezüglich pointiert festgestellt:

> Wahr darf im Beirat nur werden, was die vorgegebenen Interessenslagen der Wirtschaftsverbände nicht erkennbar verletzt – und zwar keines der großen Verbände.[543]

Die Ausarbeitung einer Studie musste daher immer von den einzelnen Interessensverbänden genehmigt werden. Im gegenständlichen Fall wurde das Projekt etwa von der Präsidialsitzung der Bundeskammer bereits am 16. April 1974 abgesegnet:

> Das Präsidium ist damit einverstanden, daß der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen mit der Ausarbeitung einer Studie über „Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte“ beauftragt wird.[544]

Die wesentliche Basis des Beiratsberichts bildeten die oben genannte Studie des Arbeitskreises und daneben in geringerem Umfang eine weitere Untersuchung des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung:

> Die Arbeiten dieser Arbeitsgruppe gingen relativ gut voran, wobei sie sich auf die Ergebnisse umfangreicher Erhebungen stützen konnten, die der Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien zu diesem Thema durchgeführt hatte.[545]

---

539 Vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 30 Jahre Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Daten, Fakten, Perspektiven (Nr. 68, Wien 1993) 9, im Folgenden zit. als: *Beirat*, 30 Jahre Beirat (wie Anm. 539).

540 *Beirat*, 30 Jahre Beirat (wie Anm. 539) 15.

541 Vgl. *Marin*, Die Paritätische Kommission (wie Anm. 121) 257-258.

542 Vgl. *Gehmacher*, Österreich (wie Anm. 165) 159.

543 *Marin*, Die Paritätische Kommission (wie Anm. 121) 262.

544 Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Präsidialsitzung der Bundeskammer am Dienstag, dem 16. April 1974, 15.00 Uhr (Präs. 210/1974 RZ 04111) 6.

545 *ÖGB*, Tätigkeitsbericht 1974 (wie Anm. 498) I/50 sowie vgl. *Bacher*, Rotation oder Integration (wie Anm. 162) 16.

Im Vergleich zu der obigen Studie, die 1973 veröffentlicht worden war, war diese nun jedoch schon deutlich stärker vom Eindruck der beginnenden Rezession und einer deutlich kritischeren Sichtweise auf die Ausländerbeschäftigung geprägt:

> Während in den späten fünfziger und in den sechziger Jahren die positive Bewertung bei weitem überwog, mehren sich in jüngster Zeit die Stimmen, welche die Auswirkungen der Gastarbeiterbeschäftigung aus sozialen wie ökonomischen Gründen pessimistischer einschätzen.[546]

Das Ziel der Studie war es, wirtschafts- und sozialpolitische Lösungsvorschläge bezüglich der Ausländerbeschäftigung in der Rezession zu erarbeiten sowie auch die „…ausländischen Arbeitskräfte als Quelle sozialer Spannung im Gastland [zu sehen] und die hiezu denkbaren Konfliktvermeidungsstrategien…“[547] zu finden. In der Studie wurden ausländische Arbeitskräfte explizit als „soziales Problem“[548] angesehen. Ein wesentliches Ziel der Studie war es weiters herauszufinden, ob ein Rotations- oder Integrationssystem zu bevorzugen wäre.[549] Insgesamt war die Studie in einen ökonomischen und einen soziologischen Teil zweigeteilt, am Schluss wurden die erarbeiteten Lösungsvorschläge präsentiert.[550] Am 4. Juli 1974 fand die erste Sitzung der zuständigen Arbeitsgruppe des Beirates für die Studie statt. Bereits hier wurde klargemacht, dass der Fokus „…weniger auf der Ausarbeitung von Analysen, sondern vielmehr auf der Erarbeitung wirtschaftspolitischer Vorschläge…“[551] liegen sollte. Dabei gab es viele Aspekte, die für eine verschärfte Gangart im Bereich der Ausländerbeschäftigung sprachen: Der Wirtschaftsabschwung, das vermehrte inländische Arbeitskräftepotential, die steigenden öffentliche Ausgaben für Gastarbeiter, die Belastung der Sozialversicherungsträger durch mögliche Pensionszahlungen an Gastarbeiter sowie schlussendlich ihre „Rolle als Verursacher sozialer Spannungen“.[552] Es bleibt bezüglich der Wirkmächtigkeit dieser Studie dezidiert festzuhalten, dass sich die Sozialpartner mit den Vertretern des Bundesministerium für soziale Verwaltung bereits im Herbst 1974noch vor der endgültigen Fertigstellung der Studie im Jahr 1975, auf eine neue Regierungsvorlage für das Ausländerbeschäftigungsgesetz geeinigt hatten.[553] Demnach kam die Studie mit ihren Vorschlägen etwas zu spät. Ungeachtet dessen ist trotzdem davon auszugehen, dass die Experten des Beirates auch ihre jeweiligen Interessensverbände mit den bis zum Herbst 1974 vorhandenen Informationen versorgt hatten. Laut Ernst Gehmacher, einem führenden Sozialwissenschaftler der 1970er-Jahre und Mitglied

---

546 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte (Wien 1976) 5, im Folgenden zit. als: *Beirat*, Möglichkeiten und Grenzen (wie Anm. 546).
547 *AK-Wien*, Bericht zur 71. Tagung der Vollversammlung (wie Anm. 504) 65.
548 *Beirat*, Möglichkeiten und Grenzen (wie Anm. 546) 37.
549 Vgl. *WKÖ*, Jahrbuch 1974 Bd. 1 (wie Anm. 416) 43.
550 Vgl. *AK-Wien*, Bericht zur 71. Tagung der Vollversammlung (wie Anm. 504) 65.
551 *AK-Wien*, Bericht zur 71. Tagung der Vollversammlung (wie Anm. 504) 117.
552 *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 184.
553 Vgl. *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 184.

der Beiratsarbeitsgruppe, bildeten daher beide Studien die wissenschaftliche bzw. empirische Grundlage für das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz.[554] Beide Arbeiten, sowohl die des Arbeitskreises für ökonomische und soziologische Studien, als auch die des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen, bildeten zusammen ein Theoriesystem aus, in welchem die „…in Österreich im Vordergrund stehenden Vorstellungen über denkbare Strategien einer Ausländerpolitik formuliert und detailliert…"[555] wurden. Es ist im Zuge dieser Arbeit nicht möglich, die gesamte Studie erfassend darzulegen, zumal sie sich inhaltlich stark an die bereits oben skizzierte Studie anlehnte.

Aus diesem Grund sollen nur die wichtigsten Kernpunkte des oben genannten Theoriesystems dargelegt werden: Bezüglich des quantitativen Zugangs der Gastarbeiter sollte eine Zulassung unter Berücksichtigung der zu erwartenden Verweildauer erfolgen. Auf qualitativer Ebene wurde eine unbedingte Selektion nach der Ausbildung und dem inländischen Bedarf als notwendig erachtet.[556] Bezüglich der Frage, ob Integration oder Rotation zu bevorzugen sei, stellte der Bericht fest, dass derzeit von staatlicher Seite eine Rotationsstrategie begünstigt werde und die österreichische Bevölkerung ebenfalls eher diese bevorzuge. Man berief sich hiebei auf die oben genannte Integrationstheorie,[557] vor allem für die erste Stufe gebe es große Fördermaßnahmen und Verständnis der Bevölkerung, nicht aber für die darüber hinausgehenden.[558] Bezüglich der Rotation wurde daher ein möglichst freiwilliger Abbau von überzähligen Gastarbeitern durch deren Rückwanderung eingemahnt. Für diejenigen Gastarbeiter, die jedoch aus wirtschaftlichen Gründen im Land verbleiben sollten, wurde eine Integrationsstrategie gefordert, die diesen auch entgegenkam und sie in der Mehrheitsgesellschaft aufnahm, aber „…doch nicht Einwanderungspolitik im Sinne einer endgültigen Übernahme der neuen Kultur und Nationalität…"[559] anstrebte. Es wurde ein Konzept propagiert, in dem die Gastarbeiter dauerhaft in zwei Nationalitäten ansässig sein würden. Dass dieses letztlich zum Scheitern verurteilt war, lässt sich an gegenwärtigen, negativen Entwicklungen in österreichischen Ballungsräumen erkennen. Unabhängig von der Frage Rotation vs. Integration wurde jedoch auf eine Verbesserung der Wohnsituation der Gastarbeiter gedrängt,[560] dieser Punkt sollte sich dann auch im neuen Ausländerbeschäftigungsgesetz wiederfinden. Mögliche soziale Problembereiche wurden von den Studienautoren in dreierlei Bereichen gesehen, dabei berief man sich auf Gehmacher. Zum ersten in der Ghettobildung, d.h. einer räumlichen Segregation der

554 Vgl. *Gehmacher*, Österreich (wie Anm. 165) 159.
555 Vgl. *Gehmacher*, Österreich (wie Anm. 165) 159.
556 Vgl. *Gehmacher*, Österreich (wie Anm. 165) 159.
557 Siehe Anmerkung 528-534.
558 Vgl. *Beirat*, Möglichkeiten und Grenzen (wie Anm. 546) 77.
559 *Gehmacher*, Österreich (wie Anm. 165) 159.
560 Vgl. *Beirat*, Möglichkeiten und Grenzen (wie Anm. 546) 77.

Ausländer von der österreichischen Bevölkerung. Zum zweiten in der Pogromgefahr, d.h. der Gefahr von „Aggressionstendenzen“[561] der österreichischen Bevölkerung gegenüber den Ausländern. Und zuletzt in dem „Verproletarisierungsproblem“,[562] d.h. Gastarbeiter würden sich trotz einer raschen Assimilierung zum neuen Proletariat der Bevölkerung entwicklen und es würde zu neuen politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen kommen. Die staatliche Ausländerpolitik und damit das Ausländerbeschäftigungsgesetz sollten nun, unter Beachtung der genannten Aspekte, einerseits der Arbeitsmarktsituation in Österreich gerecht werden, andererseits die künftigen Kosten v.a. des Sozialsystems und der Infrastruktur berücksichtigen und diese nicht zu hoch werden lassen.[563]

17. Die Verhandlungen über ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz zwischen den Interessensverbänden

Nachdem die Frage eines neuen Ausländerbeschäftigungsgesetzes im Verlauf der 1960er-Jahre allmählich in den Hintergrund gerückt war, wurde diese Thematik zu Beginn der 1970er-Jahre wieder akuter. Ein Grund dafür lag sicher in der Explosion der Gastarbeiterzahlen und in dem sich abzeichnenden schwieriger werdenden wirtschaftlichen Umfeld. Bereits 1972 gab der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen in seiner Studie über die Abwanderung von österreichischen Arbeitskräften nach Süddeutschland und in die Schweiz eine Empfehlung für die „Schaffung eines modernen Ausländerbeschäftigungsgesetzes“[564] heraus. Bevor sich das Bundesministerium für soziale Verwaltung der Thematik annahm, kam es zu Versuchen, einen Gesetzesentwurf durch alleinige Verhandlungen der Sozialpartner zustande zu bringen. Dabei sollte sich jedoch sehr rasch zeigen, dass dieselben Gegensätze herrschten wie in den Verhandlungen zu Beginn der 1960er-Jahre.[565] Während die Bundeswirtschaftskammer nach wie vor für einen liberalen Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt eintrat, war die Arbeitnehmerseite für eine strengere Regelung. Man muss davon ausgehen, dass diese Verhandlungen sehr vertraulich und informell stattfanden, was eine genaue Nachzeichnung nicht leicht macht. Aus zeitgenössischen Artikeln lassen sich aber zumindest die Einstellung der Gewerkschaft zur Gastarbeiterfrage sowie die wichtigsten Knackpunkte in den Verhandlungen eruieren. Dies gilt vor allem für einen Artikel aus dem Herbst 1973, welcher vom

561 *Beirat*, Möglichkeiten und Grenzen (wie Anm. 546) 38.
562 *Beirat*, Möglichkeiten und Grenzen (wie Anm. 546) 38.
563 Vgl. *Beirat*, Möglichkeiten und Grenzen (wie Anm. 546) 75.
564 *Beirat*, Untersuchung über die Abwanderung von Arbeitskräften (wie Anm. 164) 59.
565 Vgl. *Talos/Leichsenring/Zeiner*, Verbände und politischer Entscheidungsprozess (wie Anm. 148) 160.

leitenden ÖGB-Sekretär Erich Hofstetter in dem Magazin *Arbeit und Wirtschaft* verfasst worden war sowie für die Ausgabe des ÖGB-Rednerdienstes vom Oktober 1973. Aus beiden ist ersichtlich, dass zu diesem Zeitpunkt bereits Verhandlungen über ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz im Gange waren. Ob damit die Verhandlungen der Sozialpartner gemeint waren oder aber die Arbeiten an dem Entwurf des Bundesministeriums, bleibt unklar.[566] Aufgrund des Zeitpunktes ist jedoch anzunehmen, dass es sich um die Verhandlungen der Sozialpartner handelte. Der in Verhandlung stehende Entwurf ging bereits von einer Begrenzung der Ausländerbeschäftigung aus, falls durch diese eine Gefahr für die Vollbeschäftigung zu erwarten war.[567]

Die Gewerkschaft stellte fest, dass ein Großteil der Gastarbeiter in Branchen und Berufsgruppen mit niedrigen Löhnen und sehr niedrigem Sozialprestige tätig war. Hierzu zählten vor allem die Bau-, Metall- und Eisenindustrie, Bedienerinnen in öffentlichen Spitälern, Arbeiter bei der Müllabfuhr, Reinigungspersonal im Gastgewerbe und Arbeiterinnen in der Textilindustrie. Generell verrichteten Gastarbeiter zumeist schmutzige oder gefährliche Hilfsarbeiten.[568] Seitens der Gewerkschaft vertrat man die Ansicht, ein Auskommen ohne Gastarbeiter sei nur mit verringertem Wirtschaftswachstum möglich, überdies sei es schwierig, Österreicher für die von ihnen verrichteten Tätigkeiten zu finden. Dies stellte auch Hofstetter in dem genannten Artikel fest:

> Und diese Inländer werden kaum bereit sein, aus ihren besser bezahlten und mit höherem Sozialprestige ausgestatteten Berufen auszuscheiden und Hilfsarbeiten der Ausländer zu übernehmen; eher würden sie eine vorübergehende Arbeitslosigkeit hinnehmen.[569]

Hierzu ist kritisch anzumerken, dass durch den stark ausgebauten Sozialstaat, an dessen Entwicklung die Gewerkschaft tatkräftig beteiligt war, eine solche Situation, in der ein österreichischer Arbeitnehmer lieber arbeitslos bleiben konnte, als eine ihm unangenehme Tätigkeit zu verrichten, erst möglich geworden war. Unabhängig davon sah die Gewerkschaft also prinzipiell die Notwendigkeit von Gastarbeitern ein.[570] Gleichzeitig setzte man sich seitens der Arbeitnehmervertreter und vor allem der Gewerkschaft jedoch für eine Begrenzung der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer ein, denn deren Zahl dürfe „…nicht ins unermeßliche weiterwachsen.“[571] Als negative Seiten der Ausländerbeschäftigung wies man auf die volkswirt-

---

566 Vgl. *ÖGB*, Rednerdienst 9 1973 (wie Anm. 490) 2.
567 Vgl. *ÖGB*, Rednerdienst 9 1973 (wie Anm. 490) 2.
568 Vgl. *ÖGB*, Rednerdienst 9 1973 (wie Anm. 490) 3-4.
569 ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, Erich *Hofstetter*, Ausländische Arbeitskräfte: Ist die Grenze erreicht? In: Arbeit und Wirtschaft 11 (1973) 53-59, 55, im Folgenden zit. als: *Hofstetter*, Ausländische Arbeitskräfte (wie Anm. 569).
570 Vgl. *ÖGB*, Rednerdienst 9 1973 (wie Anm. 490) 5.
571 *Hofstetter*, Ausländische Arbeitskräfte (wie Anm. 569) 59.

schaftlichen Kosten und auf die zunehmenden Probleme im Schulbereich hin. Hofstetter stellte klar, dass aus gewerkschaftlicher Sicht auf Dauer gesehen der Nutzen der Gastarbeiterbeschäftigung die Kosten bei weitem nicht überwiegend würde, wie dies die Unternehmerseite immer propagierte.[572] Auch hätte die starke Zunahme der Wohnbevölkerung um 300.000 Menschen zu großen Infrastrukturmaßnahmen geführt, die wiederum die öffentliche Hand bezahlen musste.[573] Für heutige Verhältnisse eher skurril mutet die damals diesbezüglich getroffene Aufforderung der Gewerkschaft zur Globalisierung an:

> Statt die Menschen aus den südosteuropäischen Ländern an die Arbeitsplätze in Österreich zu bringen, könnte es sinnvoller sein, die Arbeitsplätze (also die Maschinen) zu den Menschen im Südosten zu transferieren.[574]

Die Verlegung von Betrieben ins Ausland wurde damit begründet, dass ohnedies in manchen Betrieben schon 80 Prozent Ausländer beschäftigt waren.[575] Darüber hinaus würden durch die billigen ausländischen Arbeitskräfte Rationalisierungsmaßnahmen verschoben:

> Es ist eine nicht wegzuleugnende Tatsache, daß bestimmte Arbeiten, die man heute ohne weiteres maschinell durchführen könnte, in Österreich noch händisch durchgeführt werden, weil die niedrigeren Löhne (der fast ausschließlich ausländischen Arbeitskräfte) eine händische Ausführung noch billiger erscheinen lassen.[576]

Ein wichtiger Punkt für die Gewerkschaft war die Frage der Unterbringung der Gastarbeiter. Diese Thematik nahm auch in den oben erwähnten wissenschaftlichen Studien großen Raum ein, dies sollte sich in allen Verhandlungen bis zum endgültigen Gesetz 1975 widerspiegeln. Seitens der Gewerkschaft warf man den Unternehmen vor, die in den Kontingentvereinbarungen festgehaltene Verpflichtung, für eine Unterkunft Sorge zu tragen, zu ignorieren. Diese würden oft zusammengepfercht und zu überhöhten Mieten in Massenquartieren einquartiert, oder man überlasse ihnen die Wohnungssuche gänzlich selbst. Tatsächlich wohnte gemäß obiger Studien die Mehrzahl der Gastarbeiter zu Hause besser als in Österreich.[577] Seitens der Gewerkschaft sprach man diesbezüglich gar von „menschenunwürdigen Elendsquartieren“.[578] Im Übrigen hätte die Bildung von „Gastarbeiterghettos“[579] zum Abzug der bisherigen österreichischen Mieter geführt. Die Arbeitnehmervertreter forderten daher, ähnlich wie in den bisherigen Kontingentvereinbarungen, dass die Arbeitgeber für eine Unterkunft des Gastarbeiters zu Sorgen hätten. Gleichzeitig sollten strenge Kontrollen – was Hygiene und räumli-

---

572 Vgl. *Hofstetter*, Ausländische Arbeitskräfte (wie Anm. 569) 55.
573 Vgl. *Hofstetter*, Ausländische Arbeitskräfte (wie Anm. 569) 55.
574 *ÖGB*, Rednerdienst 9 1973 (wie Anm. 490) 13.
575 Vgl. *Hofstetter*, Ausländische Arbeitskräfte (wie Anm. 569) 59.
576 *ÖGB*, Rednerdienst 9 1973 (wie Anm. 490) 12.
577 Vgl. *ÖGB*, Rednerdienst 9 1973 (wie Anm. 490) 9-10.
578 *ÖGB*, Rednerdienst 9 1973 (wie Anm. 490) 9.
579 *Hofstetter*, Ausländische Arbeitskräfte (wie Anm. 569) 57.

che Verhältnisse betraf – verbunden mit drakonischen Strafen durchgeführt werden.[580] Von den Arbeitgebervertretern wurde dem erwidert, viele Gastarbeiter wollten gar keine zur Verfügung gestellte Dienstwohnung, da sie sich dadurch zu sehr an den Betrieb gebunden fühlten.[581]

Ein weiterer wesentlicher Streitpunkt bei den Verhandlungen der Sozialpartner war die Frage der Touristenbeschäftigung. Hier forderte man seitens der Arbeitnehmervertreter eine strengere Vorgangsweise bei der Erteilung von Beschäftigungsgenehmigungen. Vor allem in dem liberalen Umgang mit der Touristenbeschäftigung sah man eine große Gefahr.[582] Strittig war, ob Personen, die als Touristen nach Österreich einreisten, Arbeitsgenehmigungen erhalten sollten. Diese Frage betraf nur Jugoslawen, die allerdings die überwiegende Mehrheit der Gastarbeiter stellten. Türkische Gastarbeiter durften ohnedies schon seit Längerem nur über die offiziellen Anwerbestellen nach Österreich kommen. Seitens der Arbeitnehmervertreter wurde gefordert, diese Regelung auch auf jugoslawische Arbeitnehmer auszudehnen und so der Touristenbeschäftigung einen Riegel vorzuschieben. Weiters wurde diesbezüglich auch auf die Gefahren der unterlassenen gesundheitlichen Prüfung der als Touristen eingereisten ausländischen Arbeitnehmer hingewiesen.[583] Eine Verschärfung aber lehnten die Arbeitgebervertreter vehement ab, befürchteten sie doch dadurch, zu wenige Arbeitskräfte zu bekommen bzw. auf diese zu lange warten zu müssen.[584] Seitens der Bundeswirtschaftskammer wurde überdies gefordert, ein Gastarbeiter müsse ein Jahr auf dem Arbeitsplatz bleiben, was mit hohen Einschulungskosten argumentiert wurde. Die Gewerkschaft wiederum trat aber vehement gegen jede Einschränkung des Rechts auf freie Wahl des Arbeitsplatzes ein, auch mit dem Hinweis, dass dies ansonsten auch bald bei österreichischen Arbeitnehmern gefordert werden würde.[585]

Ein Grund dafür, warum die Sozialpartner in der Frage der Ausländerbeschäftigung zu keiner Einigung kamen, lag wohl – abseits der inhaltlichen Differenzen – darin, dass zum Zeitpunkt der Verhandlungen die sogenannten Wirtschaftsgesetze (Preisbestimmungs-, Preisregelungs- und Preisbildungsgesetz sowie das Marktordnungsgesetz) aufgrund der extrem hohen Inflationsrate eine viel wichtigere Stellung einnahmen.[586] Die Wirtschaftspolitik der Sozialpartner,

---

580 Vgl. *ÖGB*, Rednerdienst 9 1973 (wie Anm. 490) 10.

581 Vgl. ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, Nachrichtendienst 1974 Gastarbeitergesetz bald im Ministerrat (1720/10 f.) vom 21. März 1974, 10, im Folgenden zit. als: *ÖGB*, Gastarbeitergesetz bald im Ministerrat (wie Anm. 581).

582 Vgl. *ÖGB*, Rednerdienst 9 1973 (wie Anm. 490) 16.

583 Vgl. *Hofstetter*, Ausländische Arbeitskräfte (wie Anm. 569) 57.

584 Vgl. *ÖGB*, Gastarbeitergesetz bald im Ministerrat (wie Anm. 581590) 10.

585 Vgl. *Hofstetter*, Ausländische Arbeitskräfte (wie Anm. 569) 58.

586 Vgl. *ÖGB*, Tätigkeitsbericht 1974 (wie Anm. 498) I/6.

etwa der Gewerkschaft, konzentrierte sich viel mehr darauf, also auf die Bekämpfung der Inflation, als auf die Frage der Ausländerbeschäftigung:

> Angesichts des starken Preisauftriebes konzentrierte sich die Wirtschaftspolitik des ÖGB in den Jahren 1973 und 1974 zu einem erheblichen Teil auf alle Maßnahmen zur Bekämpfung des Preisauftriebs.[587]

Das heißt aber natürlich nicht, dass die Frage des neuen Ausländerbeschäftigungsgesetzes gänzlich ignoriert worden wäre. Dass ein solches durchaus im Interesse zumindest der Arbeitnehmervertreter war, geht aus verschiedenen Resolutionen und Pressemeldungen hervor. Seitens der Gewerkschaft etwa sprach sich der Bundesvorstand in seiner Sitzung vom 21. März 1974 „…für die Verabschiedung eines Ausländerbeschäftigungsgesetzes und des Wohnhygienegesetzes aus, um geordnete Verhältnisse für die Gastarbeiter zu schaffen.“[588] Von der 64. Hauptversammlung des Österreichischen Arbeiterkammertages wiederum wurde am 30. April 1974 eine Resolution verabschiedet, in der man sich ebenfalls für die ehestmögliche Verabschiedung eines neuen Ausländerbeschäftigungsgesetzes aussprach. Dieses sollte den Bedürfnissen des heimischen Arbeitsmarktes besser entgegenkommen, als dies bei den bisherigen Regelungen der Fall war und gleichzeitig die Frage der ordnungsgemäßen Unterbringung der Gastarbeiter regeln.[589]

Aus dem internen Nachrichtendienst der Gewerkschaft geht hervor, dass seitens des Bundesministers für soziale Verwaltung Rudolf Häuser den Sozialpartnern bereits seit längerer Zeit vorgeschlagen worden war, „…eine Lösung für die Gastarbeiterfrage zu suchen“.[590] Aufgrund der mangelnden Fortschritte und der Uneinigkeit der Sozialpartner nahm sich jedoch schlussendlich doch das Sozialministerium der Thematik mit einem eigenen Ministerialentwurf an.[591]

18. Der Ministerialentwurf des Bundesministeriums für soziale Verwaltung für ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz aus dem Mai 1974

In der Kontingentvereinbarung für das Jahr 1974 wurde wie jedes Jahr festgehalten, dass sie als Übergangslösung bis zur Schaffung eines neuen Ausländerbeschäftigungsgesetzes angesehen werden sollte. Dieser Satz, der seit dem Anfang der 1960er-Jahre in den Kontingentvereinbarungen enthalten war, sollte nun jedoch endlich mehr als eine bedeutungsleere Floskel

587 Vgl. *ÖGB*, Tätigkeitsbericht 1974 (wie Anm. 498) I/29.
588 Vgl. ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, ÖGB-Pressedienst Nr. 49 vom 21. März 1974.
589 Vgl. *AK-Wien*, Jahrbuch 1974 (wie Anm. 459) 16.
590 *ÖGB*, Gastarbeitergesetz bald im Ministerrat (wie Anm. 581) 10.
591 Vgl. *ÖGB*, Gastarbeitergesetz bald im Ministerrat (wie Anm. 581590) 10.

darstellen.[592] Am 3. Mai 1974 schließlich war es so weit, an diesem Tag versandte das Bundesministerium für soziale Verwaltung den Ministerialentwurf über ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz.[593] Nicht wenig später, am 6. Mai 1974, fand im Bundesministerium für soziale Verwaltung eine Enquete zum Thema Gastarbeiter statt. Ursprünglich war diese Enquete bereits für den 26. April 1974 angedacht, um etwaige Änderungswünsche an dem Gesetz noch beachten zu können, nun waren solche Änderungen nur mehr im Zuge des Begutachtungsverfahrens möglich.[594] Im Zuge der Veranstaltung stellte Sekt. Rat. Neurath bereits die wesentlichen Inhalte des Entwurfes vor und danach hatten die eingeladenen Vertreter der Länder, Kammern und Interessensverbände Gelegenheit, noch vor Erhalt des Ministerialentwurfes erste Fragen zum neuen Gesetz zu stellen.[595] Dabei wurden seitens der Verantwortlichen des Bundesministeriums für soziale Verwaltung nochmals klar die Gründe für die Ausarbeitung des neuen Gesetzes dargelegt. Aus ihrer Sicht hatte die Gastarbeiterbeschäftigung in den letzten Jahren die „…Grenzen des Möglichen erreicht".[596] In weiterer Folge habe der erste Erdölpreisschock das Seinige dazu beigetragen, sich mit dem Schutz der heimischen Arbeitsplätze auseinanderzusetzen. Große Probleme hatte ihnen die steigende Zahl an beschäftigten Gastarbeitern außerhalb der ausverhandelten Kontingente gemacht, weshalb sie einen „…wirtschaftlich besser vertretbar[en] aber auch organisatorisch leichter durchführbar[en]…"[597] Weg gesucht hätten. Im Zuge der Enquete wurde nochmals darauf hingewiesen, dass „…jahrelange Verhandlungen der Wirtschaftspartner zu keiner einvernehmlichen Lösung dieser Problematik geführt haben."[598] Dies ist erneut ein Indiz darauf, dass die oben thematisierten Verhandlungen der Sozialpartner sich doch sehr lange und schlussendlich ergebnislos hingezogen haben müssen.

Was waren nun die wichtigsten inhaltlichen Punkte in diesem Gesetz? Das Gesetz umfasste mit dem Terminus der Beschäftigung erstmals nicht nur klassische Arbeiter und Angestellte, sondern auch Heimarbeiter und Lehrlinge sowie Personen, die in einem Ausbildungsverhältnis standen (§ 2).[599] Als rechtliche Voraussetzung für die Beschäftigung war weiterhin eine

---

592 Vgl. ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1974 (wie Anm. 432).

593 Vgl. Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Schreiben des BMfsV bezüglich des Ministerialentwurfs über ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz vom 3. Mai 1974 (SP. 1134/74 RZ 6621) im Folgenden zit. als: *BMfsV*, Schreiben bezüglich des Ministerialentwurfs (wie Anm. 593).

594 Vgl. ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Gastarbeiterenquete im Bundesministerium (wie Anm. 433) 4.

595 Vgl. ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Gastarbeiterenquete im Bundesministerium (wie Anm. 433) 2.

596 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Gastarbeiterenquete im Bundesministerium (wie Anm. 433) 2.

597 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Gastarbeiterenquete im Bundesministerium (wie Anm. 433) 3.

598 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Gastarbeiterenquete im Bundesministerium (wie Anm. 433) 3.

599 Vgl. Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Ministerialentwurf des BMfsV für ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz vom 3. Mai 1974 (SP. 1134/74 RZ 6621) 3, im Folgenden zit. als: *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599).

Beschäftigungsbewilligung von Nöten – in der reichsdeutschen Verordnung hieß das Dokument lediglich anders, nämlich Beschäftigungsgenehmigung[600] – außer der ausländische Arbeitnehmer verfügte über einen Befreiungsschein (§ 3).[601] Ohne eines der beiden Dokumente war eine legale Beschäftigung nicht möglich. Im Zuge der administrativen Vereinfachung war eine gesonderte Arbeitserlaubnis, die früher der Gastarbeiter beantragen hatte müssen, nicht mehr notwendig. Den Antrag auf Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung musste der österreichische Arbeitgeber im örtlich zuständigen Arbeitsamt vor der Aufnahme der Beschäftigung stellen (§ 19).[602] Der Antrag musste neben personenbezogenen Daten des Gastarbeiters und Firmendaten auch den Nachweis des Arbeitgebers enthalten, dass für den ausländischen Arbeitnehmer eine ortsübliche Unterkunft zur Verfügung gestellt werden konnte. Des Weiteren war als Neuerung auch ein Nachweis über die Verständigung des Betriebsrates über die beabsichtigte Einstellung vorgesehen.[603] Zuletzt musste dem Antrag ein ärztliches Attest beigefügt werden, welches die Tuberkulosefreiheit des ausländischen Arbeitnehmers bestätigte und nicht älter als einen Monat sein durfte (§ 4). Ähnlich wie bereits in der reichsdeutschen Verordnung festgehalten[604], durfte eine Beschäftigungsbewilligung nur dann vergeben werden „…wenn die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes die Beschäftigung zuläßt und wichtige öffentliche oder gesamtwirtschaftliche Interessen dem nicht entgegenstehen“[605] (§ 5). Der Fokus wurde aber in dem Ministerialentwurf noch stärker auf die gesamtwirtschaftlichen und öffentlichen Interessen gelegt, die höher eingestuft wurden als wirtschaftliche Einzelinteressen einer bestimmten Firma. Im Falle von vorhandenen Kontingenten durften keine Beschäftigungsbewilligungen darüber hinaus vergeben werden, die Kontingente waren also ab nunmehr als gesetzliche Höchstzahlen vorgesehen.[606] Dies stellte eine deutliche Änderung zu der bisherigen Praxis dar. Des Weiteren durfte der Gastarbeiter die Beschäftigung nicht bereits begonnen haben, ebenfalls eine deutliche Abkehr von der liberalen Vergabepraxis früherer Jahre und der Touristenbeschäftigung. Die maximale Höchstdauer einer erteilten Beschäftigungsbewilligung betrug wie bisher ein Jahr, bei saisonalen Betrieben war sie kürzer.[607] Eine ähnliche Regelung war bereits im Gesetzesentwurf aus den 1960er-Jahren vorgesehen gewesen, hier war die Dauer bei Saisonbetrieb auf ein halbes Jahr beschränkt gewesen. Bei Lehrlingen war vorgesehen, die Beschäftigungsbewilligung auf die Dauer der Lehrzeit

600 Siehe Anmerkung 49.
601 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 4.
602 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 25.
603 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 5.
604 Siehe Anmerkung 50.
605 *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 7.
606 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 7.
607 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 10.

und der nachfolgenden Behaltepflicht auszustellen (§ 7).[608] Wie in allen bisherigen Regelungen festgelegt, musste der Gastarbeiter „…unter den gleichen Lohn- und Arbeitsbedingungen…“[609] wie österreichische Arbeitnehmer angestellt werden, damit sollte Lohndumping verhindert werden (§ 8). Neben verschiedenen anderen Widerrufsgründen konnte die Beschäftigungsbewilligung auch dann widerrufen werden, wenn „…die Voraussetzungen, unter denen sie erteilt wurde (…) sich wesentlich geändert haben…“.[610] Damit war auch eine Änderung der in § 5 festgehaltenen öffentlichen und gesamtwirtschaftlichen Interessen gemeint.[611] In jedem Fall waren Gastarbeiter bei Entlassungen vor heimischen Arbeitnehmern abzubaue (§ 9), eine Regelung, die bereits im Raab-Olah-Abkommen festgelegt worden war.[612] Einen ähnlichen Rückgriff auf den Gesetzesentwurf der 1960er-Jahre und das Raab-Olah-Abkommen bildete der Passus, dass Gastarbeiter nicht als Streikbrecher verwendet werden durften.[613] Diese durften jedoch in nicht vom Streik betroffene Betriebsteile versetzt werden (§ 10).[614] Waren im Gesetzesentwurf aus den 1960er-Jahren die Kontingentvereinbarungen nur als Ausnahmeregelung festgehalten, so wurden sie nun erstmals als Regelfall gesetzlich festgeschrieben. Eine wesentliche Maßnahme in dem Ministerialentwurf war also die, dass die langjährig gepflegte Praxis der Kontingentvereinbarungen nun endlich rechtlich abgesichert wurde. Entgegen der früheren Kontingente sollten diese nun aber auch im Sinne von gesetzlichen Höchstzahlen verstanden werden, über die hinaus es Beschäftigungsbewilligungen nur im Rahmen einer Kontingenterweiterung gab. Wie bisher mussten die Sozialpartner einen gemeinsamen Antrag auf Kontingente stellen, welche dann vom Bundesminister für soziale Verwaltung festgesetzt wurden (§ 13).[615] Eine weitere Neuerung war die Möglichkeit, dass der Bundesminister unter bestimmten Bedingungen die Vergabe von Beschäftigungsbewilligungen von einer Anwerbung des ausländischen Arbeitnehmers in seinem Heimatland abhängig machte (§ 14).[616] Mit dieser Regelung konnte die Touristenbeschäftigung gänzlich unterbunden werden. Wie in der reichsdeutschen Verordnung und dem Gesetzesentwurf aus den 1960er-Jahren war ein Befreiungsschein – mit dem eine Beschäftigung ohne Beschäftigungsbewilligung erlaubt war – vorgesehen. Dieser konnte nach fünf Jahren durchgehender Beschäftigung ausgestellt werden und besaß zwei Jahre Gültigkeit (§ 15).[617] In den fünf Jah-

608 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 10.
609 *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 11.
610 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 12.
611 Siehe Anmerkung 605.
612 Siehe Anmerkung 249.
613 Siehe Anmerkung 249 und 216.
614 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 14.
615 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 17.
616 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 19.
617 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 20.

ren durfte der Aufenthalt jedoch nicht länger als drei Monate unterbrochen werden (§ 16).[618] Wie in der reichsdeutschen Verordnung[619] konnte der Bundesminister unter dem Vorliegen besonderer Gründe, jedoch nur nach Anhörung der Sozialpartner, die berufsmäßige Gültigkeit des Befreiungsscheins einschränken (§ 17).[620] In dem Ministerialentwurf wurde erstmals auch die Handhabung von betriebsentsandten ausländischen Arbeitnehmern ausländischer Firmen geregelt. Diese bedurften bei einer mehr als dreimonatigen Montagearbeit, etwa an einer Maschine, ebenfalls einer Beschäftigungsbewilligung (§ 18).[621] Entgegen den Forderungen des Landesarbeitsamtes Tirol sah der Ministerialentwurf jedoch keine Möglichkeiten gegen einen zu häufigen Arbeitsplatz- oder gar Berufswechsel seitens eines ausländischen Arbeitnehmers vor.[622] Wie in dem Erlass vom 26. April 1946 vorgesehen, sollten die nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz seit 1958 bestehenden Verwaltungsausschüsse auf Ebene der Landesarbeitsämter an dem Berufungsverfahren gegenüber Entscheiden der Arbeitsämter mitwirken (§ 26).[623] In dem Gesetzesentwurf aus den 1960er-Jahren war ebenfalls ein solcher Ausschuss vorgesehen, der damals aber Ausländerausschuss heißen sollte.[624] Im neuen Ministerialentwurf war ein Ausschuss gleichen Namens auf Ebene des Bundesministeriums für soziale Verwaltung vorgesehen. Er sollte, paritätisch besetzt, „…in allen Angelegenheiten der Ausländerbeschäftigung von grundsätzlicher Bedeutung mit Ausnahme der Kontingentfestsetzung…“[625] angehört werden (§ 21). Ebenfalls im Entwurf vorgesehen waren empfindliche Strafen bei Verstößen gegen das Gesetz. Diese konnten im Wiederholungsfall bis zu 60.000 ATS hoch sein (§ 29) oder in einem dauerhaften Verbot der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer enden (§ 30).[626] Schlussendlich enthielt der Entwurf noch weitgehende Übergangsbestimmungen, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes gelten sollten, sowie die Aufhebung der reichsdeutschen Verordnung (§ 33).[627] Es bleibt zu dem Ministerialentwurf abschließend festzuhalten, dass er sich stark an die reichsdeutsche Verordnung, den gescheiterten Entwurf der 1960er-Jahre, die bisherige Praxis der Kontingentvereinbarungen sowie den Erlass vom 1. März 1974 anlehnte. Wie August Gächter feststellte, versuchte der Entwurf

618 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 22.
619 Siehe Anmerkung 61.
620 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 23.
621 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 24.
622 Vgl. ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Tagung der Sachbearbeiter der Landesarbeitsämter (wie Anm. 437).
623 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 26.
624 Siehe Anmerkung 220.
625 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 27.
626 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 35.
627 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 40.

eine administrative Vereinfachung und eine gewisse Liberalisierung der bisher gängigen Praxis, etwa durch Abschaffung der Arbeitserlaubnis.[628]

19. Die Stellungnahmen der Interessensvertreter zu dem Ministerialentwurf vom Mai 1974

19.1. Stellungnahme der Arbeitgeberseite

Am 10. Mai 1974 fand eine Vorstandssitzung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft statt, in der der am 9. Mai eingelangte Ministerialentwurf erstmals thematisiert wurde.[629] Generalsekretär Mussil wies angesichts der darin enthaltenen Bestimmungen – v.a., was die starke Einschränkung der Touristenbeschäftigung betraf – darauf hin, dass unter diesen Umständen eine Vervier- bis Verfünffachung der Kapazitäten der Anwerbebüros notwendig werde, weshalb diese Aufgabe in Zukunft der Staat und nicht mehr die Arbeitsgemeinschaft wahrnehmen sollte:

> …dafür kann die Handelskammerorganisation nicht mehr aufkommen. Man kann nicht behaupten, dass wir im allgemeinen eine Sozialisierung oder ähnliche Massnahmen [sic] vertreten, aber hier würde ich sagen, wir sollten, wenn wir mit anderen Massnahmen [sic] nicht durchdringen, eine Sozialisierung oder Verstaatlichung der Anwerbebüros beim Sozialminister beantragen. Das halte ich für die einzige Möglichkeit, um aus der Situation herauszukommen.[630]

Laut Meinung der Bundeskammer unterschied sich der Ministerialentwurf nur unwesentlich von dem restriktiven, gescheiterten Gesetzesentwurf zu Beginn der 1960er-Jahre, weshalb er „…auf heftige Ablehnung seitens der gewerblichen Wirtschaft stieß.“[631] Bis spätestens 21. Juni 1974 hatte die Bundeskammer Zeit, ihre Stellungnahme zum Ministerialentwurf abzugeben, andernfalls ging man seitens des Ministeriums davon aus, dass es „keine Einwendungen“[632] gebe. An sich begrüßte man seitens des Bundeskammer die Schaffung eines neuen Gesetzes, um die Verordnung aus dem Jahr 1933 zu ersetzen, dem vorliegenden Entwurf attestierte man jedoch in keiner Weise, den Erfordernissen der Wirtschaft zu entsprechen. Die Bundeswirtschaftskammer war nach wie vor für einen liberalen und unbürokratischen[633] Zu-

---

628 Vgl. *Gächter*, Migrationspolitik in Österreich seit 1945 (wie Anm. 114) 5.

629 Vgl. Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Funktionsperiode 1973-1975: Protokoll über die 10. Vorstandssitzung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft am 10. Mai 1974 (Präs. 960/74 RZ 04110), im Folgenden zit. als: *WKÖ*, Vorstandssitzung am 10. Mai 1974 (wie Anm. 629).

630 *WKÖ*, Vorstandssitzung am 10. Mai 1974 (wie Anm. 629) 45.

631 *WKÖ*, Jahrbuch 1974 Bd. 1 (wie Anm. 416) 88.

632 *BMfsV*, Schreiben bezüglich des Ministerialentwurfs (wie Anm. 593).

633 Vgl. Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Stellungnahme der BWK vom 21. Juni 1974 zum Ministerialentwurf über ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz (SP. 1134/74 RZ 6621) 1, im Folgenden zit. als: *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633).

gang zum österreichischen Arbeitsmarkt, denn die Marktmechanismen würden am Ende ohnedies von selbst festlegen, wie viele Gastarbeiter benötigt würden. Am vorliegenden Entwurf kritisierte man aber, dass er gerade das Gegenteil bewirke und die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte erschwere sowie den Bürokratieaufwand erhöhe.[634] Wie die Bundeskammer richtig feststellte, basierte der Entwurf im Kern auf dem gescheiterten Gesetzesentwurf aus dem Jahr 1960. Darüber hinaus war er um Bestimmungen der Kontingentvereinbarungen und des Erlasses vom 1. März 1974 erweitert worden.[635] Vor allem die Übernahme von Bestimmungen des Erlasses wurde stark kritisiert, hatten sie doch zum Ziel, die Anzahl der Gastarbeiter einzufrieren. Die Bundeswirtschaftskammer ging aber zu diesem Zeitpunkt – erste Jahreshälfte 1974 –, in der sich die wirtschaftliche Lage noch nicht so schlecht darstellte, wie das bereits gegen Jahresende sein sollte, noch von einem weiteren Anstieg des Arbeitskräftebedarfs aus. Verstärkt wurde sie in dieser Ansicht durch die gesetzliche Arbeitszeitverkürzung von 42 auf 40 Wochenstunden ab dem 1. Jänner 1975.[636] Starke Kritik wurde neben dem Einfrieren der Gastarbeiterzahlen auch an dem geplanten restriktiven Umgang mit der Touristenbeschäftigung geäußert. Dieser wurde vor allem für Klein- und Mittelbetriebe als großes Problem angesehen.[637] Wie sahen die wichtigsten Kritikpunkte der Bundeskammer nun im Einzelnen aus? Man kritisierte, dass ab sofort auch Lehrlinge unter die Bestimmungen des Gesetzes fallen sollten, wie dies in § 2 geregelt war.[638] Diese waren bisher von der Erfordernis einer Beschäftigungsbewilligung ausgenommen gewesen. Begründet wurde eine weitere Ausnahme mit der hohen Zahl an integrationswilligen Gastarbeiterkindern, die bereits ihre Schulplicht erfüllt hatten.[639] Ebenso wurde gefordert, die seit 1933 ausgenommenen Arbeitnehmer der See- und Binnenschifffahrt wie bisher weiterhin vom Geltungsbereich des angedachten Gesetzes auszunehmen.[640] Kritisiert wurde auch die Regelung, dass der Arbeitgeber bei der Antragstellung für eine Beschäftigungsbewilligung die zur Verfügung gestellte Unterkunft nachweisen müsste. Selbiges galt für den geplanten Nachweis über die Verständigung des Betriebsrates bezüglich der geplanten Einstellung eines Gastarbeiters, wie dies § 4 vorsah.[641] Das notwendige ärztliche Attest sollte laut Forderung der Bundeskammer auch nachgereicht werden können.[642] Vehemente Kritik äußerte man bezüglich der „…Beschränkung der Erteilung von Beschäftigungsbewilligungen auf den Rahmen der einzelnen Kontingen-

634 Vgl. *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 1.
635 Vgl. *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 1 sowie Anmerkung 628.
636 Vgl. *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 2.
637 Vgl. *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 2-3.
638 Vgl. *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 3, sowie siehe Anmerkung 599.
639 Vgl. *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 3.
640 Vgl. *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 3-4.
641 Vgl. *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 4-5 sowie siehe Anmerkung 603.
642 Vgl. *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 5.

te…“[643]. Die große Gefahr, welche man in dieser Regelung sah, war ein „absolutes Bestimmungsrecht“[644] der Gewerkschaft – ohne die man ja keine Kontingentvereinbarungen abschließen konnte – über die Zahl der erlaubten Gastarbeiter. Die Bundeskammer forderte daher strikt, dass auch wie bisher darüber hinaus Gastarbeiter im Einzelgenehmigungsverfahren angestellt werden durften. Eine ähnliche Regelung, dass keine Gastarbeiter über den Rahmen der Kontingente hinaus angestellt werden dürften, war bereits im Gesetzesentwurf aus dem Jahr 1960 enthalten gewesen und laut Bundeskammer war dieser Passus einer der Hauptgründe für das Scheitern der damaligen Verhandlungen gewesen.[645] Bereits im Zuge der Enquete hatte sich Hans Gebec, der Vorsitzende des *Arbeitsrechtlichen Ausschusses* der Bundeswirtschaftskammer gegen die Festlegung von absoluten Höchstzahlen gewandt. Solche waren ja im Erlass vom 1. März 1974 schon festgeschrieben worden und sollten durch die Kontingente im neuen Ministerialentwurf auch für die Zukunft fixiert werden. Hier zeigten sich deutliche Auffassungsunterschiede zwischen den Unternehmervertretern und der Bundesregierung. Denn vertraten erstere lediglich die Interessen der Wirtschaftstreibenden, betonten letztere die allgemeinen Aspekte der Ausländerbeschäftigung. Aus diesem Grund war von Ministerialrat Fundulus vom Bundesministerium für Finanzen auch auf die zukünftigen Kosten der Gastarbeiterbeschäftigung hingewiesen worden:

> Auf Grund von Sozialversicherungsabkommen stelle die Gastarbeiterbeschäftigung eine Hypothek auf die Zukunft dar, da die Verpflichtung, Sozialleistungen zu exportieren, in Zukunft auch bei weniger günstiger Wirtschaftslage aufrecht bleibe.[646]

Im Übrigen hatte man seitens des Bundesministeriums darauf hingewiesen, dass zwar außerhalb der Kontingente keine Einzelgenehmigungen mehr möglich wären, aber doch einvernehmliche Aufstockungen der Kontingente, wenn sich die Sozialpartner darauf einigten.[647] Neben diesen Bestimmungen sprach sich die Bundeskammer in ihrem Schreiben „mit allen Nachdruck“[648] auch gegen die Regelung aus, dass „…eine Beschäftigungsbewilligung dann nicht erteilt werden darf, wenn die Beschäftigung bereits begonnen hat.“[649] Eine solche Regelung hätte eine Abkehr von der bisherigen liberalen Handhabung bedeutet. Diese Kritik war ebenfalls bereits bei der Enquete am 6. Mai 1974 mündlich formuliert worden. Damals hatten die Vertreter des Bundesministeriums erwidert, dass in Anbetracht der Wirtschaftsentwick-

---

643 *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 5 sowie siehe Anmerkung 606.
644 *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 6.
645 Vgl. *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 11.
646 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Gastarbeiterenquete im Bundesministerium (wie Anm. 433) 7.
647 Vgl. ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Gastarbeiterenquete im Bundesministerium (wie Anm. 433) 13.
648 *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 6.
649 *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 6.

lung die Interessen einzelner Betriebe hinter den gesamtwirtschaftlichen und öffentlichen zurückstecken müssten:

> Vom einzelbetrieblichen Gesichtspunkten muß daher in dieser Frage jetzt abgegangen werden, weil die Summe der Vorteile für den Einzelbetrieb in dieser Frage nicht mehr auch entsprechende Vorteile für die Allgemeinheit bringe.[650]

Keine wesentliche Kritik äußerte man in der Stellungnahme an der bereits bisher gängigen Praxis, dass Gastarbeiter nur unter den gleichen Lohn- und Arbeitsbedingungen angestellt werden durften, wie diese auch für Österreicher üblich waren.[651] Stärkere Kritik gab es jedoch wieder an den im Entwurf genannten möglichen Widerrufsgründen, diese wurden als „zu weitgehend"[652] betrachtet. Verwunderlich erscheint, dass der bisher bereits in den Kontingentvereinbarungen geregelte Abbau von ausländischen Arbeitnehmern vor österreichischen[653] nun plötzlich auf Kritik der Bundeskammer stieß. Dieser wurde als „…in krassem Widerspruch zu dem von Österreich ratifizierten Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf…"[654] stehend angesehen. Ähnlich gestaltete sich die Kritik an den Ruhensbestimmungen der Beschäftigungsbewilligung, während Streikmaßnahmen, d.h. der Regelung, dass Gastarbeiter nicht in vom Streik betroffenen Betriebsteilen arbeiten dürften. Auch diese Regelung war bereits im Raab-Olah-Abkommen festgelegt worden,[655] wurde nun aber plötzlich als diskriminierend angesehen.[656] Was die angedachte Neuregelung des Befreiungsscheines angeht, stellte man seitens der Bundeskammer fest, dass sie, abgesehen von der Herabsetzung von zehn Jahren (in der Verordnung von 1933) auf nunmehr fünf Jahre (wie bereits in dem Gesetzesentwurf von 1960), wesentlich strenger sei als die reichsdeutsche Verordnung. Als Gründe wurden angeführt, dass in dieser die Anwesenheit im Bundesgebiet und nicht die Beschäftigung gezählt habe sowie dass eine Härteklausel enthalten gewesen war.[657] Eine solche forderte man nun auch für das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz, überdies sollte der Befreiungsschein fünf und nicht nur zwei Jahre gültig sein.[658] Änderungswünsche äußerte man auch bei der Regelung bezüglich der betriebsentsandten ausländischen Arbeitnehmer. Als „wirklichkeitsfremd"[659], da gegen eine Touristenbeschäftigung eingestellt, beurteilte man den § 19, wonach eine Sicherungsbescheinigung vor der Einreise der

---

650 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Gastarbeiterenquete im Bundesministerium (wie Anm. 433) 10.
651 Vgl. *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 8 sowie siehe Anmerkung 609.
652 *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 8.
653 Siehe Anmerkung 612.
654 *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 9 sowie siehe Anmerkung 492.
655 Siehe Anmerkung 249.
656 Vgl. *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 10.
657 Siehe Anmerkung 59.
658 Vgl. *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 12-13.
659 *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 14.

ausländischen Arbeitskraft beantragt werden müsste. Die letzte große Kritik richtete sich gegen den im Entwurf enthaltenen Strafrahmen von bis zu 60.000 ATS, dieser sei „exorbitant überhöht und steht in keinem Einklang mit dem Vergehen…“[660] urteilte die Bundeskammer. Das mögliche dauernde Beschäftigungsverbot von ausländischen Arbeitskräften, wie in § 30 geregelt, sollte sogar „ersatzlos gestrichen werden“[661]. In Anbetracht aller Änderungswünsche ging die Bundeswirtschaftskammer in ihrer Kritik so weit, eine völlige Überarbeitung des Entwurfes zu fordern.[662] Als generelle Ablehnungsgründe wurden der merklich gesteigerte Einfluss des Bundesministers und der Gewerkschaft auf die Wirtschaft, welche die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer sehr erschweren bzw. auf dem derzeitigen Stand einfrieren würden, genannt.[663] Im Zuge des Kammertages der Bundeskammer hielt Generalsekretär Mussil Folgendes über den befürchteten Einfluss der Gewerkschaft fest:

> …wenn das in Begutachtung befindliche Fremdarbeitergesetz in Kraft treten sollte, wird es zu einer starken Drosselung der Gastarbeiterbeschäftigung kommen. Wenn das Gastarbeitergesetz so durchgeht, wie es der Entwurf vorsieht, kann in Zukunft kein einziger Gastarbeiter in Österreich beschäftigt werden, wenn es die Gewerkschaft nicht will.[664]

Man sah auch keine Notwendigkeit von Integrationsmaßnahmen, da man nach wie vor das Rotationssystem vertrat.[665]

19.2. Stellungnahme der Arbeitnehmerseite

Der für den Ministerialentwurf zuständige Bundesminister Rudolf Häuser war gleichzeitig Vizepräsident des ÖGB, Vorsitzender der Gewerkschaft der Privatangestellten (FSG) und stimmberechtigtes Mitglied im Präsidium des ÖGB.[666] Aus diesem Grund liegt die Vermutung nahe, dass sein Ministerialentwurf den Forderungen der Arbeitnehmerseite eher entgegenkam, als dies auf der Arbeitgeberseite der Fall war. Diese Vermutung bestätigt sich auch, wenn man die Stellungnahme der Arbeitnehmervertreter betrachtet. Im Zuge der genannten Enquete hatte der Gewerkschaftsvertreter und gleichzeitige SPÖ-Nationalratsabgeordnete Erich Hofstetter betont, dass die Gewerkschaft die Ausländerbeschäftigung unter gewissen Bedingungen immer schon bejaht hätte. Das stimmt so nicht ganz, wenn man sich die Ableh-

---

660 *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 16.
661 *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 16.
662 Vgl. *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 3.
663 Vgl. *WKÖ*, Jahrbuch 1974 Bd. 1 (wie Anm. 416) 88.
664 Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Protokoll der Sitzung des Kammertages der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft am 28. Juni 1974 (Präs. 1280/1974 RZ 042) 10, im Folgenden zit. als: *WKÖ*, Kammertag vom 28. Juni 1974 (wie Anm. 664).
665 Vgl. *Bacher*, Rotation oder Integration (wie Anm. 162) 59.
666 Vgl. *ÖGB*, Tätigkeitsbericht 1974 (wie Anm. 498) I/3.

nung und die Diskussion im Jahr 1959 vergegenwärtigt.[667] Dass die Anliegen der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“[668] von damals immer noch aktuell waren, zeigt ein kurzer Disput im Zuge der genannten Enquete. Dort hatte ein Vertreter der Wirtschaft angemerkt, die geplanten Höchstzahlen bei den Gastarbeitern könnten zu untragbaren Belastungen der Wirtschaft führen. Darauf hatte der Sozialminister erwidert, dass es ein positiver Effekt des Ministerialentwurfs wäre, wenn dadurch die Wirtschaftstreibenden zu einer vermehrten Anstellung von Pensionisten und Frauen veranlasst würden.[669] Die Vermutung liegt durchwegs nahe, die Ansicht des Sozialministers als eine gängige Meinung in der Gewerkschaft anzusehen, trat man ja schon seit 1959 für die Heranziehung der stillen Arbeitsmarktreserven ein.[670] Der Österreichische Gewerkschaftsbund hatte zwar jahrelang v.a. in gewerkschaftsnahen Zeitungen die Gleichberechtigung der österreichischen und der ausländischen Arbeitnehmer betont, [671] aber im Zuge der sich abzeichnenden Krise begrüßte man den vorgelegten restriktiven Ministerialentwurf. Als besonders positiv wurde eben die darin festgehaltene Höchstzahl an ausländischen Arbeitnehmern angesehen. Die Gewerkschaft war generell für eine maximale Obergrenze bei den Gastarbeitern von 10 Prozent der Gesamtbeschäftigten. In dem Umstand, dass es bisher möglich war über die vereinbarten Kontingente hinaus Gastarbeiter im Zuge von Einzelgenehmigungen zu beschäftigten sah man einen großen Mangel, der nun behoben würde. [672]

Wie sah nun die Stellungnahme des Österreichischen Arbeiterkammertages zu dem vorgelegten Ministerialentwurf aus? Dieser betonte in seiner Stellungnahme, auch schon lange eine gesetzliche Neuregelung der Ausländerfrage gefordert zu haben.[673] Weiters stellte man fest, dass der Entwurf sich stark an den bisherigen Erfahrungen im Umgang mit der Beschäftigung von Gastarbeitern und den Kontingentvereinbarungen orientierte.[674] Aus Sicht der Arbeitnehmervertreter entsprach der Entwurf den grundlegenden arbeitsmarktpolitischen, arbeitsrechtlichen, sozialen sowie wirtschaftlichen Anforderungen, die an ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz gestellt wurden, weshalb man sich ihm gegenüber auch positiv äußerte: „Der Österreichische Arbeiterkammertag stimmt daher dem vorliegenden Entwurf grundsätz-

---

667 Vgl. ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Gastarbeiterenquete im Bundesministerium (wie Anm. 433) 4.

668 Siehe Anmerkung 202.

669 Vgl. ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, Nachrichtendienst 1974. Entwurf zum Ausländerbeschäftigungsgesetz (1728/12 f.) vom 16. Mai 1974, 13, im Folgenden zit. als: *ÖGB*, Entwurf zum Ausländerbeschäftigungsgesetz (wie Anm. 669).

670 Siehe Anmerkung 203.

671 Vgl. *Bacher*, Rotation oder Integration (wie Anm. 162) 66.

672 Vgl. ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Gastarbeiterenquete im Bundesministerium (wie Anm. 433) 5.

673 Vgl. AK-Wien – Archiv der Bundesarbeitskammer, Stellungnahme der AK zum Ministerialentwurf über ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz, 1, im Folgenden zit. als: *AK-Wien*, Stellungnahme der AK zum Ministerialentwurf (wie Anm. 673).

674 Vgl. *AK-Wien*, Jahrbuch 1974 (wie Anm. 459) 241.

lich zu".[675] Damit war eine gänzlich andere Bewertung des Ministerialentwurfes als bei den Arbeitgebervertretern gegeben. Nichtsdestotrotz hatten auch die Arbeitnehmervertreter einige Änderungswünsche. Wiederum können an dieser Stelle nur die wesentlichsten Punkte aufgezählt werden. Beispielsweise forderte man eine grundsätzliche sprachliche Änderung der Terminologie des Gesetzes von *Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer* auf *Beschäftigung von Ausländern.* Damit wollte man eine Umgehung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes ausschließen. Die AK fürchtete, dass es ansonsten zu einem Ausweichen auf Werkverträge kommen könnte.[676] Des Weiteren wurde eine Ausdehnung des Geltungsbereiches bei den Heimarbeitern sowie den Artisten, Film- und Fernsehschaffenden und Musikern gefordert, auch wenn diese im Rahmen von Werkverträgen angestellt sein sollten.[677] Verschärfungen forderte man bei der zur Verfügung gestellten Unterkunft, hier sollte die Ortsüblichkeit nicht nur die Ausstattung und Größe, sondern auch die Kosten (Miete, Ablöse etc.) umfassen.[678] Überdies wurde gefordert, bei den Voraussetzungen für die Erteilung der Beschäftigungsbewilligung auch streng auf die weitere Entwicklung des Arbeitsmarktes zu blicken.[679] In diesem Punkt war man gänzlich gegensätzlicher Meinung mit der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, die wiederum nur die gegenwärtige Wirtschaftslage berücksichtigt sehen wollte.[680] Eine Verschärfung forderte man auch dahingehend, dass ein Arbeitgeber keine Beschäftigungsbewilligung für ausländische Arbeitnehmer bekommen sollte, wenn er in den letzten zwei Jahren und nicht wie im Ministerialentwurf im Jahr zuvor einen Gastarbeiter ohne Beschäftigungsbewilligung angestellt hatte.[681] Es ist generell eine Tendenz zur Verschärfung des Entwurfs zu erkennen, denn man regte auch an, die Teilung der Widerrufsgründe in Muss- und Kannbestimmungen aufzuheben und alle Widerrufsgründe für die Beschäftigungsbewilligung als verpflichtend anzusehen:

> Es wird daher angeregt, die Bestimmung so zu formulieren, daß bei Vorliegen der hier angeführten Tatbestände die Beschäftigungsbewilligung zu widerrufen ist.[682]

Einen gemeinsamen Kritikpunkt mit der Bundeskammer gab es an der Aufhebung der Neutralität der Arbeitsmarkverwaltung im Falle eines Streiks.[683] Die Arbeitnehmervertreter standen aber in ihrer Forderung, die Versetzung eines Gastarbeiter von einem streikenden in einen

---

675 *AK-Wien*, Stellungnahme der AK zum Ministerialentwurf (wie Anm. 673) 3.
676 Vgl. *AK-Wien*, Jahrbuch 1974 (wie Anm. 459) 241.
677 Vgl. *AK-Wien*, Jahrbuch 1974 (wie Anm. 459) 241.
678 Vgl. *AK-Wien*, Stellungnahme der AK zum Ministerialentwurf (wie Anm. 673) 6.
679 Vgl. *AK-Wien*, Stellungnahme der AK zum Ministerialentwurf (wie Anm. 673) 6.
680 Vgl. *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 7.
681 Vgl. *AK-Wien*, Stellungnahme der AK zum Ministerialentwurf (wie Anm. 673) 8.
682 *AK-Wien*, Stellungnahme der AK zum Ministerialentwurf (wie Anm. 673) 8-9.
683 Vgl. *AK-Wien*, Stellungnahme der AK zum Ministerialentwurf (wie Anm. 673) 10 sowie vgl. *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 10.

nichtstreikenden Betriebsteil zu verbieten, nicht nur in krassem Gegensatz zu den Arbeitgebervertretern, sondern auch zu den bisherigen Grundsätzen der Kontingentvereinbarungen seit dem Raab-Olah-Abkommen.[684] Sie begründeten dies damit, dass ein streikwilliger Gastarbeiter sonst vom Arbeitgeber gegen seinen Willen versetzt werden könnte. Überdies sah man keine Diskriminierung der ausländischen Arbeitnehmer dadurch, dass ihre Beschäftigungsbewilligungen während eines Streiks ruhend gelegt werden sollten. Aus Sicht des Österreichischen Arbeiterkammertages durften Gastarbeiter also weder versetzt, noch im streikenden Betriebsteil eingesetzt werden.[685] Keine Kritik äußerte der Österreichische Arbeiterkammertag an der Hereinnahme des Kontingentsystems in das Gesetz und an der Regelung, diese als Höchstzahlen auszuführen:

> Er stimmt auch mit dem Entwurf überein, daß über ein festgesetztes Kontingent hinaus, die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung nicht in Betracht kommt.[686]

Damit gab es, neben der positiven Einstellung zu der Verschärfung der Touristenbeschäftigung, einen weiteren großen Auffassungsunterschied im Vergleich zur Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft. Fürchteten die Vertreter der Arbeitgeberseite, dass mit der Regelung der Kontingente als Höchstzahlen die Gewerkschaft die Anzahl der Gastarbeiter diktieren könnte,[687] hegten die Vertreter der Arbeitnehmer die Befürchtung, in diesem Fall würden die Arbeitgeber die Verhandlungen platzen lassen und dann über Einzelgenehmigungsverfahren so viele Gastarbeiter,wie sie wollten, ins Land holen. Aus diesem Grund forderten sie, dass der Bundesminister auch ohne vereinbarte Kontingente Höchstzahlen erlassen konnte.[688] Abschließend gab es noch Bedenken, ob die im Ministerialentwurf enthaltenen Strafen nicht zu gering sein könnten:

> Ob die Strafsätze im vorgesehenen Ausmaß auch tatsächlich die (…) notwendige Wirkung erzielen, oder dieses Ausmaß zu gering ist, wird erst die Praxis zeigen.[689]

Abgesehen von den genannten Hauptkritikpunkten, die durchwegs auf eine Verschärfung des Entwurfes ausgerichtet waren, gab es eine Unzahl an sprachlichen und verständnismäßigen Verbesserungsvorschlägen.

---

684 Siehe Anmerkung 249.
685 Vgl. *AK-Wien*, Stellungnahme der AK zum Ministerialentwurf (wie Anm. 673) 10.
686 *AK-Wien*, Stellungnahme der AK zum Ministerialentwurf (wie Anm. 673) 12.
687 Siehe Anmerkung 644.
688 Vgl. *AK-Wien*, Stellungnahme der AK zum Ministerialentwurf (wie Anm. 673) 12.
689 *AK-Wien*, Stellungnahme der AK zum Ministerialentwurf (wie Anm. 673) 15.

20. Die Verhandlungen der Sozialpartner und des Bundesministeriums für soziale Verwaltung und die daraus resultierende Regierungsvorlage zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer

Aufgrund der beim Bundesministerium für soziale Verwaltung eingelangten Stellungnahmen zu dem Ministerialentwurf fanden nach Abschluss des Begutachtungsverfahrens Besprechungen zur Konsensfindung statt. Die Verhandlungen über eine gemeinsame Regierungsvorlage begannen erst nach der Sommerpause im September des Jahres 1974 und zogen sich danach monatelang bis zum Jahresende hin.[690] An diesen Verhandlungen nahmen neben den Vertretern des genannten Ministeriums für die Arbeitgeberseite Vertreter der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft sowie der Vereinigung Österreichischer Industrieller, für die Arbeitnehmerseite wiederum Vertreter des Österreichischen Gewerkschaftsbundes und des Österreichischen Arbeiterkammertages teil.[691] Bei diesen zähen Verhandlungen wurde versucht, die teils diametral entgegengesetzten Auffassungen zu überbrücken und zu einem gemeinsamen Regierungsentwurf über ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz zu kommen. Der Entscheidungsprozess beim neuen Ausländerbeschäftigungsgesetz war demnach in größtem Maße von den Verhandlungen zwischen den Verbänden bzw. zwischen diesen und dem Ministerium für soziale Verwaltung geprägt.[692] Dass es den Sozialpartnern durchaus ernst war, zeigte etwa eine Stellungnahme des Gewerkschaftspräsidenten Benya bei der am 10. Oktober 1974 stattgefundenen ÖGB-Bundesvorstandssitzung, als er meinte: „…wir müssen schauen, daß das reglementiert wird und daß wir zu einem Ausländerbeschäftigungsgesetz kommen.“[693] Dabei traten aber nochmals klar die unterschiedlichen Sichtweisen zwischen Gewerkschafts- und Wirtschaftsvertretern zu Tage, als Benya scharfe Kritik an den Unternehmervertretern äußerte:

> Und auch hier möchte ich sagen, ist es nicht paradox, wenn die Unternehmer groß reden, so kann es nicht weitergehen und gleichzeitig aber verlangen, es müssen weiter neue Gastarbeiter hereingenommen werden.[694]

Seitens der Gewerkschaftsvertreter stand zu diesem Zeitpunkt bereits klar die Sicherung der Vollbeschäftigung im Mittelpunkt der Verhandlungen über ein neues Ausländerbeschäfti-

---

690 Vgl. *WKÖ*, Jahrbuch 1974 Bd. 2 (wie Anm. 484) 129 sowie vgl. *WKÖ*, Jahrbuch 1974 Bd. 1 (wie Anm. 416) 88.

691 Vgl. *AK-Wien*, Jahrbuch 1974 (wie Anm. 459) 242.

692 Vgl. *Talos/Leichsenring/Zeiner*, Verbände und politischer Entscheidungsprozess (wie Anm. 148) 162.

693 ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, Protokoll über die am 10. Oktober 1974 stattgefundene ÖGB-Bundesvorstandssitzung, 2, im Folgenden zit. als: *ÖGB*, Bundesvorstandssitzung vom 10. Oktober 1974 (wie Anm. 693).

694 *ÖGB*, Bundesvorstandssitzung vom 10. Oktober 1974 (wie Anm. 693) 3.

gungsgesetz.[695] Demgegenüber ging man bei der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft immer noch von einer „Überbeschäftigung“[696] aus und war gegen jede Beschränkung der Gastarbeiterzulassung eingestellt. Diese Ansicht hatte Präsident Sallinger auch im Zuge des Kammertages am 28. Juni 1974 bekräftigt:

> Eine Beschränkung der Gastarbeiterbeschäftigung im gegenwärtigen Zeitpunkt wäre allerdings stabilitätspolitisch und damit wirtschaftlich nicht richtig.[697]

Seitens der Gewerkschaft wurde bei den Verhandlungen Druck gemacht, da man der Ansicht war, ein Gesetz über die Ausländerbeschäftigung werde angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung immer dringender.[698] Auch der Österreichische Arbeiterkammertag drängte auf den Abschluss der Verhandlungen und die Verabschiedung des Gesetzes. Bei der 66. Hauptversammlung am 26. November 1974 verabschiedete man erneut, wie schon bei der 64. Hauptversammlung, einstimmig eine Resolution, in der man sich dafür aussprach.[699] Es stellte sich jedoch heraus, dass sich die Verhandlungen sehr lange und zäh dahinzogen, daher sollte sich Benyas Aussage: „Ein Ausländerbeschäftigungsgesetz werden wir in der Herbstsession beschließen“[700] als schwerer Irrtum erweisen. Was waren nun die Hauptstreitpunkte in den Verhandlungen und wer konnte sich in welchem Bereich durchsetzen? Zur Beantwortung dieser Fragen erscheint ein Vergleich der Ministerialverordnung, der beiden Stellungnahmen und der Regierungsvorlage als beste Lösung. Aus dem Protokoll des Kammertages der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft vom 29. November 1974 ist ersichtlich, dass vor allem die Frage der Touristenbeschäftigung und die Unterkunftsthematik große Streitpunkte in den Verhandlungen darstellten:

> Das Gastarbeiterbeschäftigungsgesetz steht in Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern. Starke Differenzen bestehen noch bezüglich der Touristenbeschäftigung und über die Art der Verpflichtung des Dienstgebers, für eine entsprechende Unterbringung des Gastarbeiters zu sorgen.[701]

Neben diesen beiden Punkten erscheinen anhand der Analyse der beiden oben dargelegten Stellungnahmen noch folgende Themen bei den Verhandlungen sehr relevant gewesen zu sein: Der Einbezug der Entwicklung des Arbeitsmarktes, die geplanten Höchstzahlen, die Widerrufsgründe, der Abbau ausländischer Arbeitnehmer vor Österreichern, die Ruhensbestimmungen bei Streik, die Regelung des Befreiungsscheines sowie schlussendlich noch der angedachte Strafrahmen. Wo also konnten die Arbeitgeber in den Verhandlungen ihre Meinung

---

695 Vgl. *ÖGB*, Bundesvorstandssitzung vom 10. Oktober 1974 (wie Anm. 693) 2.
696 *WKÖ*, Kammertag vom 28. Juni 1974 (wie Anm. 664) 10.
697 *WKÖ*, Kammertag vom 28. Juni 1974 (wie Anm. 664) 9.
698 Vgl. ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, ÖGB-Pressedienst Nr. 178 vom 10. Oktober 1974, 3.
699 Vgl. *AK-Wien*, Jahrbuch 1974 (wie Anm. 459) 33.
700 *ÖGB*, Bundesvorstandssitzung vom 10. Oktober 1974 (wie Anm. 693) 18.
701 *WKÖ*, Kammertag vom 29. November 1974 (wie Anm. 414) 10.

durchsetzen, wo die Arbeitnehmer? Wie sahen generell die wichtigsten Punkte der Regierungsvorlage aus?

Bezüglich der terminologischen Änderung von „ausländischer Arbeitnehmer“[702] auf „Ausländer“[703] berücksichtigte man den Einwand des Österreichischen Arbeiterkammertages, um dadurch einen möglichst umfassenden Geltungsbereich des Gesetzes zu gewährleisten. Die Bundeskammer wiederum konnte sich mit ihrer Forderung, Lehrlinge weiterhin auszunehmen,[704] nicht durchsetzen, die Regierungsvorlage umfasste, wie der Ministerialentwurf, auch Ausländer in einem Ausbildungsverhältnis.[705] Dafür konnte die Arbeitgeberseite die geforderte Ausnahme der ausländischen Arbeitnehmer in der See- und Binnenschifffahrt sowie für Praktikanten und Volontäre erreichen.[706] Eine Verschärfung konnte wiederum die Arbeitnehmerseite dahingehend erzielen, dass die Ausnahme für Künstler etc. maximal drei Tage und nicht mehr eine Woche gelten sollte.[707] Was die Frage betraf, ob bei den Voraussetzungen für die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung nur die gegenwärtige Lage oder auch die zukünftige Entwicklung des Arbeitsmarktes miteinbezogen werden sollte, konnten sich ebenfalls die Arbeitnehmer durchsetzen. Daher blieb in der Regierungsvorlage bei den Voraussetzungen für die Vergabe von Beschäftigungsbewilligungen auch die zukünftige Entwicklung des Arbeitsmarktes berücksichtigt.[708]

Auch bei einem weiteren Streitpunkt bezüglich der Voraussetzungen für eine Beschäftigung konnte sich die Arbeitnehmerseite durchsetzen. Dies betraf die so wichtige Frage der Unterkunft. Dem Antrag auf eine Beschäftigungsbewilligung musste eine rechtsverbindliche Erklärung des Unterkunftsgebers beigefügt werden, dass der Gastarbeiter über eine ortsübliche Unterkunft verfügen würde. Im neuen Gesetzesentwurf wurde bei der Frage der Ortsüblichkeit gemäß der Forderung des Österreichischen Arbeiterkammertages nun neben der Größe und Ausstattung auch das „Benützungsentgelt“[709] aufgenommen.[710] Dieses durfte „...im Verhältnis zur Art der Unterkunft und damit zum Wert der Leistung in keinem auffallenden Mißverhältnis stehen.“[711] Daneben musste der Arbeitgeber auch noch bestätigen, dass ihm keine

---

702 *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 1.
703 *AK-Wien*, Stellungnahme der AK zum Ministerialentwurf (wie Anm. 673) 4.
704 Siehe Anmerkung 639.
705 Vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage 1451, Bundesgesetz vom XXXXXXX, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz AulsBG) 1, im Folgenden zit. als: Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705).
706 Siehe Anmerkung 640 und vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 1-2.
707 Siehe Anmerkung 677 und vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 2.
708 Vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 2.
709 Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 2.
710 Siehe Anmerkung 678.
711 Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 2.

Gründe bekannt waren, die gegen die Angaben des Unterkunftsgebers sprachen.[712] Die Arbeitgeberseite wollte ja in ihrer Stellungnahme lediglich die verpflichtende Angabe der Adresse im neuen Gesetz festgeschrieben haben. Mit der nun gefundenen strengen Regelung in der Regierungsvorlage wollte man sichtlich der Ghettobildung und der schlechten Unterbringung vieler Gastarbeiter – wie sie die beiden oben genannten wissenschaftlichen Studien darlegten – einen Riegel vorschieben. In einem Punkt, bei der Unterkunftsfrage, durfte jedoch die Arbeitgeberseite einen Verhandlungserfolg für sich verbuchen, ab sofort konnte der Bundesminister per Verordnung die Beibringung der Unterkunftsbestätigung erlassen, „…wenn es sich um Ausländer handelte, bei denen (…) angenommen werden kann, daß sie über für Inländer ortsübliche Unterkünfte verfügen."[713] Gemeint waren in diesem Fall höhere Angestellte und keine klassischen Gastarbeiter aus Jugoslawien oder der Türkei. Des Weiteren durfte – wie bereits im Ministerialentwurf vorgesehen – auch in der Regierungsvorlage die Beschäftigung nicht bereits begonnen haben, dies bedeutete eine klare Abkehr von der liberalen Regelung der 1960er-Jahre. Gegen diese strengere Regelung hatte sich die Bundeskammer in ihrer Stellungnahme „mit allem Nachdruck"[714] ausgesprochen, konnte jedoch nur einige Ausnahmen erreichen. In der Frage des Verbots der Beschäftigung von Gastarbeitern – sollte der Arbeitgeber solche in den letzten zwölf Monaten widerrechtlich angestellt haben – kam es weder zu der von der Arbeitnehmerseite geforderten Ausdehnung auf zwei Jahre[715] noch zu der von der Bundeskammer geforderten gänzlichen Streichung dieser Passage.[716] Jedoch konnte sich die Bundeskammer dahingehend durchsetzen, dass nun in der Regierungsvorlage eine sinngemäß gleiche Regelung auch für den ausländischen Arbeitnehmer enthalten war.

Wie sahen die Regelung der Kontingente und die wichtige Frage der Höchstzahlen aus? Der Bundesminister konnte Kontingente erlassen, wenn sich die Sozialpartner darauf einigten und auch wenn diese zu keiner Einigung kamen, so wie es die Arbeitnehmerseite gefordert hatte.[717] Innerhalb des Rahmens der Kontingente konnte wie bisher von den Arbeitsämtern angenommen werden, dass „…die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes die Beschäftigung zuläßt und wichtige öffentliche der gesamtwirtschaftliche Interessen nicht entgegenstehen."[718] In gewissen Fällen durften über bestehende Kontingente hinaus, egal auf welche der beiden oben genannten Arten diese zu Stande gekommen waren, Beschäftigungsbewilligungen erteilt werden. Dies war u.a. dann möglich, wenn der ausländische Arbeitnehmer zur Erhaltung der

712 Vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 2.
713 Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 3.
714 *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 6.
715 Siehe Anmerkung 681.
716 Vgl. *WKÖ*, Stellungnahme der BWK (wie Anm. 633) 7.
717 Siehe Anmerkung 688 und vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 5.
718 Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 2.

Arbeitsplätze von inländischen Arbeitnehmern notwendig war, wenn er in einem Betrieb arbeiten sollte, der in einer strukturell gefährdeten Gegend neu gegründet worden war, oder wenn er im Bereich der Gesundheits- und Wohlfahrtspflege tätig werden sollte.[719] Der Punkt der Gesundheits- und Wohlfahrtspflege war bereits in dem Erlass vom 1. März 1974 enthalten.[720] Es ist also festzuhalten, dass unter gewissen Umständen eine Beschäftigung über die Kontingente hinaus möglich war. Diese waren also nur bedingt als Höchstzahlen anzusehen. Deshalb sah die Regierungsvorlage daneben auch explizite Höchstzahlen vor. Diese durfte der Bundesminister für soziale Verwaltung erlassen, wenn es „…öffentliche oder gesamtwirtschaftliche Interessen, insbesondere im Bereich der Bevölkerungspolitik und der Infrastruktur erfordern…“.[721] Über diese erlassenen Höchstzahlen hinaus gab es aber nochmals die Möglichkeit, an Gastarbeiter „…bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände in Einzelfällen Beschäftigungsbewilligungen [zu] erteilen.“[722] Daneben konnten durch den Bundesminister auch per Verordnung Ausnahmen für die Höchstzahlen festgelegt werden.[723] Es bleibt daher bezüglich der sehr strittigen Frage der Kontingente als Höchstzahlen, wie dies der Ministerialentwurf noch vorgesehen hatte,[724] festzuhalten, dass hier der Bundeskammer eine sehr starke Aufweichung des ursprünglichen Unbedingtheitscharakters gelungen war. Einen weiteren Verhandlungserfolg konnten die Arbeitgebervertreter dahingehend erzielen, dass das ärztliche Attest auch innerhalb einer gewissen Frist nachgereicht werden konnte,[725] wie sie dies in ihrer Stellungnahme bereits gefordert hatten.[726] Welche Maßnahmen sah das Gesetz bei Streik und Abbau von Arbeitnehmern aus? Auch hier gab es unterschiedliche Ansichten zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite. Im Falle eines Streiks durften für den betroffenen Betrieb keine Beschäftigungsbewilligungen seitens der Arbeitsämter ausgegeben werden.[727] Die Arbeitsmarktverwaltung war also weiterhin nicht neutral, obwohl dies sowohl die Arbeitnehmer als auch die Arbeitgeber kritisiert hatten.[728] Des Weiteren mussten, trotz der Kritik der Bundeskammer, im Sinne des Raab-Olah-Abkommens Ausländer vor Österreichern abgebaut werden.[729] Die Regelung, dass Gastarbeiter in einen nicht vom Streik betroffenen Betriebsteil versetzt werden konnten, war nicht mehr enthalten, ein Verhandlungserfolg der Arbeitneh-

---

719 Vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 3.
720 Siehe Anmerkung 455.
721 Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 6.
722 Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 3
723 Vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 3.
724 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 17.
725 Vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 4.
726 Siehe Anmerkung 642.
727 Vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 5.
728 Siehe Anmerkung 683.
729 Siehe Anmerkung 249 und vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 4.

merseite, die diese Möglichkeit stark kritisiert hatte.[730] Einen weiteren Verhandlungserfolg, wohl der Gewerkschaft, gab es dahingehend, dass die Beschäftigungsbewilligung in bestimmten Fällen mit „…weiteren Auflagen, insbesondere zur Durchführung und Unterstützung von Maßnahmen arbeitsmarktpolitischer oder berufsförderlicher Art…“[731] verbunden werden konnte. Diese Regelung erinnert stark an das Konzept der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“[732] der Gewerkschaft aus dem Jahr 1959. Einen Erfolg konnten wiederum die Arbeitgeber dahingehend erzielen, dass die Widerrufsgründe für die erteilte Beschäftigungsbewilligung weiterhin in Kann- und Mussbestimmungen aufgeteilt blieben und nicht – wie vom Österreichischen Arbeiterkammertag gefordert[733] – alle als Mussbestimmungen ausgeführt wurden. Weiterhin musste der Arbeitgeber für die geplante Anwerbung eines Ausländers aus dessen Heimatland beim zuständigen Arbeitsamt eine Sicherungsbescheinigung beantragen. Diese Sicherungsbescheinigung bescheinigte dann in Folge den fremdenpolizeilichen Behörden, dass für diese Anzahl an Gastarbeitern, bei Vorliegen der Voraussetzungen, eine Beschäftigungsbewilligung in Österreich ausgestellt wird.[734] Die Sicherungsbescheinigung musste, entgegen der Forderung der Arbeitgeberseite, weiterhin vor der Einreise des Ausländers beantragt werden.[735] Einen wichtigen Verhandlungserfolg konnten die Arbeitgebervertreter jedoch in der Frage der Einschränkung der Touristenbeschäftigung für sich verbuchen. Ein Verbot in diesem Bereich durch den Sozialminister war nur mehr dann möglich, wenn eine Überlastung der Infrastruktur oder eine Gefährdung der Volksgesundheit drohte, bzw. zur Einhaltung der angeordneten Höchstzahlen. In diesen Fällen sowie auf Basis eines Regierungsübereinkommens oder eines gemeinsamen Antrages der Bundeskammer und der Gewerkschaft konnte der Sozialminister per Verordnung festlegen, dass Gastarbeiter in ihrem Heimatland angeworben werden mussten, damit sie eine Beschäftigungsbewilligung erhielten. Aufgrund dieses Ergebnisses konnten auch in Zukunft im Regelfall innerhalb der ausverhandelten Kontingente Touristen beschäftigt werden.[736] Man war nämlich, seitens der Arbeitgeber, davon überzeugt, dass trotz steigender Gastarbeiterzahlen zu wenige Arbeitskräfte vorhanden wären.[737]

In der Frage des Befreiungsscheines kam es zu einer deutlichen Verschärfung des Ministerialentwurfs, denn nunmehr war eine mindestens achtjährige ununterbrochene Beschäftigung in Österreich notwendig und nicht mehr nur fünf Jahre. Als Erleichterung wurden jedoch sehr

---

730 Siehe Anmerkung 685.
731 Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 4.
732 Siehe Anmerkung 202.
733 Siehe Anmerkung 682.
734 Vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 5.
735 Vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 8.
736 Vgl. *WKÖ*, Jahrbuch 1974 Bd. 1 (wie Anm. 416) 89.
737 Vgl. *WKÖ*, Kammertag vom 28. Juni 1974 (wie Anm. 664) 9.

weitreichende Anrechnungen, etwa Mutterschutz aber auch Arbeitslosengeldbezug bis zu 15 Monaten, vereinbart. Die Gültigkeit des Befreiungsscheins war weiterhin auf zwei Jahre beschränkt.[738] Wie bereits in der reichsdeutschen Verordnung sowie im Ministerialentwurf vorgesehen,[739] konnte der Bundesminister für soziale Verwaltung den Geltungsbereich des Befreiungsscheines berufsmäßig einschränken, wenn „…öffentliche oder gesamtwirtschaftliche Interessen…“[740] dies erforderten. Betriebsentsandte Ausländer, welche von einer ausländischen Firma ohne Sitz in Österreich entsandt worden waren, benötigten weiterhin eine Beschäftigungsbewilligung, wenn die Montagearbeiten länger als drei Monate dauerten.[741] Diese Regelung blieb gleich wie bereits im Ministerialentwurf vorgesehen.[742] Insgesamt kam es in diesem Punkt jedoch zu einer sehr detaillierten Ausformung, die die Arbeitnehmerseite gefordert hatte. Über Anträge generell, etwa eine Beschäftigungsbewilligung, entschied das jeweils zuständige Arbeitsamt. Dies galt auch bei Widerruf der Sicherungsbescheinigung, des Befreiungsscheines und der Beschäftigungsbewilligung. Vor der Ausstellung einer Sicherungsbescheinigung, vor dem Widerruf einer Beschäftigungsbewilligung sowie vor Ausstellung oder Widerruf eines Befreiungsscheines mussten jedoch die „...zuständigen kollektivvertragsfähigen Berufsvereinigungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer…“[743] angehört werden. Damit war eine Einbindung der Sozialpartner sichergestellt. Bei Berufungen gegen Entscheidungen des Arbeitsamtes war das jeweilige Landesarbeitsamt zuständig, nachdem dort der Verwaltungsausschuss angehört worden war. Eine weitere Berufungsmöglichkeit gab es nicht.[744] Diese Verwaltungsausschüsse bei den Landesarbeitsämtern waren bereits in der reichsdeutschen Verordnung vorgesehen gewesen.[745]

Wie bereits im Ministerialentwurf vorgesehen,[746] wurde ein Ausländerausschuss in der Regierungsvorlage verankert. Dieser sollte in „…den in diesem Bundesgesetz vorgesehenen und allen anderen Angelegenheiten der Ausländerbeschäftigung von grundsätzlicher Bedeutung…“[747] angehört werden. Angesiedelt war er beim Bundesministerium für soziale Verwaltung und setzte sich aus zwei Vertretern des Österreichischen Arbeiterkammertages, einem Vertreter des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, zwei Vertretern der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und einem Vertreter der Vereinigung Österreichischer Industrieller

---

738 Vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 6-7.
739 Siehe Anmerkung 61 und vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 23.
740 Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 7.
741 Vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 7.
742 Siehe Anmerkung 621.
743 Vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 8.
744 Vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 8.
745 Siehe Anmerkung 63.
746 Vgl. *BMfsV*, Ministerialentwurf 1974 (wie Anm. 599) 27.
747 Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 9.

zusammen.[748] Damit handelte es sich erneut um eine paritätisch besetzte Institution, mit der der Einfluss der wichtigsten Arbeitnehmer- und Arbeitgebervereinigungen bzw. Kammern auf die Ausländerbeschäftigung festgeschrieben wurde. Ein letzter großer Knackpunkt in den Verhandlungen war die Frage des Strafausmaßes bei Verletzung der Bestimmungen des Gesetzes. Hier blieb die von verschiedenen Strafsummen höchstmögliche Strafe bei 60.000 ATS im Wiederholungsfall[749] und wurde daher, entgegen der Forderung der Bundeskammer, nicht verringert. Schlussendlich enthielt die Regierungsvorlage noch weitreichende Übergangsbestimmungen von einem Jahr nach Verabschiedung sowie die endgültige Aufhebung der reichsdeutschen Verordnung aus 1933.[750] Gemäß der Erläuterungen zu der Regierungsvorlage sollte diese sowohl dem Schutz der österreichischen als auch der ausländischen Arbeitnehmer dienen,[751] aus kritischer Perspektive lässt sich aber unzweifelhaft eine Bevorzugung der österreichischen Arbeitnehmer erkennen.

Es erscheint logisch, dass bei dem Kompromiss nicht jeder seine Interessen hundertprozentig durchsetzen konnte, weshalb die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft das neue Gesetz – trotz ihrer schlussendlichen Zustimmung – als Beispiel eines „…vordringenden Staatseinflusses auf die Privatwirtschaft“[752] bezeichnete. Aus dem Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft für das Jahr 1975 ist zu erfahren, dass die Verhandlungen langwierig gewesen waren und daher erst Ende 1974 abgeschlossen werden konnten.[753] Genaueres erfährt man aus den Unterlagen der 61. Präsidialsitzung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft vom 20. Dezember 1974. Daraus geht hervor, dass zu diesem Zeitpunkt die Verhandlungen über eine gemeinsame Regierungsvorlage bereits abgeschlossen waren. Wenige Tage zuvor hatte die *Sozialpolitische Abteilung* der Kammer den Abschlussbericht der Verhandlungen überbracht. Diesem war deutlich zu entnehmen, dass die zwei Hauptstreitpunkte bei den Verhandlungen die Frage der Touristenbeschäftigung und die Bereitstellung von Unterkünften gewesen sein mussten.

> Der Bericht der Sozialpolitischen Abteilung vom 17.12.1974 über das Ergebnis der Expertenverhandlungen für ein Ausländerbeschäftigungsgesetz wird genehmigend zur Kenntnis genommen. Dies gilt insbesondere für die nunmehr in Aussicht genommenen Regelungen betreffend die Bereitstellung von Unterkünften für ausländische Arbeitnehmer sowie das sogenannte Touristenverbot.[754]

---

748 Vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 9.
749 Vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 10.
750 Vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 11-12.
751 Vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 15.
752 *WKÖ*, Jahrbuch 1975 Bd. 1 (wie Anm. 480) 28.
753 Vgl. Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft 1975. Tätigkeitsbericht der Bundeswirtschaftskammer (Bd. 2, Wien 1976) 143, im Folgenden zit. als: *WKÖ*, Jahrbuch 1975 Bd. 2 (wie Anm. 753).
754 Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, 61. Präsidialsitzung der Bundeskammer am Freitag, dem 20. Dezember 1974, 8.00 Uhr (Präs. 210/1974 RZ 04111).

Bei einer abschließenden Beurteilung der Verhandlungen wird deutlich, dass sich eher die Arbeitnehmerseite durchgesetzt hat. Wohl konnten die Arbeitgeber in einigen Punkten wichtige Erfolge für sich verbuchen, etwa in der Abschwächung des Verbots der Touristenbeschäftigung oder bei den Höchstzahlen, aber tendenziell lag ein leichter Vorteil bei den Arbeitnehmervertretern. Dies war wohl auch durch die ideologische Nähe des Bundesministers für soziale Verwaltung begünstigt. Der usprüngliche Ministerialentwurf kam den Ansichten der Arbeitnehmervertreter einfach viel mehr entgegen, sodass diese in den Verhandlungen keine große Anzahl an wesentlichen Änderungen fordern mussten. Die Arbeitgeber wiederum hatten viel weitgehendere Änderungswünsche. Wenn man voraussetzt, dass für jeden erzielten Verhandlungserfolg ein Entgegenkommen gegenüber der jeweils anderen Seite in einem anderen strittigen Punkt notwendig war, wird klar, dass die Arbeitnehmer eine bessere Verhandlungsposition hatten. Sie konnten sich die wenigen Zugeständnisse an die Arbeitgeber leisten, da ihnen ja die vorliegende Ministeralvorlage insgesamt sehr viel mehr entsprach. Die Ergebnisse der Verhandlungen wurden schlussendlich zu der neuen Regierungsvorlage verarbeitet, deren wichtigste Regelungen gerade dargelegt worden sind.[755]

Abseits der Verhandlungen der Sozialpartner mit dem Bundesministerium für soziale Verwaltung über eine gemeinsame Regierungsvorlage hatten natürlich auch noch andere Institutionen Stellungnahme zum ursprünglichen Ministerialentwurf abgegeben und versucht, Einfluss auf das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz zu nehmen. Erwähnenswert erscheint hiebei eine Eingabe des Hochkommissärs der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge. Am 5. März 1975 richtete dieser an den Sektionschef des Bundesministeriums für soziale Verwaltung Franz Lehner ein Schreiben, in dem er Abänderungen des geplanten Ausländerbeschäftigungsgesetztes einmahnte. Er wies darauf hin, dass nach § 14 der Regierungsvorlage der Bundesminister eine Verordnung erlassen konnte, wonach eine Beschäftigungsgenehmigung nur an jene Ausländer vergeben werden durfte, die im Heimatstaat angeworben worden waren. Flüchtlinge, die laut der Genfer Konvention als solche anerkannt waren und dauerhaft in Österreich bleiben durften, blieben zwar vom Gesetz generell ausgenommen, aber für all jene, über deren Status noch nicht entschieden worden war, bedeutete diese Verordnung dann eine Verschärfung zur bisher gängigen Praxis. Gleiches galt für jene Flüchtlinge, die zwar nicht als solche im Sinne der Genfer Konvention anerkannt worden waren, aber aus humanitären Gründen nicht abgeschoben wurden.[756] Beide genannten Gruppen konnten bisher einer Arbeit in Öster-

[755] Vgl. *AK-Wien*, Jahrbuch 1974 (wie Anm. 459) 242.

[756] Vgl. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1975, Schreiben des Hochkommissärs der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge vom 5. März 1975 an Sektionschef Dr. Franz Lehner, Karton 66.

reich nachgehen, für sie wäre diese Verordnung auf Basis des neuen Gesetzes nachteilig. Die betreffende Stelle im Gesetz wurde zwar nicht mehr geändert – der Zeitpunkt der Eingabe war eindeutig zu spät, die Regierungsvorlage war schon durch den Ministerrat abgesegnet worden –, aber in einem Antwortschreiben wurde dem Hochkommissär versichert, dass man im Fall der Erlassung einer solchen Verordnung den betreffenden Personenkreis natürlich ausnehmen werde:

> …würde im Falle der Erlassung einer solchen Verordnung die Möglichkeit bestehen Personen (…) in Würdigung der bei diesem Personenkreis gegebenen besonderen Umstände vom Wirkungsbereich der Verordnung auszunehmen und damit der Situation dieser Personen Rechnung zu tragen.[757]

21. Die Absegnung der Regierungsvorlage durch den Ministerrat

Am 21. Jänner 1975 wurde die Regierungsvorlage über ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz im 148. Ministerrat als Tagesordnungspunkt 13 behandelt.[758] Hält man sich vor Augen, dass bis zu diesem Moment seit 1941 eine reichsdeutsche Verordnung aus dem Jahr 1933 in Kraft war, erscheint es in Anbetracht des langen (Verhandlungs-)Weges bis zu dieser Regierungsvorlage als beinahe beschämend, dass die Ministerratssitzung gerade einmal 27 Minuten dauerte. Die Sitzung fand von 10:16 bis 10:43 im Ministerratssaal im Bundeskanzleramt statt. Bevor man sich geschäftlichen Dingen zuwenden konnte, musste noch Bundeskanzler Bruno Kreisky zu seinem baldigen Geburtstag gratuliert werden.[759] Dieser führte auch während der Ministerratssitzung, bei der alle Minister vollständig anwesend waren, den Vorsitz. Der 13. Punkt der Tagesordnung war nun die Verabschiedung der Regierungsvorlage:

> Bericht des Bundesministers für soz. Verwaltung, ZL. 35.401/2-17a/74, betr. Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz AuslBG).[760]

Der zuständige Bundesminister für soziale Verwaltung Rudolf Häuser, der gleichzeitig Vizekanzler war, hielt einen Vortrag vor dem Ministerrat, in dem er nochmals die Entstehung sowie die wichtigsten Punkte der Regierungsvorlage zusammenfasste. Er erläuterte, dass mit dieser Regierungsvorlage nun endlich die reichsdeutsche Verordnung vom 23. Jänner 1933 ersetzt werden sollte. Des Weiteren legte der Sozialminister dar, der Gesetzesentwurf baue

---

757 Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1975, Antwortschreiben an den Hochkommissär der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge vom 4. April 1975, 35.401/2-III/2/1975 Karton 66.

758 Vgl. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, Bundeskanzleramt, Ministerratsprotokolle 2. Republik Kreisky II, Ministerratsprotokoll Nr. 148, Karton 382, im Folgenden zit. als: ÖSTA/AdR, Bundeskanzleramt, 1975, Ministerratsprotokoll Nr. 148 (wie Anm. 758).

759 Vgl. ÖSTA/AdR, Bundeskanzleramt, 1975, Ministerratsprotokoll Nr. 148 (wie Anm. 758).

760 ÖSTA/AdR, Bundeskanzleramt, 1975, Ministerratsprotokoll Nr. 148 (wie Anm. 758).

auf den „…Grundsätzen auf, die seit dem Jahre 1962 (…) in den jährlich abgeschlossenen Grundsatzvereinbarungen über die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte (Kontingent-Vereinbarung)…“[761] vereinbart worden waren. Aus diesem Grund übernehme der Gesetzesentwurf auch das System der durch die zuständigen kollektivvertragsfähigen Berufsvereinigungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer vereinbarten Kontingente und stelle diese nunmehr endlich auf eine gesetzliche Basis.[762] Wesentlich erschien Häuser auch der Hinweis darauf, dass nunmehr per Verordnung durch den Bundesminister für soziale Verwaltung Höchstzahlen für die Anzahl ausländischer Arbeitnehmer – entweder für das gesamte Bundesgebiet oder aber auch nur für den Bereich eines Landesarbeitsames – festgelegt werden konnten.[763] Des Weiteren wies Häuser seine Kollegen auf die Vereinfachung hin, dass nunmehr nur mehr eine Beschäftigungsbewilligung für den Arbeitgeber erforderlich sei, die bisherige Arbeitserlaubnis für den ausländischen Arbeitnehmer entfiel ab sofort. Als wesentliche Antragserfordernisse nannte Häuser nochmals die „Sicherstellung einer ortsüblichen Unterkunft für den ausländischen Arbeitnehmer durch den Arbeitgeber“ [764] sowie die notwendige ärztliche Untersuchung. Schlussendlich betonte Häuser, durch die paritätisch zusammengesetzten Verwaltungsausschüsse sowie den Ausländerausschuss würden die „…Interessen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer im Zusammenhang mit Fragen am Sektor der Ausländerbeschäftigung gewahrt…“.[765] Nach Abschluss seines kurzen Vortrags stellte Häuser den Antrag, der Ministerrat möge beschließen den Gesetzesentwurf samt Erläuterungen dem Nationalrat vorzulegen.[766] Diesem Antrag wurde dann auch vom Ministerrat stattgegeben, wie aus dem Punkt 24 des Beschlussprotokolls über die Sitzung zu erfahren ist:

> Nach dem Bericht des Bundesministers für soz. Verwaltung, ZL. 35.401/2-17a/74, betr. Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz), beschließt der Ministerrat antragsgemäß. [767]

Nach den langwierigen Verhandlungen war dieser Beschluss der Bundesregierung der Gewerkschaft sowohl eine Pressemeldung als auch eine interne Benachrichtigung[768] wert. Dabei stellte der Bundesvorstand des Österreichischen Gewerkschaftsbundes nicht ohne „Genugtu-

---

[761] Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, Bundeskanzleramt, 1975, Vortrag an den Ministerrat bezüglich des Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG), ZL. 35.401/2-17a/1974, Karton 382, 1, im Folgenden zit. als: ÖSTA/AdR, Bundeskanzleramt, 1975, Vortrag an den Ministerrat (wie Anm. 761).

[762] Vgl. ÖSTA/AdR, Bundeskanzleramt, 1975, Vortrag an den Ministerrat (wie Anm. 761) 2.

[763] Vgl. ÖSTA/AdR, Bundeskanzleramt, 1975, Vortrag an den Ministerrat (wie Anm. 761) 2.

[764] ÖSTA/AdR, Bundeskanzleramt, 1975, Vortrag an den Ministerrat (wie Anm. 761) 3.

[765] ÖSTA/AdR, Bundeskanzleramt, 1975, Vortrag an den Ministerrat (wie Anm. 761) 3.

[766] Vgl. ÖSTA/AdR, Bundeskanzleramt, 1975, Vortrag an den Ministerrat (wie Anm. 761) 3.

[767] ÖSTA/AdR, Bundeskanzleramt, 1975, Ministerratsprotokoll Nr. 148 (wie Anm. 758).

[768] Vgl. ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, Nachrichtendienst 1975. Ministerrat beschloß Ausländerbeschäftigungsgesetz (1763/ 8 ff.) vom 30. Jänner 1975.

ung“[769] fest, dass nun endlich eine gesetzliche Regelung der Ausländerbeschäftigung in Aussicht war und forderte eine ehestmögliche Beschließung der Regierungsvorlage durch die gesetzgebenden Körperschaften. Diese sollte bald folgen.

22. Die Behandlung und Verabschiedung der Regierungsvorlage 1451 im Parlament

22.1. Die Behandlung der Regierungsvorlage 1451 im Sozialausschuss am 11. März 1975

Bereits einen Tag nach der Beschlussfassung im Ministerrat, d.h. am 22. Jänner 1975, langte die Regierungsvorlage als Beilage 1451 der stenographischen Protokolle des Nationalrats der XIII Gesetzesperiode im Nationalrat ein.[770] In der folgenden Sitzung am 23. Jänner 1975 wurde die Regierungsvorlage vom Präsidenten des Nationalrates dem Ausschuss für soziale Verwaltung zugewiesen.[771] Der Ausschuss befasste sich mit der Regierungsvorlage in seiner Sitzung vom 11. März 1975.[772] An der Debatte im Ausschuss beteiligten sich insgesamt zehn Abgeordnete sowie der Bundesminister für soziale Verwaltung selbst. Fünf Abgeordnete brachten gemeinsam, aber in jeweils verschiedener Zusammensetzung vier Abänderungsanträge zu den § 4, 14, 22 und 34 der Regierungsvorlage ein. Die Regierungsvorlage wurde in der anschließenden Abstimmung im Sozialausschuss, unter Bedachtnahme der eingebrachten gemeinsamen Abänderungsanträge teils einstimmig, teils mit Stimmenmehrheit angenommen. Zwei Abänderungsanträge des Vorarlberger FPÖ-Abgeordneter Werner Melter zu den § 3 und 15 erhielten im Ausschuss keine Mehrheit. Welcher Art und Weise waren nun die vier abgesegneten Abänderungen an der Regierungsvorlage? Die Abänderung an § 4 war lediglich formaler Natur, hatte aber keine inhaltlichen Auswirkungen. In ihr wurde die Regelung, dass das Benützungsentgelt für die Unterkunft des Gastarbeiters nicht in einem auffallenden Missverhältnis zu der Art der Unterkunft stehen durfte, als eigener 14. Punkt der Voraussetzungen für eine Beschäftigungsbewilligung angeführt. Damit wurde die Frage der Verhältnismäßigkeit des Benützungsentgeltes von der rechtsverbindlichen Bestätigung der Unterkunft ge-

769 ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, ÖGB-Pressedienst Nr. 15 vom 6. Februar 1975.

770 Vgl. Parlamentsarchiv, Stenographisches Protokoll der 134. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (XIII. Gesetzgebungsperiode) am Mittwoch 22. Jänner 1975, 13000.

771 Vgl. Parlamentsarchiv, Stenographisches Protokoll der 135. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (XIII. Gesetzgebungsperiode) am Donnerstag 23. Jänner 1975, 13123.

772 Vgl. Parlamentsarchiv, Bericht des Ausschusses für soziale Verwaltung 1510 über die Regierungsvorlage (1451 der Beilagen); Bundesgesetz, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG) 1, im Folgenden zit. als: Parlamentsarchiv, Bericht des Ausschusses für soziale Verwaltung 1510 (wie Anm. 772).

trennt.[773] An der praktischen Handhabung änderte sich durch diese separate Anführung aber nichts.

Die zwei Änderungen an den § 14 und 22 brachten jedoch sehr wohl wichtige inhaltliche Änderungen. Nach der ursprünglichen Regierungsvorlage konnte der Sozialminister unter gewissen Umständen die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung per Verordnung von einer Anwerbung des Gastarbeiters in seinem Heimatsstaat abhängig machen. Eine Möglichkeit dafür war ein gemeinsamer Antrag der Bundeskammer und des Österreichischen Gewerkschaftsbundes.[774] In der nunmehr abgeänderten Version des Gesetzesentwurfs konnte auch die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreich gemeinsam mit der Gewerkschaft einen solchen Antrag einbringen.[775] Eine ähnliche Änderung gab es bei der Zusammensetzung des Ausländerausschusses, hier war nun nach der abgeänderten Version die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs ebenfalls mit einem Mitglied vertreten. Im Gegenzug, damit das paritätische Gleichgewicht gewahrt blieb, erhielt die Gewerkschaft einen Vertreter mehr.[776] Beide Abänderungen zeigen deutlich, dass sich die Vertreter des in der ÖVP mächtigen Bauernbundes bei den Verhandlungen im Bundesministerium für soziale Verwaltung übergangen gefühlt haben müssen. Sie waren daran nicht beteiligt und daher ursprünglich in der Regierungsvorlage auch nicht berücksichtigt gewesen. Dieser Umstand wurde aus Sicht der Landwirtschaftsvertreter nun im Ausschuss für soziale Verwaltung bereinigt. Die letzte Abänderung betraf den Paragrafen 34 und legte das Inkrafttreten des Gesetzes mit dem 1. Jänner 1976 fest. Nur der Ausländerausschuss sollte sich gleich mit „…Ablauf des Tages der Kundmachung…“[777] konstituieren. Es erscheint nicht verwunderlich, dass die Regierungsvorlage nur in wenigen Punkten vom zuständigen Ausschuss für soziale Verwaltung des Nationalrates abgeändert wurde, waren doch in diesem zum Teil die vormaligen Sozialpartnervertreter nun als Parlamentarier tätig. Die beiden abgelehnten Vorschläge der FPÖ im Ausschuss sahen vor, dass man angeworbene Gastarbeiter bereits vor der Erteilung der Beschäftigungsbewilligung arbeiten lassen dürfe sowie allen Gastarbeitern, die bereits in eine österreichische Familie eingeheiratet hatten, eine rechtliche Besserstellung auf dem Arbeitsmarkt zu zubilligen.[778]

---

773 Vgl. Parlamentsarchiv, Bericht des Ausschusses für soziale Verwaltung 1510 (wie Anm. 772) 4-5.
774 Vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 6.
775 Vgl. Parlamentsarchiv, Bericht des Ausschusses für soziale Verwaltung 1510 (wie Anm. 772) 8.
776 Vgl. Parlamentsarchiv, Bericht des Ausschusses für soziale Verwaltung 1510 (wie Anm. 772) 11.
777 Vgl. Parlamentsarchiv, Bericht des Ausschusses für soziale Verwaltung 1510 (wie Anm. 772) 14.
778 Vgl. *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 185.

22.2. Die Beschlussfassung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes im Nationalrat am 20. März 1975

Am 20. März 1975 in der 140. Sitzung des Nationalrates fanden die zweite und dritte Lesung über das Ausländerbeschäftigungsgesetz statt.[779] Dabei wurde über die nunmehr abgeänderte Regierungsvorlage debattiert. Vor Beginn der Debatte berichtete der SPÖ-Mandatar Franz Willinger über die Sitzung des Ausschusses für soziale Verwaltung. Er legte in seinem Bericht nochmals die wesentlichsten Ergebnisse der Ausschusssitzung dar, welche bereits im vorhergehenden Kapitel besprochen wurden und daher hier nicht wiederholt werden. Abschließend stellte er den Antrag „…der Nationalrat wolle dem dem Ausschußbericht angeschlossenen Gesetzesentwurf die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.“[780] Im Anschluss an diesen Antrag begann die Debatte im Nationalrat. Es ist an dieser Stelle nicht notwendig, die gesamte Debatte darzulegen, da in dieser vieles gebracht wurde, was im Zuge dieser Arbeit bereits sehr ausführlich dargelegt wurde. Daher sollen lediglich die wesentlichsten Aspekte der Debatte wiedergegeben werden. Der erste Redner war der leitende ÖGB-Sekretär und eben gleichzeitige SPÖ-Abgeordnete Erich Hofstetter. Er verwies auf die Schwierigkeiten, die es zu meistern gegolten hatte, um zu diesem Gesetz zu kommen. Den Kern der Schwierigkeiten sah er überaus treffend in der „…sehr differenzierten Auffassung der betroffenen Interessensvertretungen – in diesem Fall des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, des Arbeiterkammertages und der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft…“.[781] Hofstetter sprach bezüglich der Dauer der sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen gar von einer „zwölfjährigen Verhandlungsdauer“.[782] Davon auszugehen, dass seit 1962 durchgehend intensive Verhandlungen stattgefunden hätten, ist zweifelsohne falsch, obgleich es sicher immer wieder zu ergebnislosen Verhandlungen gekommen sein mag. Die Differenzen lagen seiner Meinung nach in dem Streben der Wirtschaft nach Liberalisierung, während die Gewerkschaft laut Hofstetter vor allem die Absicherung der inländischen Arbeitskräfte sowie eine ordentliche Unterkunft für die ausländischen Arbeitnehmer anstrebte.[783] Nochmals wurde Hofstetter in diesem Punkt deutlich, als er die Ablehnung der Liberalisierungsforderungen mit der Sicherung der Arbeitsplätze der inländischen Arbeitnehmer begründete.[784] Damit zeigte

---

779 Vgl. Parlamentsarchiv, Stenographisches Protokoll der 140. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (XIII. Gesetzgebungsperiode) am Donnerstag 20. März 1975, 13557, im Folgenden zit. als: Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779).

780 Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13558.

781 Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13558.

782 Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13560.

783 Vgl. Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13559.

784 Vgl. Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13559.

sich deutlich, dass die Gewerkschaft mit Beginn der Krise eine *Österreicher-zuerst-Politik* begann und die vormals so stark umworbenen ausländischen Arbeitnehmer von ihr im Stich gelassen wurden. Hofstetter machte sich als SPÖ-Abgeordneter in einem beginnenden Wahljahr nicht einmal die Mühe, diese Einstellung zu verbergen, im Gegenteil man war geradezu stolz darauf. Die Betonung der „gewerkschaftlichen Solidarität“[785] mit den ausländischen Arbeitnehmern erscheint da doch sehr als reines Lippenbekenntnis. Wesentlich ist noch Hofstetters Hinweis darauf, dass in den Verhandlungen zwischen Gewerkschaft und Bundeskammer gerade in der Frage der Touristenbeschäftigung lange keine Einigung erzielt werden konnte. Dies hat sich auch im Zuge der Arbeit mehr als deutlich herausgestellt. Der Abgeordnete Hofstetter betonte in seiner Aufzählung der wesentlichen Punkte des Gesetzes weiters ganz besonders die gefundene Regelung über die Unterkunftsfrage.[786] Daraus lässt sich nochmals erkennen, dass dieser Thematik – neben der Frage der Touristenbeschäftigung – ein ganz besonderer Stellenwert bei den Verhandlungen zugekommen war. Schlussendlich erfährt man aus Hofstetters Rede noch, dass der Ministerialentwurf vom Mai 1974 die „…bis dahin erzielten Ergebnisse der Verhandlungen zwischen der Bundeskammer und dem ÖGB miteinschloß.“[787] Abschließend verkündete der SPÖ-Mandatar Hofstetter die Zustimmung seiner Partei zu dem neuen Ausländerbeschäftigungsgesetz. Auch der SPÖ-Abgeordnete Schranz unterstrich in seiner Rede die Wichtigkeit der Unterkunftsfrage für Gastarbeiter:

> Nun meine Damen und Herren, zu einem besonderen Aspekt des Ausländerbeschäftigungsgesetzes, das heute zur Diskussion steht. Es geht um die Frage eines menschenwürdigen Wohnraums für Gastarbeiter.[788]

Der Abgeordnete referierte im Anschluss in aller Ausführlichkeit über die betreffenden Aspekte des Gesetzes und betonte, dass damit dem Wucher auf diesem Gebiet Einhalt geboten werden könne. Zugleich appellierte er an die zuständigen Behörden diesbezüglich rigoros vorzugehen. Sollte die Unterkunft nicht adäquat sein, müsse es zu dem im Gesetz vorgesehenen Entzug der Beschäftigungsbewilligung kommen.[789] Die Ausführungen Schranz‘ strotzten dabei geradezu von klassenkämpferischen Parolen, etwa als er von den „Ausbeutungsmethoden frühkapitalistischer Zeit“[790] und dem Vorgehen der „Besitzenden“[791] gegen die „arbeitenden Menschen“[792] sprach. Der SPÖ-Abgeordnete Treichl wiederum betonte, das Gesetz sei

785 Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13560.
786 Vgl. Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13561.
787 Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13560.
788 Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13574.
789 Vgl. Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13574.
790 Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13574.
791 Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13574.
792 Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13574.

dringend notwendig geworden „…weil die Ausländerbeschäftigung in Österreich in den letzten Jahren einen sehr großen Umfang angenommen hat.“[793] Er verteidigte in seine Rede den Umstand, dass das Gesetz, allen Beschönigungen zum Trotz, hauptsächlich den Schutz der inländischen Arbeitnehmer zum Ziel hatte:

> Es darf in diesem Zusammenhang auf keinen Fall übersehen werden, daß es auch vordringliche Aufgabe des Gesetzgebers sein muß, den inländischen Arbeitnehmer zu schützen, diesem inländischen Arbeitnehmer vor allen Dingen seinen Arbeitsplatz zu sichern.[794]

Diesbezüglich verwies er auch auf ähnliche Vorgehensweisen in Deutschland und der Schweiz. Aber auch er betonte nochmals in aller Deutlichkeit die Wichtigkeit der Unterkunftsthematik und verwies etwa darauf, dass sich sogar das „Bettgeherunwesen“[795] wieder in Österreich verbreitet hätte. Die SPÖ-Mandatare betonten in ihren Ausführungen also einerseits den Aspekt des Schutzes der inländischen Arbeitnehmer, andererseits aber auch die durch das Gesetz angestrebte verbesserte Unterkunftsmöglichkeit für die Gastarbeiter.

Welche Meinung vertraten nun die ÖVP-Abgeordneten in der Debatte? Der ÖVP-Abgeordnete Walter Schwimmer kritisierte massiv die seiner Sicht nach Untätigkeit des Sozialministers und im Speziellen den Umstand, dass man das Ausländerbeschäftigungsgesetz bereits vor zwei oder drei Jahren benötigt hätte, als der Höchststand der Ausländerbeschäftigung vorlag.[796] Die Debatte war seitens der größten Oppositionspartei bereits deutlich von vorwahlkämpferischen Tönen geprägt. Deshalb gab es von Schwimmer auch starke Kritik an der aus ÖVP-Sicht „Arbeitsmarktmisere“[797], in die die SPÖ-Regierung das Land gebracht habe. Die generelle weltweite Konjunkturabschwächung wurde von der ÖVP dabei tunlichst nicht erwähnt. Auch der zweite ÖVP-Abgeordnete Wedenig betonte, dass das Gesetz zwei Jahre zu spät komme und sich überdies erst in der Praxis bewähren müsse. Allfällige Schwächen wolle man aber durch entsprechende Novellierungen ausgleichen.[798] Auch er kritisierte die aus seiner Sicht verfehlte Wirtschaftspolitik der Regierung, welche nun dazu geführt habe, dass die Arbeitsplätze tausender Gastarbeiter gefährdet seien. Aus Sicht der ÖVP müsse man nun alles daran setzen, die negativen Auswirkungen für die Gastarbeiter so gering wie möglich zu halten und diese nicht als reinen Produktionsfaktor, sondern als Menschen ansehen.[799] Dieses Argument war normalerweise eher immer von gewerkschaftlicher Seite zu hören gewesen. Der ÖVP-Abgeordnete Hauser wiederum sprach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz

---

793 Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13578.
794 Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13578-13579.
795 Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13579.
796 Vgl. Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13563.
797 Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13565.
798 Vgl. Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13576.
799 Vgl. Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13577.

ganz offen jeglichen großen Reformcharakter ab, sondern attestierte ihm lediglich die „Austrifizierung eines ehemals deutschen Gesetzes“[800] sowie die „Legalisierung derzeitiger Zustände“.[801] Diesbezüglich wies er darauf hin, dass nunmehr endlich die Praxis der Kontingentvereinbarungen auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werde. Klar stellte er fest, dass das Gesetz daneben die Züge der Zeit widerspiegle, diese seien durch eine Abkehr von liberalen Regelungen, eine Sorge um den Arbeitsplatz und dem Glauben an den Staat als regulierende Kraft gekennzeichnet.[802] Hauser ging in seinen Ausführungen in der Geschichte zurück und verwies auf die geglückte Integration der vertriebenen Volksdeutschen, auf die weiter oben in der Arbeit bereits eingegangen wurde, welche in Anspielung auf Deutschland deutlich zum „…kleinen Wirtschaftswunder Österreichs beigetragen…“[803] haben. Die Integration der jetzigen Gastarbeiter sei demgegenüber viel schwieriger, ging man doch von ihrer Rückkehr aus. Daraus folgerte er ganz offen, dass der Gastarbeiter nur so lange beschäftigt werde, als er benötigt werde, auch wenn dies unmenschlich sein möge.[804] Aus diesem Grund stellte auch Hauser ganz offen fest, wie bereits zuvor der SPÖ-Abgeordnete Treichl, dass es sich bei dem Gesetz um ein Gesetz zum Schutz der inländischen Arbeitnehmer handle. Darüber dürfte jedoch nicht vergessen werden, dass der Reichtum des letzten Jahrzehnts ganz klar durch die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer möglich geworden wäre, so wie seinerzeit die Volksdeutschen zum Aufschwung beitragen hätten.[805] Die ÖVP nutzte also die Debatte dazu, um Kritik an der aus ihrer Sicht verfehlten Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu äußern und bemängelte das späte Zustandekommen des Gesetzes.

Wie sah schließlich die Stellungnahme der FPÖ aus? Hier beteiligte sich der FPÖ-Mandatar Melter, dessen Änderungsanträge zum Gesetz im zuständigen Ausschuss zuvor abgelehnt worden waren. Dieser stellte im Zuge der Debatte die Sicht der Freiheitlichen auf die Ausländerbeschäftigung dar. Die Anzahl der Gastarbeiter sollte so klein wie möglich gehalten werden. Weiters kritisierte Melter, dass es keine genauen Zahlen geben würde, ab wann die Gastarbeiterbeschäftigung negative Auswirkungen auf die Wirtschaft hätte und wie viele Sozialleistungen an Gastarbeiter fließen würden. Im Übrigen sprach sich die FPÖ erstaunlicherweise gegen eine Assimilierung der ausländischen Arbeitnehmer aus.[806] Melter wies auf den Umstand hin, die Freiheitlichen hätten schon lange eine „eindeutige österreichische Rechts-

[800] Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13581.
[801] Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13581.
[802] Vgl. Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13581.
[803] Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13582.
[804] Vgl. Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13582.
[805] Vgl. Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13584.
[806] Vgl. Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13569.

ordnung“[807] angestrebt. Das nunmehr vorliegende Gesetz erhielt von ihnen die Unterstützung, da es ihre wesentlichsten Forderungen erfüllte. Wichtige Punkte wären der Schutz der heimischen Arbeitsplätze, die gesundheitliche Untersuchung der Gastarbeiter und die Regelung der Unterkunftsfrage. Die beiden nicht angenommenen Änderungsanträge Melters im Ausschuss für soziale Verwaltung hatten sich, wie bereits erwähnt, mit der Liberalisierung bei den Beschäftigungsvoraussetzungen und dem Befreiungsschein befasst. Bei letzteren hätten ausländische Arbeitnehmer, die mit Österreichern verheiratet sind sowie all jene, die bereits ununterbrochen acht Jahre in Österreich waren, den Befreiungsschein für mehr als zwei Jahre bekommen sollen.[808] Wie bereits erwähnt fanden jedoch beide Anträge nicht die erforderliche Mehrheit im zuständigen Ausschuss. Im Übrigen kritisierte auch Melter die Wirtschaftspolitik der SPÖ-Regierung, leugnete aber nicht die weltweite Konjunkturwende.

Als letzter Redner verteidigte Sozialminister Rudolf Häuser (SPÖ) in seiner Stellungnahme das Gesetz und mahnte ein, dass es sehr wohl ein Unterschied wäre, ob etwas freiwillig erfolge würde oder wie die Kontingente jetzt eine gesetzliche Basis hätte. Im Übrigen verwies er darauf, dass nun der unbeschränkten Touristenbeschäftigung endlich ein Riegel vorgeschoben sei.[809] Ebenfalls wies er die Kritik zurück, das Gesetz komme zu spät und erinnerte daran, dass sein Ministerialentwurf bereits im Mai 1974 vorgelegen hatte und lediglich die zähen Verhandlungen mit den Sozialpartnern das Gesetz verzögert hätten. Bemerkenswert ist der Umstand, dass seine gänzlichen weiteren Ausführungen lediglich die Beantwortung von Angriffen der Opposition auf die Wirtschaftspolitik der Regierung betrafen und das Ausländerbeschäftigungsgesetz unbeachtet ließen.

Großes Thema der Debatte war also an erster Stelle der Schutz der österreichischen Arbeitnehmer. Nicht umsonst sprach Helga Matuschek von der Festschreibung des „Inländerprimats“[810] durch dieses Gesetz. Sie sprach diesbezüglich gar von einer Entrechtung der Ausländer: „Zur besseren Durchsetzung der restriktiven Politik und der Neuordnung des Arbeitsmarktes wurden die Ausländer entrechtet.“[811]

Damit hatte sie nur zum Teil Recht, denn wesentlich am neuen Gesetz war auch der Schutz der bereits im Land befindlichen Gastarbeiter. Diesbezüglich ist vor allem die verbesserte Unterkunft zu nennen, welche ein zentrales Thema für die Redner der Sozialdemokraten darstellte. Seitens der ÖVP nahm man teilweise das Gesetz zum Anlass, um generelle Kritik an der Regierung Kreisky zu äußern. Die FPÖ wiederum trat für eine möglichst große Reduktion

---

807 Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13570.
808 Vgl. Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13571.
809 Vgl. Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13585.
810 *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 186.
811 *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985 (wie Anm. 112) 185.

der Anzahl der Gastarbeiter sowie gegen jegliche Versuche zur Integration ein, war andererseits aber auch dafür, dass Firmen vereinfacht an Gastarbeiter kommen sollten.
Insgesamt waren die durch das neue Gesetz hervorgebrachten institutionellen Änderungen in der Praxis nicht so gravierend, sie schufen jedoch endlich die rechtliche Basis für die Kontingentvereinbarungen und bedeuteten eine Anpassung an die veränderte wirtschaftliche Situation.[812] In weiten Teilen befasste sich die Debatte jedoch insgesamt weniger mit dem Ausländerbeschäftigungsgesetz, als mit Kritik an der Regierung seitens der Oppositionsparteien und dem Schutz älterer Arbeitnehmer. Der SPÖ-Abgeordnete Hofstetter hatte im Zuge seiner Ausführungen einen Entschließungsantrag zum verstärkten Schutz älterer Arbeitnehmer eingebracht, selbiges tat auch kurz darauf der ÖVP-Abgeordnete Schwimmer.[813] Die FPÖ unterstützte nur den SPÖ-Entschließungsantrag, da sie den der ÖVP als zu parteipolitisch angesehen hatte. Der Antrag der SPÖ wurde schließlich auch vom Nationalrat angenommen. Im Anschluss an die gesamte Debatte stellte der dritte Nationalratspräsident Otto Probst von der SPÖ den Antrag auf Abstimmung über den Gesetzesentwurf:

> Wir gelangen nunmehr zur Abstimmung über den Gesetzentwurf samt Titel und Eingang in 1510 der Beilagen unter Berücksichtigung der vom Berichterstatter vorgetragenen Berichtigung.[814]

Der Gesetzesentwurf für das Ausländerbeschäftigungsgesetz wurde danach einstimmig vom Nationalrat angenommen.[815] In Anbetracht der langwierigen vorausgehenden Kompromissverhandlungen war eine einstimmige Beschlussfassung des Gesetzes auch zu erwarten gewesen.

22.3. Die Behandlung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes im österreichischen Bundesrat am 4. April 1975

Am 4. April 1975 fand in der 340. Sitzung des Bundesrates als Punkt zwei der Tagesordnung die Behandlung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes in der Länderkammer statt.[816] Auch hier kam es nach der Berichterstattung zur neuerlichen Debatte über das Gesetz. Bereits zwei Tage zuvor, am 2. April 1975, war der Gesetzesbeschluss des Nationalrates im Sozialausschuss des Bundesrates debattiert und anschließend einstimmig abgesegnet worden, nun sollte

---

812 Vgl. *Mayer*, Migration & Labor Markets (wie Anm. 36) 47.
813 Vgl. Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13568.
814 Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13589.
815 Vgl. Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13589.
816 Vgl. Parlamentsarchiv, Stenographisches Protokoll der 340. Sitzung des Bundesrates der Republik Österreich am Freitag 4. April 1975, 10743, im Folgenden zit. als: Parlamentsarchiv, 340. Sitzung des Bundesrates (wie Anm. 816).

der Bundesrat das Gesetz befürworten.[817] In der Debatte im Bundesrat über das Gesetz wurden nochmals von allen Seiten ähnliche Argumente erörtert wie bereits in der Nationalratssitzung. Der ÖVP-Bundesrat Fuchs kritisierte am Gesetz, es stelle nicht jene liberale und verwaltungsmäßig einfache Regelung dar, die sich die Bundeskammer gewünscht habe, sondern im Gegenteil den „…harten Griff des ministeriellen Macht- und Lenkungsanspruchs…“.[818] Gleichzeitig betonte er, der Kompromissvorschlag sei nur zustande gekommen durch das „fruchtbare Sozialpartnerklima“.[819] Hier wurde offen ausgesprochen, was im Zuge der Arbeit deutlich geworden sein sollte, nämlich, dass es sich bei dem Gesetz um ein Gesetz der Sozialpartner, einen „Sozialpartnerkompromiß“[820] handelte:

> Ob man das in allen Lagern mit Freude aufnimmt oder nicht: das Ausländerbeschäftigungsgesetz, eine in vielerlei Hinsicht zweifellos sehr wichtige Rechtsmaterie für dieses Land und seine Wirtschaft, wird von den Sozialpartnern nicht nur mitunterschrieben, sondern verdankt gerade diesen Sozialpartnern letztlich das einvernehmliche Zustandekommen.[821]

Scharfe Kritik wurde dafür am Bundesminister für soziale Verwaltung und seinem Ministerialentwurf geäußert, dessen Geist in den Verhandlungen nicht gänzlich beseitigt werden konnte.[822] Dieser Ministerialentwurf wurde auch deshalb scharf kritisiert weil er mit seinen restriktiven Regelungen zwar „…dem Volk nach dem Maul [redete]…“[823] aber die Bedeutung der Gastarbeiter für die Wirtschaft völlig unter den Tisch gekehrt habe. Der ÖVP-Redner übte diesbezüglich auch scharfe Kritik an dem ursprünglich vorgesehenen gänzlichen Verbot der Touristenbeschäftigung, ein weiteres Indiz dafür, dass es sich dabei um einen der Hauptstreitpunkte gehandelt hatte. Ihr vollkommenes Verbot wäre aus ÖVP-Sicht ein schwerer Schlag für die Klein- und Mittelbetriebe gewesen, die sich eine offizielle Anwerbung im Ausland nicht leisten konnten.[824]

Von SPÖ-Redner und Gewerkschaftler Böck wiederum wurden das Gesetz als „ein wirklich brauchbares Gesetz“[825] sowie die Einschränkungen bei der Touristenbeschäftigung verteidigt. Die Touristenbeschäftigung sei seiner Meinung nach nämlich vielfach zu Schwarzarbeit ohne irgendwelche Dokumente ausgenutzt worden.[826] Im Übrigen wurde neuerlich, wie bereits in der Nationalratsdebatte, die Wichtigkeit der Unterkunftsregelung betont. Diesbezüglich wurde kritisiert, dass es immer noch einige Arbeitgeber gebe, die die Gastarbeiter als Ware und nicht

---

817 Vgl. Parlamentsarchiv, 340. Sitzung des Bundesrates (wie Anm. 816) 10744.
818 Parlamentsarchiv, 340. Sitzung des Bundesrates (wie Anm. 816) 10744.
819 Parlamentsarchiv, 340. Sitzung des Bundesrates (wie Anm. 816) 10744.
820 Parlamentsarchiv, 340. Sitzung des Bundesrates (wie Anm. 816) 10748.
821 Parlamentsarchiv, 340. Sitzung des Bundesrates (wie Anm. 816) 10744.
822 Vgl. Parlamentsarchiv, 340. Sitzung des Bundesrates (wie Anm. 816) 10745.
823 Parlamentsarchiv, 340. Sitzung des Bundesrates (wie Anm. 816) 10745.
824 Vgl. Parlamentsarchiv, 340. Sitzung des Bundesrates (wie Anm. 816) 10745-10746.
825 Parlamentsarchiv, 340. Sitzung des Bundesrates (wie Anm. 816) 10748.
826 Vgl. Parlamentsarchiv, 340. Sitzung des Bundesrates (wie Anm. 816) 10749-10750.

als Menschen sehen würden.[827] Es zeigte sich auch bei dieser Debatte klar, dass, ähnlich wie bei der Nationalratsdebatte, trotz des bereits im Vorhinein feststehenden einstimmigen Beschlusses aus Wahlkampfgründen ein heftiger Schlagabtausch geführt wurde. Dieser diente dazu die eigenen Ansichten an die Kernwählerschaft (Unternehmer für die ÖVP und Arbeiter- für die SPÖ) zu bringen. Im Anschluss an die sehr emotionsgeladene Debatte beschloss schlussendlich der Bundesrat „…gegen den Gesetzesbeschluß des Nationalrates keinen Einspruch zu erheben."[828] Damit war die jahrzehntelange Debatte um ein österreichisches Ausländerbeschäftigungsgesetz und den Ersatz der reichsdeutschen Verordnung aus dem Jahre 1933 an ihrem Ende angelangt. Am 22. April 1975 wurde das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz als 218. Bundesgesetz der XIII. Gesetzgebungsperiode im Bundesgesetzblatt veröffentlicht.[829]

23. Die mediale Berichterstattung über das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz

Schlussendlich soll an dieser Stelle noch die mediale Reaktion und Berichterstattung bezüglich des beschlossenen Ausländerbeschäftigungsgesetzes kurz analysiert werden. Wie wurde das Gesetz aufgenommen, wie wurde darüber berichtet? Bereits die ausverhandelte Regierungsvorlage, welche sich ja nur mehr marginal vom endgültigen Gesetzestext unterschied, hatte ein großes Medienecho hervorgerufen, daher sollen auch Artikel genannt werden, die sich mit dieser befassten. *Die Wirtschaft* titelte „Einigung über Lex Kolaric erzielt"[830] und stellte fest, dass beide Seiten einige Abstriche vornehmen mussten, aber sich dann doch jeweils mit dem erreichten Kompromiss zufrieden zeigten. Im Artikel wurden die Gegensätze zwischen den Abschottungstendenzen der Gewerkschaft gegenüber Überfremdung der heimischen Arbeitsplätze und dem Streben nach einer liberalen Herangehensweise seitens der Unternehmervertreter betont.[831] In der Zeitschrift *Präsent* wiederum stellte man nur vordergründig kritisch fest, dass die Gastarbeiter ihre Interessen nicht in die Verhandlungen einbringen konnten, was man dem Gesetz dann auch deutlich ansehe: „Die Sorge um die österreichische

827 Vgl. Parlamentsarchiv, 340. Sitzung des Bundesrates (wie Anm. 816) 10750.
828 Parlamentsarchiv, 340. Sitzung des Bundesrates (wie Anm. 816) 10755.
829 Vgl. 218. Bundesgesetz vom 20. März 1975, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG). In: BGBl. 67 (Wien 1975) 987.
830 AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Die Wirtschaft* vom 11. Februar 1975, im Folgenden zit. als: SOWIDOK, *Die Wirtschaft* (wie Anm. 830).
831 Vgl. SOWIDOK, *Die Wirtschaft* (wie Anm. 830).

Wirtschaft stand offensichtlich – und ganz legitim – im Vordergrund.“[832] Sehr treffend wurde festgestellt, dass die Wirtschaftsvertreter erst mit dem beginnenden Konjunktureinbruch gegen Ende des Jahres 1974 zu Kompromissen bereit waren. Ab diesem Zeitpunkt war für sie klar, dass den Gastarbeitern nicht mehr die Bedeutung zukommen sollte wie in der vorangegangenen Hochkonjunkturphase. Zuvor waren für viele Arbeiten Österreicher einfach nicht zu bekommen gewesen.[833] Als nur halbherzige Schutzmaßnahme des Gesetzes für die Gastarbeiter wurde die von Arbeitnehmerseite so viel gepriesene Regelung der Unterkunft beschrieben. Diese Maßnahme blieb nämlich dann zahnlos, wenn sich die Gastarbeiter selbst eine Unterkunft suchten. Diesen Umstand musste auch Sozialminister Häuser eingestehen: „Wenn sich die Gastarbeiter selbst eine Unterkunft suchen, haben die Behörden auf die Ausstattung und den Preis faktisch keinen Einfluss.“[834] Auf denselben Umstand wies auch die *Arbeiter Zeitung* hin, war die Regelung der Unterkunftsfrage doch eine wesentliche Forderung der Arbeitnehmerseite gewesen.[835] Die *Oberösterreichischen Nachrichten* wiederum betonten in ihrem Artikel den enormen Zuwachs an Befugnissen für den Minister für soziale Verwaltung und titelten dementsprechend mit „Alle Macht für den Sozialminister.“[836] Ihm sei mit dem Gesetz große Machtfülle und ein „…bedeutendes Instrument zur Konjunktursteuerung…“[837] in die Hände gelegt worden. Darüber hinaus wurde festgehalten, dass sich die Bundeskammer in der so wichtigen Frage der Touristenbeschäftigung durchsetzen hatte können. Hart ins Gericht mit der Sozialdemokratie ging die *Presse*. Sie titelte „Stiefkinder zum Wegwerfen?“[838] Sowohl Gewerkschaft als auch Regierung seien für den raschen Abbau der Gastarbeiter, sobald Gefahr besteht, dass er in der Krise einheimischen Arbeitskräften den Arbeitsplatz wegnehmen könnte: „Humanitäre Überlegungen zählen nur bei Diskussionsveranstaltungen, dieses Mäntelchen wird bei Bedarf schnell und offen weggelegt.“[839] In Anbetracht der Debatte zum Gesetz im Nationalrat lag die *Presse* mit dieser Aussage durchwegs richtig. Die *Neue Zürcher Zeitung* sah dies ähnlich, titelte sie doch „Rigorose Gastarbeitergesetzgebung in Oester-

832 AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Präsent* Nr. 5 vom 30. Jänner 1975, im Folgenden zit. als: SOWIDOK, *Präsent* (wie Anm. 832).

833 Vgl. SOWIDOK, *Präsent* (wie Anm. 832).

834 SOWIDOK, *Präsent* (wie Anm. 832).

835 Vgl. AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Arbeiter Zeitung* vom 22. Jänner 1975.

836 AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Oberösterreichische Nachrichten* vom 25. Jänner 1975, im Folgenden zit. als: SOWIDOK, *Oberösterreichische Nachrichten* (wie Anm. 836).

837 SOWIDOK, *Oberösterreichische Nachrichten* (wie Anm. 836).

838 AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Presse* vom 22. Mai 1975, im Folgenden zit. als: SOWIDOK, *Presse* (wie Anm. 838).

839 SOWIDOK, *Presse* (wie Anm. 838).

reich."[840] Noch einmal sei auf die *Presse* verwiesen, sie legte in einem weiteren Artikel („Gastarbeiterkontingente nun gesetzlich verankert"[841]) das Hauptaugenmerk auf die gesetzliche Verankerung der Gastarbeiterkontingente: „Das seit 1962 gehandhabte Kontingentverfahren wurde nun erstmals gesetzlich verankert."[842] Eine eigene Sonderbeilage der Zeitschrift *Die Industrie*, dem offiziellen Organ der Industriellenvereinigung, befasste sich ebenfalls mit dem neuen Ausländerbeschäftigungsgesetz. Darin wurden vor allem die Fokusierung auf den Schutz der heimischen Arbeitnehmer sowie der nunmehr gesetzlich verankerte Einfluss der Sozialpartner auf die Gestaltung der Ausländerbeschäftigung betont.[843] Ebenfalls sehr hart mit dem neuen Gesetz ins Gericht ging *Die Arbeit*. Sie titelte „Materialbedarf gesetzlich geregelt"[844] und betonte, die Gastarbeiter seien im neuen Gesetz nicht mehr als „beliebig steuerbares Material."[845] Scharfe Kritik an dem verabschiedeten Ausländerbeschäftigungsgesetz gab es auch von Seiten der Katholischen Kirche. Ein bedeutender Kritiker war Felix Bertram, der Generalsekretär der Überdiözesanen Arbeitsgemeinschaft für Gastarbeiterfragen.[846] Er kritisierte die ungleiche Behandlung von Gastarbeitern und Österreichern, etwa im Falle von Entlassungen. Seiner Meinung nach gebe es auch Fälle, in denen ein Gastarbeiter dem Österreicher gegenüber vorzuziehen sei. Generell würden Gastarbeiter durch das Gesetz zu „Wegwerfmenschen"[847] degradiert. Der Bundesminister für soziale Verwaltung antwortete auf die harsche Kritik, es gebe kein Mustergesetz, überdies wies er die Forderungen nach Chancengleichheit harsch beiseite:

> Der geht von der ethischen Einstellung der Kirche aus – das hat mit der Wirtschaft nichts zu tun. Die sehen das von der Warte ‚Vor Gott sind alle Menschen gleich' – da müssten sie aber einmal beginnen, dies im eigenen Bereich festzustellen. (…) Ich kann zwar ideel Chancengleichheit verlangen, in der Praxis wird das aber nicht durchführbar sein. So realistisch muß man schon sein.[848]

Auch in der *Wiener Kirchenzeitung* äußerte Felix Bertram scharfe Kritik an dem beschlossenen Ausländerbeschäftigungsgesetz. Dieses stelle Wirtschaftlichkeit vor Menschlichkeit. Der

---

840 AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Neue Zürcher Zeitung* vom 20. November 1975.

841 AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Presse* vom 6. November 1975, im Folgenden zit. als: SOWIDOK, *Presse* (wie Anm. 841).

842 SOWIDOK, *Presse* (wie Anm. 841).

843 Vgl. AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Die Industrie* Nr. 3 1975.

844 AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Die Arbeit* vom April 1975, im Folgenden zit. als: SOWIDOK, *Die Arbeit* (wie Anm. 844).

845 SOWIDOK, *Die Arbeit* (wie Anm. 844).

846 Vgl. AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Wochenpresse Wiens*, im Folgenden zit. als: SOWIDOK, *Wochenpresse* (wie Anm. 846).

847 SOWIDOK, *Wochenpresse* (wie Anm. 846).

848 SOWIDOK, *Wochenpresse* (wie Anm. 846).

Gastarbeiter sei darin nur *Ware* und billiger Produktionsfaktor.[849] Die Sozialpartner hätten das Gesetz zum Schutze der österreichischen Arbeitnehmer auf Kosten der Gastarbeiter beschlossen. Dagegen habe es vergeblich Einwände seitens verschiedener katholischer Organisationen gegeben. Scharfe Kritik wurde auch daran geübt, dass das Gesetz nicht unterschied, wie lange ein Gastarbeiter bereits in Österreich war und ob er etwa Familie im Land hätte. Insgesamt sei der Integrationsprozess völlig unberücksichtigt geblieben.[850] Als Alternative wurde demgegenüber das schwedische Modell angepriesen. Grundsätzlich sollte Wirtschaftlichkeit nicht vor Menschlichkeit stehen. Den Umstand, dass das Gesetz hauptsächlich den Schutz der österreichischen Arbeitnehmer zum Ziel hatte, erkannte man auch bei anderen Zeitungen, wie dies an den entsprechenden Titeln erkennbar ist. Der *Kurier* titelte „Gastarbeitergesetz schärfer als im Vorjahr geplant. Unbedingter Vorrang für die österreichischen Arbeitsplätze"[851], die *Kärnter Tageszeitung* wiederum mit „Arbeitsplätze für Inländer haben auf alle Fälle Vorrang"[852] und die *Voralberger Nachrichten* schlussendlich mit „Ausländerbeschäftigung wird strengen Normen unterworfen".[853] Aus dieser kurzen Übersicht an verschiedenen Zeitungsartikeln zu dem neuen Ausländerbeschäftigungsgesetz sollte deutlich geworden sein, dass die dem Gesetz innewohnende krisenbedingte Fokussierung auf den Schutz der österreichischen Arbeitnehmer durchwegs erkannt wurde. Dieser Umstand wurde je nach Ausrichtung des Blattes bzw. Herausgeberschaft neutral bewertet, befürwortet oder aber auch vehementer Kritik unterzogen. Darüber hinaus waren der Machtzuwachs des Sozialministers, die gesetzliche Verankerung der Kontingente und der Mitspracherechte für die Sozialpartner als auch die in der Realität umgehbare Unterkunftsregelung Hauptthemen in der Berichterstattung.

24. Ausblick: Die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Gastarbeiterbeschäftigung in der Krise

Der Prozess der demographischen Veränderungen, welcher bereits weiter oben angesprochen worden ist, vollzog sich auch im Jahr 1975. Es traten wiederum verstärkt geburtenstarke Jahr-

---

849 Vgl. AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Wiener Kirchenzeitung* vom 23. März 1975, im Folgende zit. als: SOWIDOK, *Wiener Kirchenzeitung* (wie Anm. 849).

850 Vgl. SOWIDOK, *Wiener Kirchenzeitung* (wie Anm. 849).

851 AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Kurier* vom 9. März 1975.

852 AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Kärntner Tageszeitung* vom 9. März 1975.

853 AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Vorarlberger Nachrichten* vom 4. März 1975.

gänge in das Erwerbsleben ein, wohingegen es lediglich zu einem Ausscheiden schwächerer Altersjahrgänge kam. Alleine dadurch erhöhte sich das Potential an rein inländischen, österreichischen Arbeitskräften um 23.000 Personen. Zu dieser Zahl traten noch die Rückwanderer aus der BRD und der Schweiz mit etwa 15.000 Personen.[854] Gleichzeitig musste die Prognose des Instituts für Wirtschaftsforschung vom Dezember 1974 aufgrund der sich nun rapide verschlechternden wirtschaftlichen Bedingungen bereits im März 1975 deutlich revidiert werden. Erst jetzt zeigte sich, dass sich die Konjunktur im Herbst und Winter 1974 bereits stärker abgeschwächt hatte, als dies erwartet worden war.[855] Dies wirkte sich auch auf den Arbeitsmarkt aus: Ging man noch im Dezember von einem Minderbedarf an Gastarbeitern von 15.000 Personen aus, so musste diese Zahl im März 1975 auf 24.000 erhöht werden. Umgekehrt schätzte man ursprünglich, dass es 8.000 österreichische Arbeitslose mehr geben werde, aber diese Schätzung erwies sich ebenfalls als deutlich zu gering, sie musste im März gar auf 16.000 verdoppelt werden.[856] Die „Sicherung der Vollbeschäftigung der österreichischen Arbeitnehmer"[857] rückte nun aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklungen bzw. der negativen Entwicklungen am Arbeitsmarkt zusehends in den Mittelpunkt der allgemeinen Interessen. Aufgrund der obigen Prognosen war es erforderlich, die Anzahl der Gastarbeiter für das Jahr 1975 um 40.000 zu reduzieren. Der Beirat für Arbeitsmarktpolitik vertrat diesbezüglich bereits in seiner Sitzung vom 24. Jänner 1975 die Meinung, dass eine „…gewisse Zurückhaltung bei der Zulassung von Ausländer für notwendig erachtet wird."[858] Für das Jahr 1975 wurde daher am 16. April 1975 ein entsprechender Erlass des Bundesministeriums für soziale Verwaltung ausgegeben, der eine Reduktion der Gastarbeiterzahl zum Ziel hatte:

> Die Landesarbeitsämter werden dringend eingeladen, der Gastarbeiterbeschäftigung besondere Beachtung zuzuwenden und sicherzustellen, daß alle Maßnahmen ergriffen werden, die geeignet erscheinen, der vom Institut für Wirtschaftsforschung prognostizierten Zunahme der Arbeitslosigkeit zu begegnen bzw. sie zu vermeiden.[859]

---

854 Vgl. *AK-Wien*, Jahrbuch 1975 (wie Anm. 895) 53.

855 Vgl. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1975, Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1975; Abänderung der Verfahrensrichtlinien (Erlass 16. April 1975), AV. 35.471/9-III/2/1975 Karton 67, im Folgenden zit. als: ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahr 1975 (wie Anm. 855).

856 Vgl. ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahr 1975 (wie Anm. 855).

857 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahr 1975 (wie Anm. 855).

858 Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1975, AV.35.471/6-III/2/75 Karton 67.

859 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahr 1975 (wie Anm. 855).

Schlussendlich gelang es, die Ausländerbeschäftigung um 33.200 Personen reduzieren, das war ein Rückgang um 15,2 Prozent im Vergleich zum Vorjahr 1974.[860] Der im Vergleich zum Ausmaß der wirtschaftlichen Rezession noch geringe Anstieg der Arbeitslosigkeit ging zu Lasten der Gastarbeiter, die verstärkt abgebaut bzw. nicht mehr angeworben wurden. Vom 24 auf den 25. Juni 1975 fand eine Konferenz der Leiter der Landesarbeitsämter statt, in denen die längerfristige Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarktes und der Ausländerbeschäftigung behandelt wurde. Hier präsentierte das Institut für Wirtschaftsforschung eine langfristige Prognose der Entwicklung des heimischen Arbeitsmarktes. Für den Zeitraum von 1976 bis 1985 ging man demnach von rund 367.000 österreichischen Arbeitskräften mehr aus. Dies entsprach einem Zuwachs um rund 14 Prozent im Vergleich zum Stand von 1975.[861] Mit dem neuen Ausländerbeschäftigungsgesetz hoffte man seitens des Bundesministeriums für soziale Verwaltung nun eine bessere rechtliche Grundlage für die Handhabung der Ausländerbeschäftigung zu erhalten. Den Hauptgrund hierfür sah man darin, dass:

> …die neuen Rechtsvorschriften den Vorrang der gesamtwirtschaftlichen vor einzelbetrieblichen Überlegungen bei der Beurteilung von Anträgen auf Beschäftigungsbewilligung noch eindeutiger und unzweifelhafter zum Ausdruck bringen als bisher.[862]

Dies hieß vereinfach ausgedruckt, dass ein rein subjektiv von einem Arbeitgeber gewonnener Eindruck eines Arbeitskräftemangel noch lange nicht die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung rechtfertigte. Seitens des Ministeriums versuchte man auch der um sich greifenden Tendenz entgegenzuwirken, dass Österreicher nicht mehr bereit waren, gewisse Berufe auszuführen, da diese als typische „Ausländerberufe“[863] galten. Dieser Gedanke hatte sich nach mehr als zehn Jahren Gastarbeiteranwerbung längst nicht nur in der breiten Bevölkerung, sondern anscheinend auch bereits bei den zuständigen Beamten eingebürgert, weshalb sich das Ministerium zu einer expliziten Erwähnung genötigt sah:

> Die Überlegungen, ob inländische Arbeitskräfte für Arbeitsplätze, auf denen Arbeitgeber Ausländer beschäftigen wollen, in Frage kommen könnten, müssen losgelöst von dem Gedanken erfolgen, daß es typische ‚Ausländerberufe‘ gibt, hinsichtlich derer die Beschäftigung von Inländern von vornherein auszuschließen sei.[864]

---

860 Vgl. *AK-Wien*, Jahrbuch 1975 (wie Anm. 895) 54.

861 Vgl. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, BM f. soziale Verwaltung, Sektion III, 1975, Maßnahmen zur Stabilisierung der Ausländerbeschäftigung, AV. 35.471/11-III/2/75 Karton 67, im Folgenden zit. als: ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Maßnahmen zur Stabilisierung der Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 861).

862 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Maßnahmen zur Stabilisierung der Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 861).

863 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Maßnahmen zur Stabilisierung der Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 861).

864 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Maßnahmen zur Stabilisierung der Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 861).

Unabhängig davon wurden etwa arbeitslose Ausländer bei der Vergabe von freien Stellen nicht gleich wie österreichische Arbeitnehmer behandelt. Ihnen wurde ein „höherer Grad an geographischer Mobilität“[865] und im Fall von ungelernten Ausländern auch ein „höherer Grad an Flexibilität im Wechsel zwischen verschiedenen Tätigkeiten“[866] zugemutet. Daher waren aus Sicht des Ministeriums auch weit strengere Maßstäbe bei der Prüfung der Zumutbarkeit gerechtfertigt, bei Weigerung drohte der Verlust des Anspruches auf Arbeitslosengeld. Insgesamt gesehen wurde der Wind am Arbeitsmarkt mit Ausbruch der Krise rauer, sowohl für die Gastarbeiter als auch für die Österreicher.

25. Schlussbetrachtung und Resümee

In der vorliegenden Arbeit wurde versucht anhand von Sekundärliteratur und einem ausführlichen Quellenstudium die Genese des Ausländerbeschäftigungsgesetzes 1975 nachvollziehbar darzustellen. Die direkten Verhandlungen um das Gesetz wurden dabei in den größeren Zusammenhang der Gastarbeiterbeschäftigung sowie der rechtlichen Entwicklung der Ausländerbeschäftigung in der Zweiten Republik gestellt. In beiden Fällen musste weit ausgeholt werden, um die Ereignisse der Jahre 1974 und 1975 in den richtigen Entwicklungsverlauf einbetten zu können.

Zu Beginn der 1960er-Jahre drohte aufgrund von Abwanderung österreichischer Arbeitnehmer in die BRD und die Schweiz, in Kombination mit dem Berufseintritt der geburtenschwachen Jahrgänge der unmittelbaren Nachkriegszeit, die Konjunktur abgewürgt zu werden.[867] Aus diesem Grund wurde seitens der Unternehmer(-vertreter) gedrängt, die fehlenden Arbeitskräfte durch vorübergehend angeworbene Gastarbeiter zu ersetzen. Die Gewerkschaft wiederum war ursprünglich eigentlich gegen den Einsatz ausländischer Arbeitskräfte eingestellt und wollte stattdessen alle Ressourcen im Inland ausschöpfen.[868] Rechtlich geregelt wurde die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer zu diesem Zeitpunkt noch immer durch die strenge reichsdeutsche Verordnung über ausländische Arbeitnehmer aus dem Jahr 1933. Diese war in einer Zeit der hohen Arbeitslosigkeit und der wirtschaftlichen Rezession entstanden und daher kaum für die Situation zu Beginn der 1960er-Jahre geeignet. [869] Nachdem

[865] ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Maßnahmen zur Stabilisierung der Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 861).
[866] ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Maßnahmen zur Stabilisierung der Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 861).
[867] Siehe Anmerkung 165.
[868] Siehe Anmerkung 202.
[869] Siehe Anmerkung 200.

sich die Verhandlungen um ein neues und liberaleres Ausländerbeschäftigungsgesetz schon seit längerer Zeit ergebnislos dahinzogen, spitzte sich die Lage immer weiter zu. In dieser Situation gelang es durch den Abschluss des Raab-Olah-Abkommens im Dezember 1961 eine Lösung auf sozialpartnerschaftlicher Ebene zu erreichen. Darin wurde erstmals ein Kontingent für die Anwerbung von Gastarbeitern festgeschrieben.[870] Innerhalb des Kontingents war von der strengen Prüfung der Voraussetzungen, welche in der reichsdeutschen Verordnung vorgesehen war, abzusehen. Die Kontingente wurden jährlich zwischen Gewerkschaft und Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft für die jeweiligen Bundesländer und Wirtschaftssparten ausgehandelt. Die erzielten Kompromisse wurden anschließend wiederum vom Bundesminister für soziale Verwaltung als Verordnung an die Arbeitsämter weitergeleitet und erhielten dadurch gleichsam bindenden Charakter. Nach einem stetigen Wirtschaftsaufschwung in den 1960er-Jahren steigerte sich dieser Anfang der 1970er-Jahre zur längsten Hochkonjunkturphase der Zweiten Republik. Wie bereits erwähnt gab es von 1968 bis 1973 ein jährliches Wirtschaftswachstum von rund 5 Prozent.[871] Das enorme Wirtschaftswachstum wiederum führte zu einem sprunghaften Anstieg der Kontingente und dementsprechend auch der Gastarbeiteranzahl in Österreich. Innerhalb weniger Jahre verzehnfachte sich deren Anzahl.[872] Die wirtschaftliche Hochphase sollte jedoch nicht von dauerhafter Natur sein. Mit dem ersten Erdölpreisschock wurden symbolisch das Ende der Hochkonjunktur und der Beginn einer weltweiten Rezession eingeleitet. Weitere Ursachen für die Trendwende in Österreich lagen im verstärkten Preis-Lohn-Auftrieb seit der Mitte der 1960er-Jahre sowie in der steigenden Staatsschuld.[873] Zusätzlich zu den sich verändernden wirtschaftlichen Gegebenheiten kamen auch noch demographische Veränderungen. Auf Seiten der Österreicher traten nun deutlich mehr Personen in den Arbeitsmarkt ein, als das zu Beginn der 1960er-Jahre der Fall gewesen war. Auf Seiten der Gastarbeiter wiederum kam es zu einem verstärkten Familiennachzug.[874] In dieser Situation der verschiedenen Umbrüche beschloss man seitens der Sozialpartner sowie des Bundesministeriums für soziale Verwaltung, dass die bisherige Handhabung der Ausländerbeschäftigung nicht mehr zeitgemäß wäre.

Nach diesem kurzen Überblick über die Entwicklung der Gastarbeiterbeschäftigung sowie allgemeine Aspekte der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung bis ins Jahr 1974 ist es nun angebracht, sich der abschließenden Beantwortung der Forschungsfragen zuzuwenden.

---

870 Siehe Anmerkung 249.
871 Siehe Anmerkung 386.
872 Siehe Anmerkung 418.
873 Siehe Anmerkung 405.
874 Siehe Anmerkung 475.

- Wie sah die rechtliche Entwicklung der Ausländerbeschäftigung in der Zweiten Republik bis zum Beginn der wirtschaftlichen Rezession 1974 aus?

Zu Beginn der Zweiten Republik wurde mit dem Rechtsüberleitungsgesetz die reichsdeutsche Verordnung über ausländische Arbeitnehmer vom 23. Jänner 1933 in den Rechtsbestand der neu gegründeten Republik Österreich übernommen.[875] Diese Verordnung sah eine strenge Handhabung der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer vor, kam sie doch aus einer Zeit der wirtschaftlichen Rezession und der hohen Arbeitslosenzahlen. Der ausländische Arbeitnehmer benötigte für eine legale Beschäftigung eine Arbeitserlaubnis, der inländische Arbeitgeber wiederum eine Beschäftigungsgenehmigung. Mittels dreier Erlässe aus den Jahren 1946, 1948 und 1951 wurde vom Bundesministerium für soziale Verwaltung versucht, die Verordnung einerseits verwaltungsmäßig zu vereinfachen, andererseits sie den österreichischen Verhältnissen anzupassen.[876] Dementsprechend wurde mit der Einrichtung eigener Ausschüsse die Mitbestimmung der Sozialpartner bei der Frage der Ausländerbeschäftigung festgeschrieben. Diesbezüglich war sicherlich der Umstand, dass die Maßnahmen von einem sozialistischen Minister angeordnet wurden, nicht unwesentlich, konnte dieser doch so den Einfluss der Gewerkschaft stärken. Im Verlauf der 1950er-Jahre kam es auch zur endgültigen Eingliederung der nach dem Zweiten Weltkrieg aus dem Osten vertriebenen volksdeutschen Flüchtlinge. Diese wurden bereits 1952 per Verordnung von den Bestimmungen der besagten vormaligen reichsdeutschen und nunmehrigen österreichischen Verordnung ausgenommen. Etwas später im selben Jahr erhielten die Volksdeutschen auch die gesetzliche Gleichstellung mit inländischen Arbeitnehmern.[877] Weitere zwei Jahre später, 1954, wurde mit dem Optionsgesetz ein endgültiger Schlussstrich unter die Volksdeutschenthematik gezogen, sie konnten nun die österreichische Staatsbürgerschaft erhalten.[878] Im Jahr 1959 hob der Verfassungsgerichtshof die drei oben genannten Erlässe auf und gab der Regierung eine Frist, innerhalb derer eine Neuregelung der Ausländerbeschäftigung vorzunehmen wäre.[879] Aus diesem Grund forderten auch die Sozialpartner in ihrer Sitzung vom 1. April 1960 das Bundesministerium für soziale Verwaltung dazu auf, ein neues Gesetz auszuarbeiten.[880] Nach dem Scheitern der Verhandlungen wurde mit dem Raab-Olah-Abkommen und den darin enthaltenen Kontingentvereinbarungen das Auslangen gefunden. Die eigentlich nur als Provisorium gedachte

875 Siehe Anmerkung 65.
876 Siehe Anmerkung 67.
877 Siehe Anmerkung 172.
878 Siehe Anmerkung 187.
879 Siehe Anmerkung 95.
880 Siehe Anmerkung 96.

Regelung der Kontingente entwickelte sich zur dauerhaften Institution bis zur Rezession ab 1974.

- Wer waren die maßgeblichen Entscheidungsträger bei der Regelung der Ausländerbeschäftigung in Österreich?

Die wesentliche Rolle in der Gastarbeiterfrage und der Regelung der Ausländerbeschäftigung in Österreich spielten die Sozialpartner, allen voran die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft (Arbeitgeber) und der Österreichische Gewerkschaftsbund (Arbeitnehmer). Daneben war von Regierungsseite her das Bundesministerium für soziale Verwaltung der Ansprechpartner. Der Untersuchungszeitraum zählt nicht umsonst zu einer Phase der Hochblüte der Sozialpartnerschaft. Es war durchaus nicht untypisch, dass die Sozialpartner wesentlichen Einfluss auf die Politik nahmen. Diese Einflussnahme konnte sowohl auf vorparlamentarischer, als auch auf parlamentarischer Ebene erfolgen.[881] Bereits mit dem Erlass aus dem Jahr 1946 wurde die Mitbestimmung der Sozialpartner festgeschrieben. Darin wurde die Gründung von Verwaltungsausschüssen auf Ebene der Landesarbeitsämter und von Vermittlungsausschüssen auf Ebene der Arbeitsämter beschlossen. Diese bestanden jeweils paritätisch besetzt aus vier bis sechs Vertretern der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberseite und ebenso vielen Ersatzmitgliedern.[882] Als der Verwaltungsgerichtshof die drei Erlässe aus den Jahren 1946, 1948 und 1951 aufhob, waren es erneut die Sozialpartner, welche die Regierung aufforderten, ein neues Gesetz auszuarbeiten. Dieser Ministerialentwurf wurde dann vom Bundesministerium für soziale Verwaltung in enger Zusammenarbeit mit Vertretern der Gewerkschaft und des Österreichischen Arbeiterkammertages ausgearbeitet.[883] Hier zeigt sich deutlich der starke Einfluss der Sozialpartner. In diesem Fall wurde die Arbeitnehmerseite klar durch das sozialistisch geführte Bundesministerium bevorzugt. Die Gewerkschaft war ursprünglich überhaupt gegen die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer und favorisierte ihr Modell der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“[884]. Dieses Konzept sah eine möglichst umfassende Ausnutzung der heimischen Arbeitskraftressourcen vor. Erst nach längerer Zeit konnte man sich mit der Beschäftigung von Gastarbeitern anfreunden. Nachdem das Bundesministerium zu Beginn der 1960er-Jahre den mit den Arbeitnehmervertretern ausgearbeiteten Entwurf veröffentlicht hatte, kam es zu starker Kritik seitens der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft. Damals

881 Siehe Anmerkung 155.
882 Siehe Anmerkung 69.
883 Siehe Anmerkung 207.
884 Siehe Anmerkung 202.

konnte im Zuge der anschließend stattfindenden offiziellen Verhandlungen keine Einigung gefunden werden.[885] Da die Frage der Ausländerbeschäftigung jedoch immer dringender wurde, kam es zu Geheimverhandlungen auf rein sozialpartnerschaftlicher Ebene. Der Präsident der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft Raab und der Gewerkschaftspräsident Olah konnten nach längeren Verhandlungen am 28. Dezember 1961 mit dem Raab-Olah-Abkommen einen wichtigen Kompromiss präsentieren.[886] Dieses Abkommen regelte die weitere sozialpartnerschaftliche Zusammenarbeit grundlegend. Als ein Punkt von mehreren war darin auch die Beschäftigung von Gastarbeitern enthalten. Erstmals war ein Kontingent vorgesehen. Hier zeigte sich erneut, welch wichtige Rolle die beiden genannten Akteure in Fragen der Gastarbeiterbeschäftigung spielten. Die Kontingentvereinbarungen (ab 1964 war auch die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern beteiligt[887]) hatten eigentlich keine rechtliche Basis, wurden jedoch trotzdem jedes Jahr als Verordnung vom Bundesminister für soziale Verwaltung an die Arbeitsämter weitergeleitet.[888] Auch bei der Anwerbung der Gastarbeiter selbst spielten die Sozialpartner, vornehmlich die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, die wesentliche Rolle. Zwar wurden von staatlicher Seite die Anwerbeabkommen mit den Herkunftsländern abgeschlossen, jedoch die offizielle Anwerbung selbst wurde durch die Bundeskammer vorgenommen. Zu diesem Zweck wurde von den Arbeitgebervertretern die Arbeitsgemeinschaft für die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer gegründet.[889] Diese führte vor Ort die Anwerbung und Untersuchung sowie den Transport der Gastarbeiter nach Österreich durch. Welche Ansichten vertraten die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmervertreter in der Frage der Gastarbeiterbeschäftigung? Die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft war in allen Verhandlungen bezüglich der Frage der Gastarbeiterbeschäftigung für eine möglichst liberale und unbürokratische Regelung.[890] Die Beschäftigung von Gastarbeitern wurde auch ab 1974, als in der Rezession bereits vermehrt österreichische Arbeitskräfte zur Verfügung standen, weiterhin als notwendig erachtet, da aufgrund des stark ausgebauten Sozialstaates und der Gewöhnung an die Gastarbeiter Österreicher nicht mehr bereit waren, alle Berufe auszuüben. Der Abgeordnete Hauser von der ÖVP, gleichzeitig Sekretär der Industriesektion der Bundeswirtschaftskammer, sprach diesen Umstand anlässlich der Nationalratsdebatte zum neuen Ausländerbeschäftigungsgesetz ganz offen an:

> Es besteht ganz gewiß die Gefahr, daß die Osterreicher verlernt haben, unangenehme, aber für die soziale Gemeinschaft unentbehrliche Arbeiten selbst zu verrichten. Wir kennen diesen Effekt: Das

885 Siehe Anmerkung 230.
886 Siehe Anmerkung 242.
887 Siehe Anmerkung 295.
888 Siehe Anmerkung 301.
889 Siehe Anmerkung 321.
890 Siehe Anmerkung 633.

> Niggertum in Amerika ist ein deutliches Beispiel, wohin Entwicklungen gehen können. Auch das ist für den Uberlebenswillen eines Volkes nicht unbedeutend. (…) Nicht nur die Hausmeister, die jetzt schon fast alle wieder slawisch sprechen wie in der Monarchie, sind ein kleines Beispiel dafür.[891]

Dem gegenüber gestaltete sich die Thematik für die Arbeitnehmervertreter schwieriger. Man sah seitens des Gewerkschaftsbundes die Gastarbeiter zwar nicht offen als Mitglieder zweiter Klasse an, hielt jedoch in der Realität ihre in der Hochkonjunktur propagierte Unterstützung nur so lange aufrecht, als dadurch die Interessen der österreichischen Arbeitnehmer nicht geschmälert wurden. Bereits im Raab-Olah-Abkommen war dementsprechend vereinbart worden, dass Gastarbeiter vor österreichischen Arbeitnehmern zu entlassen waren.[892] Dafür mussten sie zu denselben Lohn- und Arbeitsbedingungen wie Österreicher angestellt werden. Im Übrigen muss der Einsatz der Gewerkschaft während der Hochkonjunktur gegen eine Schlechterstellung der Gastarbeiter – abgesehen von der genannten vorzeitigen Entlassung – dahingehend relativiert werden, dass damit auch gleichzeitig der Schutz der einheimischen Arbeitnehmer bezweckt werden sollte, denn die Gewerkschaft war sich laut Selbstaussage darüber im Klaren „…dass die Unternehmer Verschlechterungen der Rechte der Arbeitnehmer stets vorerst bei kleinen Gruppen versucht haben, um sie dann weiter auszudehnen.“[893] Die Priorität, die Österreichern eingeräumt wurde, sollte sich in den Verhandlungen um das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz deutlich zeigen. Denn auch als sich die wirtschaftliche und demographische Situation 1974 zu ändern begann, waren die Sozialpartner in die kommenden Entscheidungen einbezogen. Hier zeigte sich nochmals mit aller Deutlichkeit, dass die Gewerkschaft die Gastarbeiter nur so lange unterstützte, als dadurch österreichische Arbeitnehmer nicht gefährdet waren. Der Gewerkschaftsbund anerkannte nämlich in seinem Tätigkeitsbericht für das Jahr 1975 den Abbau von Gastarbeitern als „wesentlichen Faktor zur Vermeidung einer größeren Arbeitslosigkeit.“[894] Auch der Österreichische Arbeiterkammertag stellte in seinem Jahrbuch für das Jahr 1975 fest, dass „…angesichts des starken Konjunktureinbruches die Beschäftigungsentwicklung im Jahre 1975 relativ günstig verlaufen ist.“[895] Auch von dieser Seite wurde die „Verringerung der Ausländerbeschäftigung“[896] als wichtiger Beitrag dazu angesehen. An Scheinheiligkeit nicht zu übertreffen ist dabei die Feststellung

---

891 Parlamentsarchiv, 140. Sitzung des Nationalrates (wie Anm. 779) 13584.

892 Siehe Anmerkung 249.

893 *ÖGB*, Rednerdienst 9 1973 (wie Anm. 490) 14.

894 ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, 1975 Tätigkeitsbericht des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (Wien 1976) I/45, im Folgenden zit. als: *ÖGB*, Tätigkeitsbericht 1975 (wie Anm. 894).

895 AK-Wien, Jahrbuch der Arbeiterkammer für Wien 1975 (Wien 1976) 3, im Folgenden zit. als: *AK-Wien*, Jahrbuch 1975 (wie Anm. 895).

896 *AK-Wien*, Jahrbuch 1975 (wie Anm. 895) 3.

der Gewerkschaft, der Abbau von Gastarbeitern, um Arbeitslosigkeit zu verhindern, sei „…vom moralischen Gesichtspunkt aus und im Geiste der internationalen Solidarität der Arbeiterklasse (…) sicherlich abzulehnen.“[897] Man lehne eine „…Überwälzung wirtschaftlicher Schwierigkeiten gerade auf die schwächsten Arbeitnehmerschichten…“[898] ab. Trotz dieser vorgebrachten moralischen bzw. gewerkschaftlichen Bedenken zögerte man nicht, dem neuen Ausländerbeschäftigungsgesetz zuzustimmen. Der Einfluss der Sozialpartner auf die Verhandlungen um das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz von 1975 wird nun bei der Beantwortung der kommenden Fragestellungen deutlich werden.

- Wie gestalteten sich die Verhandlungen um das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz von 1975?

In dieser Frage soll lediglich der chronologische Ablauf geklärt werden, während inhaltliche Streitpunkte und die Ergebnisse der Verhandlungen in den nächsten Fragen beantwortet werden. Als Beginn für die Verhandlungen um ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz kann sicherlich die Empfehlung der Sozialpartner vom Jahresende 1973 angesehen werden. Am 5. Dezember 1973 einigten sich die Sozialpartner – während der Verhandlungen bezüglich der Kontingentvereinbarung für das Jahr 1974 – darauf, die Gastarbeiterbeschäftigung maximal auf dem Niveau des Oktobers 1973 zu belassen und eine entsprechende Empfehlung an das Bundesministerium für soziale Verwaltung abzugeben:

> Die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und der Österreichische Gewerkschaftsbund stellen ergänzend einvernehmlich fest, daß das Ausmaß der Ausländerbeschäftigung in Österreich einen Stand erreicht hat, der eine strengere Prüfung der Voraussetzungen für die Erteilung der Beschäftigungsgenehmigungen und Arbeitserlaubnisse erforderlich macht. Grundsätzlich soll – soweit nicht Begründungen für berechtigte Ausnahmen bestehen – die Anzahl an ausländischen Arbeitnehmern von Oktober 1973 nicht überschritten werden.[899]

Danach folgten mehrere Verhandlungsrunden der Sozialpartner mit dem Bundesministerium für soziale Verwaltung.[900] Am 1. März 1974 wurde schließlich mit dem Erlass des Bundesministeriums für soziale Verwaltung „Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1974, AV. 35.471/4-17a/1974“[901] die Ausländerbeschäftigung, im Speziellen die sogenannte Touristenbeschäftigung, deutlich verschärft. Auch hier zeigte sich wieder deutlich die Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und dem Ministerium. Es kann von einem

---

897 *ÖGB*, Tätigkeitsbericht 1975 (wie Anm. 894) I/45.
898 *ÖGB*, Tätigkeitsbericht 1975 (wie Anm. 894) I/45.
899 Siehe Anmerkung 432.
900 Siehe Anmerkung 443-444.
901 ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1974 (wie Anm. 432).

sich wechselwirkend beeinflussenden System gesprochen werden. Ähnlich wie bei dem gescheiterten Gesetz zu Beginn der 1960er-Jahre entsprach der Erlass jedoch eher den Ansichten der Arbeitnehmerseite. Die Arbeitgeberseite war nach wie vor für eine möglichst liberale Regelung der Ausländerbeschäftigung.[902] Bereits 1972 hatte der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen eine Empfehlung für die „Schaffung eines modernen Ausländerbeschäftigungsgesetzes“[903] herausgegeben. Bevor sich das Bundesministerium für soziale Verwaltung der Thematik annahm, kam es daher zu Versuchen, einen Gesetzesentwurf durch alleinige Verhandlungen der Sozialpartner zustande zu bringen. Dabei sollte sich jedoch sehr rasch zeigen, dass nach wie vor dieselben Gegensätze herrschten wie in den Verhandlungen zu Beginn der 1960er-Jahre.[904] Wann genau diese rein sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen bereits eingesetzt hatten, konnte im Zuge dieser Arbeit nicht eruiert werden, in jedem Fall brachten sie kein Ergebnis. Daher entwarf das Bundesministerium für soziale Verwaltung einen eigenen Ministerialentwurf für ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz, dieser wurde am 3. Mai 1974 versandt.[905] Im Anschluss hatten die Sozialpartner sowie alle anderen dazu berechtigten Institutionen bis zum 21. Juni 1974 Zeit, eine Stellungnahme zu dem Gesetz abzugeben. Von diesem Recht machten die Sozialpartner auch Gebrauch. Während die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft starke Kritik an dem Ministerialentwurf äußerte[906], wurde er vom Österreichischen Arbeiterkammertag eher positiv beurteilt. Der für den Ministerialentwurf zuständige Bundesminister Rudolf Häuser war gleichzeitig Vizepräsident des ÖGB, Vorsitzender der Gewerkschaft der Privatangestellten (FSG) und stimmberechtigtes Mitglied im Präsidium des ÖGB.[907] Aus diesem Grund kam sein Ministerialentwurf den Forderungen der Arbeitnehmerseite eher entgegen, als dies auf der Arbeitgeberseite der Fall war. Von Seiten der Arbeitnehmervertreter wurden jedoch trotzdem noch Verschärfungen gefordert. Aufgrund der großen Auffassungsunterschiede kam es im Herbst 1974 zu zähen Verhandlungen um das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz. Neben dem Bundesministerium für soziale Verwaltung waren die Bundeskammer der gewerblichen Industrie sowie die Vereinigung Österreichischer Industrieller, der Österreichische Gewerkschaftsbund und der Österreichische Arbeiterkammertag maßgeblich an den Verhandlungen beteiligt.[908] Das Ergebnis dieser Verhandlungen war schlussendlich ein gemeinsamer Entwurf, der in der zweiten Hälfte des Dezembers 1974 vorlag. Diese Regierungsvorlage über ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz wurde am 21.

---

902 Siehe Anmerkung 445.
903 Siehe Anmerkung 564.
904 Siehe Anmerkung 565.
905 Siehe Anmerkung 593.
906 Siehe Anmerkung 633.
907 Siehe Anmerkung 666.
908 Siehe Anmerkung 691.

Jänner 1975 im 148. Ministerrat als Tagesordnungspunkt 13 behandelt und einstimmig beschlossen.[909] Bereits am 22. Jänner 1975 langte die Regierungsvorlage im Parlament ein, wo sie in der folgenden Sitzung dem Sozialausschuss zugewiesen wurde.[910] Dieser befasste sich damit am 11. März 1975 und nahm noch vier Änderungen vor. Am 20. März 1975 in der 140. Sitzung der XIII. Gesetzgebungsperiode wurde die Regierungsvorlage nach einer längeren hitzigen Debatte, welche deutlich vom Vorwahlkampf geprägt war, schließlich einstimmig vom Parlament angenommen.[911] Am 4. April 1975 fand in der 340. Sitzung des Bundesrates als Punkt zwei der Tagesordnung die Behandlung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes in der Länderkammer statt, auch hier wurde das Gesetz einstimmig durchgewinkt.[912]

- Was waren die wesentlichen Streitpunkte in den Verhandlungen und wer konnte sich in welchen Bereichen durchsetzen?

Deutlich geworden sein sollte, dass vor allem die Frage der Unterkunftsregelung und der Touristenbeschäftigung die wichtigsten Streitpunkte waren. Dies lässt sich auch anhand des Protokolls des Kammertages der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft vom 29. November 1974 belegen:

> Das Gastarbeiterbeschäftigungsgesetz steht in Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern. Starke Differenzen bestehen noch bezüglich der Touristenbeschäftigung und über die Art der Verpflichtung des Dienstgebers, für eine entsprechende Unterbringung des Gastarbeiters zu sorgen.[913]

Bereits in den Verhandlungen, welche dem Erlass vom 1. März 1974 vorangegangen waren, hatte die Bundeskammer bezüglich der Verschärfung der Touristenbeschäftigung Bedenken geäußert. Man befürchtete hier, dass der Bedarf über die offizielle Anwerbung v. a. im Bausektor nicht gedeckt werden könne.[914] Türkische Gastarbeiter durften schon seit Längerem nur über die offizielle Anwerbung nach Österreich kommen, dies forderten die Arbeitnehmervertreter auch für jugoslawische. In dieser Frage konnten sich jedoch die Arbeitgebervertreter durchsetzen. Ein Verbot der Touristenbeschäftigung durch den Sozialminister war laut neuem Gesetz, entgegen dem ursprünglichen Ministerialentwurf, nur mehr dann möglich, wenn eine Überlastung der Infrastruktur oder eine Gefährdung der Volksgesundheit drohte bzw. zur Einhaltung der angeordneten Höchstzahlen. In diesen Fällen sowie auf Basis eines Regie-

---

909 Siehe Anmerkung 758 sowie 767.
910 Siehe Anmerkung 770 sowie 771.
911 Siehe Anmerkung 815.
912 Siehe Anmerkung 816.
913 *WKÖ*, Kammertag vom 29. November 1974 (wie Anm. 414) 10.
914 Siehe Anmerkung 446.

rungsübereinkommens oder eines gemeinsamen Antrages der Bundeskammer bzw. der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern und der Gewerkschaft konnte der Sozialminister per Verordnung festlegen, dass Gastarbeiter in ihrem Heimatland angeworben werden mussten, damit sie eine Beschäftigungsbewilligung erhielten. Aufgrund dieses Ergebnisses konnten auch in Zukunft im Regelfall innerhalb der ausverhandelten Kontingente Touristen beschäftigt werden.[915] Jedoch sah das neue Gesetz strikt vor, dass die Beschäftigung zum Zeitpunkt der Antragsstellung nicht bereits begonnen haben durfte.

Aufgrund der prekären Unterkunftssituation vieler Gastarbeiter, welche auch in den zwei wissenschaftlichen Studien deutlich herausgearbeitet worden war, stellte die Regelung der Unterkunftsfrage den zweiten wesentlichen Streitpunkt in den Verhandlungen dar. Seitens der Gewerkschaft warf man den Unternehmen bereits in den rein sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen vor, die in den Kontingentvereinbarungen festgehaltene Verpflichtung, für eine Unterkunft Sorge zu tragen, zu ignorieren. Die Arbeiter würden oft zusammengepfercht und zu überhöhten Mieten in Massenquartieren einquartiert, oder man überlasse ihnen die Wohnungssuche gänzlich selbst. Tatsächlich wohnte gemäß obiger Studien die Mehrzahl der Gastarbeiter zu Hause besser als in Österreich.[916] Seitens der Gewerkschaft sprach man diesbezüglich gar von „menschenunwürdigen Elendsquartieren“.[917] In diesem Fall konnte sich sich die Arbeitnehmerseite beim neuen Gesetz durchsetzen. Dem Antrag auf eine Beschäftigungsbewilligung musste eine rechtsverbindliche Erklärung des Unterkunftsgebers beigefügt werden, dass der Gastarbeiter über eine ortsübliche Unterkunft verfügen würde. Im neuen Gesetzesentwurf wurde bei der Frage der Ortsüblichkeit gemäß der Forderung des Österreichischen Arbeiterkammertages nun neben der Größe und Ausstattung auch das „Benützungsentgelt“[918] aufgenommen.[919] Dieses durfte „...im Verhältnis zur Art der Unterkunft und damit zum Wert der Leistung in keinem auffallenden Mißverhältnis stehen.“[920] Daneben musste der Arbeitgeber auch noch bestätigen, dass ihm keine Gründe bekannt waren, die gegen die Angaben des Unterkunftsgebers sprachen.[921]

---

915 Siehe Anmerkung 736.
916 Vgl. *ÖGB*, Rednerdienst 9 1973 (wie Anm. 490) 9-10.
917 *ÖGB*, Rednerdienst 9 1973 (wie Anm. 490) 9.
918 Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 2.
919 Siehe Anmerkung 678.
920 Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 2.
921 Vgl. Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage AuslBG (wie Anm. 705) 2.

- Auf welchen älteren Regelungen fußte das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz?

Schlussendlich gilt es zu beantworten, welche älteren Regelungen die Basis für das neue Gesetz darstellten. Hier ist an erster Stelle die reichsdeutsche Verordnung für ausländische Arbeitnehmer zu nennen.[922] Diese stellte die Basis für alle Verordnungen und Gesetzes(-entwürfe) im besprochenen Zeitraum dar. Des Weiteren sind die drei Erlässe aus den Jahren 1946, 1948 und 1951 zu nennen. Der erste sah bekanntlich die verstärkte Einbindung der Arbeitnehmer- und der Arbeitgebervertreter mittels eigener Ausschüsse in die Entscheidungsprozesse vor.[923] Der zweite Erlass aus dem Jahr 1948 sah seitens des Ministeriums eine Vereinfachung sowie eine Anpassung an österreichische Verhältnisse vor, darunter fiel etwa die Zusammenlegung der Beschäftigungsgenehmigung mit der Arbeitserlaubnis.[924] Sowohl die genannten Ausschüsse, als auch die Zusammenlegung der beiden notwendigen Bewilligungen wurden im neuen Ausländerbeschäftigungsgesetz von 1975 eingearbeitet. Der dritte Erlass veränderte lediglich Bestimmungen des vorhergehenden. Als weitere Grundlage kann der gescheiterte Gesetzesentwurf vom Beginn der 1960er-Jahre genannt werden. Auch dieser hatte die obigen Maßnahmen bereits beinhaltet. Darüber hinaus war auch bereits der Befreiungsschein in dem Gesetzesentwurf enthalten,[925] der sich ja wieder auf die oben genannte reichsdeutsche Verordnung bezogen hatte. Auch die Ausschüsse waren bereits im gescheiterten Gesetzesentwurf enthalten gewesen.[926] Die wesentliche Komponente welche von diesem gescheiterten Gesetzesentwurfes übernommen wurde, waren die Kontingente. Im Rahmen der Kontingente, welche das Bundesministerium als Ausnahmeregelung festlegen konnte, war keine Einzelfallprüfung der Gastarbeiter notwendig.[927] Als weitere Basis des Gesetzes kann das Raab-Olah-Abkommen gelten. In diesem wurden die Kontingentvereinbarungen erstmals genau ausgearbeitet.[928] Auf Basis des Raab-Olah-Abkommens kamen dann in den folgenden Jahren die jährlichen Kontingentvereinbarungen zustande. Der Sozialminister stellte in seiner Rede vor dem Ministerrat 1975 ausdrücklich fest, der Gesetzesentwurf baue auf den „…Grundsätzen auf, die seit dem Jahre 1962 (…) in den jährlich abgeschlossenen Grundsatzvereinbarungen über die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte (Kontingent-Vereinbarung)…“[929] vereinbart worden waren. Aus diesem Grund übernahm der Geset-

922 Siehe Anmerkung 38.
923 Siehe Anmerkung 69.
924 Siehe Anmerkung 77.
925 Siehe Anmerkung 218.
926 Siehe Anmerkung 222.
927 Siehe Anmerkung 219.
928 Siehe Anmerkung 249.
929 ÖSTA/AdR, Bundeskanzleramt, 1975, Vortrag an den Ministerrat (wie Anm. 761).

zesentwurf auch das System der durch die zuständigen kollektivvertragsfähigen Berufsvereinigungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer vereinbarten Kontingente und stelle diese nunmehr endlich auf eine gesetzliche Basis.[930] Als letzte Quelle für das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz kann der Erlass des Bundesministeriums für soziale Verwaltung vom 1. März 1974 gelten. Aus ihm wurde weniger auf rein juristischer, sondern vielmehr auf mentaler Ebene die strenge Handhabung der Touristenbeschäftigung[931] sowie die neue Vorrangstellung der gesamtwirtschaftlichen bzw. öffentlichen Interessen vor den Interessen von Einzelfirmen[932] übernommen. Es sollte deutlich geworden sein, dass das Ausländerbeschäftigungsgesetz von 1975 in seinen juristischen Vorlagen über mehrere Jahrzehnte bis zur reichsdeutschen Verordnung von 1933 zurückreichte.

Die in dieser Arbeit skizzierten gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen, von der vorübergehenden starken Anwerbung der Gastarbeiter über die Rezession bis hin zum Anwerbestopp und dem Versuch die Gastarbeiter abzubauen, sind nicht auf Österreich beschränkt geblieben. Vielmehr handelte es sich dabei um Entwicklungen, von denen viele Länder Westeuropas betroffen waren. Aus diesem Grund könnte es, für eine weitere wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Thematik, ein spannender Ansatz sein, zu untersuchen, wie in anderen – eventuell weniger bis nicht korporatistisch ausgerichteten – Ländern der zeitgleiche Umgang mit den Gastarbeitern und die entsprechende rechtliche Entwicklung ausgesehen haben. Andererseits könnte es auch befruchtend sein, die Thematik auf Österreich bezogen zu lassen, dafür jedoch den zeitlichen Rahmen auszudehnen.

930 Vgl. ÖSTA/AdR, Bundeskanzleramt, 1975, Vortrag an den Ministerrat (wie Anm. 761) 2.
931 Siehe Anmerkung 436.
932 Siehe Anmerkung 447.

Quellenverzeichnis

Literatur

Selbstständige Literatur

Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien, Gastarbeiter. Wirtschaftsfaktor und soziale Herausforderung (Wien 1973).

Marion *Bacher*, Rotation oder Integration? Österreichischer und schwedischer Umgang mit Arbeitsmigration in den 1970er Jahren (ungedruckte geisteswissenschaftliche Masterarbeit Universität Wien 2011).

Stefanie *Battenfeld*, Die Beschäftigung von Gastarbeitern im Wirtschaftsverlauf – unter besonderer Berücksichtigung der Rezession (ungedruckte geisteswissenschaftliche Dissertation Universität Wien 1976).

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Untersuchungen über die Abwanderung von Arbeitskräften aus Österreich nach Süddeutschland und in die Schweiz (Nr. 20, Wien 1972).

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 30 Jahre Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Daten, Fakten, Perspektiven (Nr. 68, Wien 1993).

Peter *Berger*, Der Donauraum im wirtschaftlichen Umbruch nach dem Ersten Weltkrieg (ungedruckte geisteswissenschaftliche Dissertation Universität Wien 1979).

Hannelore *Burger*, Harald *Wendelin* (Hg.), Staatsbürgerschaft und Vertreibung. Vertreibung, Rückkehr und Staatsbürgerschaft. Die Praxis der Vollziehung des Staatsbürgerschaftsrechts an den österreichischen Juden (Wien 2002).

Fritz *Blaich*, Der Schwarze Freitag. Inflation und Wirtschaftskrise (Deutsche Geschichte der neuesten Zeit 4515, 3. Auflage München 1994).

Felix *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte. Von der Antike bis zur Gegenwart (Wien/Köln/Weimar ^{2}2013).

Heinz *Fassmann*, Rainer *Münz*, Einwanderungsland Österreich? Gastarbeiter - Flüchtlinge - Immigranten (Wien 1992).

Heinz *Fassmann*, Rainer *Münz*, Einwanderungsland Österreich? Historische Migrationsmuster, aktuelle Trends und politische Maßnahmen (Wien 1995).

Ernst *Hanisch*, Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert (Österreichische Geschichte, Wien 1994).

Ulrich *Herbert*, Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter (Berlin/Bonn 1986).

Silvia *Herburger*, „Er hat alles vergessen, er hat einfach sein Leben gelebt.“ Arbeitsmigration und Alter am Beispiel ehemaliger türkischer „Gastarbeiter“ und „Gastarbeiterinnen“ (ungedruckte geisteswissenschaftliche Diplomarbeit Universität Wien 2010).

Jens *Hohensee*, Der erste Ölpreisschock 1973/1974. Die politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der arabischen Erdölpolitik auf die Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa (Stuttgart 1996).

Fritz *Klenner*, Die Österreichischen Gewerkschaften. Vergangenheit und Gegenwartsprobleme Bd. 3 (Wien 1979).

Bernd *Marin*, Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich (Wien 1982).

Anton *Pelinka*, Hubert *Sickinger* u.a., Sozialer Dialog in Europa. Das österreichische Modell der Sozialpartnerschaft vor dem Hintergrund der Erfahrungen nach dem österreichischen EU-Beitritt (Wien 1998).

Franz *Rauter*, Das Fremdarbeiterproblem in Innsbrucker Textil- und Bekleidungsbetrieben (Beträge zur alpenländischen Wirtschafts- und Sozialforschung 145, Innsbruck 1972).

Roman *Sandgruber*, Ökonomie und Politik. Österreichische Wirtschaftsgeschichte vom Mittelalter bis zur Gegenwart (Österreichische Geschichte, Wien 1995).

Rolf *Walter*, Wirtschaftsgeschichte. Vom Merkantilismus bis zur Gegenwart (Wirtschafts- und Sozialhistorische Studien Bd. 4, 3 überarbeitete und aktualisierte Auflage, Köln 2000).

Eveline *Wollner*, Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung in Österreich. Die Reform der Ausländerbeschäftigung und der Anwerbung bis Ende der 1960er Jahre (ungedruckte geisteswissenschaftliche Diplomarbeit Universität Wien 1996).

Ernst *Zeiner*, Die österreichischen Unternehmerverbände, ihr Verhältnis zum Staat und ihre Stellung im Staat. Geschichte, Strategien und Rolle der zentralen Kapitalorganisationen in Österreich (ungedruckte geisteswissenschaftliche Dissertation Universität Wien 1989).

Unselbstständige Literatur

Vida *Bakondy*, Bitte um 4 bis 5 türkische Maurer. Eine Analyse von Anwerbeakten der österreichischen Wirtschaftskammer. In: Vida *Bakondy*, Simonetta *Ferfoglia* u.a. (Hg.) Viel Glück! Migration heute (Wien/Belgrad/Zagreb/Istanbul 2010) 68-79.

August *Gächter*, Ausländerpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg zwischen Assimilation und Ausgrenzung. In: Flemming *Talbo Stubkjaer*, Österreich. Kultur und Identität – heute und vor 100 Jahren (Odense 2000) 107-128.

August *Gächter* & Recherchegruppe, Von Inlandarbeiterschutzgesetz bis Eurodac-Abkommen. In: Hakan *Gürses*, Cornelia *Kogoj*, Sylvia *Mattl*, Gastarbajteri. 40 Jahre Arbeitsmigration (Wien 2004) 31-45.

Ernst *Gehmacher*, Österreich. In: Ernst *Gehmacher*/Daniel *Kubat*/Ursula *Mehrländer* (Hg.), Ausländerpolitik im Konflikt. Arbeitskräfte oder Einwanderer? Konzepte der Aufnahme- und

Entsendeländer (Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Erbert-Stiftung Bd. 139, Bonn 1978) 153-168.

Stephan *Koren*, Zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik. In: Österreichische Monatshefte. Blätter für Politik, Kultur und Wissenschaft 7 (1974) 3-6.

Robert *Kriechbaumer*, Österreichs Innenpolitik 1970-1975. In: Andreas *Khol* und Alfred *Stirnemann* (Hg:), Österreichisches Jahrbuch für Politik Bd. 1 (Wien 1981) 380-416.

Helga *Matuschek*, Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985. Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft. In: Journal für Sozialforschung 2 (1985) 158-198.

Stefanie *Mayer*, Migration & Labor Markets. Political Discourse in Austria. In: Stefanie *Mayer*, Mikael *Spang* (Hg.), Debating Migration. Political Discourses on Labour Immigration in Historical Perspective (Bozen/Innsbruck/Wien 2009) 25-73.

Dilman *Muradoglu*, Gamze *Ongan*, 1964 Anwerbestelle. In: Hakan *Gürses*, Cornelia *Kogoj*, Sylvia *Mattl*, Gastarbajteri. 40 Jahre Arbeitsmigration (Wien 2004) 122-125.

Gertrud *Neuhauser*, Die verbandsmäßige Organisation der österreichischen Wirtschaft. Systematische Darstellung. In: Andreas *Predöhl*, Georg *Weippert* (Hg.), Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich (Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik Bd. 39, Berlin 1966).

Peter *Payer*, Gastarbeiterroute. In: Hakan *Gürses*, Cornelia *Kogoj*, Sylvia *Mattl*, Gastarbajteri. 40 Jahre Arbeitsmigration (Wien 2004) 125-128.

Bernhard *Perchinig*, Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in Österreich nach 1945. In: Vida *Bakondy*, Simonetta *Ferfoglia* u.a. (Hg.) Viel Glück! Migration heute (Wien/Belgrad/Zagreb/Istanbul 2010) 142-158.

Emmerich T*á*los, Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell? Österreichs Sozialpartnerschaft 1945 bis 2005. In: Ferdinand *Karlhofer*, Emmerich *Tálos* (Hg.) Sozialpartnerschaft. Österreichische und Europäische Perspektiven (Politik und Zeitgeschichte Bd. 2, Münster/Wien 2005) 185-216.

Emmerich *Talos*, Entwicklung, Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft. In: Emmerich *Talos* (Hg.), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells (Österreichische Texte zur Gesellschaftskritik Bd. 58, Wien 1993) 11-34.

Emmerich *Talos*, Kai *Leichsenring*, Ernst *Zeiner*, Verbände und politischer Entscheidungsprozeß - am Beispiel der Sozial- und Umweltpolitik. In: Emmerich *Talos* (Hg.), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells (Österreichische Texte zur Gesellschaftskritik Bd. 58, Wien 1993) 147-186.

Herbert *Vytiska*, Statt aktiv ins AK-Tief. In: Österreichische Monatshefte. Blätter für Politik, Kultur und Wissenschaft 10 (1974) 11-12.

Internetquellen

August *Gächter*, Migrationspolitik in Österreich seit 1945. Arbeitspapiere Migration und soziale Mobilität Nr. 12, 10.10.2008, online im WWW unter URL: https://www.zsi.at/attach/p1208vukovic.pdf (gelesen am 11.5.2013).

Akustische Chronik online im WWW unter URL: http://www.akustische-chronik.at/1958-1959/ (gelesen am 1.6.2013).

Gesetze und Verordnungen

Reichsdeutsche Verordnungen

Verordnung über ausländische Arbeitnehmer vom 23. Jänner 1933. In: RGBL, Teil 1, Nr. 5 (Berlin 1933) 26-29.

Verordnung zur Einführung der Verordnung über ausländische Arbeitnehmer und sonstige Vorschriften über ausländische Arbeiter und Angestellte in den Reichsgauen der Ostmark, im Reichsgau Sudetenland und im Gebiet der bisherigen Freistadt Danzig. In: DRGBL, Teil 1, Nr. 10 (Berlin 1941) 44-45.

Erlässe des Bundesministeriums für soziale Verwaltung

Errichtung von paritätischen Ausschüssen bei den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern; Wirkungsbereich und Verfahren. Erl. v 26. April 1946, Z. 8842/III/7/1946 an alle Landesarbeitsämter. In: Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung. II. Jahrgang Bd. 4 (Wien 1946) 71-73.

Beschäftigung von Ausländern, Genehmigungsverfahren. Erl. v. 9. Jänner 1948, Z. 147.367/III/7/47, an alle Landesarbeitsämter. In: Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung. IV. Jahrgang Bd. 2 (Wien 1948) 29-31.

Änderung des Erlasses über die Genehmigung der Beschäftigung von Ausländern. Erl. v. 20. Juni 1951, Z.74.050/III/7/51, an alle Landesarbeitsämter. In: Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung. VII. Jahrgang Bd. 7/8 (Wien 1951) 160-161.

Arbeitsrechtliche Gleichstellung der Volksdeutschen; Ausnahme von der Beschäftigungsgenehmigung. Erl. v. 30. Jänner 1952, Z.13.844/III/7/52, an alle Landesarbeitsämter. In: Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung. VIII. Jahrgang Bd. 3/4 (Wien 1952) 89.

Gesetzliche Maßnahmen zur Gleichstellung der Volksdeutschen mit österreichischen Staatsbürgern; arbeitsrechtliche Gleichstellung und Einbeziehung von Dienstverhältnissen in den Kündigungsschutz des Mutterschutzgesetzes. Erl v. 13. Oktober 1952, Z.120.412/III/7/52, an alle Landesarbeitsämter. In: Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung. VIII. Jahrgang Bd. 14/15 (Wien 1952) 405-406.

Gesetze

6. Verfassungsgesetz vom 1. Mai 1945 über die Wiederherstellung des Rechtslebens in Österreich (Rechts-Überleitungsgesetz – R-ÜG.). In: BGBl. 2 (Wien 1945) 12.

97. Bundesgesetz vom 28. März 1947 über die Errichtung von Betriebsvertretungen (Betriebsrätegesetz – BRG.). In: BGBl. 25 (Wien 1947) 587-596.

166. Bundesgesetz vom 18. Juli 1952, betreffend Maßnahmen hinsichtlich der arbeitsrechtlichen Gleichstellung der Volksdeutschen mit inländischen Dienstnehmern. In: BGBl. 35 (Wien 1952) 496.

105. Bundesgesetz vom 19. Mai 1954 über die Kammern für Arbeiter und Angestellte und den Österreichischen Arbeiterkammertag (Arbeiterkammergesetz – AKG.). In: BGBl. 24 (Wien 1954) 521-529.

142. Bundesgesetz vom 2. Juni 1954, betreffend den Erwerb der Staatsbürgerschaft durch Volksdeutsche. In: BGBl. 33 (Wien 1954) 777-778.

422. Bundesgesetz vom 22. Oktober 1969, betreffend das Paßwesen (Paßgesetz 1969). In: BGBl. 104 (Wien 1969) 3091-3124.

22. Bundesgesetz vom 14. Dezember 1973 betreffend die Arbeitsverfassung (Arbeitsverfassungsgesetz – ArbVG). In: BGBl. 9 (Wien 1974) 393-434.

218. Bundesgesetz vom 20. März 1975, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG). In: BGBl. 67 (Wien 1975) 987-998.

Verfassungsgerichtshofurteil

Erk. v. 18. Dezember 1959, V 18, 19, 20/59. In: Walter Antoniolli (Hg.), Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofs Bd. 24 (Wien 1961) 505-511.

Archivquellen

Parlamentsarchiv

Parlamentsarchiv, Regierungsvorlage 1451, Bundesgesetz vom XXXXXXX, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz AulsBG).

Parlamentsarchiv, Bericht des Ausschusses für soziale Verwaltung 1510 über die Regierungsvorlage (1451 der Beilagen); Bundesgesetz, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG).

Stenografische Protokolle des Parlaments

Parlamentsarchiv, Stenographisches Protokoll der 97. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (VI. Gesetzgebungsperiode) am Freitag 18. Juli 1952.

Parlamentsarchiv, Stenographisches Protokoll der 40. Sitzung des Nationalrats der Republik Österreich (VII. Gesetzgebungsperiode) am Mittwoch 2. Juni 1954.

Parlamentsarchiv, Stenographisches Protokoll der 134. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (XIII. Gesetzgebungsperiode) am Mittwoch 22. Jänner 1975.

Parlamentsarchiv, Stenographisches Protokoll der 135. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (XIII. Gesetzgebungsperiode) am Donnerstag 23. Jänner 1975.

Parlamentsarchiv, Stenographisches Protokoll der 140. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (XIII. Gesetzgebungsperiode) am Donnerstag 20. März 1975.

Parlamentsarchiv, Stenographisches Protokoll der 340. Sitzung des Bundesrates der Republik Österreich am Freitag 4. April 1975.

Karl von Vogelsang Institut: Protokolle der Österreichischen Volkspartei

Archiv des Karl-Vogelsang-Instituts: Protokoll über die Sitzung des Bundesparteivorstandes vom 10. Jänner 1962, 15:00 Uhr.

Archiv des Karl-Vogelsang-Instituts: Protokoll über die Sitzung des Bundesparteivorstandes am 25. Jänner 1962, 15:00 Uhr.

Österreichisches Staatsarchiv – Archiv der Republik

ÖSTA/AdR, BMfsV, Präs. 2. Rep., Anfragebeantwortung des Ministeriums vom 12. Februar 1951 an Abgeordnete Machunze, Dr. Bock und Genossen betreffend die Beschäftigung von Ausländern, Karton 27.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Europäische Sozialcharte, 2. Bericht Österreichs gemäß Artikel 21, 35.400/8-17a/1974 Karton 59.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Richtlinien zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1974, AV. 35.471/4-17a/1974 Karton 59.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Gastarbeiterenquete im Bundesministerium für soziale Verwaltung am 6. Mai 1974; Ergebnisprotokoll, 35.400/12-17a/1974 Karton 59.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Merkblatt zur Schulpflicht in Österreich, ZL 35.523/1-17a/1975 Karton 60.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Tagung der Sachbearbeiter der Landesarbeitsämter, AV. 35.476/14-17a/1974 Karton 60.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Außerordentliche Tagung der Arbeitsgruppe „Wanderung“ des OECD-Komitees für Arbeitskräfte und soziale Angelegenheiten; Einholung von Stellungnahmen über die Situation in den Mitgliedstaaten, AV 38.714/19-17a/1974 Karton 63.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Beantwortung des Fragebogens zur Familienproblematik der Wanderarbeiter durch das BMS vom 9. Mai 1974, 39.602/56-21/1974 Karton 64.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1974, Anlage 4 der Anfragebeantwortung für die Internationale Union der Familienorganisationen vom 9. Juli 1974, ZL. 90.241-FA/74 Karton 64.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Anfragebeantwortung des BMfsV vom 29. Jänner 1975, 35.400/1-III/2/1975 Karton 66.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Schreiben des Hochkommissärs der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge vom 5. März 1975 an Sektionschef Dr. Franz Lehner, Karton 66.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Antwortschreiben an den Hochkommissär der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge vom 4. April 1975, 35.401/2-III/2/1975 Karton 66.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Schreiben BM für Inneres an alle Sicherheitsdirektionen und alle Bundespolizeibehörden vom 28. Dezember 1973, Zl. 82.025/3-24/73 Karton 67.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Schreiben des BMfsV an alle Landesarbeitsämter vom 27. April 1967, ZL. III-38.415-17-1/1967 Karton 67.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Aktenvermerk über die am 16.3.1967 abgehaltene Besprechung, betreffend die Errichtung der Betreuungsstelle für ausländische Arbeitskräfte auf dem Südbahnhof, Karton 67.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, AV. Zl. III-38.415-17/1/1967 Karton 67.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Schreiben über Auflösung der Ausländerbetreuungsstelle am Wiener Südbahnhof vom 19. Juni 1973, Karton 67.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, AV. 35.404/4-17a/1974 Karton 67.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Schreiben vom Landesarbeitsamt Wien an das BMfsV vom 14. Mai 1969, Karton 67.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1975; Abänderung der Verfahrensrichtlinien (Erlass 16. April 1975), AV. 35.471/9-III/2/1975 Karton 67.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, AV.35.471/6-III/2/75 Karton 67.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Maßnahmen zur Stabilisierung der Ausländerbeschäftigung, AV. 35.471/11-III/2/75 Karton 67.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Erfahrungsberichte der Landesarbeitsämter über die Auswirkungen des Erlasses vom 1.3.1974, Zl. 35.471/4-17a/74, in der derzeit gültigen Fassung, AV.35.474/1-III/2/1975 Karton 68.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Anweisung an alle Landesarbeitsämter bezüglich Erfahrungsberichte über die Auswirkungen des Erlasses vom 1.3.1974, Zl. 35.471/4-17a/1974, AV.35.474/1-17a/1974 Karton 68.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Antwortschreiben vom BMfsV an das Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten vom 17. März 1975 Karton 68.

ÖSTA/AdR, BMfsV, Sektion III, 1975, Schreiben der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland an das Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten vom 30. Oktober 1974 Karton 68.

ÖSTA/AdR, Bundeskanzleramt, 1975, Vortrag an den Ministerrat bezüglich des Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG), ZL. 35.401/2-17a/1974 Karton 382.

ÖSTA/AdR, Bundeskanzleramt, Ministerratsprotokolle 2. Republik Kreisky II, Ministerratsprotokoll Nr. 148 Karton 382.

Archiv der Wirtschaftskammer Österreich

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Kommission Istanbul, Schachtel 8, D20 Tageskopien 1993.

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Kommission Istanbul, Schachtel 13, V2 1986-1993.

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Kommission Istanbul, Schachtel 5, Ärzte C1 + C2 / C3 - C5.

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Kommission Istanbul, Schachtel 5, Verpflegung C6 Transporte C7, C8, C11.

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Wochenberichte der BUKA 7. VII. 61 – 5. IV. 62, Wochenbericht Nr. 28 für die Zeit vom 7. bis 13.7.1961.

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Wochenberichte der BUKA 7. VII. 61 – 5. IV. 62, Wochenbericht Nr. 36 für die Zeit vom 1. bis 7.9.1961.

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Wochenberichte der BUKA 7. VII. 61 – 5. IV. 62, Wochenbericht Nr. 40 für die Zeit vom 29.9 bis 5.10.1961.

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Wochenberichte der BUKA 7. VII. 61 – 5. IV. 62, Wochenbericht Nr. 47 für die Zeit vom 10.11. bis 16.11.1961.

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Wochenberichte der BUKA 7. VII. 61 – 5. IV. 62, Wochenbericht Nr. 51 für die Zeit vom 15. bis 21.12.1961.

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Wochenberichte der BUKA 7. VII. 61 – 5. IV. 62, Wochenbericht Nr. 1 für die Zeit vom 2. bis 4. Jänner 1962.

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Wochenberichte der BUKA 10. I. 75 – 4. I. 78. Wochenbericht Nr. 6 für die Zeit vom 31.1. bis 6.2.1975.

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Vorlagebericht für die Erweiterte Präsidialsitzung der Bundeskammer am 19. Jänner 1962 (Präs. 46/1962 RZ 04112).

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Erweiterte Präsidialsitzung am 19. Jänner 1962 bzw. 2 Sitzung des Erweiterten Präsidiums der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft

am 19. Jänner 1962. Im Kleinen Sitzungssaal der Kammer der gewerblichen Wirtschaft für Wien I, Stubenring 8-10 (Präs. 46/1962 RZ 04112).

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Präsidialsitzung der Bundeskammer am Dienstag, dem 16. April 1974, 15.00 Uhr (Präs. 210/1974 RZ 04111).

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, 61. Präsidialsitzung der Bundeskammer am Freitag, dem 20. Dezember 1974, 8.00 Uhr (Präs. 210/1974 RZ 04111).

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Funktionsperiode 1960-1965: Protokoll der 3. Vorstandssitzung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft am 30. März 1962 (Präs. 638/1962 RZ 04110).

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Funktionsperiode 1960-1965: Protokoll über die 4. Vorstandssitzung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft am 11. September 1962 (Präs. 1690/1962 RZ 04110).

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Funktionsperiode 1973-1975: Protokoll über die 10. Vorstandssitzung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft am 10. Mai 1974 (Präs. 960/74 RZ 04110).

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Funktionsperiode 1973-1975: Protokoll über die 11. Vorstandssitzung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft am 15. November 1974 (Präs. 2233/74 RZ 04110).

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Protokoll der Sitzung des Kammertages der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft am 28. Juni 1974 (Präs. 1280/1974 RZ 042).

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Protokoll der Sitzung des Kammertages der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft am 29. November 1974 (Präs. 2244/1974 RZ 042).

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Jahresbericht 1960 (Wien 1961).

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Jahresbericht 1961 (Wien 1962).

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Jahresbericht 1962 (Wien 1963).

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft 1974. Tätigkeitsbericht der Bundeswirtschaftskammer (Bd. 1, Wien 1975).

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft 1974. Tätigkeitsbericht der Bundeswirtschaftskammer (Bd. 2, Wien 1975).

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft 1975. Tätigkeitsbericht der Bundeswirtschaftskammer (Bd. 1, Wien 1976).

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft 1975. Tätigkeitsbericht der Bundeswirtschaftskammer (Bd. 2, Wien 1976).

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Schreiben des BMfsV bezüglich des Ministerialentwurfs über ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz vom 3. Mai 1974 (SP. 1134/74 RZ 6621).

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Ministerialentwurf des BMfsV für ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz vom 3. Mai 1974 (SP. 1134/74 RZ 6621).

Wirtschaftskammer Österreich – Archiv, Stellungnahme der BWK vom 21. Juni 1974 zum Ministerialentwurf über ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz (SP. 1134/74 RZ 6621).

Pressearchiv/Bibliothek des Österreichischen Gewerkschaftsbundes

ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, Tätigkeitsbericht des ÖGB 1961 (Wien 1962).

ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, Tätigkeitsbericht des ÖGB 1962 (Wien 1963).

ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, Tätigkeitsbericht des ÖGB 1964 (Wien 1965).

ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, Tätigkeitsbericht des ÖGB 1965 (Wien 1966).

ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, 1974 Tätigkeitsbericht des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (Wien 1975).

ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, 1975 Tätigkeitsbericht des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (Wien 1976).

Archiv des ÖGB, BWK und ÖGB, Schreiben an das Bundesministerium für soziale Verwal tung.

ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, Protokoll über die am 10. Oktober 1974 stattgefundene ÖGB-Bundesvorstandssitzung.

ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, ÖGB-Pressedienst Nr. 49 vom 21. März 1974.

ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, ÖGB-Pressedienst Nr. 178 vom 10. Oktober 1974.

ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, ÖGB-Pressedienst Nr. 15 vom 6. Februar 1975.

ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, Nachrichtendienst 1974. Gastarbeitergesetz bald im Ministerrat (1720/10 f.) vom 21. März 1974.

ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, Nachrichtendienst 1974. Entwurf zum Ausländerbeschäftigungsgesetz (1728/12 f.) vom 16. Mai 1974.

ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, Nachrichtendienst 1975. Ministerrat beschloß Ausländerbeschäftigungsgesetz (1763/ 8 ff.) vom 30. Jänner 1975.

ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, ÖGB Rednerdienst 9 (Wien 1973).

ÖGB-Pressearchiv/Bibliothek, Erich *Hofstetter*, Ausländische Arbeitskräfte: Ist die Grenze erreicht? In: Arbeit und Wirtschaft 11 (1973) 53-59.

Archiv der Bundesarbeitskammer

AK-Wien, Jahrbuch der Arbeiterkammer für Wien 1974 (Wien 1975).

AK-Wien, Jahrbuch der Arbeiterkammer für Wien 1975 (Wien 1976).

AK-Wien – Archiv der Bundesarbeitskammer, Stenographisches Protokoll der 71. Tagung der Vollversammlung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien vom 15. November 1974.

AK-Wien – Archiv der Bundesarbeitskammer, Bericht zur 71. Tagung der Vollversammlung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien vom 15. November 1974.

AK-Wien – Archiv der Bundesarbeitskammer, Stenographisches Protokoll der 66. Tagung der Hauptversammlung des Österreichischen Arbeiterkammertages vom 26. November 1974.

AK-Wien – Archiv der Bundesarbeitskammer, Stellungnahme der AK zum Ministerialentwurf über ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz.

Bibliothek der Arbeiterkammer Wien – SOWIDOK

AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Die Wirtschaft* vom 11. Februar 1975.

AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Präsent* Nr. 5 vom 30. Jänner 1975.

AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Oberösterreichische Nachrichten* vom 25. Jänner 1975.

AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Arbeiter Zeitung* vom 22. Jänner 1975.

AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Presse* vom 22. Mai 1975.

AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Presse* vom 6. November 1975.

AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Neue Zürcher Zeitung* vom 20. November 1975.

AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Die Industrie* Nr. 3 1975.

AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Wochenpresse Wiens*.

AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Wiener Kirchenzeitung* vom 23. März 1975.

AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Vorarlberger Nachrichten* vom 4. März 1975.

AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Kurier* vom 9. März 1975.

AK-Wien – SOWIDOK, Mikrofilme (1969-1975): Schlagwort Ausländerbeschäftigung (MF 278 aus Standzahlen 2525-2575) *Kärntner Tageszeitung* vom 9. März 1975.

Zusammenfassung

Wie gestaltete sich die Genese des Ausländerbeschäftigungsgesetzes von 1975? Dies war die Leitfrage der vorliegenden Arbeit. Zu ihrer Beantwortung wurde ein Bogen beginnend mit dem Inlandarbeiterschutzgesetz von 1925 bis hin ins Jahr 1975 gezogen. Wichtige Etappen auf dem Weg waren die reichsdeutsche Verordung über ausländische Arbeitnehmer aus dem Jahr 1933, diese stellte die Grundlage für die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer bis zum Jahr 1975 dar. Wesenliche weitere Schritte waren darüber hinaus drei Erlässes des Bundesministeriums für soziale Verwaltung aus den Jahren 1946, 1948 und 1951, die die genannte Verordnung abänderten. Deren Aufhebung durch den Verfassungsgerichtshof 1959 führte zu den gescheiterten Verhandlungen um ein österreichisches Ausländerbeschäftigungsgesetz zu Beginn der 1960er-Jahre. Zu dieser Zeit verschärfte sich der Arbeitskräftemangel zusehends und ließ die Gastarbeiterfrage immer dringender werden. Diesbezüglich werden in der Arbeit auch die allgemeine Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und die Integration der volksdeutschen Flüchtlinge beleuchtet. Die wesentliche Rolle in der Anwerbung der Gastarbeiter spielten die Wirtschafts- und Sozialpartner, allen voran die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und der Österreichische Gewerkschaftsbund. Diese handelten 1961 das Raab-Olah-Abkommen aus und legten damit die Grundlage für die Anwerbung der Gastarbeiter im Kontingentverfahren. Die Arbeit widmet sich diesbezüglich ausführlich der Entstehung der Abkommens sowie der Anwerbung, der Untersuchung und dem Transport der Gastarbeiter. Im Verlauf der 1960er-Jahre wurde die Beschäftigung der Gastarbeiter sehr liberal gehandhabt und aufgrund der wirtschaftlichen Hochkonjunktur zur Beginn der 1970er-Jahre explodierten die Gastarbeiterzahlen bis 1973. Mit dem ersten Erlödpreisschock, der beginnenden wirtschaftlichen Rezession und den demographischen Veränderungen, sowohl bei den Gastarbeitern als auch bei den Österreichern, trat ab 1974 ein Umdenkprozess ein. Die Beschäftigung der Gastarbeiter sollte nunmehr stärker reglementiert werden, sowohl die Arbeitnehmervertreter als auch das Bundesministeriums für soziale Verwaltung stellten den Schutz der österreichischen Arbeitnehmer zusehends in den Vordergrund. Mit einem Erlass vom 1. März 1974 wurden die Touristenbeschäftigung stark eingeschränkt und Höchstzahlen für die Gastarbeiter verordnet. An dieser Stelle werden zwei zeitgenössische wissenschaftliche Studien mit starkem Einfluss auf den Gesetzwerdungsprozess vorgestellt. Nachdem das genannte Ministerium im Mai 1974 einen Ministerialentwurf über ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz herausgegeben hatte, kam es im Herbst 1974 zu zähen Verhandlungen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern sowie dem Ministerium. Diesbezüglich werden in der Arbeit neben dem Ministerialentwurf auch die Stellungnahmen der Arbeitgeber- wie auch der

Arbeitnehmervertreter analysiert. Die wesentlichen Streitpunkte in den Verhandlungen waren die Frage der Einschränkung der Touristenbeschäftigung sowie die Regelung der Unterkunft der Gastarbeiter gewesen. Erst Ende 1974 konnte ein tragfähiger Kompromiss erreicht werden. Das Gesetz stellte den Schutz der österreichischen Arbeitnehmer klar in den Vordergrund, die Gastarbeiter dienten lediglich als Manövriermasse sowie ihr rezessionsbedingter Abbau, dazu Arbeitslosigkeit bei den Österreichern zu minimieren. Im März 1975 schließlich kam es zur Beschlussfassung über das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz im Parlament. Hier kam es nur mehr zu minimalen Veränderungen an dem durch die Sozialpartner und das Bundesministerium für soziale Verwaltung ausverhandelten Gesetzesentwurf. Das Gesetz trat schließlich am 1. Jänner 1976 in Kraft und löste damit die alte reichsdeutsche Verordnung von 1933 endgültig ab. Es kann ohne Zweifel als ein Produkt der sozialpartnerschaftlichen Zusammenarbeit bezeichnet werden.

Lebenslauf

Persönliche Daten

Vor- und Zuname:	Christof Hubert Bergkirchner
Akademischer Grad:	BA BA
Staatsbürgerschaft:	Österreich

Ausbildung

2010 – 2013	Lehramtsstudium Geschichte, Sozialkunde, Politische Bildung und Deutsch
2013 – 2013	Bachelorstudium Germanistik an der Universität Wien mit ausgezeichnetem Erfolg absolviert
2008 – 2011	Bachelorstudium Geschichte an der Universität Wien mit ausgezeichnetem Erfolg absolviert
1999 – 2007	Bundesrealgymnasium Krems Ringstraße 33 mit naturwissenschaftlichem Schwerpunkt Reifeprüfung mit sehr gutem Erfolg bestanden Verleihung des Ehrenrings der Stadt Krems für besondere schulische Leistungen
1995 – 1998	Besuch der Volksschule

Studium

Universität:	Hauptuniversität Wien
Studiengang:	Lehramtsstudium Geschichte, Sozialkunde, Politische Bildung und Deutsch
Studienkennzahl:	A 190 313 333
Diplomarbeit:	Zur Genese des Ausländerbeschäftigungsgesetzes 1975

Präsenzdienst

03/2008 – 08/2008	Kurzzeitsoldat, Werkstattkompanie, Panzerstabsbataillon 3 3 Panzergrenadierbrigade
07/2007 – 01/2008	Grundwehrdienst, Werkstattkompanie, Panzerstabsbataillon 3 3 Panzergrenadierbrigade

Freiwillige Tätigkeiten

2007-2012	Gruppenkommandantenkurs, Zugskommandantenkurs, Feuerwehrkommandantenkurs, Kurs zum Ausbildner in der Feuerwehr
04/2005	Eintritt in die Freiwillige Feuerwehr

Wien, am 13. September 2013

Christof Bergkirchner e.h.