



universität
wien

DISSERTATION / DOCTORAL THESIS

Titel der Dissertation / Title of the Doctoral Thesis

“ ‘Der Herr Handelsminister hat 100%ig *njet* gesagt’:
Die Entstehung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes.
Politische Debatten über dessen Gestaltung und
Implementierung zwischen 1946 und 1968”

verfasst von / submitted by

Mag. Eveline Wollner

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Doktorin der Philosophie (Dr. phil.)

Wien, 2016 / Vienna 2016

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on the student
record sheet:

A 092 312

Dissertationsgebiet lt. Studienblatt /
field of study as it appears on the student record sheet:

Geschichte

Betreut von / Supervisor:

Ao. Univ.-Prof. Dr. Margarete Maria Grandner

“Der Herr Handelsminister hat 100%ig *njet* gesagt” —

Die Entstehung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes. Politische Debatten über dessen Gestaltung und Implementierung zwischen 1946–1968.

Inhalt

Abstract (dt./engl.)	v
Kurzfassung	vii
Summary	ix
Danksagungen	xi

Einleitung

Gegenstand, Forschungsstand, Quellen, Fragen	1
---	----------

1. Die Bestrebungen der SPÖ und der Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnenvertreter zur gesetzlichen Neuregelung der Arbeitsmarktpolitik zwischen 1946 und 1950	27
1.1 Die rechtliche Lage nach 1945 als Ausgangspunkt für die Gestaltungsvorstellungen des Bundesministeriums für soziale Verwaltung (bis 20.12.1945 Staatsamt für soziale Verwaltung)	34
1.2 Die Entwürfe zum Arbeitsvermittlungsgesetz und zum Organisationsgesetz der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter vom August 1948	38
1.2.1 Die Vorlage zum Arbeitsvermittlungsgesetz	39
1.2.2 Die Vorlage zum Organisationsgesetz der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter	47
1.2.3 Die Kritik der politischen Akteure an den Entwürfen	51
1.3 Die Änderungen an den Entwürfe bis zur Vorlage an das Parlament im November 1948	
1.3.1 Die Änderungen beim Arbeitsvermittlungsgesetz	61
1.3.2 Die Änderungen beim Organisationsgesetz: Abschied von der kollegialen Verwaltung und der Majorität der Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter	63
1.4 Die fortgesetzten Bestrebungen des Bundesministeriums für soziale Verwaltung nach gesetzlicher Neuregelung: Die Entwicklung bis 1950	69
1.5 Abschließende Betrachtung	75

Exkurs 1: “Im Verwaltungswege”: Die Errichtung von paritätisch besetzten

Ausschüssen bei den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern 1946 —

Wirrungen um Selbstverwaltung und kollegiale Organe85

1. Der Erlass des Staatsamtes von 1946 und die Erlässe des Bundesministeriums für soziale Verwaltung von 1948 und 195187
2. Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom Dezember 1959.....92
3. Kollegialbehörden — Die industriellen Bezirkskommissionen von 1918.....98
4. Die Bedeutung des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofs von 1959 für das Arbeitsmarktförderungsgesetz von 1968..... 102

2. Zur zeitlichen Bestimmung des Auftretens der Ideen zu einer aktiven

Arbeitsmarktpolitik 1950–1958/65 113

- 2.1 Beobachtung, Prognose, Planung 113
- 2.2 Die Modernisierung der Sektion Sozialpolitik des Bundesministeriums für Soziales..... 122
- 2.3 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Entwurf zum Ausländerbeschäftigungsgesetz von 1960 126
- 2.4 Abschließende Betrachtung 130

3. Von der aktiven Arbeitsmarktpolitik als Funktion des “ökonomischen

Fortschritts” zur Beihilfenregelung, 1962–1964 139

- 3.1 Das Konzept zur aktiven Arbeitsmarktpolitik von Sozialminister Proksch und die interministeriellen Besprechungen von 1962..... 144
- 3.2 Vom Konzept zu Gesetzesentwürfen 157
 - 3.2.1 Der Entwurf zum Arbeitsvermittlungsgesetz vom August 1963..... 161
 - 3.2.2 Der geplante Ausbau der Produktiven Arbeitslosenfürsorge im Arbeitslosenversicherungsgesetz 168
 - 3.2.3 Minister Prokschs zweifelhafter Erfolg: Ministerrat beschließt “auf einen raschen Abschluß der Arbeiten hinzuwirken”..... 171
- 3.3 Einflussnahme und Einflussbestrebungen des Bundesministeriums für Handel und Wiederaufbau 1964 177
 - 3.3.1 Der Handelsminister begrenzt die Verhandlungskompetenz der Bundeswirtschaftskammer 178
 - 3.3.2 Der Handelsminister wünscht erweiterte Wirtschaftsförderung 182

3.4	Der Initiativantrag der Funktionärinnen und Funktionäre des Österreichischen Arbeiter- und Angestelltenbundes von 1964 für ein Gesetz zur Arbeitsvermittlung und zur Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter	186
3.5	“In Erfüllung des Stabilisierungsprogramms” vom Herbst 1964: Die geänderten Entwürfe des Arbeitsvermittlungsgesetzes und des Arbeitslosenversicherungsgesetzes des Jahres 1964	190
3.5.1	Der Entwurf zum Arbeitsvermittlungsgesetz 1964.....	193
3.5.2	Der Entwurf zur Novellierung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1964	196
3.6	Abschließende Betrachtung	201
 Exkurs 2: Die Prüfung des österreichischen Arbeitsmarktes durch die OECD 1964–1966		 213
4.	Die Ausformung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes während der ÖVP-Alleinregierung 1966–1968	 219
4.1	Der Gesetzesentwurf der sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler von 1966 für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	221
4.2	Ringen um Kompetenzabgrenzungen gegenüber dem Sozialministerium bei der Österreichischen Volkspartei: Kein Integrationsanpassungs- gesetz und kein Ministerkomitee für den Beirat für Arbeitsmarktpolitik	229
4.2.1	Der Entwurf zum Integrationsanpassungsgesetz	231
4.2.2	Der Beirat für Arbeitsmarktpolitik.....	236
4.3	“Mußte selbst im Schoße der Regierung durch den Einspruch der Unternehmervetreter die Materie zurückgestellt werden”: Die Gesetzesentwürfe der Sozialministerin Rehor	
4.3.1	Der Entwurf vom Juni 1967	242
4.3.2	Die interministeriellen Besprechungen vom Herbst 1967.....	249
4.3.3	Langwierige Verhandlungen und weitreichende Änderungen	256
4.4	Der Bundeskanzler beendet die Debatte.....	265
4.5	Abschließende Betrachtungen	270
 Schlussbetrachtung.....		 279

Anhang 1

1. Siglen für ungedruckte Quellen betreffend die Gesetzesentwürfe 295
2. Zur Textgenese der Entwürfe des Arbeitsmarktförderungsgesetzes
sowie materiell verknüpfter Gesetze 300

Anhang 2: Bibliographie

- A Archivalien 303
- B Gedruckte Quellen 306
- C Forschungsliteratur 313
- D Elektronische Medien 321

Abstract

Die vorliegende Arbeit basiert auf archivalischen und gedruckten Quellen, welche die bisherige Forschung entweder gar nicht oder nur punktuell berücksichtigt hat. Ziel der Arbeit ist es, ein möglichst detailliertes Bild der Entstehungsgeschichte des Arbeitsmarktförderungsgesetzes zwischen 1946 und 1968 zu geben, die Forschungsliteratur kritisch zu würdigen und zu einem bedeutend umfassenderen Befund zu gelangen, als es bisher möglich war. Als ein Ergebnis der Arbeit lässt sich festhalten, dass die Abstimmung zwischen den Interessensvertretungen und der Regierung im Entscheidungsfindungsprozess keineswegs so stark ausgeprägt war, wie es die Forschung dazu nahelegt. Die zentrale Konfliktlinie der Auseinandersetzungen war durch die unterschiedlichen Auffassungen über den Modus regulierender Eingriffe bestimmt. Eine von den sozialistischen Akteuren gewünschte und fälschlicherweise als 'Selbstverwaltung' bezeichnete kollegiale Verwaltungsstruktur konnte nicht erreicht werden. Die kooperativ ausgerichtete Politik des Gewerkschaftsbundes führte zur Aufgabe der Forderung nach Budgetmitteln für die Arbeitsmarktpolitik seitens der sozialistischen Akteure. Der bisher unterschätzte Einfluss der Handelsminister bewirkte, dass keine Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen das Gesetz aufgenommen wurden. Erreicht wurde eine Kompetenzbegrenzung des Sozialministeriums bei der Fördervergabe und eine, wenn auch bescheidene, Lockerung der Bestimmungen der Vermittlungsbefugnis. Diese Kontroversen, und nicht etwa, wie es die dominierenden Vorstellungen nahelegen, die Organisationsfrage und die Auffassungsunterschiede zwischen den Vertretern der beiden großen Parteien, waren dafür verantwortlich, dass es mehr als zwei Jahrzehnte dauerte, bis das Arbeitsmarktförderungsgesetz verabschiedet wurde. Dabei prägte die unterschiedliche Macht der Akteure entscheidend die Ergebnisse. Diese Machtverhältnisse bestimmten die Entfaltung der Sozialpartnerschaft wie auch die Resultate der sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen.

“The Minister of Commerce Has Pronounced a 100 per cent *njet*.”—

The Origin and Development of the Law on Labour Market Advancement. Political Debates on its Organization and Implementation in Austria, 1946–1968

The present thesis is based on archival and printed source material that has hitherto either not at all or just fragmentarily been taken into consideration by scholarly research. The aim of the thesis is to describe as minutely as possible the course of the legislative process of the Law on Labour Market Advancement (*Arbeitsmarktförderungsgesetz*) in Austria from 1946 to 1968, to assess critically relevant scholarly research and to give a more comprehensive image of that process than had been possible in the past. One of the findings of the present thesis is that the accordation between the various pressure groups (trade unions, employers' association, chambers of commerce, parties, etc.) has by far not been as developed as research so far undertaken is suggesting. The core line of divergence can be found in conflicting views about the mode of regulative interventions and has been dominant during the whole process of legislation. The socialist actors wished a cooperative type of governance for labour market measures—mistakenly labelled as 'autonomous governance'—, but failed in their endeavour. The Austrian Federation of Labour Unions (*Österreichischer Gewerkschaftsbund, ÖGB*) stuck to a cooperative policy, which resulted in the socialist actors abandoning their quest for regular budgetary funds in supporting labour market advancement measures. The dominance of the Minister of Commerce, so far undervaluated, helped him to enforce that no measures for creating jobs were provided for in the Law. The Minister of Commerce also succeeded to enforce that the Ministry of Social Affairs' competences were limited to recruiting and subsidizing the unemployed, and that rules on labour recruitment were eased, albeit modestly. These controversies have to be held responsible for delaying the legislation for the Law on Labour Market Advancement over more than two decades, and not the issue of organization of recruitment agencies or diverging opinions between the two great parties (Socialists and the People's Party), as hitherto insinuated by research done on the topic. The differing power of actors in the legislation process decisively shaped its outcome. The very same conditions of power shaped both the emergence of social partnership and the respective results of negotiations among the social partners.

Kurzfassung

Auf der Grundlage von archivalischen und gedruckten Quellen, welche die einschlägige Forschung bisher nicht oder nur punktuell berücksichtigte, rekonstruiert die Arbeit die Entstehungsgeschichte des Arbeitsmarktförderungsgesetzes zwischen 1946 und 1968. Ziel ist es, ein möglichst detailliertes Bild dieses Prozesses zu zeichnen, die Forschungsliteratur kritisch zu würdigen und zu einem bedeutend umfassenderen Befund zu gelangen, als es bisher möglich war. Die ersten Gesetzesentwürfe zu einer Neuregelung der Materie Arbeitsmarktpolitik legte der Sozialminister der SPÖ bereits 1948 dem Ministerrat vor. Weitere drei Entwürfe zur Arbeitsvermittlung und vier zur Organisation der Arbeitsmarktverwaltung entstanden bis 1950. Während der 1960er Jahre wurden insgesamt neun Entwürfe verfasst, wovon einer keine Organisationsbestimmungen enthielt. Die schließlich im Gesetz von 1968 genannten Verwaltungsausschüsse gewährten den Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertretern wesentlich weniger Raum für die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik als es die fälschlicherweise als 'Selbstverwaltung' bezeichnete kollegiale Verwaltungsstruktur, die nicht verwirklicht werden konnte, vermocht hätte. Der zentrale Interessensgegensatz, der die Auseinandersetzungen über die gesetzliche Neuregelung prägte, war durch die unterschiedlichen Auffassungen über den Modus regulierender Eingriffe bestimmt. Die Konfliktlinie verlief dabei nicht nur entlang der Parteigrenzen, vielmehr bestanden auch erhebliche Divergenzen zwischen der Bundeswirtschaftskammer und dem Handelsministerium. Während der ÖVP-Alleinregierung ab 1966 setzte sich auch die Kontroverse zwischen dem Sozial- und dem Handelsministerium fort. Dieser Umstand führte dazu, dass die Entscheidungsfindung durch die problematische Interessensabstimmung innerhalb der Regierung gekennzeichnet war. Die Abstimmung zwischen den Interessensvertretungen und der Regierung war in diesem Prozess keineswegs so stark ausgeprägt, wie es die bisherige Forschung dazu nahelegt. Eine hohe Akkordierung kam weder zwischen den bedeutenden Verbänden noch zwischen diesen und der Regierung zustande, allerdings fand in der letzten Phase eine Interessensabstimmung zwischen den Dachverbänden der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und der Regierung statt. Der Gewerkschaftsbund vertrat eine kooperativ ausgerichtete Politik, die — mit Ausnahme aller Fragen, die die Ausländerbeschäftigung und die Mehrheitsverhältnisse in den Gremien der von ihm

geplanten Organisationsstelle betrafen — zur Aufgabe der Forderung nach Budgetmitteln für die aktive Arbeitsmarktpolitik seitens der sozialistischen Akteure führte. Budgetmittel für die Arbeitsmarktpolitik lehnten sämtliche Finanzminister während der 1960er Jahre strikt ab, und so setzten die Maßnahmen des Gesetzes schließlich nahezu vollständig am Arbeitskraftangebot an. Der bisher unterschätzte Einfluss der Handelsminister der Volkspartei prägte die Auseinandersetzungen entscheidend und bewirkte, dass keine Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und auch keine Steuerungsmaßnahmen für Zeiten hoher Arbeitslosigkeit in das Gesetz aufgenommen wurden. Weiters wurden eine, wenn auch bescheidene, Lockerung der Bestimmungen der Vermittlungsbefugnis und Kompetenzeingrenzungen des Sozialministeriums bei der Fördervergabe erreicht. Die Bedeutung der Bundeskanzler wurde bisher für die Entstehung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes nicht berücksichtigt. Zu Beginn der 1960er Jahre bewegte der Bundeskanzler den Handelsminister, Gespräche über die aktive Arbeitsmarktpolitik aufzunehmen, während er 1968 eine vom Handelsminister gewünschte Fortsetzung der Debatte ablehnte und dadurch die Beschlussfassung über das Arbeitsmarktförderungsgesetz in diesem Jahr ermöglichte. Die Akteurskonstellationen war somit vielfältiger als es die dominierenden Vorstellungen nahelegen, die Auffassungsunterschiede zwischen den beiden großen Parteien in den Mittelpunkt rücken. Welche Interessen schließlich durchgesetzt werden konnten, hing vom politischen Gewicht ab, das die einzelnen Akteure hatten. Die unterschiedliche Macht der Akteure prägte entscheidend die Ergebnisse des Interessensfindungs- und Entscheidungsfindungsprozesses. Diese Machtverhältnisse bestimmten die Entfaltung der Sozialpartnerschaft wie auch die Resultate sozialpartnerschaftlicher Verhandlungen.

Summary

The present thesis is based on archival and printed source material that has hitherto either not at all or just fragmentarily been taken into consideration by scholarly research. The aim of the thesis is to describe as minutely as possible the course of the legislative process of the Law on Labour Market Advancement (*Arbeitsmarktförderungsgesetz*) in Austria from 1946 to 1968, to assess critically relevant scholarly research and to give a more comprehensive image of that process than had been possible in the past. First drafts for a new legislation on labour market policy were presented as early as 1948 to the Council of Ministers (cabinet) by the Minister of Social Affairs from the Socialist Party. Another three drafts on labour market administration and four on the organization of labour market administration were produced until 1950. During the 1960s, still another nine drafts were written, none of them including regulations about organizational issues. The Governance Committees provided for in the finally passed Law left much less space to representatives of labour than the cooperative model of governance originally intended—and was mistakenly labelled as ‘autonomous governance’. The core of conflicting views was about the mode of regulative interventions and has been dominant during the whole process of legislation. The line of conflict was not between the two major parties (Socialists and People’s Party), but on the contrary, there were also considerably divergent interests between the Federal Chamber of Economy and the Ministry of Commerce. As a result, the decision-making process was marked by a tricky balance of interests within the Government itself. The accordation between the various pressure groups (trade unions, employers’ association, chambers of economy, parties, etc.) has by far not been as developed as research so far undertaken is suggesting. There was by no means a high degree of accordation between the relevant associations, nor between them and the Government. However, in the final phase of legislation, the association of employers’ organizations reached an agreement with the Government. The Austrian Federation of Labour Unions (*Österreichischer Gewerkschaftsbund, ÖGB*) stuck to a cooperative policy—except for the issues of foreigners’ employment and of the majorities within the intended bodies of governance—, which resulted in the socialist actors abandoning their quest for regular budgetary funds in supporting labour market advancement measures. Throughout the 1960s, also the ministers of Finance were

strictly against spending any regular budgetary funds for labour market policy, whence the measures provided for in the Law were almost exclusively directed towards the supply side on the labour market. The dominance of the ministers of Commerce from the People's Party, so far undervaluated, helped them to enforce that neither measures for creating jobs nor supervision during periods of high unemployment rates were provided for in the Law. Moreover, they succeeded to enforce that the right of labour mediation was loosened, albeit to a modest extent, and that the Ministry of Social Affairs' competences in distributing subsidies were limited. The role of the respective Federal chancellors in the legislation process for the Law on Labour Market Advancement has also been undervaluated in the past. In the early 1960s, the Chancellor ordered the Minister of Commerce to take up negotiations on active labour market policy. In 1968, he declined to continue the debates, as the Minister of Commerce had required, and thus made possible that the Law was passed that same year. Hence, the constellations of actors in the legislation process were by far more complex than hitherto insinuated by research done on the topic where diverging opinions between the two great parties (Socialists and the People's Party) has been emphasized. It fully depended on the political weight each was able to bring in, which of the positions were ultimately enforced. The differing power of actors in the legislation process decisively shaped the outcome of identifying interest and coming to decisions. The very same conditions of power shaped both the emergence of social partnership and the respective results of negotiations among the social partners.

Danksagungen

Mein erster Dank gilt meinen Betreuerinnen Margarete Grandner und Susan Zimmermann. Margarete Grandner nahm mich in ihr Dissertantinnen- und Diplomantinnenseminar auf, als ich zur Abfassung der Dissertation von der Soziologie zur Geschichte wechselte. Ihre überaus genaue Lektüre meines Textes, verbunden mit entscheidenden Hinweisen, war für mich von großem Wert. Meiner Freundin Susan Zimmermann danke ich für jahrelange Unterstützung, die sie mir bei der Abfassung meiner Arbeit gewährte, ebenso wie für die vielfältigen Anregungen.

Weiters danken möchte ich Isabella Mataushek †, Gerhard Melinz und Michael John für wiederholten Gedankenaustausch sowohl zum Gegenstand meiner Dissertation als auch zu weiter ab liegenden Themen. Mein Studienkollege Hans Wagner war so freundlich, als Jurist Exkurs 1 kritisch zu lesen.

Für die kompetente und freundliche Betreuung während meiner Recherchen im Österreichischen Staatsarchivs danke ich den Archivaren Helmut Karigl, Berthold Konrath und Hubert Steiner sowie der Archivarin Silvia Stöckl von der Abteilung Parlamentarische Dokumentation, Archiv und Statistik bei der Parlamentsdirektion. Es ist mir ein Anliegen, mich ebenfalls zu bedanken bei Iris Dembscher (BMASK), Claudia Krainer (Wirtschaftskammer Steiermark), Andreas Plammer (BMASK), Walter Raming (Kummer Institut) und Alois Schittengruber (Verwaltungsakademie des Bundes), die mir wichtige Informationen zur Verfügung stellten.

Bei meinen Freundinnen und Freunden bedanke ich mich für das immer wieder gezeigte Interesse am Gegenstand und am Fortgang meiner Arbeit.

Mein Lebensgefährte Raoul David Findeisen hat mich geduldig und unermüdlich in meiner Arbeit bestärkt und mir dazu verholfen, dass einige unglückliche Formulierungen aus der vorliegenden Dissertation verschwanden. Ihm gilt mein großer Dank.

Einleitung

Gegenstand, Forschungsstand, Quellen, Fragen

Am 12. Dezember 1968 beschloss der Nationalrat unter der Alleinregierung der Österreichischen Volkspartei (ÖVP)¹ in dritter Lesung einstimmig das Arbeitsmarktförderungsgesetz.² Der Abstimmung ging eine dreitägige Debatte voran, bei der die Sozialistische Partei Österreichs (SPÖ)³ drei Abänderungsanträge einbrachte, die ebenso wenig Berücksichtigung fanden wie die 16 Abänderungsanträge, die die SPÖ bereits im Sozialausschuss dazu gestellt hatte.⁴ War der Abschluss des Gesetzwerdungsprozesses der Arbeitsmarktpolitik,⁵ welcher die Bereiche Arbeitsvermittlung sowie die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung umfasste, von unterschiedlichen Auffassungen zwischen den beiden Parteien SPÖ und ÖVP und den ihnen nahestehenden Interessensvertretern geprägt, so gilt dies gleichermaßen für den Verlauf des Gesetzwerdungsprozesses selbst.

In diesem Prozess traten aber auch unterschiedliche Auffassungen innerhalb der ÖVP zu Tage, und zwar vor allem seit dem Beginn der Alleinregierung der ÖVP 1966 von Grete Rehor geführten Sozialministerium und dem Handelsministerium. Intensive Aktivitäten seitens der SPÖ kennzeichneten auch den Beginn des Gesetzwerdungsprozesses, an dessen Ausgangspunkt 1946 ein Rohentwurf des

1 Die ÖVP-Alleinregierung dauerte vom 19.4.1966 bis zum 3.3.1970. Vgl. <parlamnt.gv.at/WWER/BREG/REG> (31.10.2015).

2 Vgl. Sten. Prot., 122. Sitzung, XI. GP., 10., 11. und 12.12.1968, 10316.

3 Diesen Namen trug die Partei zwischen 1945 und Juni 1991. Im Juni 1991 beschloss der Bundesparteitag die Umbenennung der Partei in "Sozialdemokratische Partei Österreichs". Vgl. <spoe.at/page.php?P=100464> (11.6.2008). Der Versuch einer erneuten Abfrage unter dieser Adresse war erfolglos. Das Stichwort "Sozialistische Partei Österreichs" konnte auch unter der Adresse <spoe.at/> (30.11.2015) nicht gefunden werden. Dass sich die Partei rund 46 Jahre als "sozialistisch" bezeichnet hatte, tilgte diese offenkundig nach dem Juni 2008 aus ihrem Gedächtnis.

4 Vgl. Ausschuß für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzung vom 5. Dezember 1968.

5 Die vorliegende Arbeit behandelt den Entstehungsprozess des Arbeitsmarktförderungsgesetzes, jedoch nicht den gesamten Komplex Arbeitsmarktpolitik. Der Begriff Arbeitsmarktpolitik wird hier dennoch unspezifisch verwendet, und zwar zum einen wegen der einfacheren sprachlichen Handhabung, und zum anderen, da diese Verwendung durchwegs in der Literatur anzutreffen ist.

Sozialministeriums⁶ über ein Arbeitsvermittlungsgesetz stand, der auch Bestimmungen über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter enthielt. Dieser Entwurf findet Eingang in die hier rekonstruierte Textgenese für alle Dokumente,⁷ die zeitlich vor den Entwürfen liegen und die das Sozialministerium zur Stellungnahme aussandte.

Der Entwurf zum Arbeitsvermittlungsgesetz E1947(V)⁸ wurde am 2.12.1947, der zum Gesetz über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter E1948(O) am 28.1.1948 ausgesandt. Dass diese beiden Entwürfe zur Stellungnahme übermittelt worden waren, konnte durch einen Vergleich der in Frage kommenden Exemplare mit jenen, die am 31.8.1948 im Ministerrat vorgelegt wurden, nämlich E1948(V)1 und E1948(O)1, festgestellt werden. Die zur Begutachtung ausgesandten sind mit jenen, die dem Ministerrat präsentiert wurden, ident. Mit anderen Worten, keine der im Sozialministerium eingelangten Stellungnahmen⁹ wurde für die Vorlage an den Ministerrat berücksichtigt.

Die Bemühungen des Sozialministeriums um eine gesetzliche Neuregelung der Arbeitsmarktpolitik mündeten schließlich zwischen 1948 und 1950 in vier Gesetzesentwürfe zur Arbeitsvermittlung und in fünf Entwürfe zur Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter, die im Ministerrat zur Diskussion gestellt wurden. Verfassungsgesetze ausgenommen, konnten Gesetzesvorlagen zu diesem Zeitpunkt bereits vom Parlament beschlossen werden, "sofern nicht innerhalb eines Monats ein einstimmiges Veto des Alliierten Rates einlangte".¹⁰ Möglich geworden war dies durch das "sog. 'Zweite Kontrollabkommen'",¹¹ das am 28. Juni 1946 in Kraft trat und dieses Vorgehen gestattete.

6 Das Sozialministerium wurde bis zur ÖVP-Alleinregierung 1966 von einem Minister der SPÖ geleitet. Ab 1945 hatte Karl Maisel diese Position inne, dem Anton Proksch bis April 1966 folgte.

7 Vgl. Anhang zur Bibliographie.

8 Für die vorangegangenen Entwürfe vgl. Textgenese (Anhang 1.2 zur Bibliographie). Für sämtliche behandelten Entwürfe werden genetische Kurzsiglen verwendet. Vgl. Anhang 1.1 zur Bibliographie.

9 Vgl. Kap. 1.1 und 1.2.3.

10 Eisterer, "Besatzung", 159.

11 Ebenda. Vom Abkommen über die Alliierte Kontrolle in Österreich vom 4.7.1945 an, dem sogenannten Ersten Kontrollabkommen, "wurden in den Zonen und den einzelnen Ländern Militärregierungen installiert, die den Landesregierungen übergeordnet waren. Für ganz Österreich wurden Anfang Juli Militärkommissare ernannt. [...] Sie übten als Mitglieder des

Die Entwürfe, die zwischen 1948 und 1950 entstanden, werden in der österreichischen Literatur nur punktuell besprochen. Klenner¹² und Hülber¹³ sprechen von Entwürfen, deren Inhalte bleiben bei diesen Autoren jedoch im Dunklen. Danimann und Steinbach, zwei hohe Ministerialbeamte, verweisen in einem Halbsatz auf eine „geplante gesetzliche Regelung, [die] nicht zustande kam“.¹⁴ Eine Ausnahme bildet die im November 2015 erschienene Studie *Arbeitsmarktverwaltung in Österreich 1917–1957. Bürokratie und Praxis* von Krempl und Thaler. Hier behandeln die beiden Autoren auch die Regierungsvorlagen über die Arbeitsvermittlung und die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter aus dem Jahr 1948.¹⁵

Ebenso liegen für die seit Beginn der 1960er Jahre wieder aufgenommene und kontrovers geführte Debatte über eine gesetzliche Neuregelung der Arbeitsvermittlung und der Organisation Forschungsarbeiten nur in rudimentärer Form vor. Diese Debatte wurde nun auf der Grundlage eines Entwurfs, der keine Organisationsbestimmungen enthielt, und acht Entwürfen, die diese integrierten, sowie drei Entwürfen zur Novellierung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes geführt. Hinweise auf diese Debatte finden sich in der Literatur im Rahmen von Einleitungen, als Unterkapitel oder in Aufsätzen, Studien und Hochschulschriften, die Fragen der Arbeitsmarktpolitik nach 1968 unter soziologischen, ökonomischen oder politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten behandeln.¹⁶ Gemeinsam ist den Verfasserinnen und Verfassern dieser Schriften, dass sie für ihre Kurzdarstellungen der Entwicklungsgeschichte des Arbeitsmarktförderungsgesetzes keine Primärquellen heranziehen, sondern sich direkt oder indirekt auf den von Danimann und Steinbach verfassten Gesetzeskommentar zum Arbeitsmarktförderungsgesetz von

Alliierten Rates die oberste Gewalt in Österreich in all jenen Fragen aus, die Österreich in seiner Gesamtheit betrafen.“ Vgl. ebenda, 156.

12 Vgl. Klenner, *Die Österreichischen Gewerkschaften*, Bd. 2, 1406.

13 Vgl. Hülber, „Weg und Ziel“, 10.

14 Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 7.

15 Krempl/Thaler, *Arbeitsmarktverwaltung*, 237–243.

16 Vgl. Aichholzer, „Ein- und Ausgliederungsstrategien“, 69–70; Atzmüller, „Aktivierung“, 150; Butschek, „Einleitung“, 7–8; Cyba ua, „Determinanten und Restriktionen“, 102–107; Lechner ua, „Arbeitsmarktverwaltung“, 211–212; Fischer/Potmesil, „Arbeiterbewegung“, 275; Kowalski, „Verwertungsbedingungen“, 395–396; Schmidt, „Geschichte“, 152–153; Stangl, „Entwicklung“, 30–48; Tálos, *Staatliche Sozialpolitik*, 339; Walterskirchen, „Arbeitsmarktpolitik“, 293–294; Wilk, „Arbeitsmarkttheorie“, 165–174; Wösendorfer, *Beurteilungskriterien*, 15–16.

1968 stützen, der 1972 in Wien erschien. Darin skizzieren und interpretieren Danimann und Steinbach die Arbeitsmarktverwaltung seit der Mitte des 19. Jahrhunderts und geben einen Abriss über die Entstehungsgeschichte des Arbeitsmarktförderungsgesetzes seit 1963.¹⁷

Die vorliegende Arbeit versucht unter Berücksichtigung der Forschungslage die Entstehungsgeschichte des Arbeitsmarktförderungsgesetzes und den langwierigen Entscheidungsfindungsprozess zu rekonstruieren und zu interpretieren. Die empirische Analyse stützt sich dabei in erster Linie auf bisher unaufgearbeitetes Quellenmaterial. So wird es möglich, die in der Literatur getroffenen Aussagen zur Entstehungsgeschichte und zum Entscheidungsfindungsprozess zu prüfen, gegebenenfalls zu widerlegen sowie den Entstehungsprozess des Arbeitsmarktförderungsgesetzes selbst nachzuzeichnen. Diese Analyse zeigt, dass auf der Grundlage von bisher unaufgearbeiteten Quellen in der Forschung bisher dominierende Vorstellungen über die Entstehungsgeschichte des Arbeitsmarktförderungsgesetzes entscheidend modifiziert werden müssen.

Zentrale Hinweise für die Analyse der Phase zwischen 1946 und 1950 gibt der Bestand aus Sektion III des Sozialministeriums im Österreichischen Staatsarchiv (Abteilung Archiv der Republik). Die Analyse der Ministerratsprotokolle sowie vor allem die Bestände des Bundesministeriums für Handel und Wiederaufbau (ab 1966 Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie) und des Finanzministeriums gestatten es, den Fortgang des Gesetzwerdungsprozesses nachzuzeichnen. Umfangreichere Bestände des Sozialministeriums konnten dazu nicht herangezogen werden, da das Aktenmaterial in erheblichem Ausmaß skartiert wurde. Die Analyse der Ministerratsprotokolle des Jahres 1962 zeigt, dass der Fortgang der Debatte über die aktive Arbeitsmarktpolitik auch durch die Verhandlungen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mitbestimmt wurde. Die Akten des Handelsministeriums geben auch Einblick in die Konflikte, die zwischen dem Sozialministerium und dem Handelsministerium bestanden, und verweisen darüber hinaus auf die Auffassungsunterschiede zwischen dem Handelsministerium und der Bundeswirtschaftskammer sowie auf Differenzen, die innerhalb des Handelsministeriums selbst bestanden.

Bei den Akten der Bestände des Sozial-, Handels- und Finanzministeriums handelt es sich häufig um Typoskripte mit hand- oder maschinschriftlichen

17 Vgl. Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 1–27.

Anmerkungen. Sofern diese nicht ausdrücklich genannt werden, wird für die Interpretation von den Anmerkungen abgesehen.

Die parlamentarischen Dokumente (Stenographischen Protokolle, Beilagen zu den stenographischen Protokollen und Anfragebeantwortungen sowie die Protokolle des Sozialausschusses) enthielten den Gesetzesentwurf des Österreichischen Arbeiter- und Angestelltenbunds (ÖAAB) von 1964 sowie den Gesetzesentwurf der sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler von 1966. Die Analyse dieser Quellen ermöglicht ein vertieftes Verständnis der Konflikte. Weiters grundlegend für die Analyse sind eine Vielzahl von Gesetzestexten (*Reichsgesetz-*, *Staatsgesetz-* und *Bundesgesetzblatt*), in denen verwandte Materien behandelt werden.

Ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs gibt Hinweise auf die Regelung der Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter nach 1946 und das diesbezügliche Interesse des Sozialministeriums an einer kollegialen Verwaltung. Für das Thema Organisation der Verwaltung der Arbeitsmarktpolitik und hier insbesondere die Frage der sogenannten 'Selbstverwaltung' wird Literatur zum Verwaltungsrecht verwendet. Die Jahresberichte der Interessensvertretungen Bundeswirtschaftskammer, des Österreichischen Gewerkschaftsbundes und der Wiener Arbeiterkammer verdeutlichen deren Vorstellungen und Zielsetzungen.

An Internetquellen wurde überwiegend das vom Bundeskanzleramt verantwortete Rechtsinformationssystem (RIS) herangezogen, das fast durchgängig Gesetzes- und Verordnungstexte in der im *Bundesgesetzblatt* und seinen Vorgängern abgedruckten Form als Faksimiles bereitstellt. Es handelt sich hier zweifellos um Quellen erster Hand, die quellenkritisch unbedenklich sind. Ein ähnlicher Fall liegt vor bei der Datenbank der International Labour Organisation (ILO), in der sämtliche Übereinkommen und Empfehlungen zugänglich sind, jedoch nicht in Faksimiles. Prinzipiell darf eine Übereinstimmung mit den verbindlichen Originaldokumenten angenommen werden, da im aktuellen zwischenstaatlichen Verkehr die genannte Datenbank vermutlich auch Rechtsverbindlichkeit beanspruchen kann. Anders liegt der Fall bei der Datenbank der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), die zwar umfangreich, aber nicht umfassend ist; sie hat sich daher für die Zwecke der vorliegenden Arbeit als weitgehend unbrauchbar erwiesen. Bei der von der Parlamentsdirektion betreuten biographischen Datenbank aller Abgeordneten seit 1920 sind quellenkritisch

Bedenken angebracht (zB bei Angaben zu Haftstrafen in der NS-Zeit), da die Angaben mit aller Wahrscheinlichkeit von den Abgeordneten selbst stammen. Es wurden daher nur Angaben herangezogen, die sich im Österreichischen Biographischen Lexikon verifizieren ließen oder die auf Grund anderer, zumeist archivalischer Dokumente, plausibel sind.

Die verwendete Literatur zu Korporatismus und Sozialpartnerschaft hat es ermöglicht, die herangezogenen Quellen im Rahmen dieses Politikmuster zu analysieren und zu interpretieren und bestehende Aussagen zu modifizieren.

Die westeuropäische Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik nach 1945 war vom Paradigma der Vollbeschäftigung geprägt. Vollbeschäftigung sollte, wie auch das Übereinkommen Nr. 88 und die Empfehlung Nr. 83 über die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung der ILO von 1948 zeigen, — vor dem Hintergrund der Erfahrung von hoher Arbeitslosigkeit während der Zwischenkriegszeit — gegen wirtschaftlichen Niedergang schützen,¹⁸ und verbesserte Arbeitsrechte sollten an der russischen Revolution von 1917 orientierte soziale Aufstände verhindern.¹⁹ In diesem Sinn bedeutete das Konzept Vollbeschäftigung nach 1945 auch, die kapitalistische Produktionsweise in den Ländern des Zentrums zu stabilisieren und abzusichern.

Das Paradigma der Vollbeschäftigung wurde beispielsweise in Schweden zu Beginn der 1950er Jahre²⁰ und in der BRD seit Ende des Jahres 1965²¹ zum Schlüsselement einer Arbeitsmarktpolitik neuen Zuschnitts, der sogenannten aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Ziele dieser Politik gingen über den Ausgleich zwischen Arbeitskräfteangebot und Nachfrage nach Arbeitskräften, die Strukturierung und produktive Nutzung des Arbeitskräftepotentials sowie die Disziplinierung der Arbeitskräfte hinaus.²² Im Fokus stand nun, die "gleichzeitige Verwirklichung der zentralen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen — Wirtschaftswachstum, Geldwertstabilität, Vollbeschäftigung — durch selektive Maßnahmen möglich zu machen".²³ Grundlegend für eine derartige Politik war die Abschätzung zukünftiger Entwicklungen ua in Bezug auf das Arbeitskräftepotential, dessen Qualifikation und die Nachfrage nach Arbeitskräften sowie auf die einzelnen Sektoren der Wirtschaft.

18 Vgl. Wilkinson, "Peripheralizing Labour", 207.

19 Vgl. ebenda, 204.

20 Vgl. Kap. 2.

21 Altmann, *Aktive Arbeitsmarktpolitik*, 117.

22 Vgl. Faust, *Kaiserreich*, 3–4.

23 Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 35–36.

Bereits die Gesetzesentwürfe von 1948 zeigen, dass die Kombination von Beobachtung, Prognose und Planung schon zu diesem Zeitpunkt Teil der Gestaltungsvorstellungen war, Ansätze zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik mithin bereits Ende der 1940er Jahre in Österreich sichtbar wurden.

Kennzeichen der aktiven Arbeitsmarktpolitik waren neben diesen Instrumenten für eine prospektive Vorgehensweise zum einen mobilitätsfördernde Maßnahmen, die am Arbeitskräfteangebot ansetzten, und zum anderen solche, die durch staatliche Förderungen Arbeitsplätze schaffen sollten. Wenn auch das Konzept zur aktiven Arbeitsmarktpolitik des Sozialministeriums aus dem Jahr 1962 derartige Maßnahmen vorgesehen hatte, konnten diese nicht verwirklicht werden.

Ausgehend vom erhobenen Quellenmaterial wird gefragt, weshalb die Bestrebungen des Sozialministeriums nach einer gesetzlichen Neuregelung der Arbeitsvermittlung und der Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter während der zweiten Hälfte der 1940er Jahre scheiterten und bis zur Verabschiedung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes weitere achtzehn Jahre verstrichen. Behandelt wird diese Frage anhand der in der Literatur genannten und durch die Quellen bestätigten Themen, die die Auseinandersetzungen bestimmten: der Befugnis zur entgeltlichen und unentgeltlichen Arbeitsvermittlung (Vermittlungsbefugnis), der Definition des Begriffs Arbeitsvermittlung ab 1964, der Lenkungsmaßnahmen, die ab 1963 als Sondermaßnahmen bezeichnet wurden, sowie der ministeriellen Kompetenzen und der Organisationsform der Verwaltung der Arbeitsmarktpolitik.

Diese Themen werden anhand zweier Fragen behandelt. 1. Der Frage, welche Vorstellungen die Akteure über die Reichweite des staatlichen Einflusses im Rahmen eines Gesetzes hatten, wird am Beispiel der Vorschriften über die entgeltliche und unentgeltliche Vermittlung²⁴ (Vermittlungsbefugnis), der Definition des Begriffs Arbeitsvermittlung sowie der Lenkungsmaßnahmen und Sondermaßnahmen nachgegangen. 2. Die Frage, in welchen Bereichen die politischen Akteure versuchten, ihren Einfluss geltend zu machen, wird am Beispiel des Ringens um die ministeriellen Kompetenzen und anhand der Bestimmungen zur künftigen Organisationsform der Verwaltung diskutiert. Für die Analyse der Auseinandersetzung über die ministeriellen Kompetenzen wird das

24 Vgl. Diskussion der Definitionen in Kap. 1.2.1, FN 94 und 97.

Handelsministerium und/oder der Handelsminister als entscheidender Akteur/e²⁵ gewählt. Das Handelsministerium stellte die grundsätzliche Frage, welche Agenden überhaupt der Arbeitsmarktpolitik angehören sollten und reklamierte sämtliche mehr oder weniger auf Arbeitsbeschaffung und Betriebsförderung ausgerichtete Maßnahmen sowie solche, die für von Umstellungsmaßnahmen betroffene Arbeitnehmer gelten sollten, für sein Ressort. Das Finanzministerium war von Bedeutung, da es jede Verlagerung von Kompetenzen aus dem Sozialministerium hin zum Handelsministerium oder zu weiteren Ministerien dann strikt ablehnte, wenn diese Verlagerung zur Beanspruchung von Bundesmitteln für Maßnahmen geführt hätte.

Die Kontroverse über die zukünftige Organisationsform der Arbeitsmarktverwaltung wird anhand der Gewerkschaften, und zwar insbesondere der sozialistischen Gewerkschaften sowie des Sozialministeriums als Akteure diskutiert, da die Organisationsform auch weitgehend das Ausmaß bestimmte, in dem die Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter bei der unmittelbaren Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik mitwirken konnten. Herausgearbeitet werden mithin die je spezifischen Positionen der Akteure, ihr Wandel sowie die Kräfteverhältnisse, die zwischen den Akteuren herrschten. Von Interesse sind dabei die unterschiedlichen politischen und ökonomischen Ausrichtungen der Akteure.

In der vorliegenden Arbeit werden die genannten Fragen und Zusammenhänge auf der Grundlage wesentlicher Teile der österreichischen Literatur zur Sozialpartnerschaft²⁶ analysiert, da sämtliche Akteure der Arbeitsmarktpolitik zwischen 1946 und

25 Laut Tálos und Kittel sind "für die Analyse politischer Entscheidungsprozesse [...] in erster Linie nicht Personen, sondern korporative Akteure relevant". Diese werden von den beiden Politikwissenschaftlern "als Organisationen, die dadurch charakterisiert sind, daß sie über eigene Rechte und Pflichten und zum anderen über eigene Ressourcen und Interessen verfügen", beschrieben. Tálos/Kittel, *Gesetzgebung*, 9. Ich verwende, Tálos und Kittel folgend, den Begriff Akteur ohne den Zusatz "korporativ" für Regierungen, Parteien, Ressorts und Verbände. Da nur wenige Personen, wie zB der Handelsminister, entscheidenden Einfluss ausübten, werden auch diese Personen ggf. als Akteure bezeichnet.

26 Tálos, "Sozialpartnerschaft", 41–83; Tálos, "Entwicklung, Kontinuität und Wandel", 11–34; Tálos ua, "Verbände", 147–185; Kittel/Tálos, "Interessenvermittlung", 95–136; Tálos/Stromberger, "Zäsuren", 79–108; Tálos, "Auslaufmodell?", 185–216; Tálos, *Gestaltungsfaktor*; Tálos/Kittel, "Parikularismus", 1–6; Tálos/Kittel, "Austria", 35–50; Tálos/Kittel, "Grundsäule", 107–121; Lewis, "Social Partnership", 19–34; See, "Sozialpartnerschaft", 377–399; Tálos, "Neokorporatismus",

1968 Regierungen, Parteien, Ressorts und/oder Verbände repräsentierten oder als Personen aus diesen heraus agierten.

Auffallend ist, dass in diesen Schriften der Gegenstand Sozialpartnerschaft zwar definiert wird, jedoch im Dunklen bleibt, wann genau er erstmals aufscheint und wann er (in Österreich) zu einem Fachbegriff wurde. Eine kursorische Lektüre der verwendeten Literatur zeigt, dass offenkundig der Begriff Sozialpartner früher benützt wurde als der Begriff Sozialpartnerschaft. Im Tätigkeitsbericht des Österreichischen Gewerkschaftsbundes von 1945–1947²⁷ findet sich der Begriff Sozialpartner im Abschnitt über das erste Lohn- und Preisabkommen des Jahres 1947, erneut 1958²⁸ und 1961;²⁹ in den letztgenannten beiden Jahren im Zusammenhang mit der Arbeit der Paritätischen Kommission. In der *Industrie*, dem Organ der Industriellenvereinigung, trägt ein Artikel vom 5. Oktober 1957 den Titel “Die Verantwortung der Sozialpartner”.³⁰ 1961 verwendet der Jahresbericht der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft den Begriff Sozialpartner, hier im Zusammenhanag mit dem Raab-Olah-Abkommen von 1961.³¹ Auch 1966³² und 1967³³ findet sich der Begriff im Jahresbericht. Während Neuhauser 1966 in einem Beitrag allgemein von “politischen Interessensvertretungen”³⁴ spricht, verwendet sie nur einmal den Begriff “Sozialpartner”,³⁵ allerdings bloß, um ironisch auf den Gebrauch des Ausdrucks von Arbeitgeberinnen- und Arbeitgeberseite zur Abwehr von Forderungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hinzuweisen.

Vergleichbares Material konnte für das Abstraktum Sozialpartnerschaft nicht ermittelt werden. Lediglich der Leitartikel von Gmoser, “Klassenkampf, Sozialpartner-

263–285; Prader, “Korporative Gewerkschaftspolitik”, 347–366; Grande/Müller, “Krisensteuerung”, 11–28; Grandner/Traxler, “Krisenmanagement”, 75–117; Glatz/Tálos, “Pluralistisches Modell”, 311–332; Schöpfer, “Genesis”, 23–42.

27 Vgl. ÖGB, *Tätigkeitsbericht* 1945–1947, 1/76. Vgl. auch Lewis, “The Birth of the ÖGB”, 209.

28 Vgl. *Zur Paritätischen Kommission*, Dokument 68, Resolution des Österreichischen Gewerkschaftsbundes vom 22. Mai 1958, 162_163; ÖGB, *Tätigkeitsbericht* 1958, I/10–11.

29 Vgl. ÖGB, *Tätigkeitsbericht* 1961, I/60.

30 *Die Industrie* 1957, 1–2; zit. nach Glatz/Tálos, “Pluralistisches Modell”, 330.

31 Vgl. BWK, *Jahresbericht* 1961, 5.

32 Vgl. BWK, *Jahresbericht* 1966, 107.

33 Vgl. BWK, *Jahresbericht* 1967, 503.

34 Neuhauser, “Verbände”, 14.

35 Vgl. ebenda, 57.

schaft oder was sonst?“³⁶ von 1963 zeigt, dass zu diesem Zeitpunkt der Begriff von Sozialpartnerschaft geläufig war.

Vor allem während der ersten Jahre seiner Verwendung (Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre) wurde der Begriff Sozialpartnerschaft synonym mit dem Begriff Wirtschaftspartnerschaft verwendet.³⁷ So weisen Tálos³⁸ ebenso wie Fischer³⁹ daraufhin, dass die Gewerkschaften den Begriff Wirtschaftspartnerschaft bevorzugten. Auch Klenner unterscheidet zwischen den beiden Begriffen. Sind im dritten Band seines Werks *Die österreichischen Gewerkschaften* (1979)⁴⁰ sowohl die Begriffe Sozialpartner und Sozialpartnerschaft als auch Wirtschaftspartner und Wirtschaftspartnerschaft im Sachregister eingetragen, so werden sie im Index des zweiten Bandes (1953)⁴¹ an keiner Stelle genannt. In Nachschlagewerken⁴² wie dem *Handbuch der Arbeitsbeziehungen für Deutschland, Österreich und die Schweiz*⁴³ fehlen Hinweise auf den Ursprung der Begriffe Sozialpartner und Sozialpartnerschaft ebenso wie im Handbuch zur *Politik in Österreich*.⁴⁴

Lediglich das *Lexikon zur Soziologie* vermerkt unter dem Stichwort “Sozialpartner”, dass “die Bezeichnung ideologischen Zusammenhängen entstammt (z.B. katholische Soziallehre), die das Verhältnis von Kapital und Arbeit als eines von Partnern auffassen und einen Interessensantagonismus verneinen”.⁴⁵ Einen Hinweis auf diese inhaltliche Bestimmung liefert Klose, der in seinem Beitrag “Geistige Grundlagen der Sozialpartnerschaft im katholischen Sozialdenken”⁴⁶ das

36 Gmoser, “Klassenkampf”, 3; zit. nach Glatz/Tálos, “Pluralistisches Modell”, 330.

37 Im Editorial des dritten Heftes der *Österreichischen Zeitschrift für Politikwissenschaft* von 1974 wird von der “sogenannte[n] Sozial- oder Wirtschaftspartnerschaft” gesprochen.

38 Vgl. Tálos, “Neokorporatismus”, 267; Glatz/Tálos, “Pluralistisches Modell”, 324.

39 Vgl. Fischer, “Ansätze”, 225.

40 Vgl. Klenner, *Die Österreichischen Gewerkschaften*, Bd. 3, 2692, 2700.

41 Vgl. Klenner, *Die Österreichischen Gewerkschaften*, Bd. 2, 1853–1896.

42 Schöpfer weist 1986 daraufhin, dass der Begriff im Österreichischen Wörterbuch nicht genannt wird. Vgl. Schöpfer, “Genesis”, 23. Mittlerweile erklärt das Österreichische Wörterbuch von 2006 den Begriff und gibt an, dass es sich dabei um die “Zusammenarbeit zwischen den Vertreterverbänden von Arbeitnehmern und -gebern” handle. *Österreichisches Wörterbuch*, 655.

43 Endruweit ua, *Arbeitsbeziehungen*.

44 Tálos, “Austrokorporatismus”, 425–442.

45 *Lexikon zur Soziologie*, 630.

46 Klose, “Geistige Grundlagen”, 53.

“Solidaritätsprinzip [als] einen sehr bedeutenden Ordnungsgrundsatz”⁴⁷ der katholischen Soziallehre betont, der auch “die Ebene der Kooperation zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern erreichte”.⁴⁸ Klose spricht explizit vom Gedanken “einer sozialen Partnerschaft”, der seinem Verständnis nach “im Arbeiterkammergesetz des Jahres 1920”⁴⁹ erstmals gesetzlich festgeschrieben wurde. Dabei dürfte er sich auf den § 25 mit dem Titel “Paritätische Ausschüsse und Einrichtungen” beziehen, der festlegte, dass die Arbeiterkammern “mit anderen zur Vertretung wirtschaftlicher Interessen gesetzlich berufenen Körperschaften [...] Ausschüsse schaffen, in denen die Unternehmer einerseits, die Arbeiter und Angestellten andererseits gleichmäßig vertreten sind”.⁵⁰

Weitere Hinweise, die der Definition des *Lexikons zur Soziologie* entsprechen würden, konnten im Rahmen dieser Arbeit nicht ermittelt werden. Bezüglich des Begriffs Sozialpartner steht zu vermuten, dass dieser vom Österreichischen Gewerkschaftsbund und der Bundeswirtschaftskammer vor 1961 nicht systematisch gebraucht wurde und erst seit dem Raab-Olah-Abkommen⁵¹ an Bedeutung gewann. Vermutlich Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre dürfte auch die Bezeichnung Sozialpartnerschaft für das sich herausbildende korporative Politikmuster Eingang in die sozialwissenschaftliche Terminologie gefunden haben.⁵²

Da der Begriff der Sozialpartnerschaft ebenso wie indirekt der Begriff des Korporatismus für die vorliegende Untersuchung eine Schlüsselrolle spielen, sollen an dieser Stelle einige Definitionsversuche kritisch diskutiert und die “institutionelle[n] und ideologische[n] Voraussetzungen”,⁵³ die bis 1933/1934⁵⁴ die Entwicklung der

47 Ebenda.

48 Ebenda, 55.

49 Ebenda, 54.

50 StGBI. 100/1920, § 25.

51 Zum Raab-Olah-Abkommen und seiner Bedeutung für die Herausbildung der Sozialpartnerschaft, vgl. zB Tálos, “Entwicklung, Kontinuität und Wandel”, 11–34.

52 Die hier formulierten Hypothesen bedürften einer Überprüfung, die im Rahmen der Arbeit nicht geleistet werden konnte. Heranzuziehen wären Publikationen wie zB *Solidarität, Zukunft, Industrie, Österreichische Monatshefte, Wirtschaftspolitische Blätter, Schriftenreihe des Instituts für Sozialpolitik und Sozialreform* und *Monatsberichte des Instituts für Wirtschaftsforschung*.

53 Tálos, “Sozialpartnerschaft”, 43.

54 Das Herrschaftssystem, das der Ersten Republik (1918–1933) folgte, wird je nach politischer Einschätzung wohl am häufigsten als Austrofaschismus oder “Ständestaat” bezeichnet. Seine

Sozialpartnerschaft kennzeichneten, skizziert werden. Anschließend daran werden die von den Politikwissenschaftlern Tálos und Kittel gewonnenen Erkenntnisse zur Genese der Sozialpartnerschaft in Österreich⁵⁵ sowie zum politischen Entscheidungsfindungsprozess des Arbeitsmarktförderungsgesetzes⁵⁶ dargestellt. Dienen Begriffsklärung und Kennzeichnung der Entwicklung dem Verständnis von Sozialpartnerschaft, gestattet die Interpretation der Primärquellen, ausgehend von der Perspektive von Tálos und Kittel, deren Forschungsergebnisse weiterzuentwickeln.

Erste Arbeiten zum Thema Korporatismus wurden in der Politikwissenschaft Mitte der 1970er Jahre geleistet. Den Hintergrund bildete die Erfahrung, dass “das Verhältnis des Staates zu den organisierten Interessen — insbesondere der Organisation von Lohnarbeit und Kapital — nach dem Zweiten Weltkrieg eine neue Qualität bekommen”⁵⁷ hatte. “In einer Reihe kapitalistischer Demokratien — vor allem in den Ländern Skandinaviens und Mitteleuropas —”⁵⁸ war die Konkurrenz zwischen den verschiedenen Interessensvertretungen um Einflussnahme auf die staatliche Politik einer Beteiligung dieser Interessensvertretungen am politischen

Dauer wird in der Literatur mit 1934–1938 angegeben. Den Beginn markiert dabei die neue Verfassung, die autoritären Charakter hatte und mit 1. Mai 1934 in Kraft trat. Ihrer Proklamierung voran gingen die Februarkämpfe des Jahres 1934 zwischen dem republikanischen, sozialdemokratischen Schutzbund und den rechtsgerichteten paramilitärischen Heimwehren. In der Folge wurde die Arbeiterbewegung zerschlagen, die Sozialdemokratische Partei und alle bis zu diesem Zeitpunkt noch legal wirkenden Parteien verboten — mit Ausnahme der “Vaterländischen Front”, einem Zusammenschluss aus Christlich-sozialer Partei, Heimwehren und Landbund. Tálos/Manoschek sprechen hinsichtlich der Periodisierung darüber hinaus von einer “Übergangsphase vom März 1933 bis Mai 1934”. Bezug genommen wird dabei auf die Ausschaltung des Parlaments und die Suspendierung der Verfassung im März 1933 durch die Regierung Dollfuß. Dollfuß regierte in der Folge seit dem 7. März 1933 auf Grundlage des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes von 1917. Das Jahr 1933 gilt Tálos denn auch als Scheidelinie: Nach dieser könne nicht mehr von einer unbeeinflussten Interessensartikulation der Interessensvertretungen gesprochen werden. Angemerkt sei in diesem Zusammenhang, dass laut der Enzyklopädie *Der große Plötz* der 7. März 1933 den Beginn der austrofaschistischen Diktatur markiert. Vgl. Plötz, *Der große Plötz*, 912. Zum Austrofaschismus allgemein vgl. Ucakar, “Verfassung”, 125; Vocolka, *Geschichte*, 297–303; Tálos/Neugebauer, “*Austrofaschismus*”; insbesondere Vorwort und Tálos/Manoschek, “Konstituierungsprozeß”, *ebenda*, 31–52.

55 Vgl. Tálos/Kittel, “Partikularismus”, 1–6.

56 Vgl. Tálos/Kittel, *Gesetzgebung*, 136–140, 228–229.

57 Grande/Müller, “Krisensteuerung”, 20.

58 *Ebenda*.

Entscheidungsprozess selbst gewichen.⁵⁹ In diesem Sinne verfolgte die Beschäftigung mit dem Korporatismus laut Grande/Müller auch das Ziel, das qualitativ neue Verhältnis zwischen Interessensorganisationen und Staat zu untersuchen und zu erfassen.

Gleichzeitig unterschieden sich jedoch die unter dem Begriff Korporatismus firmierenden Analysekonzepte untereinander erheblich.⁶⁰ So sei für Pahl und Winkler der Korporatismus ein “ökonomisches System, mit öffentlicher, staatlicher Kontrolle über vorwiegend privates Kapital”.⁶¹ Während Schmitter laut Tálos bei seiner Definition von Korporatismus die Interessensvermittlung durch Verbände in den Vordergrund rückt, sei für Lehmbruch “Korporatismus mehr als nur Interessensrepräsentation/Interessensvermittlung. Er streicht als zentrales Charakteristikum die enge wechselseitige Durchdringung und Kooperation der staatlichen Administration und der großen Interessensorganisationen bei der Politikgestaltung hervor — und zwar nicht nur bei der Artikulation und Vermittlung von Interessen, sondern auch bei der Entscheidung und Implementation von Politiken.”⁶² Schmitter und Lehmbruch unterschieden laut Grande/Müller zudem zwischen zwei Typen des Korporatismus, einem “gesellschaftlichen” (Schmitter; engl. *societal*) oder “liberalen” (Lehmbruch) auf der einen und einem “staatlichen” (Schmitter) oder “autoritären” (Lehmbruch) auf der anderen Seite.⁶³ Während im Falle des gesellschaftlichen oder liberalen Korporatismus die Interessensvertretungen freiwillig öffentliche Aufgaben übernehmen, agieren sie im Fall des staatlichen oder autoritären Korporatismus “aufgrund des staatlichen Oktroi als Agenten öffentlicher Aufgaben”.⁶⁴ Die Übernahme von öffentlichen Aufgaben durch

59 Vgl. ebenda.

60 Vgl. ebenda, 21.

61 Ebenda.

62 Lehmbruch, “Democracy”, 54; derselbe, “Corporatism”, 150; zit. nach Tálos, *Gestaltungsfaktor*, 10.

63 Grande/Müller, “Krisensteuerung”, 12.

64 Grandner/Traxler, “Krisenmanagement”, 77. Ungeachtet dieser Differenzierung habe laut Grande/Müller vorwiegend bei deutschen Politikwissenschaftlern die Bezeichnung Neokorporatismus Eingang gefunden, damit die Bedeutung des Konzepts von “älteren, autoritären Formen des Ständestaates oder des faschistischen Korporatismus” abgegrenzt werden könne, obgleich, wie Grande ua feststellen, Lehmbruch und Schmitters “Unterscheidung[en] [...] auf strukturelle Ähnlichkeiten zwischen ‘altem’ und ‘neuem’ Korporatismus verweisen”. Grande/Müller, “Krisensteuerung”, 12.

die Gewerkschaften hat jedoch zur Voraussetzung, dass diese keine klassenkämpferische Politik verfolgen.⁶⁵ Grandner und Traxler weisen darauf hin, dass die technischen Entwicklungen nach dem ersten Weltkrieg “zur Sicherung eines kontinuierlichen Produktionsprozesses”⁶⁶ weitreichendere Planung erforderten, als sie bis zu diesem Entwicklungsstand notwendig gewesen war. Der erhöhte Planungsbedarf ließ den Produktionsprozess störungsanfälliger werden, auch gegenüber Maßnahmen des Arbeitskampfes. Diese galt es abzuwenden, und so wurde die “systemkompatible Intergration und Kontrolle [der Arbeiterbewegung] zu einem Dauerproblem staatlicher Regulierung”.⁶⁷ Gelöst wurde dieses Problem mittels “geregelter Formen der Konfliktaustragung (z.B. Tarifvertrag mit verbindlicher Laufzeit und Friedenspflicht)”,⁶⁸ die eine Interessensartikulation erlaubten, die den kapitalistischen Produktionsprozess nicht in Frage stellte. Erst diese Formen ermöglichten die Ausbildung korporativer Strukturen. Ausblendet werden musste dazu auf Seiten der Gewerkschaften die Erkenntnis, “daß sie von den Unternehmern nur so lange als Partner angesehen werden, solange ihre Hauptfunktion sich auf Tarifpolitik und die Domestikation der Arbeiterschaft beschränkt”.⁶⁹

Nach 1945 erfolgte in Österreich laut Tálos die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung in erster Linie nicht gemäß dem Mehrheitsprinzip, sondern “die Kompromissfindung durch Verhandlungen und Interessensabtausch [sei] die bestimmende, wenn auch nicht alleinige Entscheidungsmaxime”.⁷⁰ Dieser Typus der “Verhandlungsdemokratie”⁷¹ ist in Österreich gekennzeichnet durch “Konkordanz-

65 Laut Prader setzte dieser “Schwund des Klassenbewußtseins” (See, “Sozialpartnerschaft”, 381) beim Österreichischen Gewerkschaftsbund bereits vor 1945 an. Vgl. Prader, “Kooperative Gewerkschaftspolitik”, 347.

66 Grandner/Traxler, “Krisenmanagement”, 76.

67 Ebenda.

68 Ebenda.

69 See, “Sozialpartnerschaft”, 385.

70 Vgl. Tálos, *Gestaltungsfaktor*, 9.

71 *Ebenda*. Verhandlungsdemokratie dient “zur Kennzeichnung von politischen Systemen, ‘die zwar in begrenztem Maße mit Parteienwettbewerb und Mehrheitsprinzip arbeiten, in denen dies aber an Bedeutung zurücktritt gegenüber der Entscheidungsfindung durch *bargaining*’ (Lehmbruch 1976: 14ff.)”. Dazu zählen “‘Proporzdemokratie’ (Lehmbruch 1967), ‘Konkordanzdemokratie’ (Lehmbruch 1968), ‘consociational democracy’ (Lijphart 1977) oder ‘Konsensusdemokratie’ (Lijphart 1984)”. Czada, *Verhandlungsdemokratie*, 4. Laut Czada — Lehmbruch und Lijphart folgend — entstünden Verhandlungsdemokratien “unter spezifischen

demokratie⁷² auf Ebene von Parteien und Regierung [...] [sowie] Korporatismus auf Ebene der Beziehungen zwischen den Dachverbänden gesellschaftlicher Interessensorganisationen und der Regierung”.⁷³

Kennzeichnend für korporatistische Beziehungen ist laut Tálos die “institutionalisierte, formelle und informelle Beteiligung ausgewählter Akteure an politischen Entscheidungsprozessen und verbindlichen Entscheidungen”.⁷⁴ Zu den Trägern dieser politischen Praxis zählen in Österreich die Dachverbände der Interessensorganisationen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die Regierung und die Ministerien. Dieses tripartistische Politikmuster, insbesondere in der Wirtschafts- und Sozialpolitik wirksam, wird in Österreich landläufig als Sozialpartnerschaft bezeichnet. Gekennzeichnet ist diese durch “die privilegierte Einbindung dieser Dachverbände in den Prozess des policy-making (Konzertierung)”⁷⁵ und der Implementierung, zum anderen durch die Abstimmung der Interessen zwischen diesen Trägern (Akkordierung)”.⁷⁶ So spricht Tálos auch von einer konzertiert-akkordierten

historischen Bedingungen bevorzugt dort, wo Gesellschaften kulturell, konfessionell, ethnisch, sprachlich, ideologisch oder sozial-ökonomisch so tief gespalten sind, dass die Stimmabgabe bei Wahlen immer gleiche strukturelle Mehrheiten erzeugt, denen eine immer gleiche verlierende Minderheit gegenübersteht”. *Ebenda*.

72 “Als Proporz- oder später Konkordanzsysteme bezeichnet Lehmbruch (1976:7) politische Systeme, ‘die — demokratisch und parlamentarisch verfaßt — dadurch charakterisiert sind, dass hier ein eigentümliches ›Muster‹ (pattern) der Regelung von Konflikten zwischen den wichtigsten politischen Gruppen vorherrscht: Das Prinzip der Mehrheitsentscheidung wird weitgehend zugunsten jenes Grundsatzes ausgeschaltet, der im Westfälischen Frieden ›amicabilis compositio‹ heißt. Solches ›gütliche Einvernehmen‹ als Konfliktregelungsmuster erfährt seine institutionelle Sicherung in der Regel so, dass die wichtigsten Gruppen in der Exekutive vertreten sind und durch umfangreiche Ämterpatronage ihren Einfluss auf die politischen Entscheidungen sicherstellen”. *Ebenda*, 6.

73 Tálos, *Gestaltungsfaktor*, 9.

74 *Ebenda*.

75 Laut Lehmbruch stammt der Begriff Konzertierung aus der “französischen Planungsdiskussion” nach 1945 und beschreibt, “in welchem Ausmaß wirtschafts- und sozialpolitische Steuerung über bewußt an ‘systemischen’ (insbesondere ‘gesamtwirtschaftlichen’) Zielen orientierte Koordination von Großorganisationen erfolgt (statt beispielsweise über marktförmige Prozesse)”. Lehmbruch, “Sozialpartnerschaft”, 88.

76 Tálos, *Gestaltungsfaktor*, 10.

Interessenspolitik, wobei konzertiert im Sinne von Mitwirkung oder Mitbeteiligung verstanden wird.⁷⁷

Dieses Politikmuster ist laut Tálos “wesentlich von der vorausgehenden Entwicklung [zu] unterscheiden” und zwar vor allem in Hinblick auf “Interessensorganisation und Interessenspolitik”.⁷⁸ So könne auch nicht von einem “Determinismus zwischen den bereits vor 1938 vorhandenen institutionellen und ideologischen Voraussetzungen sowie Ansätzen einer korporativ-konzertierten Politik und der Sozialpartnerschaft nach 1945”⁷⁹ gesprochen werden, es bestünden jedoch “spezifische Aspekte, die zu den langfristigen Bedingungskonstellationen des Austrokorporatismus zu zählen sind”.⁸⁰ Hier nennt Tálos “die bedeutende Rolle von Regierung und Regierungsadministration für Politikgestaltung, die spezifische Ausprägung der Interessenorganisation in Form von öffentlich-rechtlichen Kammern sowie die Interaktion zwischen staatlicher Bürokratie und gesellschaftlichen Interessensorganisationen”.⁸¹

Demgegenüber sieht Pellar im Anschluss an den 1898 von Handelsminister Baerenreither⁸² eingerichteten Arbeitsbeirat eine strategische Kontinuität seitens der ministeriellen Bürokratien, die bis in die zweite Republik reicht: “Alle wesentlichen

77 Tálos/Kittel, *Gesetzgebung*, 75. Demgegenüber verwendet Tálos 1985 den Begriff kooperativ-konzertierte Politik, wobei hier konzertiert die “Abstimmung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Interessen bei der Regelung ökonomischer und sozialer Probleme” meint. Tálos, “Sozialpartnerschaft”, 44. Die Abkehr vom Begriff kooperativ-konzertiert (Zusammenarbeit und Abstimmung) und die Verwendung von konzertiert-akkordiert (Mitwirkung und Abstimmung) dürfte mit Lehmbruchs Definition von Konzertierung in Zusammenhang stehen. Dieser versteht Konzertierung als “maßgebliche Beteiligung der Großorganisationen von Kapital und Arbeit an den Prozessen der Politikformulierung in zentralen Bereichen von Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik”. Lehmbruch, “Sozialpartnerschaft”, 88–89; zit. nach Tálos/Kittel, *Gesetzgebung*, 75.

78 Tálos, “Entwicklung, Kontinuität und Wandel”, 12.

79 Tálos, *Gestaltungsfaktor*, 13. Ansätze, die die Sozialpartnerschaft nach 1945 durch in der Zwischenkriegszeit neu geschaffene Einrichtungen wie beispielsweise die Arbeiterkammern bestimmt verstehen, vertreten laut Tálos die Politikwissenschaftler Alfred Klose, Gerald Schöpfer und Anton Pelinka. Vgl. Tálos, “Sozialpartnerschaft”, 43.

80 Ebenda, 15.

81 Ebenda, 13.

82 Josef Maria Baerenreither [12.4.1845–19.9.1925] war Sozialreformer und ua Abgeordneter im Prager Landtag, “wo er 1878 bis 1885 Vertreter des böhmischen Großgrundbesitzes gewesen war”. Pellar, “Arbeitsstatistik”, 155.

Punkte — verhandeln statt kämpfen, Harmonie (ist gleich Partnerschaft) statt Gegnerschaft und das Verhindern politischer ‘Radikalität’ durch die Diskussion von ‘Sachproblemen’ — bildeten damals das Rezept der Ministerialbürokratie zur Domestizierung gesellschaftlicher Konflikte und bilden heute die Grundvoraussetzung für das Funktionieren der Sozialpartnerschaft.”⁸³

Grandner und Traxler weisen darauf hin, dass es “bereits im Verlauf des ersten Weltkriegs [...] zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit von Staat und Interessensverbänden gekommen war, in deren Rahmen die Gewerkschaften in die Durchführung kriegswirtschaftlicher Lenkungsmaßnahmen miteinbezogen wurden”.⁸⁴ Diese Kooperationen hätten auch nach dem ersten Weltkrieg weiterbestanden, dies vor allem deshalb, weil “der Gesetzgeber [...] dem Umstand, daß die Interessensorganisationen gesellschaftliche Ordnungsfunktionen übernommen hatten, mit der Zuweisung eines öffentlichen Statuts Rechnung getragen hatte, indem er sie mit besonderen Repräsentationsrechten und privilegierten Chancen auf Ressourcenbeschaffung ausstattete”.⁸⁵ Dazu zähle “die Verabschiedung des Betriebsrätegesetzes und des Kollektivvertragsgesetzes sowie der Ausbau des Kammer-systems”.⁸⁶

Für den Bereich Interessensorganisation erachtet Tálos als entscheidende Unterschiede zur Zweiten Republik den vor 1945 bestehenden “beträchtlich höheren Grad an organisatorischer Differenzierung und interessensmäßiger Fragmentierung”⁸⁷ der Interessensvertretungen der Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen und Arbeiternehmerinnen und Arbeitnehmer. So gehörten 1914 den Interessensvertretungen von Industrie, Handel und Gewerbe “850 Interessensvertretungen” an und “die Interessensorganisation der Unternehmer war [...] durch Spannungsverhältnisse und Probleme bei der Interessensabstimmung gekennzeichnet”.⁸⁸ Analoges gelte für die Gewerkschaften. Auch bei diesen hätten unterschiedlichste ideologische Anschauungen bestanden und eine einigende Organisation gefehlt. So

83 Ebenda, 185.

84 Grandner/Traxler, “Krisenmanagement”, 78.

85 Ebenda.

86 Ebenda.

87 Tálos, “Entwicklung, Kontinuität und Wandel”, 12–13.

88 Ebenda, 13.

hätte es bei den sozialdemokratischen Gewerkschaften noch 1914 53 Zentralverbände gegeben.⁸⁹

Als Merkmale der Interessenspolitik bis 1933 nennt Tálos “partikularistische Optionen, konfliktorische Strategien in den Arbeitsbeziehungen und pressure-politics als Muster der Beeinflussung politischer Entscheidungen”.⁹⁰ Realisierte Kooperationen wie beispielsweise die Wirtschaftskonferenz von 1930 führten nicht zu einer Änderung der Interessenspolitik, fehlte doch ein von allen Beteiligten mitgetragener “Grundkonsens über Ziele in der Wirtschafts- und Sozialpolitik”.⁹¹ Eben diesen Faktor bestimmten Grandner und Traxler in ihrem 1984 erschienenen Artikel über die Wirtschaftskonferenz von 1930. “Die Erfolgchancen einer Verständigung der Parteien der beiden Lager [...] stehen und fallen damit, inwieweit es gelingt, einen wirtschaftspolitischen Grundkonsens zu finden. Er bildet gleichsam die materielle Basis, sei es für ein konzertiertes Vorgehen auf parlamentarischer Ebene, sei es in Form von Koalitionsgesprächen bzw. -vereinbarungen auf Regierungsebene, ohne den diese Formen der Zusammenarbeit bloße Episode bleiben.”⁹² So konnte “vor 1933 ein dauerhaftes Muster der Kooperation und Interessensabstimmung zwischen Verbänden und Staat nicht etabliert werden”.⁹³

Erst während des Austrofaschismus wurde eine “organisatorische Konzentration (Gründung eines Einheitsgewerkschaftsbundes, eines Dachverbandes der Handelskammern)”⁹⁴ geschaffen, die laut Tálos “nicht ohne Einfluß auf den weiteren Entwicklungsprozeß geblieben ist”.⁹⁵ “Employers were organised into four independent associations, for industry, insurance, trade and transport and craft trades (*Gewerbebetrieben*), whilst the Catholic and Independent Unions (allied to the native Fascist *Heimwehr* movement) were absorbed into a single union, the Federation of Workers and Salaried Employees. Appointments of all of these bodies were restricted to members of the Fatherland Front.”⁹⁶ Die Verbände waren also, wie

89 Ebenda.

90 Ebenda.

91 Ebenda, 13–14.

92 Grandner/Traxler, “Krisenmanagement”, 80.

93 Tálos/Kittel, “Grundsäule”, 107.

94 Tálos, “Entwicklung, Kontinuität und Wandel”, 13.

95 Ebenda. Tálos führt die Art und Weise des Einflusses nicht aus. Zu vermuten ist, dass der Einfluss in der Zusammenfassung zu Organisationen selbst bestand.

96 Lewis, “Social Partnership”, 28.

Grandner und Traxler anmerken, “weniger Interessensvertretungen als vielmehr Hilfsorgane des Staates, die hinsichtlich ihrer Mitgliederbasis an sozioökonomischen (‘ständischen’) Statuskriterien anknüpfen”.⁹⁷

Bestehen unter Politikwissenschaftlern schon divergierende Auffassungen über die Frage, ob von einer genuinen Entwicklung der Sozialpartnerschaft seit der Zwischenkriegszeit ausgegangen werden kann, herrscht darüber hinaus auch Uneinigkeit über die Art und Weise der Genese der Sozialpartnerschaft nach 1945. So wird die Herausbildung der Sozialpartnerschaft von Koren und Ebner⁹⁸ gleichsam als Selbstverständlichkeit begriffen, und Hanisch⁹⁹ erkennt bereits in der Nachkriegszeit ein gefestigtes Kooperationsforum.¹⁰⁰

Entgegen diesen Einschätzungen verstehen Tálos und Kittel die Genese der Sozialpartnerschaft nach 1945 in erster Linie als Folge der kooperativen Ausrichtung des Österreichischen Gewerkschaftsbundes.¹⁰¹ Innerhalb der Bundeswirtschaftskammer stieß eine enge Kooperation während der ersten beiden Nachkriegsjahrzehnte dagegen auf erhebliche Skepsis.¹⁰² Die beiden Politikwissenschaftler fassen ihre diesbezüglichen Forschungsergebnisse wie folgt zusammen: “Der ÖGB strebte ab Beginn der Zweiten Republik sowohl eine möglichst weitreichende Regelung der Mitspracherechte der Gewerkschaft bzw. der Arbeiterkammern als auch eine möglichst umfassende Steuerung der Wirtschaft an. Die BWK hingegen versuchte, eine Einschränkung unternehmerischer Freiheit in der

97 Grandner/Traxler, “Krisenmanagement”, 78.

98 Koren/Ebner, *Österreich auf dem Weg*.

99 Hanisch, *Der lange Schatten*.

100 Vgl. Tálos/Kittel, “Partikularismus”, 1.

101 Kooperative Gewerkschaftspolitik kennzeichnet, so Prader nach H. Ulrich, dass der »Schwerpunkt des gewerkschaftlichen Kampfes in “überbetriebliche Gremien verlagert und die ‘Interessensvertretung’ gegenüber dem Staat auf Verhandlungen mit dem ‘Tarifpartner’ festgelegt wird“«. Prader, “Kooperative Gewerkschaftspolitik”, 348. In diesem Sinne vertritt die Gewerkschaft nicht vorrangig die Interessen ihrer Mitglieder, sondern geht davon aus, dass “sich die Interessen der Gewerkschaftsmitglieder mit denen der Wirtschaft und des Staates decken [...] und daß daher über eine gemeinsame Politik sich das Interesse der Arbeiter verwirklichen läßt”. (Ebenda). Diese Unterordnung der Belange der Gewerkschaftsmitglieder bedeutete, den “Primat der gesamtwirtschaftlichen [...] Interessen” zu übernehmen, dh die Voraussetzungen der Kapitalverwertung anzuerkennen und dazu beizutragen, dass sie erfüllt werden. (Ebenda). Für frühere Formen kooperativer Politik vgl. Grandner, “Gewerkschaftspolitik”.

102 Vgl. Tálos/Kittel, “Partikularismus”, 1.

Form von 'Dirigismus' oder 'Planifikation' zu vermeiden."¹⁰³ Daher könne auch, so Tálos und Kittel, von der Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen Interessensvertretungen, Regierung und Administration "erst ab der ersten Hälfte der 1960er Jahre wirklich gesprochen werden".¹⁰⁴ Zudem sei dieser Prozess "keineswegs friktionsfrei und ohne Rückschläge erfolgt".¹⁰⁵

Das für diese Arbeit herangezogene Quellenmaterial, auf dessen Grundlage die Themen Vermittlungsbefugnis, Definition des Begriffs Arbeitsvermittlung ab 1964, Lenkungsmaßnahmen und ab 1963 Sondermaßnahmen, Kompetenzen und Organisation bearbeitet werden, ermöglicht es, die oben genannte These der beiden Politikwissenschaftler um den Bereich Arbeitsmarkt und somit um sozialpolitische¹⁰⁶ Aspekte zu erweitern. Modifiziert und in Beziehung zur Genese der Sozialpartnerschaft gesetzt wird in der Arbeit ein weiteres Forschungsergebnis von Tálos und Kittel, das Aufschluß gibt über das Ausmaß von Konzertierung und Akkordierung bei den Entscheidungsfindungsprozessen und Entscheidungen, die zum Arbeitsmarktförderungsgesetz führten.

In ihrer Studie *Gesetzgebung in Österreich* aus dem Jahr 2001¹⁰⁷ gehen Tálos und Kittel bei einer Reihe von Gesetzen aus den Politikfeldern Sozial-, Wirtschafts-, Bildungs- und Umwelt-, Justiz-, Sicherheits- und Medienpolitik ua der Frage nach, "welche Akteure in welchen Beziehungen zueinander am Prozeß der Entscheidungs-

103 Ebenda, 6. Laut Gabler's Wirtschaftslexikon wird unter "Planifikation" ein "wirtschaftspolitisches Leitbild und [eine] Methode indikativer Wirtschaftsplanung in Frankreich seit 1945/56" verstanden. "Der als grundlegender Koordinationsmechanismus anerkannte Wettbewerb und Preismechanismus auf Märkten soll dort, wo er als nicht funktionsfähig erscheint, durch gesamtwirtschaftliche Planung ergänzt oder ersetzt werden." *Gabler's Wirtschaftslexikon*, 2415.

104 Ebenda. Für Tálos markieren das Raab-Olah-Abkommen von 1961 und die Errichtung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialpolitische Fragen im Oktober 1963 die Wende hin zu einer institutionalisierten Partnerschaft. Vgl. Tálos, "Sozialpartnerschaft", 78–81. Lewis problematisiert Tálos und Kittels Konzeption, den Beginn der Sozialpartnerschaft durch dauerhafte, stabile, mithin institutionalisierte Kooperation zu bestimmen. Dies deshalb, da der Begriff andernfalls nicht auf "the less formal collective decision-making structures of most other European states, and those which already existed in Austria" angewandt werden könne. Vgl. Lewis, "Social Partnership", 21.

105 Ebenda.

106 Tálos ordnet die Arbeitsmarktpolitik der Sozialpolitik zu. Vgl. Tálos, *Staatliche Sozialpolitik*, XII. Tálos/Kittel, *Gesetzgebung*, 7.

107 Vgl. Tálos/Kittel, *Gesetzgebung*.

findung beteiligt sind”.¹⁰⁸ Die von ihnen herausgearbeiteten Beziehungsmuster werden durch drei Merkmale beschrieben: Konzertierung (Mitwirkung) und Akkordierung (Interessensabstimmung) sowie die Akteurskonstellation, die in drei Ausprägungen — geschlossen, begrenzt und breit — auftreten kann. Die Beziehungsmuster werden differenziert, indem Konzertierung, Akkordierung und Akteurskonstellation jeweils einer von acht Kategorien zugeordnet werden.¹⁰⁹ Die Spannbreite reicht dabei von Kategorie 1, die durch “Konzertierung [...] und Akkordierung [...] der großen, hochkonzentrierten, zentralistischen und politisch privilegierten Dachverbände — mit Koordinierungsfunktion durch das zuständige Ressort, verbunden mit einer geschlossenen Akteurskonstellation” gekennzeichnet ist, über Kategorie 4, die eine “Akkordierung der Regierung mit [...] den Dachverbänden entweder der Arbeitnehmerseite oder der Arbeitgeberseite — verbunden mit einer begrenzten Akteurskonstellation” vorsieht, bis zu Kategorie 8, bei der “keine (formelle) Einbindung der Dachverbände — verbunden mit einer breiten Akteurskonstellation” besteht.

Die Entscheidungsfindungsprozesse rund um das Arbeitsmarktförderungsgesetz werden von Tálos und Kittel der Kategorie 2 zugeordnet, die durch “Konzertierung und (tri-partistische) Akkordierung der großen Dachverbände mit der Regierung — verbunden mit einer geschlossenen Akteurskonstellation”¹¹⁰ bestimmt ist. Basierend auf dem Quellenmaterial wird in der vorliegenden Arbeit gezeigt, dass ab Beginn der 1960er Jahre die Interessensvertretungen in die Entscheidungsfindung eingebunden waren und auch von einer geschlossenen Akteurskonstellation gesprochen werden kann, die Akkordierung zwischen den Parteien, Ressorts und den Interessensvertretungen jedoch weniger stark ausgeprägt war als von Tálos und Kittel beschrieben.

Die Differenzen zwischen den Handelsministern der Volkspartei und den sozialistischen Gewerkschaften sowie den sozialistischen Sozialministern, die Konflikte innerhalb der Österreichischen Volkspartei und hier zwischen dem Handelsminister und der Bundeswirtschaftskammer sowie während der ÖVP-Alleinregierung vor allem zwischen den Handelsministern und der Sozialministerin dienen als Belege.

108 *Ebenda*, 25.

109 Vgl. *ebenda*, 75–76.

110 Alle vorangegangenen Zitate *ebenda*, 76.

Eine Reihe von Aspekten wird in der vorliegenden Arbeit nicht behandelt, da diese die zentralen Themen nicht berühren, um die sich die Konflikte rankten. Sämtliche Entwürfe zur Arbeitsvermittlung schlossen auch Bestimmungen zur Berufsberatung mit ein. Auf sie wird nicht eingegangen. Berücksichtigt werden lediglich Mitkompetenzen, die das Unterrichtsministerium wünschte. Die vier Entwürfe zur Arbeitsvermittlung, die der Sozialminister zwischen 1948 und 1950 dem Ministerrat vorlegte sowie der Entwurf der Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB und der Entwurf von Sozialministerin Rehor vom Juni 1967 sahen eine Verfassungsbestimmung vor,¹¹¹ gemäß der die Bestimmungen der Entwürfe auch für die Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft gelten sollten. Sämtliche anderen Entwürfe wie auch das schließlich verabschiedete Arbeitsmarktförderungsgesetz enthalten keine Verfassungsbestimmung. Der Frage, wie dieser Unterschied zu erklären ist, geht die Arbeit nicht nach. Dazu angemerkt werden kann, dass laut der Sozialwissenschaftlichen Arbeitsgemeinschaft, die "landwirtschaftliche Vermittlung [...] verfassungsgemäss den Ländern"¹¹² zustand. De facto hatten aber, so Schmidt, nach 1945 "die Arbeitsämter [...] das Vermittlungsmonopol auch für die Land- und Forstwirtschaft"¹¹³ behalten.

Nicht behandelt wird auch die Diskussion über die Frage, ob das geplante Arbeitsmarktförderungsgesetz im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung oder in der Hoheitverwaltung zu vollziehen sei. Herausgefunden werden konnte dazu folgendes: Während der interministeriellen Besprechung vom 17. November 1967 über den Entwurf, den Sozialministerin Rehor im Juni 1967 vorgelegt hatte, erklärte ein Vertreter des Sozialministeriums, dass "bei Klärung dieser Frage in Betracht gezogen werden müsse, daß ein Rechtsanspruch auf eine Beihilfe bzw. auf eine bestimmte Beihilfe nicht eingeräumt und darüber auch nicht mit Bescheid abgesprochen werden kann. Ebenso kann es keine Möglichkeit einer Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof geben. Sekr. Rat Kinscher stellte fest, daß somit die Vollziehung des Gesetzes in Privatwirtschaftsverwaltung in Aussicht genommen ist."¹¹⁴ Dass auf die Beihilfen kein Rechtsanspruch bestehen sollte, war ein Punkt,

111 E1948(V)1, § 2; E1948(V)2, § 2; E1948(V)3, § 2; E1950(V), § 2; E1964(V)1, § 31; E1967(V), § 1.

112 *Arbeitsvermittlung und Berufsberatung*, 5.

113 Schmidt, *Geschichte*, 137.

114 BMfsV Zl. III-109.939-12/67, 17.11.1967, 4; in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431/4/68, GEZEI F-3m, GZ 104.887-4/68.

der nie strittig war, und demgemäß wurde der Vollzug wie geplant gestaltet. Aus den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage des Arbeitsmarktförderungsgesetzes geht hervor, dass “die Beihilfen [...] von den zuständigen Dienststellen nicht in Ausübung der Hoheitsverwaltung gewährt”¹¹⁵ werden.

Schließlich werden die mobilitätsfördernden Maßnahmen nicht umfassend diskutiert, sondern nur in Hinblick auf die Zielgruppe, weil umstritten war, welcher Personenkreis jeweils einer solchen zugerechnet werden sollte. Die zentrale Frage lautete, ob auch für nicht arbeitslose Personen derartige Maßnahmen in Frage kommen sollten oder nicht. Der Gedanke, Maßnahmen zur Mobilitätsförderung einzuführen, war nicht neu, da sie erstmals im reichsdeutschen Gesetz von 1927 über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung¹¹⁶ (AVAVG) beschrieben werden, auch wenn sie in den Entwürfen nach dem zweiten Weltkrieg, die in Österreich entstanden waren, modifiziert und ausgeweitet wurden. Der Unterschied zwischen den Maßnahmen des deutschen AVAVG von 1927, jenen der österreichischen Entwürfe der Nachkriegszeit und jenen des Arbeitsmarktförderungsgesetzes bestand vielmehr in ihrer hauptsächlichen Funktion. Dienten sie während der Weimarer Republik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit,¹¹⁷ sollten sie in der

115 Beilage 983, XI. GP., 23.9.1968. Laut Cyba ua gründet das Fehlen eines Rechtsanspruchs darauf, dass Bereiche wie Beratung, Vermittlung oder Beihilfengewährung unter die privatwirtschaftliche Tätigkeit der Arbeitsmarktverwaltung fielen — im Gegensatz zur behördlichen Tätigkeit, zu der beispielsweise die Gewährung der Arbeitslosenunterstützung zählte. Vgl. Cyba ua, “Determinanten”, 53.

116 Vgl. DRGBI. 32/1927, §§ 132–141. Unter Abschnitt vier “Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit” finden sich folgende Maßnahmen: “Kosten der Reise nach dem Arbeitsort” (ebenda, § 132, Abs. 1) konnten unter bestimmten Umständen ebenso erstattet werden wie Reisekosten für Familienmitglieder des Arbeitslosen, die zur “Fortsetzung der häuslichen Gemeinschaft” (ebenda, § 132, Abs. 2) an den zukünftigen Arbeitsort reisten. Sollte die fehlende “Arbeitsausrüstung” (ebenda, § 135) eine Arbeitsaufnahme verhindern, konnte auch diese, ebenfalls unter gewissen Umständen, erstattet werden. Auch “Veranstaltungen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung [konnte der Vorsitzende des Arbeitsamtes] einrichten oder unterstützen” (ebenda, § 137).

117 Bender nennt “die äußerst schwerwiegenden Beschäftigungsprobleme, die wie kaum ein anderes Bild bis auf den heutigen Tag das Gesamtbild der Weimarer Republik prägen”. Bender, “Arbeitsvermittlung”, 137.

Nachkriegszeit einen “Übergang von überfüllten Berufen zu Mangelberufen”¹¹⁸ gewährleisten und Ende der 1960er Jahre dazu beitragen, Arbeitskräfte in neue Beschäftigungszweige zu leiten.

Den eingangs dargelegten Fragestellungen geht die vorliegende Arbeit in den einzelnen Kapiteln mit unterschiedlicher Gewichtung nach. Das erste Kapitel behandelt die Vorstöße zu einer neuen gesetzlichen Regelung der Arbeitsmarktpolitik nach 1945, die Auseinandersetzung darüber und das Scheitern dieser Bestrebungen. Ausgehend von den Entwürfen des Sozialministeriums zur Vermittlung und zur Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter vom August 1948 wird die Modifizierung dieser Entwürfe bis zum Jahr 1950 nachgezeichnet. Dabei erfolgte eine Abkehr von einer kollegialen Verwaltung mit einer Majorität für die Vertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, während im Bereich der Vermittlung bei einer Reihe von Bestimmungen Ministerien der Volkspartei Mitkompetenzen erhielten. Gezeigt wird auch die begrenzte Kooperation der Akteure und die Einbindung der Interessensvertretungen durch politische Funktionen, die ihre Spitzenvertreter inne hatten.

Der folgende Exkurs 1 geht auf ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs ein, das jenen Erlass des Sozialministeriums von 1946 aufhob, der die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter neu bestimmte. Im Anschluss daran werden die Konsequenzen, die aus diesem Erkenntnis für die Organisation der Arbeitsmarktwirtschaft resultierten, beschrieben. Darüber hinaus wird auch gezeigt, dass in der österreichischen Literatur zur Arbeitsmarktpolitik jedenfalls bis zum Beginn der 1990er Jahre der Begriff ‘Selbstverwaltung’ irrtümlich verwendet wird, und zwar für eine Verwaltungsform, die tatsächlich eine kollegiale Verwaltung bezeichnet.

Das zweite Kapitel beschäftigt sich mit Konzepten zur aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Rezeption dieser Ideen in Österreich. Gezeigt wird, dass diese, noch bevor sie definitiv auf die politische Agenda gesetzt wurden, bereits in Ansätzen bei den Entwürfen der Nachkriegszeit, im Entwurf des Ausländerbeschäftigungsgesetzes von 1960 und bei der Umgestaltung der Sektion für Sozialpolitik im Sozialministerium zwischen 1949 und 1965 eine Rolle spielten.

118 BMfsV Zl.: AV. III/102.181/1948, Vortrag an den Ministerrat, 24.8.1948, 3; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 123/1948, 31.8.1948.

Im dritten Kapitel werden die Bestrebungen, eine gesetzliche Neuregelung der Arbeitsmarktpolitik zu schaffen, für die erste Hälfte der 1960er Jahre nachgezeichnet. Den Ausgangspunkt bildet das Konzept zur aktiven Arbeitsmarktpolitik des Sozialministers aus dem Jahr 1962, das auch an der Arbeitskräftenachfrage ansetzende Maßnahmen enthielt, die durch Budgetmittel finanziert werden sollten. Die kooperativ ausgerichtete Gewerkschaftspolitik, die seit dem 4. Bundeskongress 1959 durch einen gesamtwirtschaftlichen Grundkonsens bestimmt war, der sich — im Gegensatz zur Nachkriegsperiode — auf sämtliche Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik bezog, in Verbindung mit der strikten Ablehnung des Finanzministeriums, Budgetmittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik aufzuwenden, führten zum Entfall dieser Maßnahmen in sämtlichen weiteren Entwürfen sozialistischer Sozialminister. Demgemäß sah der Entwurf der sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler aus dem Jahr 1966 keine derartigen Maßnahmen vor. Ferner werden die beiden Gesetzesentwürfe des Sozialministeriums sowie der Entwurf der Funktionärinnen und Funktionäre des Österreichischen Arbeiter- und Angestelltenbundes beschrieben. Parallel dazu wird gezeigt, dass die Bestimmungen der Produktiven Arbeitslosenfürsorge¹¹⁹ durch weitere beschäftigungsfördernde Maßnahmen, finanziert durch die Mittel der Arbeitslosenversicherung, ausgebaut werden sollten. Weiters wird den Bestrebungen des Handelsministeriums nachgegangen, das versuchte, geplante arbeitsmarktpolitische Agenden in seinem Ressort anzusiedeln.

Der Exkurs 2 über die Prüfung des österreichischen Arbeitsmarktes durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zeigt, dass das Handelsministerium in der Lage war, auf diese Prüfung Einfluss zu nehmen und dadurch seine Interessen zu wahren.

Das vierte Kapitel behandelt die fortgesetzten Bemühungen, ein neues Gesetz für die Arbeitsmarktpolitik zu schaffen. Zu Beginn der zweiten Hälfte der 1960er Jahre waren die sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler die ersten, die einen derartigen Entwurf vorlegten, der für die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung eine tatsächliche Selbstverwaltung mit einer Majorität für die Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter vorsah. Im Anschluss daran werden die Bemühungen des Handelsministeriums nachgezeichnet, das bestrebt war, auf

119 Auf die Produktive Arbeitslosenfürsorge wird in den einleitenden Bemerkungen zu Kapitel 3 näher eingegangen.

gesetzlichem Weg eine Kompetenzabgrenzung gegenüber dem Sozialministerium zu erreichen. Ferner werden die Gesetzesentwürfe, die während der Alleinregierung der Volkspartei vom Sozialministerium vorgelegt wurden und die daran anknüpfenden Debatten beschrieben. Deutlich zu Tage treten hier die Interessenskonflikte, die zwischen dem Sozialministerium und dem Handelsministerium und dem Sozialministerium und dem Finanzministerium sowie dem Handelsministerium und dem Bundeskanzler bestanden. Schließlich setzte sich der Bundeskanzler über die Forderungen des Handelsministeriums hinweg und beendete auf diesem Weg die Debatte.

In der Schlussbetrachtung werden die Resultate der Arbeit zusammengefasst und mit bisher vorherrschenden Vorstellungen über die Entwicklung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes konfrontiert. Gegenübergestellt werden die vorliegenden Ergebnisse auch den Erkenntnissen über die den Abschluss dieses Gesetzes bestimmende Akteurskonstellation sowie das Ausmaß der Akkordierung der Akteure.

1. Die Bestrebungen der SPÖ und der Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnenvertreter zur gesetzlichen Neuregelung der Arbeitsmarktpolitik zwischen 1946 und 1950

Bereits im Jahre 1946 wurde im Bundesministerium für soziale Verwaltung ein Entwurf zur gesetzlichen Neuregelung der Arbeitsmarktpolitik erarbeitet, der die Themen Vermittlung und Organisation gleichermaßen umfasste.¹ Im darauffolgenden Jahr wurden für die beiden Themen separate Entwürfe verfasst. Zur Stellungnahme ausgesandt wurde der Entwurf zum Arbeitsvermittlungsgesetz am 2. Dezember 1947,² jener über die Organisation am 28. Jänner 1948.³ Als Anstoß für diese Bestrebungen nannte das Sozialministerium das Außerkrafttreten der Arbeitsplatzwechselverordnung mit 31. Dezember 1947.⁴ Das Sozialministerium vermutete, dass es in der Folge zu einem Mangel an verfügbaren Arbeitskräften kommen könnte. „Die letztgenannte Verordnung [Arbeitsplatzwechselverordnung], die sehr bestimmend für die Regelung des Arbeitsmarktes war, [...] tritt mit 31. Dezember 1947 außer Kraft. Es scheint notwendig, im Interesse der Bereitstellung der für den Wiederaufbau erforderlichen Arbeitskräfte eine andere geeignete Regelung zu treffen. Im Zusammenhang damit aber soll das ganze Aufgabengebiet der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung neu gestaltet und so auf diesem wichtigen Verwaltungsgebiet die zunächst noch geltenden reichsdeutschen Vorschriften durch österreichisches Recht ersetzt werden.“⁵ An keiner Stelle der herangezogenen Quellen läßt sich ein Einfluss der Besatzungsmächte bezüglich der Gestaltung der Entwürfe nachweisen.

1 Vgl. E1946(V). Als Ausgangspunkt für die Darstellung und Besprechung der Entwürfe werden die Fassungen vom August 1948 E1948(V)1 und E1948(O)1 gewählt, die in diesem Monat dem Ministerrat erstmals vorgelegt wurden. Zur Frage der Behördenstruktur wird auf den ersten Entwurf E1946(V) Bezug genommen.

2 Vgl. ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 136.971/47, GZ AV. III/136.971/9/1947. Dieser Entwurf ist mit jenem vom August 1948 ident. Vgl. E1948(V)1.

3 Vgl. ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 11.236/48, GZ AV. III/11.236/9/1948. Dieser Entwurf ist mit jenem vom August 1948 ident. Vgl. E1948(O)1.

4 Vgl. BGBl. 134/1947. Zur Arbeitsplatzwechselverordnung vgl. Kap. 1.1.

5 BMfsV III/136.971/47, Erläuterungen, in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 136.971/47, GZ AV. III/136.971/9/1947; vgl. Textgenese.

Im August 1948 legte Bundesminister Maisel⁶ schließlich dem Ministerrat drei Gesetzesentwürfe seines Ressorts für soziale Verwaltung vor. Einer betraf die Arbeitsvermittlung sowie die Berufsberatung,⁷ ein weiterer die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter,⁸ und ein Entwurf hatte die Versicherung von Arbeitslosen zum Gegenstand.⁹ Während der Entwurf zum Arbeitslosenversicherungsgesetz vergleichsweise rasch die Zustimmung sämtlicher Ministerien fand,¹⁰ entbrannte über den Entwurf zum Arbeitsvermittlungsgesetz und über den Entwurf zum Gesetz über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter eine heftige Kontroverse. Diese Kontroverse wurde während der zweiten Hälfte der 1940er Jahre zwischen den Spitzenpolitikern der Volkspartei und der Sozialistischen Partei geführt. Diese Parlamentarier und Minister waren in vielen Fällen in Personalunion auch Spitzenfunktionäre der Interessensvertretungen. Seitens der von der ÖVP ressortierten Ministerien zählten dazu vor allem das Handelsministerium¹¹ und der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes. Das Landwirtschaftsministerium übte zwar Kritik, stand aber als einziges von der ÖVP

-
- 6 Karl Maisel war zwischen dem 20.12.1945 und dem 23.1.1956 Bundesminister für soziale Verwaltung. Zwischen 1948 und 1959 war er Vizepräsident des ÖGB und Vorsitzender der Fraktion sozialistischer Gewerkschafter im ÖGB. Weiters war er zwischen 1956 und 1964 Präsident der Arbeiterkammer Wien und Präsident des Österreichischen Arbeiterkammertages. Vgl. <parlament.gv.at/WWER/> (23.10.2015).
- 7 Vgl. E1948(V)1.
- 8 Vgl. E1948(O)1.
- 9 Alle drei Entwürfe wurden unter derselben Aktenzahl in den Ministerrat eingebracht und zwar unter BMfsV Zl. III 902.181-9/48. Unter lit. a.) wurde das Vermittlungsgesetz, unter lit.b.) das Arbeitslosenversicherungsgesetz und unter lit.c.) das Organisationsgesetz aufgeführt. Vgl. ÖStA/AdR, BMfI, MR 123/1948, 31.8.1948.
- 10 Laut Sozialminister Maisel wurden "lediglich gegen zwei Bestimmungen des Gesetzes [...] seitens des ÖVP-geleiteten Bundesministeriums für Finanzen Bedenken geäußert, und zwar gegen die vorgesehenen Unterstützungssätze und gegen die Bildung eines Reservefonds". In beiden Fällen konnte eine Einigung bis November 1948 erzielt werden. BMfsV Zl. III/141.871-9/48, Vortrag an den Ministerrat, 11.11.1948, 3; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 133/1948, 16.11.1948. Da die Materie des Arbeitslosenversicherungsgesetzes nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist, wird auf die Inhalte und die damit verbundene Debatte nicht weiter eingegangen.
- 11 Das Handelsministerium wurde zwischen dem 31.5.1946 und dem 18.2.1948 von Eduard Heini geleitet. Ihm folgte in dieser Funktion bis zum 23.1.1952 Ernst Kolb. Vgl. <parlament.gv.at/WWER/> (23.10.2015).

geleitetes Ministerium den Entwürfen positiv gegenüber,¹² ebenso wie das von der SPÖ geführte Sozialministerium.

Da die Entwürfe im August 1948 nicht die Zustimmung der ÖVP erhalten hatten, folgten im September des gleichen Jahres modifizierte Entwürfe,¹³ die die Abänderungswünsche der ÖVP und der Arbeitgeber- und Arbeitgeberinnenvertreter nur zum Teil berücksichtigten; so fanden die Entwürfe erneut keine Billigung. Erst als die Gesetzesvorlagen im Sinne der ÖVP und der Arbeitgeber- und Arbeitgeberinnenvertreter in wesentlichen Punkten abgeändert worden waren, wurden sie im November 1948 — nun in den jeweils dritten Fassungen¹⁴ und zusammen mit dem Entwurf zum Arbeitslosenversicherungsgesetz — in den Nationalrat eingebracht und dort dem Sozialausschuss zugewiesen.¹⁵ Der vom Sozialausschuss eingerichtete Unterausschuss beriet lediglich die Vorlage zum Arbeitslosenversicherungsgesetz,¹⁶ das im folgenden Jahr vom Nationalrat beschlossen wurde.¹⁷ Dagegen wurden die Vorlagen zum Arbeitsvermittlungsgesetz und zum Gesetz über die Organisation der Landesarbeitsämter und der Arbeitsämter nicht behandelt.¹⁸ Im November 1949 präsentierte Minister Maisel dem Ministerrat¹⁹

-
- 12 Landwirtschaftsminister Josef Kraus erklärte in der Ministerratssitzung vom August 1948, dass “vom Standpunkt der Landwirtschaft großes Interesse an diesen Gesetzen” bestünde. ÖStA/AdR, BMfI, MR 123/1948, 31.8.1948. Er verspricht sich von den Gesetzen vermutlich eine verbesserte Beratungstätigkeit bei den Arbeitsämtern für Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft, da er beklagte, dass diese in Kärnten von “ungeschulte[n] Kräfte[n]”, dh von Personen aus dem Dienstleistungsbereich, betreut würden. Vgl. BMfI, MR 126/1948, 28.9.1948. Josef Kraus war zwischen 20.12.1945 und 23.1.1952 Landwirtschaftsminister. Vgl. <parlament.gv.at/WWER/> (23.10.2015).
- 13 Diese Modifikationen wurden in Form von Abänderungsanträgen dem Vortrag des Sozialministers an den Ministerrat vom 28. September 1948 beigeschlossen. Vgl. E1948(V)2 und E1948(O)2.
- 14 Vgl. E1948(V)3 und E1948(O)3.
- 15 Vgl. Sten. Prot., 92. Sitzung, V. GP., 24.11.1948, 2550.
- 16 Vgl. Unterausschuß des Ausschusses für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzungen vom 27. April 1949, 28. April, 29. April, 3. Mai, 4. Mai, 11. Mai und vom 23. Mai 1949.
- 17 Vgl. BGBl. 184/1949.
- 18 Im Vortrag des Sozialministers an den Ministerrat vom 24. Juni 1950 heißt es dazu: “Der Nationalrat hat die Regierungsvorlage nicht mehr in Behandlung genommen.” BMfS V ZI. AV. III/106.777-9/50, Vortrag an den Ministerrat, 24.6.1950, 1; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 209/1950, 27.6.1950.
- 19 ÖStA/AdR, BMfI, MR 183/1949, 29.11.1949.

eine vierte Vorlage für ein Organisationsgesetz der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter²⁰ mit Änderungen, die durch das neue Arbeitslosenversicherungsgesetz notwendig geworden waren. Der Entwurf wurde zurück gestellt. Im Juni 1950 lagen schließlich eine vierte Fassung des Entwurfs für das Arbeitsvermittlungsgesetz und eine fünfte für das Gesetz zur Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter vor, die beide abermals im Sinne der ÖVP abgeändert worden waren. Die Entwürfe²¹ passierten zwar den Ministerrat und wurden auch dem Sozialausschuss des Nationalrates zugewiesen.²² Der von diesem eingesetzte Unterausschuss wurde jedoch erst 1952 tätig und beriet, ohne zu einer Einigung zu gelangen, lediglich die Vorlage zum Arbeitsvermittlungsgesetz.²³

Zentrale Bereiche der Kontroverse über das Arbeitsvermittlungsgesetz²⁴ waren die Arbeitsvermittlungsbefugnis und die Lenkung der Arbeitskräfte. Das Handelsministerium und die Bundeswirtschaftskammer lehnten ein staatliches Monopol der Arbeitsvermittlung²⁵ ab,²⁶ das den Arbeitsämtern die Vermittlung

20 Vgl. E1949(O).

21 Vgl. E1950(V), E1950(V)a und E1950(O), E1950(O)a.

22 Vgl. Sten. Prot., 29. Sitzung, VI. GP., 12.7.1950, 946.

23 Vgl. Ausschuss für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzung vom 14. Juli 1952.

24 Die im Folgenden genannten Stellungnahmen der Akteure beziehen sich auf die beiden Entwurfstexte, die das BMfsV aussandte. Diese Entwurfstexte sind, wie bereits angemerkt, ident mit jenen, die im August 1948 im Ministerrat vorgelegt wurden. Aus diesem Grund können die Stellungnahmen herangezogen werden. Weshalb das Bundesministerium für soziale Verwaltung für die Entwürfe, die im August 1948 im Ministerrat vorgelegt wurden, die Stellungnahmen unberücksichtigt ließ, konnte nicht geklärt werden.

25 Für Deutschland hält Buchner fest, dass die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1935 das Vermittlungsmonopol erhielt und dieses (in Gestalt der Bundesanstalt für Arbeit) bis 1994 behielt. Vgl. Buchner, "Arbeitsämter und Arbeitsmarkt in Deutschland", 141. Gesetzlich verankert wurde das Monopol durch § 1, Abs. 1 des nationalsozialistischen Gesetzes über Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung vom 5. November 1935. Vgl. DRGBI. 121/1935. Da dieses Gesetz durch das Rechtsüberleitungsgesetz vom 1. Mai 1945 ins österreichische Recht übernommen worden war und erst mit dem Beschluss des Arbeitsmarktförderungsgesetzes im Dezember 1968 aufgehoben wurde, verfügten die Arbeitsämter während der gesamten Periode über das Vermittlungsmonopol. In diesem Sinn betonte 1948 auch Josef Hammerl, Sektionschef der Sektion Sozialpolitik im Sozialministerium, dass durch das geplante Arbeitsvermittlungsgesetz "das Vermittlungsmonopol der Arbeitsämter weiterhin aufrecht erhalten wird". ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 3.357/48, GZ III/3.356/7/1948.

überantwortete,²⁷ sowie wie die Verpflichtung für Arbeitgeber- und Arbeitgeberinnen, frei gewordene Arbeitsplätze zu melden. Zurückgewiesen wurde auch die Maßnahme, die während Phasen erhöhter Arbeitslosigkeit wirksam werden sollte.²⁸ Dieser zufolge seien bei Arbeiten, die mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, vom Arbeitsamt zugewiesene Arbeitskräfte zu beschäftigen. Demgegenüber wünschten die Arbeiterkammer und der Gewerkschaftsbund, solche Lenkungsmaßnahmen zu verstärken.²⁹

Das Sozialministerium und die der sozialistischen Fraktion nahestehenden Interessensvertretungen wollten im Zuge der Ausformung der arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebung die gesamte Materie neu regeln. Den weitreichenden Einfluss des Sozialministeriums auf die Arbeitsmarktpolitik, der damit verbunden gewesen wäre, lehnten das Handelsministerium und die Bundeswirtschaftskammer ab. Diese Kontroverse sollte die Auseinandersetzung über die gesetzliche Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik forthin prägen.

Gleichzeitig ließen Themen die Interessensgegensätze manifest werden, die während der folgenden Jahrzehnte ebenso umstritten bleiben sollten. Dazu zählten die Frage nach den ministeriellen Kompetenzen und die Thematik der Verwaltungsorganisation. Die Bundeswirtschaftskammer wandte sich beispielsweise gegen die alleinige Aufsicht über die Arbeitsvermittlung und Berufsberatung durch

Josef Hammerl war 1947 Regierungsvertreter der österreichischen Delegation, die zur 30. Konferenz der ILO in Genf reiste, auf der Österreich erneut in die ILO aufgenommen wurde. Vgl. Kap. 2, FN 105. In den Jahren 1949 und 1952 war er jeweils Mitglied des Unterausschusses des Sozialausschusses des Nationalrates, der über die Vorlagen zum Arbeitsvermittlungsgesetz und zum Organisationsgesetz der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter beraten sollte. Vgl. Kap. 1.3.2 und Kap. 1.4.

26 Vgl. BMfHW, Zl. 83.814-V/15-1947, 30.12.1947, 3; BWK, Sp 26.576/47, 30.1.1948, 2; beide in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, Sammelakt 18/1948, Stellungnahmen.

27 Sollte "die Besonderheit der Arbeitsvermittlung [bestimmter] Berufsgruppen es erforder[n]", bestand die Möglichkeit, die Vermittlung "anderen als [...] den genannten Stellen, insbesondere Berufsvereinigungen, zu erteilen." E1948(V)1, § 4, Abs. 1. Dies war die einzige Ausnahme. Gedacht wurde bei den bestimmten Berufsgruppen an Künstler.

28 Vgl. BMfsV Zl.: AV. III/102.181/1948, Vortrag an den Ministerrat, 24.8.1948, 3; in: ÖStA/AdR, MR 123/1948, 31.8.1948.

29 Vgl. BMfsV Zl.: AV. III/102.181/1948, Vortrag an den Ministerrat, 24.8.1948, 4; in: Ebenda.

das Sozialministerium³⁰ und forderte für das Handelsministerium und das Landwirtschaftsministerium Mitkompetenzen bei der Aufsicht über die Landsarbeitsämter und Arbeitsämter.³¹ Das Landwirtschaftsministerium äußerte den gleichen Wunsch.

Eine vom Sozialministerium und den Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnenvertretern favorisierte gemeinsame Organisationsstruktur für die Verwaltung der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter, die eine Majorität der Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnenvertreter in den geplanten Organen vorsah, konnte weder im August und im September 1948 noch im Dezember 1966³² verwirklicht werden. Ein Beschluss über eine Organisationsstruktur mit behördlicher Verwaltung und paritätisch besetzten Organen auf Bezirks-, Landes- und Bundesebene, die nicht nur über ein Anhörungsrecht verfügen, sondern durch die Erfüllung ihnen eigener Aufgaben mitwirken sollten, kam gleichfalls nicht zu Stande.³³ Vorgesehen hatten ein derartiges Modell die Entwürfe vom November 1948 und vom Juni 1950 sowie eine Reihe von Entwürfen, die während der 1960er Jahre entstanden.³⁴

Dass das Sozialministerium bereits in der unmittelbaren Nachkriegszeit³⁵ den Versuch unternahm, ein Arbeitsvermittlungsgesetz und ein Gesetz für die Organisation der Verwaltung der Arbeitsmarktpolitik zu schaffen, wird in der einschlägigen österreichischen Literatur nur am Rande erwähnt. Einzig Krempel und Thaler behandeln in ihrer im November 2015 erschienenen Studie neben dem Arbeitspflichtgesetz und der Arbeitsplatzwechselverordnung auch die beiden Regierungsvorlagen zur Vermittlung und zur Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter vom November 1948.³⁶ Weissenberg spricht 1955 in seinem Werk *Querschnitt durch das österreichische Sozialrecht* vom fehlgeschlagenen "Versuch,

30 Vgl. BWK Sp 26.576/47, 30.1.1948, 3; in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, Sammelakt 18/1948, Stellungnahmen.

31 Vgl. BWK Sp 663/48, 30.3.1948, 5; BMfL Zl. 13.036-3/48, 19.3.1948, 2; beide in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, Sammelakt 18/1948, Stellungnahmen.

32 Vgl. E1966(V).

33 Vgl. Exkurs 1.

34 Vgl. E1964(V)1, §§ 1–30; E1964(V)2, §§ 31–32; E1967(V), §§ 43–59.

35 Die Nachkriegszeit wird von österreichischen Autoren zwischen 1945 und 1955 datiert. Vgl. zB Rothschild, *Arbeitslosigkeit*, 10.

36 Krempel/Thaler, *Arbeitsmarktverwaltung*, 237–243.

österreichisches Recht einzuführen".³⁷ Der Versuch sei an "den Streitfragen über die Gestaltung der Arbeitsämter, über deren Monopolcharakter in der Arbeitsvermittlung und über die Verpflichtung zur Inanspruchnahme der Vermittlung gescheitert".³⁸

Hülber hält 1965 in der Einleitung zu seiner Studie über das Arbeitsmarktgeschehen in Österreich zwischen 1848 und 1934 fest, dass "ein österreichischer Entwurf aus dem Jahre 1948 [...] gegen jede Vernunft zu einem Politikum gemacht [wurde] und nicht Gesetz werden"³⁹ konnte.

Klenner richtet in seiner Geschichte der österreichischen Gewerkschaften das Augenmerk auf das Forderungsprogramm des österreichischen Gewerkschaftsbundes vom 25. November 1945, in dem die Organisation der Verwaltung der Arbeitsämter und Landesarbeitsämter angesprochen wird. In diesem Programm verlangte der Gewerkschaftsbund, dass die "Selbstverwaltung bei allen Sozialversicherungsträgern, in der Arbeitslosenversicherung sowie bei den Arbeitsämtern"⁴⁰ zu errichten sei.⁴¹ Weiters hält Klenner fest, dass in der "Frühjahrssession [...] des Nationalrates" 1950 das "Arbeitsvermittlungsgesetz und das Gesetz über die Organisation der Arbeitsämter"⁴² nicht beschlossen wurden. Fischer und Potmesil erwähnen in ihrem Artikel "Arbeiterbewegung und Arbeitsmarktpolitik in Österreich" aus dem Jahr 1984, dass die "deutschen Gesetze über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung bzw. über Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung [...] nicht durch österreichische Regelungen ersetzt werden konnten", da diese "an der Unvereinbarkeit der Standpunkte der ÖVP und SPÖ hinsichtlich organisatorischer Lösung und Kompetenzumfang"⁴³ scheiterten.

In ihrem 1972 publizierten Kommentar zum Arbeitsmarktförderungsgesetz sehen Danimann und Steinbach, die Nachwirkungen der durch die nationalsozialistische Herrschaft diskreditierten Arbeitsämter, die einer gesetzlichen Regelung nach 1945 im Wege standen, als Gründe an. So wären die Arbeitsämter

37 Weissenberg, *Querschnitt*, 215.

38 *Ebenda*.

39 Hülber, *Weg und Ziel*, 10.

40 Klenner, *Gewerkschaften*, Bd. 2, 1406.

41 Zum Terminus 'Selbstverwaltung' vgl. Exkurs 1.

42 Klenner, *Gewerkschaften*, Bd. 2, 1572.

43 Fischer/Potmesil, "Arbeiterbewegung", 275.

“wegen ihrer Funktion beim kriegswirtschaftlichen Arbeitseinsatz unbeliebt”⁴⁴ gewesen und es hätte ihnen “das Odium der Zwangsanstalt [...] angehaftet”.⁴⁵ Als Folge davon sei nach 1945 “die Furcht vor einem neuerlichen Mißbrauch so groß [gewesen], daß eine Einigung über die geplante gesetzliche Regelung nicht zustande kam”.⁴⁶ Mit Ausnahme von Klenner und Hülber finden die Entwürfe von 1948 und 1950 bei den genannten Autoren keine Erwähnung und werden von Danimann und Steinbach auch nicht im Abschnitt über den “Werdegang des Arbeitsmarktförderungsgesetzes” behandelt. Dort lassen die beiden Verfasser die Entwicklung der Gesetzgebung mit dem Entwurf für ein Vermittlungsgesetz des Sozialministeriums aus dem Jahr 1963 beginnen.⁴⁷ Diese Darstellung mag ua dazu beigetragen haben, dass eine Reihe von Autorinnen und Autoren diesen Entwurf als “ersten”⁴⁸ bezeichnen konnten.

1.1 Die rechtliche Lage nach 1945 als Ausgangspunkt für die Gestaltungsvorstellungen des Bundesministeriums für soziale Verwaltung (bis 20.12.1945 Staatsamt für soziale Verwaltung⁴⁹)

Durch das Rechtsüberleitungsgesetz vom 1. Mai 1945⁵⁰ waren eine Reihe von Gesetzen und Verordnungen,⁵¹ die die Arbeitsvermittlung sowie deren Verwaltung regelten, ins Recht der Zweiten Republik übernommen worden. Sie blieben in weiten Teilen bis zum Inkrafttreten des Arbeitsmarktförderungsgesetzes am 1. Jänner

44 Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 7.

45 *Ebenda*, 6.

46 *Ebenda*, 7.

47 Vgl. *ebenda*, 8.

48 Vgl. Cyba ua, *Determinanten*, 102; Kowalski, “Verwertungsbedingungen”, 396; Aichholzer, “Ein- und Ausgliederungsstrategien”, 70; Lechner ua, “Arbeitsmarktverwaltung”, 211.

49 <sozialministerium.at/cms/siteEN/liste/html?channel=CH0181> (10.07.2014).

50 Vgl. StGBI. 6/1945.

51 Die einzelnen Gesetze werden im Abschnitt IX der Schlussbestimmungen unter dem Titel “Aufhebung der Rechtsvorschriften” im AMFG genannt. BGBl. 31/1969, § 52. Vgl. auch die Aufstellungen des Bundesministeriums für soziale Verwaltung aus dem Jahr 1947 zur Klärung der Frage, welche “Rechtsvorschriften reichsdeutscher Herkunft” bezüglich Arbeitsvermittlung Arbeitslosenversicherung noch gültig seien. ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GZ AV. III/113.165-9/47.

1969⁵² wirksam. Dazu zählten das “Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927”⁵³ (DRGBI. 32/1927) der Weimarer Republik und das NS-Gesetz über “Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung vom 5. November 1935”⁵⁴ (DRGBI. 121/1935) einschließlich der auf diese Gesetze bezogenen Verordnungen und Anordnungen.⁵⁵ Im Falle des Gesetzes von 1927 handelte es sich dabei um die “Verordnung über ausländische Arbeitnehmer vom 23. Jänner 1933”⁵⁶ und im Falle des Gesetzes von 1935 um die “Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung”⁵⁷ vom 26. November 1935. Durch das Bundesgesetz vom 11. Juni 1947⁵⁸ wurde auch die der NS-Gesetzgebung entstammende Arbeitsplatzwechselverordnung vom 1. September 1939⁵⁹ fortgeführt, jedoch mit 31. Dezember 1947 befristet.⁶⁰ Im Februar 1946 wurde zudem das Arbeitspflichtgesetz⁶¹ geschaffen, das schließlich am 31. Dezember 1948 außer Kraft trat.⁶²

52 Vgl. BGBl. 31/1969, § 53.

53 BGBl. 31/1969, § 52, Abs. 1, Z. 1. Laut Hülber war das Gesetz der Weimarer Republik von den deutschen Gewerkschaften initiiert worden. Vgl. Hülber, *Weg und Ziel*, 10.

54 BGBl. 31/1969, § 52, Abs. 1, Z. 2.

55 Die drei unter dem Titel Aufhebung der Rechtsvorschriften genannten Gesetze sowie zwei der drei dort angeführten Verordnungen enden mit der Formel “sowie alle auf Grund dieser Bestimmungen ergangenen Verordnungen und Anordnungen”. Vgl. BGBl. 31/1969, § 52, Abs. 1, Z 1–6. Im Rahmen dieser Arbeit wurde nicht die Geltungsdauer sämtlicher Anordnungen und Verordnungen geprüft.

56 DRGBI. 5/1933. Die Verordnung galt, bis das Ausländerbeschäftigungsgesetz am 1.5.1975 (beschlossen am 22.4.1975, BGBl. 218/1975) in Kraft trat. Ab 1962 regelten die jährlich beschlossenen Kontingentvereinbarungen neben der weiterbestehenden Verordnung die Beschäftigung der ausländischen Arbeitskräfte. Vgl. Wollner, “Die Reform”.

57 DRGBI. 129/1935.

58 Vgl. BGBl. 134/1947.

59 Vgl. DRGBI. 169/1939.

60 Vgl. ÖStA/AdR, BMfJ, GEZEI Arbeitsrecht 21, GZ 13.891/47.

61 Vgl. BGBl. 63/1946.

62 Vgl. BGBl. 10/1948. Die Geltungsdauer des Arbeitspflichtgesetzes wurde im Dezember 1946 und im November 1947 jeweils bis zum Ende des Folgejahres verlängert. Vgl. BGBl. 8/1947 und BGBl. 10/1948.

Die Arbeitsplatzwechselverordnung⁶³ und das Arbeitspflichtgesetz⁶⁴ sollten den reibungslosen Einsatz der Arbeitskräfte für den Wiederaufbau sicherstellen. Die Arbeitsplatzwechselverordnung bestimmte, dass “die Begründung wie die Lösung eines Beschäftigungsverhältnisses die Zustimmung des Arbeitsamtes erforderte”,⁶⁵ und das Arbeitspflichtgesetz legte fest, dass arbeitsfähige und sich in Österreich aufhaltende Personen zur “Arbeitsleistung auf begrenzte Dauer”⁶⁶ verpflichtet werden konnten. Die Fortführung der Arbeitsplatzwechselverordnung stieß beim Landesarbeitsamt Steiermark auf große Zustimmung. Der Einsatzleiter Boc vom Hauptarbeitsamt Judenburg erklärt diese im Schulungsblatt des Landesarbeitsamtes: “Ihre Beibehaltung [die der Arbeitsplatzwechselverordnung] nach dem Zusammenbruch hat unsere Wirtschaft von [sic] einem völligen Chaos bewahrt.”⁶⁷

Nachdem die Arbeitsplatzwechselverordnung außer Kraft getreten war und kurz vor Ablauf der Gültigkeit des Arbeitspflichtgesetzes wurden einzelne Inhalte der beiden rechtlichen Bestimmungen in modifizierter Form und zeitlich befristet in die drei Entwürfe des Arbeitsvermittlungsgesetzes des Jahres 1948 unter dem Abschnitt: Lenkung der Arbeitskräfte aufgenommen.⁶⁸ Dadurch sollte dem vom Sozialministerium befürchteten Mangel an Arbeitskräften für den Wiederaufbau entgegengewirkt werden. In den Erläuternden Bemerkungen zum Entwurf des Arbeitsvermittlungsgesetzes vom August 1948 wurde die Notwendigkeit, die Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnen bei der Wahl ihres Arbeitsplatzes und die Arbeitgeber- und Arbeitgeberinnen bei der Wahl ihrer Arbeitskräfte zu beschränken, mit dem Argument begründet, dass “die Verfolgung der Interessen des einzelnen nicht den Interessen der Allgemeinheit zuwiderlaufen darf und im Einklang stehen muß mit den Notwendigkeiten von Staat und Wirtschaft auf diesem Gebiet. Eine Einschränkung wird sich vor allem in Notzeiten als unerlässlich erweisen. In dieser Hinsicht sieht das Gesetz in den §§ 16 bis 18 gewisse [sic] Maßnahmen vor.”⁶⁹

Im Entwurf vom August und September 1948 legten der § 16 sowie im Entwurf vom November 1948 der § 15 fest, dass für die Beschäftigung von Arbeitskräften bei

63 Vgl. Krempf/Thaler, *Arbeitsmarktverwaltung*, 208–213.

64 Vgl. *ebenda*, 199–208.

65 Vgl. ÖStA/AdR, BMfJ, GEZEI Arbeitsrecht 21, GZ 13.891/47.

66 BGBl. 63/1946, § 1, Abs. 1.

67 *Schulungsblatt des Landesarbeitsamtes Steiermark*, 3–4; in: Sammelakt 12/1947.

68 Vgl. E1948(V)1, §§ 16 und 18; E1948(V)2, §§ 16 und 18; E1948(V)3 §§ 15 und 17.

69 E1948(V)1a, 4.

für den Wiederaufbau unbedeutenden Arbeiten die Zustimmung des Arbeitsamtes erforderlich war.⁷⁰ Die Geltung dieser Paragraphen sollte nach erfolgtem Wiederaufbau enden, der genaue Zeitpunkt sei von der Bundesregierung durch eine Verordnung zu bestimmen.⁷¹ In den Erläuternden Bemerkungen zum Entwurf des Arbeitsvermittlungsgesetzes vom August 1948 erklärte das Sozialministerium, dass sich die aus dem § 16 erwachsenden Maßnahmen “von der früheren nationalsozialistischen Gesetzgebung auf diesem Gebiet grundlegend”⁷² unterschieden. So werde “getrachtet, [...] den unmittelbaren Zwang von den einzelnen Dienstnehmern hinsichtlich der Annahme eines bestimmten Arbeitsplatzes tunlichst fernzuhalten und die Lenkung für Gruppen von Arbeiten festzulegen, innerhalb derer die freie Wahl des Arbeitsplatzes möglich ist”.⁷³

Eine weitere Bestimmung betraf die Erfassung des Arbeitskräfteangebots. So sollte das Bundesministerium für soziale Verwaltung per Verordnung bestimmen können, dass eine “bestimmte Gruppe von Personen, die ihren dauernden oder vorübergehenden Aufenthalt im Bundesgebiet haben, verpflichtet werden, sich beim Arbeitsamt zu melden. [...] Ihnen kann die Verpflichtung auferlegt werden, im Besitze eines Ausweises zu sein, aus dem hervorgeht, daß sie einer geregelten Beschäftigung nachgehen oder sich beim Arbeitsamt gemeldet haben”.⁷⁴

Beide Bestimmungen entfielen schließlich im Entwurf des Jahres 1950, da sie, so Minister Maisel in seinem Vortrag an den Ministerrat 1950, “der seither eingetretenen Entwicklung des Arbeitsmarktes nicht mehr entsprechen”.⁷⁵ Das Bundesministerium für Justiz hatte für die geplanten Maßnahmen Verständnis gezeigt. “Es ist begreiflich, dass in Notzeiten wie der gegenwärtigen der Arbeitsplatzwechsel nicht vollständig dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage überlassen werden kann, und [...] jene Beschränkungen gesetzlich festzulegen [sind], die eine Zuführung der Arbeitskräfte zu den für den Wiederaufbau

70 Vgl. E1948(V)1, § 16, Abs. 1; E1948(V)2, § 16, Abs. 1; E1948(V)3, § 15, Abs. 1. Einige Altersgruppen waren von dieser Regelung ausgenommen. Vgl. ebenda.

71 Vgl. E1948(V)1, § 16, Abs. 4; E1948(V)2, § 16, Abs. 4; E1948(V)3, § 15, Abs. 4.

72 E1948(V)1a, 8.

73 Ebenda.

74 E1948(V)1, § 18, Abs. 1; E1948(V)2, § 18, Abs. 1; E1948(V)3, Abs. 17.

75 BMfsV Zl. AV. III/106.777-9/50, Vortrag an den Ministerrat, 24.6.1950, 1; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 209/1950, 27.6.1950.

dringendsten Aufgaben gewährleisten.“⁷⁶ Demgegenüber kritisierte die Bundeswirtschaftskammer die geplanten Regelungen. In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Arbeitsvermittlungsgesetzes vom August 1948 stellte sie fest: “Zur nicht geringen Überraschung der Wirtschaftskreise [...], finden sich in dem Entwurf eines Arbeitsvermittlungsgesetzes eine Reihe von Bestimmungen, die ihrem Inhalt und ihrer Wirkung nach an einzelne Vorschriften der Arbeitsplatzwechselverordnung (APWO) erinnern und wieder eine Art von Zwangsbewirtschaftung des Arbeitsmarktes einführen. Dagegen lehnt sich die gewerbliche Wirtschaft entschieden auf.“⁷⁷

Bezüglich der Organisation der Arbeitsmarktverwaltung hatte der § 55 des Behördenüberleitungsgesetzes geregelt, dass die Gauarbeitsämter wieder zu Landesarbeitsämtern wurden und die Arbeitsämter als solche bestehen blieben.⁷⁸ Die Arbeitsämter und die Landesarbeitsämter wurden “als bundesunmittelbare Verwaltungsbehörden dem wiederrichteten Bundesministerium für soziale Verwaltung unterstellt”.⁷⁹ Das “wiedererstandene Staatsamt für soziale Verwaltung”, so Danimann und Steinbach, setzte “bei diesen paritätische Ausschüsse der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein”.⁸⁰

1.2 Die Entwürfe zum Arbeitsvermittlungsgesetz und zum Organisationsgesetz der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter vom August 1948

Als Sozialminister Maisel im August 1948 im Ministerrat die Entwürfe zur Arbeitsvermittlung und Berufsberatung und zur Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter vorlegte, war sein zentrales Argument für deren Annahme, dass “durch diese Gesetzesentwürfe [...] die, auf diesen Gebieten zum Großteil noch bestehenden reichsrechtlichen Vorschriften beseitigt und durch österreichisches

76 ÖStA/AdR, BMfJ, GEZEI Arbeitsrecht 21, GZ 13.891/47.

77 BWK GZ Sp 26. 576/47, 30.1.1948, 1; in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, Sammelakt 18/1948, Stellungnahmen.

78 Vgl. Clark, “Nichtgewerbliche Arbeitsvermittlungseinrichtungen”, 48.

79 Ebenda. Die korrekte Bezeichnung lautet Staatsamt für soziale Verwaltung Vgl. ÖStA/AdR, StAfsV, GRZ 50.035-45, GEZEI SA 12, GZ 50. 035/II/4/1945.

80 Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 7.

Recht ersetzt werden”⁸¹ sollten. Dabei sollte die “Durchführung der Arbeitsvermittlung grundsätzlich staatlichen Stellen, nämlich den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern”⁸² vorbehalten sein. Den “Vertretern der Dienstnehmer und Dienstgeber [sollte] bei der Führung dieser, für die Wirtschaft überaus wichtigen [...] Ämter entscheidende[r] Einfluß”⁸³ eingeräumt werden. Zu diesem Zweck sollten die geplanten Verwaltungskommissionen bei den Landesarbeitsämtern und die geplanten Verwaltungsausschüsse bei den Arbeitsämtern im Rahmen einer kollegialen Verwaltung mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet und jeweils zu zwei Drittel mit Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnenvertretern und zu einem Drittel mit Arbeitgeber- und Arbeitgeberinnenvertretern besetzt werden. Diese Majorität begründete Bundesminister Maisel mit dem Argument, dass “die hier zu erfüllenden Aufgaben in besonderem Maße Dienstnehmerinteressen berühren”.⁸⁴ An diese Vorstellungen von Minister Maisel, die Vermittlungsbefugnis und die Organisation betreffend, knüpften in der Folge die Auseinandersetzungen zwischen den beiden Fraktionen im Ministerrat an.

1.2.1 Die Vorlage zum Arbeitsvermittlungsgesetz

Zu den Gegenständen des Entwurfs vom August 1948, die auch für die weiteren Entwürfe desselben Jahres, sowie für den des Jahres 1950 und für den des Jahres 1963 mit Einschränkungen Gültigkeit behalten sollten, zählte die Bestimmung über den Wirkungsbereich. Sie besagte, dass das Gesetz die Arbeitsvermittlung sowie die Lenkung der Arbeitskräfte regelt,⁸⁵ im Entwurf von 1963 war nur mehr von Arbeitsvermittlung die Rede. Wer für die Arbeitsvermittlung zuständig sein sollte, wurde unter dem Gegenstand Träger der Arbeitsvermittlung gefasst. Demzufolge war die Arbeitsvermittlung den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern übertragen⁸⁶ und hatte unter Aufsicht und gemäß den Weisungen des Sozialministeriums zu

81 BMfsV Zl.: AV. III/102.181/1948, Vortrag an den Ministerrat, 24.8.1948, 1; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 123/1948, 31.8.1948.

82 BMfsV Zl.: AV. III/102.181/1948, Vortrag an den Ministerrat, 24.8.1948, 2; in: Ebenda.

83 E1948(O)1a, 1.

84 Ebenda, 3.

85 Vgl. E1948(V)1, § 1.

86 Vgl. E1948(V)1, § 3, Abs. 2.

geschehen.⁸⁷ Das Weisungsrecht des Sozialministeriums war nie umstritten. In diesem Gegenstandsbereich war auch die Vermittlung außerhalb der staatlichen Arbeitsvermittlung geregelt, die in dieser Arbeit mit dem Begriff Vermittlungsbefugnis bezeichnet wird.

Zu den weiteren Gegenständen zählten die Aufgaben und Grundsätze der Arbeitsvermittlung, die Lenkung der Arbeitskräfte, die ab 1963 als Sondermaßnahmen bezeichnet werden, Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme sowie eine Reihe von Durchführungsbestimmungen. Zu den Grundsätzen der Arbeitsvermittlung zählte in sämtlichen Entwürfen, die die vorliegende Arbeit behandelt, dass ua die Nutzung der Arbeitsvermittlungsstellen freiwillig war und Vermittlung kostenlos und unparteiisch zu erfolgen hatte.

Die Bezeichnung Träger der Arbeitsvermittlung entfällt in den Entwürfen, die nach 1963 entstehen, sinngemäß wird der Gegenstand aber unter unterschiedlichen Titeln oder bei den Organisationsbestimmungen abgehandelt. 1963 wurde erstmals ein Entwurf zur Erweiterung der Bestimmungen der Produktiven Arbeitslosenfürsorge unter dem Titel Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen vorgelegt, durch den zwei Regelungen für beschäftigungsfördernde Maßnahmen geschaffen wurden.⁸⁸ Die sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler nahmen diese Bestimmungen in ihren Entwurf in den Unterabschnitt Beihilfen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen auf, allerdings noch ohne die Regelung zur Kurzarbeiterunterstützung. Sozialministerin Rehor benannte 1967 die beiden Maßnahmenkomplexe um und integrierte in einen der beiden die Regelung zur Kurzarbeiterunterstützung.⁸⁹

Die Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB legten 1964 erstmals eine Definition von Arbeitsvermittlung vor, die zu einem eigenen Gegenstand und zum wohl umstrittensten Thema wurde. Auch für ihre Bezeichnung wurden unterschiedliche Begriffe gewählt.

Da die Entwürfe vom August 1948 weitgehend unbekannt sein dürften, werden sie hier im Detail dargestellt. In den weiteren Entwürfen werden lediglich die

87 Vgl. Ebenda, § 3, Abs. 1.

88 Vorgesehen waren zwei Maßnahmenkomplexe. Da einer dieser beiden in den Quellen des Finanzministeriums, der andere in jenen des Handelsministeriums gefunden wurde, wurden auch zwei Siglen dafür verwendet. — Die Produktive Arbeitslosenfürsorge wird in den einleitenden Bemerkungen zu Kapitel 3 näher vorgestellt.

89 Vgl. Kap. 4.1 sowie 4.3.1.

Änderungen und Neuerungen bei jenen Gegenständen behandelt, die für die zentralen Fragen der Untersuchung relevant sind oder die von den Akteuren kontrovers diskutiert wurden. Dabei lassen sich einzelne Redundanzen nicht immer vermeiden.

Vermittlungsbefugnis: Anderen Einrichtungen, „insbesondere Berufsvereinigungen“,⁹⁰ [konnte] das Sozialministerium „die Genehmigung für die Durchführung der Arbeitsvermittlung für bestimmte Berufsgruppen“⁹¹ erteilen, jedoch nur, wenn die „Besonderheit der Arbeitsvermittlung in diesen Berufsgruppen es erfordert“.⁹² Solche Bewilligungen waren „im allgemeinen nur zur Durchführung der gemeinnützigen Arbeitsvermittlung zu erteilen“.⁹³

Die entgeltliche⁹⁴ Arbeitsvermittlung war mit dem Argument, die menschliche Arbeitskraft würde „in der heutigen Zeit [...] nicht mehr als Ware betrachtet [...],

90 E1948(V)1, § 4, Abs. 1.

91 Ebenda.

92 Ebenda.

93 Ebenda.

94 Im Folgenden wird in dieser Arbeit, sofern es sich nicht um Zitate handelt, die auf „Gewinn gerichtete“ Arbeitsvermittlung als „entgeltliche“ Vermittlung bezeichnet. Diese Definition wird auch im ILO-Übereinkommen Nr. 34 („Übereinkommen über Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung, 1933“) sowie in dessen Neufassung aus dem Jahr 1949 (ILO-Übereinkommen Nr. 96) verwendet (für beide Übereinkommen: Artikel 1, Abs.1, lit.a). In beiden Übereinkommen wird allerdings auch die „nicht auf Gewinn gerichtete“ Vermittlung als „entgeltlich“ bezeichnet, sofern für diese Vermittlung eine Vergütung erhoben wurde (für beide Übereinkommen: Artikel 1, Abs. 2, lit. b). <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312179:NO> (30.11.2015) sowie <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312241:NO> (30.11.2015). Das Übereinkommen Nr. 96 definiert schließlich in Artikel 7 die „unentgeltliche Arbeitsvermittlung“ als eine Leistung, die „kostenlos“ erbracht wird. Vgl. <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312241:NO> (30.11.2015). Es kann davon ausgegangen werden, dass das Sozialministerium die Begriffe „gewerbsmäßig“, „erwerbsmäßig“ und „entgeltlich“ jedenfalls seit 1947 synonym und im Sinn von „auf Gewinn gerichtet“ verwendete. So nennt der Akt des Sozialministeriums aus 1947 in der Gegenstandsbezeichnung das „Übereinkommen Nr. 34 über Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung“ (ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GEZEI SA 18, GZ AV. III/ 148.367-9/47). Die diesem Akt beigeschlossene Stellungnahme der Abteilung 7 zur Revision dieses Übereinkommens spricht von „erwerbsmäßiger Arbeitsvermittlung“ (Stellungnahme zur Zl. III 06.498/9/1947, 3; in:

grundsätzlich verboten”.⁹⁵ Sie sollte “nur ganz ausnahmsweise”,⁹⁶ wenn weder die Arbeitsämter noch die unentgeltlich⁹⁷ arbeitenden Stellen vermitteln konnten,

Ebenda). In dem diesem Akt gleichfalls beigeschlossenen Schreiben des ILO-Generaldirektors Edward Phelan an Sozialminister Maisel ist von “gewerbsmäßigen Vermittlungsbüros” die Rede (Übersetzung, Internationales Arbeitsamt Genf, D 617/3010/34, 6.9.1947 [gez. C. Wilfred Jenks], 1; in: Ebenda).

In den Entwürfen zum Vermittlungsgesetz ändert sich die Verwendung der Begriffe im Verlauf der Zeit. Der Begriff “entgeltlich” wird im Entwurf des Sozialministeriums vom November 1964, E1964(V)2, und in sämtlichen folgenden Entwürfen sowie im AMFG verwendet. In den Erläuternden Bemerkungen zum Entwurf des Sozialministeriums von 1964 [E1964(V)2a] wird hingegen der Begriff “erwerbsmäßig” gebraucht, der in den zwischen August 1948 und Juli 1964 verfassten Entwürfen [E1948(V)1, E1948(V)2, E1948(V)3, E1950(V), E1963(V), E1964(V)1] verwendet worden war. In den jeweiligen Erläuternden Bemerkungen zu den drei Entwürfen von 1948 wird jedoch der Ausdruck “gewerbsmäßig” gebraucht, wie auch im Entwurf von 1946 [E1946(V)]. Die zeitliche Nähe zum Austrofaschismus, während dessen die Arbeitsvermittlung ein konzessioniertes Gewerbe war (vgl. FN 194), dürfte dafür der Grund gewesen sein.

95 E1948(O)1a, 3.

96 Ebenda.

97 Die Begriffe “nicht gewerbsmäßig”, “gemeinnützig” und “unentgeltlich” werden in den Entwürfen zur Arbeitsvermittlung im Zeitverlauf aufeinander folgend verwendet und je unterschiedlich definiert. Für die vom Sozialministerium zwischen 1946 und 1964 verfassten Entwürfe [E1946(V), E1948(V)1, E1948(V)2, E1948(V)3, E1950(V), E1963(V) und E1964(V)2] läßt sich vermuten, dass der Begriff “nicht gewerbsmäßig”, der im Entwurf von 1946 verwendet worden war, und der Begriff “gemeinnützig”, der in den folgenden Entwürfen gebraucht wurde, jeweils “nicht auf Gewinn gerichtet” im Sinne der Definition der ILO-Übereinkommen Nr. 34 und Nr. 96 bedeuteten. Diese Vermutung stützt sich zum einen auf die bereits zitierte Stellungnahme der Abteilung 7 zur Revision des Übereinkommens Nr. 34, in der es heißt, dass bei der gemeinnützigen Arbeitsvermittlung “erforderlichenfalls nur Beträge zur Deckung der tatsächlichen Regien eingehoben werden” (Stellungnahme zur ZI. III 06.498/9/1947, 3, in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GEZEI SA 18, GZ AV. III/ 148.367-9/47). Zum anderen legt die Definition von “gemeinnützig”, nämlich als “nicht auf Gewinn gerichtet”, der Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB in ihrem Entwurf von 1964, E1964(V)1, diese Vermutung nahe. Dass es in den Erläuternden Bemerkungen E1948(V)1a, E1948(V)2a, E1948(V)3a und E1950(V)a jeweils heißt, die “gemeinnützige” Vermittlung sei “unentgeltlich” zu erbringen, dürfte auf die inkonsistente Verwendung der Begriffe durch das Sozialministerium zurückzuführen sein. In den Entwürfen E1966(V), E1967(V) und E1968(V)1 wird der Begriff “gemeinnützig” durch “unentgeltlich” ersetzt und diese Vermittlung als “nicht auf Gewinn gerichtet und ohne Spesenersatz” definiert. In den folgenden Entwürfen E1968(V)2, E1968(V)3, in der Regierungsvorlage E1968(V)4 und im AMFG wird gleichfalls “unentgeltlich” verwendet, jedoch

zugelassen werden. Gedacht war sie für Berufe, “für die immer schon, wie z.B. für Artisten, gewerbsmäßige Vermittlungen bestanden haben”.⁹⁸

Durch Verordnung sollten die Voraussetzungen für die Erteilung des Rechts zur unentgeltlichen und zur entgeltlichen Arbeitsvermittlung sowie die Berufsgruppen, die für entgeltliche Vermittlung in Frage kamen, bestimmt werden.⁹⁹

Aufgaben: Die Aufgabe der Arbeitsvermittlung bestand darin, “Arbeitssuchende auf geeignete Arbeitsplätze unterzubringen und den Bedarf der Wirtschaft an Arbeitskräften zu decken”.¹⁰⁰ Zu diesem Zweck hätten die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter die Lage des Arbeitsmarktes zu beobachten, den Bedarf an Arbeitskräften zu ermitteln und darauf aufbauend und mit Rücksicht auf die bestehenden Arbeitskraftreserven einen jährlichen Deckungsplan zu erstellen sowie in Kooperation mit den Landesschulbehörden einen Berufsnachwuchsplan zu entwickeln. Das Sozialministerium sollte in der Folge die Pläne zusammenfassen und unter Einschluss der beteiligten Ministerien und der Zentralkommission für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung geeignete Maßnahmen entwickeln.¹⁰¹

Die Beobachtung des Arbeitsmarktes betraf zum einen die Arbeitsplätze, zum anderen wurden die Arbeitskräfte selbst ins Visier genommen. “Eine ständige Übersicht über die Arbeitssuchenden”¹⁰² sollte durch Aufzeichnungen über deren berufliche Fähigkeiten, Erfahrungen und Beschäftigungswünsche sowie durch Feststellung der körperlichen Eignung erreicht werden. Letztere sollte durch eine amtsärztliche Untersuchung erkannt werden. Offene Arbeitsplätze sollten registriert

mit der Definition von “nicht auf Gewinn gerichtet und ohne sonstigen wirtschaftlichen Nutzen.” In dieser Arbeit wird außerhalb von Zitaten durchgängig der Begriff “unentgeltlich” im Sinn von “nicht auf Gewinn gerichtet” verwendet, weil dieser — ungeachtet der Bedeutungsunterschiede, die beispielsweise aus den beiden Definitionen von “unentgeltlich” (siehe oben) resultieren und auf die in der Arbeit Bezug genommen wird — den kleinsten gemeinsamen Nenner der Begriffe “nicht gewerbsmäßig”, “gemmeinnützig” und “unentgeltlich” bildet.

98 E1948(O)1a, 3.

99 E1948(V)1, § 4, Abs. 2.

100 Ebenda, § 6.

101 Vgl. E1948(V)1, § 8.

102 Ebenda, § 9.

und mit Angaben über die Entlohnung, die Arbeitszeit sowie die Unterkunfts- und Verpflegungsverhältnisse versehen werden.¹⁰³

Grundsätze: Die Arbeitskräfte müssten „unparteiisch“¹⁰⁴ und kostenlos¹⁰⁵ vermittelt und beraten werden, Fragen nach der Parteizugehörigkeit waren verboten.¹⁰⁶ Bei der Vermittlung und der Berufsberatung sollten die Wünsche, Fähigkeiten und sozialen Verhältnisse der Arbeitskräfte und die Erfordernisse der Wirtschaft berücksichtigt werden.¹⁰⁷ Für die Berufsberatung wurde erläutert, wie die zuständigen Stellen dieser Anforderung gerecht werden sollten: „Die Ausübung eines unmittelbaren Zwangs allerdings in dieser Beziehung ist unzulässig.“¹⁰⁸ Frauen sollten, wenn möglich, durch Frauen beraten und vermittelt werden.¹⁰⁹

Ferner wurde festgelegt, dass die Vermittlung in einen bestreikten oder von Aussperrung betroffenen Betrieb unzulässig sei.¹¹⁰ Die zuständigen Gewerkschaften hätten das Arbeitsamt vom Ausbruch eines Streikes oder einer verfügten Aussperrung umgehend zu informieren.¹¹¹ In seiner Begutachtung wies das Bundesministerium für Justiz auf die „mangelnde Übereinstimmung“¹¹² dieses Passus mit dem Paragraphen zwei des Koalitionsgesetzes, Reichsgesetzblatt Nr. 43 aus 1870 hin, „wonach Verabredungen von Arbeitgebern zwecks Erzielung ungünstigerer Arbeitsbedingungen und Verabredungen von Arbeitnehmern zwecks Erzielung günstigerer Arbeitsbedingungen unwirksam sind“, erklärte jedoch weiter, dass „Streik und Aussperrungen [...] schon vor 1934 aufgehört [hätten], etwas

103 Ebenda. Diese letzten beiden Punkte finden sie sich nicht nur in den Entwürfen der Jahre 1948 und 1950, sondern auch im Entwurf des Ministers für soziale Verwaltung, Proksch, aus dem Jahr 1963 und in jenem der Nationalratsabgeordneten aus dem Jahr 1964, die Funktionäre und Funktionärinnen des Österreichischen Arbeiter- und Angestelltenbundes waren. Sie entfallen erst im gewerkschaftlichen Entwurf von 1966.

104 Ebenda, § 10, Abs. 1.

105 Vgl. ebenda, § 11.

106 Vgl. ebenda, § 10, Abs. 1.

107 Vgl. ebenda, § 12.

108 E1948(V)1a, zu §§ 6 –9.

109 Vgl. E1948(V)1, § 14.

110 Vgl. ebenda, § 13, Abs. 1.

111 Vgl. ebenda, § 13, Abs. 2.

112 ÖStA/AdR, BMfJ, GEZEI Arbeitsrecht 21, GZ 10.102/48.

Unerlaubtes zu sein”.¹¹³ Ein Gespräch mit dem Verantwortlichen des Sozialministeriums hätte ergeben, so das Justizministerium weiter, dass dieses die Ansicht des Justizministeriums zwar teile, “jedoch dzt. einen scharfen Trennungsstrich machen [will], zwischen den von einer Gewerkschaftsbewegung getragenen Streiks und den sog. ‘wilden Streiks’, die von der zuständigen Gewerkschaft nicht gebilligt, ja sogar abgelehnt werden”.¹¹⁴ Mit der Regelung sei zudem beabsichtigt, dass “bei wilden Streiks der Arbeitgeber die Möglichkeit haben [soll], die Arbeitsvermittlung in Anspruch zu nehmen und allenfalls seine ganze Belegschaft gegen arbeitswilliges und vermittelbares neues Personal auswechseln zu können. Bei durch die Gewerkschaft geregelten Streiks soll dem Arbeitgeber diese Möglichkeit durch die Bestimmung des § 12 (1) entzogen sein.”¹¹⁵

Das Justizministerium hielt die Konstruktion “für durchaus glücklich”, wenngleich es auch einräumte, “dass sie mit dem Buchstaben des noch formell weitergeltenden Koalitionsgesetzes nicht in Einklang steht”.¹¹⁶ Dieser Passus und mithin die Absicht der SPÖ und der Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnenvertreter, Arbeitskräfte der Arbeitslosigkeit preiszugeben, die abseits gewerkschaftlicher Organisation ihre Interessen eigenständig zu vertreten beabsichtigten, wurde in den folgenden Entwürfen unwesentlich modifiziert und fand schließlich als § 11, Abs. 1 und 2 Eingang ins Arbeitsmarktförderungsgesetz von 1968.¹¹⁷

Lenkung der Arbeitskräfte: Der Abschnitt über die Lenkung der Arbeitskräfte sah neben den bereits angeführten Vorschriften über die Beschäftigung von Arbeitskräften während der Wiederaufbauphase (§ 16) und über die Erfassung des Arbeitskräfteangebots (§ 18), die beide im Entwurf des Jahres 1950 entfielen, zwei weitere Bestimmungen vor. § 15 legte als zwingende Bestimmung fest, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber “freigewordene Arbeitsplätze, die wiederbesetzt

113 Ebenda. Das österreichische Recht kennt kein Streikrecht. Dazu erklärt Grande 1985 unter Bezugnahme auf Erich Streissler: Man “kann [...] für das österreichische Arbeitsrecht feststellen, dass es ‘kein Arbeitskämpfrecht im objektiven Sinn, d.h. kein geschlossenes System von Normen besitzt, die sich in einer aufeinander abgestimmten Weise mit den Formen des Arbeitskampfes befassen’ (Streissler 1976:103). Das Streikrecht und das Recht auf Aussperrung durch den Arbeitgeber werden aus dem ‘System einer natürlichen Kampffreiheit’ (ebenda) hergeleitet.” Grande, “Konfliktsteuerung”, 239.

114 ÖStA/AdR, BMfJ, GEZEI Arbeitsrecht 21, GZ 10.102/48.

115 Ebenda.

116 Ebenda.

117 Vgl. BGBl. 31/1969.

werden sollen sowie neugeschaffene Arbeitsplätze umgehend”¹¹⁸ dem zuständigen Arbeitsamt zu melden hätten. § 17 regelte die Beschäftigung Arbeitsloser in Zeiten erhöhter Arbeitslosigkeit als Kann-Bestimmung: “Zur Erleichterung der Unterbringung Arbeitsloser in Zeiten größerer Arbeitslosigkeit kann durch Verordnung bestimmt werden, inwieweit bei Arbeiten, die mit öffentlichen Mitteln ausgeführt werden, die vom Arbeitsamt zugewiesenen Arbeitskräfte eingestellt werden müssen.”¹¹⁹

Die Bestimmung zur Meldepflicht wurde durch die Entwürfe vom November 1948 und vom November 1950 jeweils durch die Aufnahme von Ausnahmeregelungen gelockert. Die Bestimmung über die Beschäftigung von Arbeitslosen wurde durch den Entwurf vom November 1950 verschärft, da der Geltungsbereich ausgeweitet wurde, gleichzeitig wurde diese Verschärfung aber durch die Möglichkeit einer Ausnahmebestimmung relativiert.

In den beiden Entwürfen des Sozialministeriums unter sozialistischer Leitung (1963 und 1964) und im Entwurf des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (1966) wurde vorherrschende Arbeitslosigkeit zur Voraussetzung, und zwar für folgende Bestimmungen: Beschäftigung von Arbeitslosen und Meldepflicht über offene Stellen. Beide Bestimmungen wurden unter dem Titel “Sondermaßnahmen in Zeiten erheblicher Arbeitslosigkeit”¹²⁰ geführt. In ihrem Entwurf vom Juni 1967 übernahm die Sozialministerin der Volkspartei Rehor ebendiesen Titel, jedoch fiel darunter nur noch der Paragraph, der regelte, unter welchen Bedingungen Arbeitslose zu beschäftigen seien.¹²¹ In den Entwürfen des Jahres 1968 entfiel auch diese Bestimmung.

Die §§ 19–21 des Entwurfs vom August 1948 betrafen die Lenkung des Berufsnachwuchses.

Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme: Schließlich waren Förderungen der beruflichen und regionalen Mobilität für Arbeitssuchende

118 E1948(V)1, § 15.

119 Ebenda, § 17.

120 Vgl. E1963(V), §§ 25–26; E1964(V)2, §§ 23–24; E1966(V), §§ 31–32. In diesen Entwürfen wird die “erhebliche” Arbeitslosigkeit nicht exakt definiert. Berücksichtigt werden sollte “der Beschäftigungsstand” und der “Stand der vorgemerkten Arbeitssuchenden”. Ebenda.

121 Vgl. E1967(V), § 42. In diesem Entwurf wird die “erhebliche” Arbeitslosigkeit definiert. Sie lag dann vor, wenn der Anteil an vorgemerkten Arbeitslosen “einschließlich der Zahl der sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden, gemessen an der Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen und der sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden, im Vergleich zum Durchschnitt der vorangegangenen fünf Jahre um mindestens 20 v.H. höher liegt”. Ebenda.

vorgesehen. Umschulungsmaßnahmen sollten die Integration in den Arbeitsprozess ermöglichen, Zuschüsse und Beihilfen zur Deckung des Lebensunterhalts die Teilnahme an diesen erleichtern, Reisekostenvergütungen die Vermittlung eines Arbeitsplatzes außerhalb des Wohnortes vereinfachen, Vergütungen den Familiennachzug an einen neuen Wohnort erleichtern und Arbeitsbekleidung und -ausrüstung zur Annahme einer Beschäftigung verhelfen. Die Landesarbeitsämter konnten Umschulungseinrichtungen nach eigenem Ermessen errichten, bereits bestehende Einrichtungen fördern oder Betrieben Umschulungsförderungen gewähren.¹²²

Zu den Durchführungsbestimmungen zählte ua die Auskunftspflicht. Gemäß dieser Vorschrift wurden unter § 29, Abs. 2 die Betriebsinhaber und Betriebsinhaberinnen verpflichtet, „den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern alle zur Durchführung dieses Bundesgesetzes erforderlichen Auskünfte zu erteilen“.¹²³

1.2.2 Die Vorlage zum Organisationsgesetz der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter

Der Entwurf zum Organisationsgesetz vom August 1948 sah eine kollegiale Verwaltung für den Bereich Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vor. Geplant war ein dreigliedriges Modell, das auf Ebene der Bezirke, der Länder und des Bundes angesiedelt war. Bei den Landesarbeitsämtern sollte eine gewerbliche und eine landwirtschaftliche Verwaltungskommission und die aus diesen beiden gebildete gemeinsame Verwaltungskommission eingerichtet werden,¹²⁴ analog dazu bei den Arbeitsämtern ein gewerblicher, ein landwirtschaftlicher und ein gemeinsamer Verwaltungsausschuss.¹²⁵ Im Sozialministerium sollte die Zentralkommission für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung errichtet werden.¹²⁶

Für die Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnen war in sämtlichen Verwaltungskommissionen und Verwaltungsausschüssen sowie in der Zentralkommission eine Stimmenmehrheit vorgesehen (2/3 sämtlicher Mitglieder

122 Vgl. E1948(V)1, §§ 23–26.

123 Ebenda, § 29, Abs. 2.

124 Vgl. ebenda, §§ 6–20.

125 Vgl. ebenda, §§ 21–29.

126 Vgl. ebenda, §§ 35–36.

Vertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und 1/3 Vertreter der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber).¹²⁷

Wann und durch wen beschlossen wurde, diese Majorität der Vertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vorzusehen, konnte nicht umfassend geklärt werden. Rekonstruiert werden konnte jedoch, dass sich die Arbeiterkammer Wien im Dezember 1945 in ihrem Schreiben an das Staatsamt für soziale Verwaltung bezüglich der geplanten paritätischen Ausschüsse bei den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern gegen eine Parität in diesen Ausschüssen ausgesprochen hatte. Es werde, so das Schreiben, „schon jetzt darauf hingewiesen, dass die Arbeiterkammer mit einer paritätischen Vertretung nicht einverstanden ist, sondern auf dem Standpunkt steht, dass [...] die Vertretung der Dienstnehmer zahlreicher zu sein hat als die Vertretung der Dienstgeber“.¹²⁸

Die handschriftlichen Ergänzungen im ersten Entwurf von 1946 lassen vermuten, dass die Auffassung der Arbeiterkammer Wien schließlich auch vom Staatsamt und in der Folge vom Bundesministerium für soziale Verwaltung geteilt wurde. So ist im Passus über die Besetzung der Verwaltungsausschüsse im Satzteil „Vertreter der Dienstgeber und der Dienstnehmer in gleicher Zahl“¹²⁹ „in gleicher Zahl“ gestrichen und mit „im Verhältnis von 1:2“¹³⁰ überschrieben. In einer weiteren Textpassage wurde der Satzteil „die ausdrücklich durch Gesetz paritätischen Ausschüssen vorbehalten sind“,¹³¹ dahingehend ergänzt, dass „paritätischen“ gestrichen und statt dessen „den“¹³² eingefügt wurde. Mithin kann angenommen werden, dass das Sozialministerium jedenfalls Ende des Jahres 1946 für die Vertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine Majorität in den Kommissionen und Ausschüssen vorsah.

Im Folgenden werden in erster Linie jene Bestimmungen des Entwurfs vom August 1948 dargestellt, die zeigen, dass eine kollegiale Verwaltung geplant war. Die einzelnen Aufgaben der Verwaltungskommissionen und Verwaltungsausschüsse sowie übrige Bestimmungen werden hier nicht weiter behandelt.

127 Vgl. E1948(O)1, bezüglich der Landesarbeitsämter § 6, Abs. 3–4; bezüglich der Arbeitsämter § 21, Abs. 3; bezüglich der Zentralkommission beim Sozialministerium § 35, Abs. 2.

128 ÖStA/AdR, StAfsV, GEZEI SA 12, GZ 52.074/II/4/1945.

129 E1946(V), § 22, Abs. 2.

130 Ebenda.

131 Ebenda, § 28, Abs. 5.

132 Ebenda.

Im Organisationsentwurf vom August 1948 wurde festgelegt, dass die Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Arbeitslosenversicherung Sache der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter sei.¹³³ Landesarbeitsämter und Arbeitsämter unterstanden der Aufsicht des Sozialministeriums,¹³⁴ die Arbeitsämter unterstanden zudem der "unmittelbaren Aufsicht des zuständigen Landesarbeitsamtes".¹³⁵

Die Geschäftsführung der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter wurde von der zuständigen gemeinsamen Verwaltungskommission in einer Geschäftsordnung geregelt und zwar "nach den vom Sozialministerium zu erlassenden Richtlinien".¹³⁶

Die Aufgaben der Landesarbeitsämter oblagen deren Verwaltungskommissionen,¹³⁷ jene der Arbeitsämter deren Verwaltungsausschüssen.¹³⁸

Die Mitglieder der Kommissionen und Ausschüsse wurden von den zuständigen gesetzlichen Interessensvertretungen vorgeschlagen und im Fall der Verwaltungskommissionen¹³⁹ und der Zentralkommission¹⁴⁰ vom Sozialminister und im Fall der Verwaltungsausschüsse¹⁴¹ von der Verwaltungskommission des zuständigen Landesarbeitsamtes berufen.

Zu den Aufgaben der gemeinsamen Verwaltungskommission gehörte es, "Vorschläge für die Bestellung oder Abberufung des Direktors des Landesarbeitsamtes und dessen Stellvertreter sowie der Leiter der Arbeitsämter"¹⁴² zu unterbreiten.

Die Verwaltungskommissionen konnten dem Direktor des Landesarbeitsamtes Aufgaben überantworten,¹⁴³ die Verwaltungsausschüsse dem Leiter des Arbeitsamtes.¹⁴⁴

133 Vgl. E1948(O)1, § 1, Abs. 1.

134 Vgl. ebenda, § 1, Abs. 2.

135 Ebenda, § 3, Abs. 4.

136 Ebenda, § 5.

137 Vgl. ebenda, § 6, Abs. 1.

138 Vgl. ebenda, § 21, Abs. 1.

139 Vgl. ebenda, § 7, Abs. 1.

140 Vgl. ebenda, § 35, Abs. 2.

141 Vgl. ebenda, § 21, Abs. 5.

142 Ebenda, § 13, Abs. 1, Z. 2.

143 Vgl. ebenda, § 15, Abs. 3.

144 Vgl. ebenda, § 24.

Der Direktor des Landesarbeitsamtes und dessen Stellvertreter¹⁴⁵ sowie der Leiter des Arbeitsamtes und dessen Stellvertreter¹⁴⁶ wurden auf Grund eines Vorschlags der gemeinsamen Verwaltungskommission vom Sozialminister bestellt.

Die Vorsitzenden der Verwaltungskommissionen waren verpflichtet, die Durchführung "von Beschlüssen der Verwaltungskommission [...], die nach ihrer Meinung oder der Meinung des Direktors des Landesarbeitsamtes den Wirkungsbereich der Verwaltungskommissionen überschreiten oder den geltenden Gesetzen oder Weisungen"¹⁴⁷ des Sozialministeriums zuwiderlaufen, zu unterbrechen und die Weisung des Sozialministeriums einzuholen.

In gleicher Weise waren die Obmänner der Verwaltungsausschüsse verpflichtet, die Durchführung "von Beschlüssen des Verwaltungsausschusses [...], die nach ihrer oder der Meinung des Leiters des Arbeitsamtes den Wirkungsbereich des Verwaltungsausschusses überschreitet oder geltenden Gesetzen oder Weisungen"¹⁴⁸ des Landesarbeitsamtes zuwiderlaufen, zu unterbrechen und die Weisung des Landesarbeitsamtes einzuholen.

Der Direktor des Landesarbeitsamtes leitete den "inneren Dienst des Landesarbeitsamtes, [...] führt die Aufsicht über den Dienstbetrieb der Arbeitsämter und [...] hat die Beschlüsse der Verwaltungskommissionen [...] durchzuführen. Ferner obliegt ihm die Durchführung jener Aufgaben, die ihm von den Verwaltungskommissionen [...] übertragen werden".¹⁴⁹

Der Leiter des Arbeitsamtes "leitet den inneren Dienst des Arbeitsamtes und führte die Aufsicht über allenfalls errichtete Zweigstellen".¹⁵⁰ Er hatte die Beschlüsse der Verwaltungsausschüsse umzusetzen und die ihm von den Verwaltungsausschüssen übertragenen Aufgaben zu erledigen.¹⁵¹

Die Verwaltungskommissionen waren gegenüber dem Sozialministerium weisungsgebunden.¹⁵²

145 Vgl. ebenda, § 20, Abs. 1.

146 Vgl. ebenda, § 29, Abs. 1.

147 Ebenda, § 17.

148 Ebenda, § 26.

149 Ebenda, § 20, Abs. 2.

150 Ebenda, § 29, Abs. 2.

151 Vgl. ebenda.

152 Vgl. ebenda, § 13, Abs. 3.

Das Aufsichtsrecht sah vor, dass das Sozialministerium die Beschlüsse der Verwaltungskommissionen aufheben konnte, während den Verwaltungskommissionen das Recht zukam, die Beschlüsse der Verwaltungsausschüsse außer Kraft zu setzen.¹⁵³ Nahmen die Verwaltungskommissionen dieses nicht wahr, fiel das Aufsichtsrecht dem Sozialministerium zu.¹⁵⁴

Den Vorsitz der Zentralkommission hatte der Sozialminister inne.¹⁵⁵ Die Zentralkommission hatte bei der „Erlassung von Verordnungen sowie sonstiger wichtiger grundsätzlicher Verfügungen [...] in Angelegenheiten der Arbeitsvermittlung, der Berufsberatung, der Arbeitslosenversicherung und der Verwaltung der Landesarbeitsämter und der Arbeitsämter mitzuwirken“.¹⁵⁶

Das kollegiale Modell stieß, wie im folgenden Kapitel gezeigt wird, auf heftige Kritik des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes sowie der Arbeitgeberinnen- und Arbeitgebervertreter und der aus den Reihen der Volkspartei kommenden Minister.

1.2.3 Die Kritik der politischen Akteure an den Entwürfen

Noch bevor Minister Maisel die Entwürfe vom August 1948 in den Ministerrat einbrachte, wurden in den Stellungnahmen der politischen Akteure¹⁵⁷ deren unterschiedliche Auffassungen deutlich.

153 Vgl. ebenda, § 30, Abs. 1.

154 Vgl. ebenda, § 30, Abs. 2.

155 Vgl. ebenda, § 35, Abs. 2.

156 Ebenda, § 35, Abs. 1.

157 Aufgenommen wurde an dieser Stelle auch die Stellungnahme „eine[r] Arbeitsgemeinschaft von Landesarbeitsamtsleitern“, (ÖStA/AdR, BMfsV/SP, SA 18/1948, Stellungnahmen). Für die Abfassung zeichneten Hofrat Watzek, Landesarbeitsamt Wien, und Karl Birzele, Landesarbeitsamt Steiermark. Die betont informelle Formulierung „eine Arbeitsgemeinschaft“ legt nahe, dass es sich einerseits um eine ad hoc gebildete Einrichtung handelte, und andererseits dass ihr nicht die Leiter der Landesarbeitsämter aller Länder angehörten. Für die „Arbeitsgemeinschaft der Landesarbeitsämter“ dagegen lassen sich für die Jahre 1948–1952 publizistische Aktivitäten nachweisen; sie veröffentlichte eine Reihe von „Schulungsheften“ für ihre Bediensteten. Ihr folgte eine Reihe von „Schulungsbeheften“, die jedoch vom Sozialministerium aus redaktionell betreut wurde.

Aus Sicht des Bundeskanzleramtes war klar, dass über die Entwürfe in naher Zukunft keine Einigung erzielt werden würde. Es führte "grundsätzliche Bedenken [an], die nicht nur von ihm, sondern auch von verschiedenen anderen Stellen geäußert worden sind,"¹⁵⁸ und empfahl deshalb dem Sozialministerium in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Arbeitslosenversicherungsgesetzes "die vorliegende Regelung nicht [iO] auf die in Aussicht genommene Neuorganisation der Arbeitsämter abzustellen und Bezugnahmen auf den Entwurf dieses Organisationsgesetzes sowohl aus dem Gesetzesentwurf wie auch aus den Erläuternden Bemerkungen zu eliminieren".¹⁵⁹ Das gleiche gelte, so das Bundeskanzleramt weiter, für den "Einbau der Zentralkommission für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, die das Arbeitsvermittlungsgesetz vorweg nimmt, dessen Gesetzwerdung noch nicht gewiß ist".¹⁶⁰

Der Österreichische Arbeiterkammertag übte Kritik am Entwurf zum Organisationsgesetz. Durch die geplante gemeinsame Verwaltungskommission würden "die landwirtschaftlichen Vertreter einen außerordentlich weitgehenden Einfluß auf den gesamten Apparat der Verwaltung der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter erhalten, der in einem Missverhältnis steht zur zahlenmäßigen Aufteilung und zur sachlichen Bedeutung der Gesamttätigkeit der genannten Verwaltungskörper in den verschiedenen Wirtschaftszweigen. Die Aufteilung zwischen der gewerblichen und landwirtschaftlichen Dienstnehmerschaft ist in den einzelnen Bundesländern 1:5 bzw. 1:6 [recte: 5:1 bzw 6:1]".¹⁶¹

Laut Ministerratsvortrag von Minister Maisel vertraten der Österreichische Arbeiterkammertag und der Österreichische Gewerkschaftsbund "den Standpunkt, daß die Lenkungsmaßnahmen zu verstärken sind und die gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung vollständig auszuschalten ist".¹⁶² Die Arbeiterkammer in Graz argumentierte in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Arbeitsvermittlungsgesetzes

158 BKA GZ 64.066-2a/1948, 8.3.1948, 1; in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, SA 18/1948, Stellungnahmen. Die im Folgenden zitierten Begutachtungen stellen eine Auswahl aus den eingegangenen Stellungnahmen zum Entwurf über das Arbeitsvermittlungsgesetz und zum Entwurf über das Organisationsgesetz vom August 1948 dar.

159 Ebenda.

160 Ebenda.

161 ÖAKT, Dr. St./Au, 21.4.1948, in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, SA 18/1948, Stellungnahmen.

162 BMfsV Zl.: AV. III/102.181/1948, Vortrag an den Ministerrat, 24.8.1948, 4; in: ÖStA/AdR, BMfl, MR 123/1948, 31.8.1948.

ganz in diesem Sinn: "Die Arbeiterkammer ist aber gegen jedwede private Stellenvermittlung."¹⁶³ Da vom Arbeiterkammertag und vom Gewerkschaftsbund zum Entwurf des Arbeitsvermittlungsgesetzes keine Stellungnahmen erster Hand vorliegen, werden jene vom November 1948 herangezogen, die für die 32. Konferenz der ILO 1949 verfasst wurden und die Revision des Übereinkommens Nr. 34 der ILO von 1933 über die Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung zum Thema hatten.

Diese Stellungnahmen zeigen, dass die Arbeiterkammer im Vergleich zum Österreichischen Gewerkschaftsbund eine radikalere Position vertrat, da dieser die entgeltliche Vermittlung für bestimmte Berufsgruppen durchaus billigte. "Der Arbeiterkammertag hat bei jeder sich bietenden Gelegenheit darauf hingewiesen, dass die Arbeiterkammern jede Art von gewerbsmäßiger Arbeitsvermittlung ausnahmslos ablehnen; nicht zuletzt deshalb, weil ein solches System der von den Arbeiterkammern geforderten obligatorischen Arbeitsvermittlung widerspricht."¹⁶⁴ Der Gewerkschaftsbund erklärte hingegen, dass die "entgeltlichen Stellenvermittlungen [...] abgeschafft werden sollen, sofern nicht für bestimmte Berufsgruppen, die von der Gesetzgebung eines jeden Landes¹⁶⁵ taxativ aufgezählt werden müssten, Ausnahmen notwendig wären".¹⁶⁶

Die von der Arbeiterkammer und vom Gewerkschaftsbund gewünschte Verstärkung der Lenkungs Vorschriften war auch eine Forderung der Arbeitsgemeinschaft von Landesarbeitsamtsleitern. Die Lenkungsbestimmungen sollten ausgeweitet und zusätzliche Mobilisierungsmaßnahmen, die auf eine Aktivierung der Arbeitskräfte zielten, in den Entwurf aufgenommen werden.¹⁶⁷

Letztere Absicht sollte zu einer bedeutenden Programmatik der sozialistischen Arbeitsmarktpolitik heranreifen, während der 1960er Jahre die Vorstellungen über die

163 AK Graz, 406/47/No./T., 31.12.1947, in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, SA 18/1948, Stellungnahmen.

164 ÖAK Dr. St/Fe 28950/1, 25.11.1948, in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 120.839/48, GZ III/144.270-7/1948.

165 In der "Stellungnahme der österreichischen Bundesregierung zur Revision des Übereinkommens Nr. 34, betreffend die Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung, 1933", die vom Sozialminister verfasst wurde, wird explizit von "Mitgliedsstaaten" gesprochen. BMfsV ZI. III/144.270-7/1948, 20.1.1949, [gez. Dr. Keller], 2; in: Ebenda. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass sich der Gewerkschaftsbund auf die Mitgliedsstaaten der ILO bezog.

166 ÖGB Sta/Jc-6101/13/48, 13.11.1948, in: Ebenda.

167 Vgl. Arbeitsgemeinschaft von Landesarbeitsamtsleitern, ohne weitere Angaben, in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, SA 18/1948, Stellungnahmen.

aktive Arbeitsmarktpolitik prägen¹⁶⁸ und mit der ersten Novelle zum Arbeitsmarktförderungsgesetz 1973¹⁶⁹ ihren Höhepunkt erreichen. Es steht zu vermuten, dass die ablehnende Haltung der Volkspartei und der Arbeitgeber- und Arbeitgeberinnenvertreter gegenüber Steuerungsmaßnahmen im allgemeinen (jedoch im besonderen, wenn sie Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen betrafen) und das Potential, diese Sichtweise über weite Strecken auch politisch umzusetzen, ein Grund für die Herausbildung der Mobilitätsförderungsprogrammatik auf Seiten der Sozialistischen Partei und der Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnenvertreter war.

So wünschte die Arbeitsgemeinschaft von Landesarbeitsamtsleitern in ihrer Stellungnahme, dass die Mobilitätsförderungen ausgeweitet werden solle.¹⁷⁰ Diese Forderungen war die Antwort auf die als unzureichend wahrgenommenen Steuerungsbestimmungen. „Je unvollkommener die gesetzl. Bestimmungen zwecks direkter Regelung des Arbeitsmarktes sind, desto größer müssen die Fördermöglichkeiten bezüglich der Umschichtung und der Erleichterung der Arbeitsaufnahme sein.“¹⁷¹

Gedacht wurde bei der erweiterten Mobilitätsförderung an „Arbeitserprobungen, [die] bei Körperbehinderten, insbesondere in der Tuberkulosevermittlung, der Vermittlung chronisch leidender Hirnverletzter u. ä. eine nicht unwesentliche Rolle“¹⁷² spielten. Weiters vorgeschlagen wurde eine „Fahrgeldererstattung, [die, sollte] es mehr als bisher erforderlich sein, Kräfte auch Betrieben außerhalb des Wohnorts zur Vorstellung zuzuweisen [...] dabei nicht zu umgehen sein“¹⁷³ werde. Außerdem war eine „Trennungsbeihilfe [...] insbesondere für Ernteeinsätze [geplant, da] Arbeitslosenunterstützungsbezieher [...] ansonsten kaum für Arbeiten dieser Art zu vermitteln“¹⁷⁴ seien.

168 Als Beispiel können die Vorstellungen der Wiener Arbeiterkammer zu Beginn der 1960er Jahre dienen. Zu diesem Zeitpunkt richtete die Arbeiterkammer ihre Mobilisierungsbemühungen „vor allem auf drei Arbeitnehmergruppen: auf die älteren Dienstnehmer, auf die körperlich und seelisch Behinderten und auf die Schwangeren bzw. die Mütter mit Kleinkindern“. AK, *Jahrbuch 1960*, 143.

169 Vgl. Danimann ua, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1986), 34.

170 Arbeitsgemeinschaft von Landesarbeitsamtsleitern, ohne weitere Angaben, in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, SA 18/1948, Stellungnahmen.

171 Ebenda.

172 Ebenda.

173 Ebenda.

174 Ebenda.

Schließlich wurde angeregt, „das System der ‘Vermittlungsvereinbarungen’, [das die] generelle Einschaltung der Arbeitsämter bei der Arbeitsaufnahme unter der grundsätzlichen Wahrung der Freizügigkeit“¹⁷⁵ vorsah, einzuführen. Weiters sollten Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen verpflichtet werden, die Einstellung und die Entlassung von Arbeitskräften den Arbeitsämtern zu melden.¹⁷⁶

In der Folge konnten sich die Vertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Organe bei den Landesarbeitsämtern mit ihren Forderungen hinsichtlich des Arbeitsvermittlungsgesetzes nicht durchsetzen, die Trennungsbeihilfe¹⁷⁷ wurde jedoch laut Sozialministerium auf Grund des Arbeitskräftemangels in der Landwirtschaft 1949 eingeführt. Im folgenden Jahr beantragte Minister Maisel erfolgreich deren Verlängerung und begründete dies ua mit Kosteneinsparungen bei der Arbeitslosenunterstützung. „Auf diese Weise wird erreicht, dass der Landwirtschaft brauchbare Arbeitskräfte [...] zugeführt werden und überdies — da in der Hauptsache Unterstützungsbezieher in Betracht kommen — ein Teil der Arbeitslosenunterstützung erspart wird.“¹⁷⁸

Wie tiefgehend die Ablehnung der Volkspartei und der Arbeitgeber- und Arbeitgeberinnenvertreter gegenüber den Entwürfen war, zeigen die Stellungnahmen der Bundeswirtschaftskammer und des Ministeriums für Handel und Wiederaufbau. Das Sozialministerium brachte die Ansicht des Ministeriums für Handel und Wiederaufbau über das Arbeitsvermittlungsgesetz in einem Vermerk über offene Fragen auf den Punkt: Das „Gesetz wird grundsätzlich abgelehnt.“¹⁷⁹ Die Bundeswirtschaftskammer betonte gleichfalls ihre „grundsätzlich ablehnende

175 Ebenda.

176 Vgl. ebenda.

177 Die Trennungsbeihilfe erhielten Arbeitslose, die, getrennt von ihren Familien, eine Saisonbeschäftigung in der Landwirtschaft annahmen. Der Anreiz für die Arbeitskräfte bestand darin, dass diese zu ihrem Verdienst in der Landwirtschaft in etwa die Hälfte ihres Arbeitslosengeldes „als Zuschuß zur Deckung des Unterhalts der Familie“ für maximal 6 Monate bekamen. BMfsV Z. III/17.207-7/1950, Vortrag an den Ministerrat, 8.3.1950, 1; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 196/1950, 14.3.1950.

178 BMfsV Z. III/17.207-7/1950, Vortrag an den Ministerrat, 8.3.1950, 2; in: Ebenda.

179 „Die wichtigsten offenen Fragen zur letzten Fassung des Arbeitsvermittlungsgesetzes.“ Vermerke des BMfsV, ohne weitere Angaben, in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, SA 18/194, Stellungnahmen.

Haltung”¹⁸⁰ zu diesem Entwurf und fasste ihre Sicht dahingehend zusammen, “daß der vorliegende Entwurf keine geeignete Diskussionsgrundlage bildet, da er wirtschaftsfremd ist und von der falschen Voraussetzung ausgeht, durch Zwangsvorschriften eine erfolgsversprechende Arbeitslenkung erreichen zu können”.¹⁸¹ Die Vorarlberger Landesregierung sprach gar vom “Versuch einer totalitären Wirtschaftslenkung”.¹⁸²

Die Kritik an den einzelnen Regelungen des Arbeitsvermittlungsgesetzes fußte dabei auf zwei Überzeugungen: die Arbeitsmarktpolitik habe maßgebliche Bedeutung für die Wirtschaft¹⁸³ und es gelte, die “Maxime [...] der Freiwilligkeit”¹⁸⁴ zu verfolgen.

Diesem Gedanken folgend, zogen die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern und die Bundeswirtschaftskammer den Schluss, dass das Ministerium für Handel und Wiederaufbau und das Land- und Forstwirtschaftsministerium für die Belange des Arbeitsvermittlungsgesetzes ebenso zuständig seien wie das Sozialministerium und daher entsprechende Kompetenzen zu erhalten hätten. Das Ministerium für Land- und Forstwirtschaft reklamierte derartige Kompetenzen für sich und die Bundeswirtschaftskammer, wünschte diese auch für das Ministerium für Vermögenssicherung und Wirtschaftsplanung.¹⁸⁵

Bezüglich der Berufsberatung für Jugendliche forderte auch das Unterrichtsministerium entsprechenden Einfluss. Der Unterrichtsminister begründete seinen Wunsch mit dem Argument, “daß viel zu viel Jugendliche zu Intelligenzberufen gehen. Es muß daher eine Lenkung in der Jugendbewegung erfolgen.”¹⁸⁶

180 BWK GZ Sp 26.576/47, 30.1.1948, 5; in: Ebenda.

181 BWK GZ Sp 26.576/47, 30.1.1948, 4; in: Ebenda.

182 Vorarlberger Landesregierung GZ Prs. – 857/1/47, 12.4.1948, da ohne Seitenangaben nach eigener Zählung (im Folgenden: nach eigener Zählung) 4 von 4; in: Ebenda.

183 Vgl. BWK GZ Sp 26.576/47, 30.1.1948, 3; Ministerium für Vermögens- und Wirtschaftsplanung GZ 172.609-10/48, 26.2.1948, 1; Amt der Landesregierung Salzburg GZ 473/VII-48, 11.3.1948, nach eigener Zählung 4 von 10; Landesamtsdirektion Tirol GZ 209/1 1948, 22.3.1948, 1; Ministerium für Land- und Forstwirtschaft GZ 13036-3/48, 19.3.1948, 1; sämtliche in: Ebenda.

184 BWK GZ Sp 26.576/47, 30.1.1948, 4; in: Ebenda.

185 Vgl. BWK GZ Sp 26.576/47, 30.1.1948, 5; BMfLF GZ 13036-3/48, 19.3.1948, 2; Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs GZ XIV-1-6/70, 29.1.1948, nach eigener Zählung 4 von 5; sämtlich in: Ebenda.

186 ÖStA/AdR, BMfL, MR 123/1948, 31.8.1948.

Die geplanten Lenkungs Vorschriften einschließlich der Verpflichtung für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, freie Stellen zu melden, wiesen laut Minister Maisels Vortrag an den Ministerrat das Ministerium für Handel und Wiederaufbau und die Bundeswirtschaftskammer entschieden zurück und verlangten “die volle Freizügigkeit bei der Besetzung von Arbeitsplätzen”.¹⁸⁷ Das Ministerium für Handel und Wiederaufbau zog aus der geplanten Regelung über die sogenannte Meldepflicht den Schluss, dass dadurch “die Ausübung des Gewerbes [...] im grossen Masse vom Ermessen des Bundesministeriums für soziale Verwaltung”¹⁸⁸ abhänge und betonte: “Es muss dem Unternehmer überlassen bleiben, dass er sich die benötigten Arbeitskräfte zunächst selbst aussucht. Erst wenn er dazu nicht im Stande ist, wird er gerne das Arbeitsamt in Anspruch nehmen.”¹⁸⁹

Den Arbeitsämtern das Monopol für die Arbeitsvermittlung und Berufsberatung einzuräumen, wurde ua von den Ländern Tirol und Vorarlberg sowie der Bundeswirtschaftskammer und dem Ministerium für Handel und Wiederaufbau abgelehnt.¹⁹⁰ Dieses Ministerium kritisierte zudem, dass “die gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung fast gänzlich ausgeschlossen”¹⁹¹ werde und erkannte die damit verbundenen Regelungen als “rein gewerberechtliche Bestimmungen, die für das Bundesministerium für soziale Verwaltung Vollzugszuständigkeiten schaffen sollen, die ihm nicht zukommen”.¹⁹² Die Stellungnahme des Handelsministeriums von 1948 zur Revision des Übereinkommens Nr. 34 der ILO von 1933 über die Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung¹⁹³ unterstreicht diese Haltung. Auf die österreichische

187 BMfsV Zl.: AV. III/102.181/1948, Vortrag an den Ministerrat, 24.8.1948, 3; in: Ebenda.

188 BMfHW Zl. 83.814-IV/15-1947, 30.12.1947, 3; in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, SA 18/1948, Stellungnahmen.

189 Ebenda.

190 Vgl. Landesamtsdirektion Tirol GZ 209/1, 22.3.1948, 1; Vorarlberger Landesregierung GZ Prs. – 857/1/47, 12.4.1948, nach eigener Zählung 3 von 4; BWK GZ Sp 26.576/47, 30.1.1948, 5; BMfHW GZ 83.814-IV/15-1947, 30.12.1947, 2; sämtliche in: Ebenda.

191 BMfHW GZ 83.814-IV/15-1947, 30.12.1947, 1; in: Ebenda.

192 BMfHW GZ 83.814-IV/15-1947, 30.12.1947, 2; in: Ebenda.

193 Das Übereinkommen Nr. 34, “Übereinkommen über Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung, 1933”, hatte festgelegt, dass diese Büros innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Übereinkommens — es trat am 18. Oktober 1936 in Kraft — aufzulösen seien. Vgl. <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312179:NO> (30.11.2015). Die hier angesprochene und schließlich auch verabschiedete Revision sah vor, die Frist aufzuheben und sprach statt dessen von einer “begrenzten Frist”, deren Dauer

Situation bezogen erklärte das Handelsministerium: “Nach Auffassung des Bundesministeriums für Handel und Wiederaufbau soll der frühere Rechtszustand, demzufolge eine gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung zulässig war, wieder hergestellt werden.”¹⁹⁴

Schließlich kritisierte die Bundeswirtschaftskammer die in den Fördermaßnahmen vorgesehenen Umschulungskurse. Sie würden zu einer “Zersplitterung des Umschulungswesens” führen, weshalb Umschulungen nur von den “gesetzlichen Interessensvertretungen durchgeführt”¹⁹⁵ werden sollten. Entsprechende Einrichtungen bei den Landesarbeitsämtern lehnte die Bundeswirtschaftskammer ab, da “diese dem Wesen der gewerblichen Berufsausbildung widersprechen und geeignet sind, eine allmähliche Verdrängung der Meisterlehre mit sich zu bringen”.¹⁹⁶

Die Bundeswirtschaftskammer vertrat diese Ansicht auch noch 1968. Die Bestimmung über Ausbildungseinrichtungen im Arbeitsmarktförderungsgesetz sah vor, dass das Sozialministerium ausschließlich auf Vorschlag des Beirats für Arbeitsmarktpolitik eigene Einrichtungen schaffen konnte, und auch das nur, “sofern solche nicht bestehen oder bestehende nicht zweckentsprechend ausgebaut werden

von den “zuständigen Behörden” festzusetzen sei. Vgl. ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GR 120.839/48, GZ III/144.270-7/1948. Vgl. auch: Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung (Neufassung), Übereinkommen Nr. 96, 1949. <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312241:NO> (30.11.2015).

Österreich hatte weder das ILO-Übereinkommen Nr. 34 über “Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung, 1933” noch dessen Neufassung aus dem Jahr 1949 (ILO-Übereinkommen Nr. 96) ratifiziert. Vgl. <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:1484957092292449:::P11200_INSTRUMENT_SORT:4> (11.2.2016).

194 BMfHW Zl. 71.123-VI-25/48, 23.11.1948, 1; in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GR 120.839/48, GZ III/144.270-7/1948.

Das Handelsministerium bezog sich dabei wohl auf die Novelle der Gewerbeordnung von 1934, die gemäß § 15 die “gewerbemäßige Dienst- und Stellenvermittlung” als konzessioniertes Gewerbe vorsah. Feltl, “Gewerbepolitik”, 159. Durch den Staatsministererlass Nr. 2306 vom 28.2.1863 war die Arbeitsvermittlung als “konzessionspflichtiges Gewerbe zu behandeln”. Vana, “Gebrauchsweisen”, 36. Diese Bestimmungen zur Arbeitsvermittlung erhielten durch die Novelle der Gewerbeordnung von 1907 eine gültige Rechtsgrundlage. Vgl. ebenda.

195 BWK GZ Sp 26.576/47, 30.1.1948, 3; in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GR 120.839/48, GZ III/144.270-7/1948.

196 BWK GZ Sp 26.576/47, 30.1.1948, 4; in: Ebenda.

können”.¹⁹⁷ Diese Regelung dürfte die Bundeswirtschaftskammer maßgeblich mitbestimmt haben, wohl mit dem Ziel, auf diesem Weg die Auslastung des Wirtschaftsförderungsinstitutes zu sichern. In der Parlamentsdebatte über das Arbeitsmarktförderungsgesetz kritisierte der SPÖ-Abgeordnete Ing. Häuser eben diesen Zusammenhang: “Sie wollten nämlich diese Beschränkung deshalb [...], weil sie ein Wirtschaftsförderungsinstitut haben, von dem Sie gestern gesagt haben, daß es nicht ausgelastet ist, daß es also unrentabel ist, um es deutlich zu sagen.”¹⁹⁸ Der sich angesprochen führende ÖVP-Abgeordnete und Generalsekretär der Bundeswirtschaftskammer Arthur Mussil bestätigte diese Behauptung durch den Zwischenruf: “Es würde unrentabel werden!”¹⁹⁹

Lehnten die ÖVP-geleiteten Ministerien, die Länder und die Arbeitgeber- und Arbeitgeberinnenvertreter eine staatliche Politik ab, die auch Möglichkeiten zur Intervention am Arbeitsmarkt vorsah, richtete sich die Kritik am Organisationsgesetz gegen die kollegiale Verwaltung, die Kompetenzen der Kommissionen und Ausschüsse und die dort geplante Majorität der Vertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Die Bundeswirtschaftskammer fasste ihre Sicht zum Organisationsentwurf wie folgt zusammen: “Abschließend kann die Bundeswirtschaftskammer nur sagen, daß der Entwurf in der gewerblichen Wirtschaft allgemeinen Widerspruch ausgelöst hat und einmütig abgelehnt wird.”²⁰⁰ Dem Ministerium für Handel und Wiederaufbau erschien der Entwurf “unannehmbar”²⁰¹ und es forderte eine paritätische Besetzung der Ausschüsse und Kommissionen.

Die Majorität der Vertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Kommissionen und Ausschüssen wurde in den Stellungnahmen seitens der Volkspartei ebenso unisono zurückgewiesen.²⁰² Das Hauptargument lautete, dass an

197 BGBl. 31/1969, § 26.

198 Sten. Prot., 122. Sitzung, XI. GP., 10., 11. und 12.12.1968, 10294–10295.

199 Ebenda, 10295.

200 BWK GZ Sp 663/48, 30.3.1948, 4; in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, SA 18/1948, Stellungnahmen.

201 BMfHW 75.798-IV/15-48, 26.2.1948, nach eigener Zählung 2 von 2; in: Ebenda.

202 Vgl. BMfLF GZ 13036-3/48, 19.3.1948, 2; Landesamtsdirektion Tirol GZ 209/1, 22.3.1948, nach eigener Zählung 2 von 3; BWK GZ Sp 663/48, 30.3.1948, 1; BM für Vermögenssicherung und Wirtschaftsplanung GZ 172.609-10/48, 26.2.1948, nach eigener Zählung 1 von 2; Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern GZ: XIV-1-6/7, 2.3.1948, nach eigener

der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung “Arbeitgeber und Arbeitnehmer in gleicher Weise interessiert”²⁰³ seien.

Die Bundeswirtschaftskammer erklärte, dass “der rechtliche Charakter der Verwaltungskommissionen und Verwaltungsausschüsse zweifelhaft [ist]” und hielt es “für höchst bedenklich, die Leitung der Landesarbeitsämter Mitgliedern der Verwaltungskommissionen und der Verwaltungsausschüsse zu übertragen, [da] die unparteiische Führung des Amtes und die objektive Erledigung der Geschäfte höchst gefährdet”²⁰⁴ sei.

Diese Einschätzung teilte das Ministerium für Vermögenssicherung und Wirtschaftsplanung: “Eine solche Einrichtung müßte zwangsläufig dazu führen, daß alle Aufgaben des Arbeitsamtes nur vom Standpunkt des Arbeitnehmers bzw. Arbeitgebers aus betrachtet werden und daß die Maßnahmen dann eben nicht von einer Stelle getroffen werden, die über den Einzelercheinungen des gesamten Wirtschaftslebens steht.”²⁰⁵ Vergleichbare Argumente führte auch die Salzburger Landesregierung ins Treffen.²⁰⁶

Gefordert wurde von den genannten Stellen, die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter als Behörden des Bundes zu konstituieren und — so ein Anliegen der Bundeswirtschaftskammer — “hauptamtlich bestellte Leiter des Landesarbeitsamtes und der Arbeitsämter”²⁰⁷ einzusetzen. Die Salzburger Landesregierung plädierte zudem für eine Umwandlung der Kommissionen und Ausschüsse in beratende Organe.²⁰⁸ Dies wünschte auch das Bundeskanzleramt.²⁰⁹

Zählung 2 von 5; BMfHW 75.798-IV/15-48, 26.2.1948, nach eigener Zählung 1 von 2; sämtliche in: Ebenda.

203 BMfLF GZ 13036-3/48, 19.3.1948, 2, in: Ebenda. Vgl. auch BWK Sp 663/48, 30.3.1948, 2; in: Ebenda.

204 BWK GZ Sp 663/48, 30.3.1948, 3, in: Ebenda.

205 BM für Vermögenssicherung und Wirtschaftsplanung GZ 172.609-10/48, 26.2.1948, nach eigener Zählung 1 von 2; in: Ebenda

206 Amt der Landesregierung Salzburg GZ 473/VII-48, 11.3.1948, nach eigener Zählung 3 von 10; in: Ebenda.

207 BWK GZ Sp 663/48, 30.3.1948, 3; in: Ebenda.

208 Vgl. Amt der Landesregierung Salzburg GZ 473/VII-48, 11.3.1948, nach eigener Zählung 4 von 10; in: Ebenda

209 Vgl. BKA Zl. 75.614-2a/1948, Information für den Herrn Bundesminister, 30.8.1948, nach eigener Zählung 1 von 2; in: ÖStA/AdR, BMfL, MR 123/1948, 31.8.1948.

Die Bundeswirtschaftskammer erläuterte auch, weshalb und wie die im Entwurf geplante Majorität zum Scheitern gebracht werden könnte. “Eine Mehrheitsverwaltung der Arbeitnehmer, wie sie in dem Entwurf vorgeschlagen wird, kann nur zu einem Fehlschlag führen, [da diese] zu ständigen Zwistigkeiten innerhalb der Verwaltungskommissionen und Verwaltungsausschüssen führen”²¹⁰ würde. Als Folge dieses imaginierten Szenarios stellte die Bundeswirtschaftskammer die “Auflösung von Verwaltungskommissionen und Verwaltungsausschüssen infolge der Sezession der Unternehmer”²¹¹ in den Raum.

Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes begründete seine Kritik an der kollegialen Behördenstruktur,²¹² die er als “Selbstverwaltung” bezeichnete, mit der Befürchtung, dass dieses Modell Schule machen könnte: “Der Entwurf ist jedenfalls in seinen Prinzipien von weitesttragender Bedeutung, die auch in anderen Verwaltungsgebieten möglicherweise ihren Niederschlag finden werden.”²¹³

1.3 Die Änderungen der Entwürfe bis zur Vorlage an das Parlament im November 1948

1.3.1 Die Änderungen beim Arbeitsvermittlungsgesetz

Wies Minister Maisel darauf hin, dass die Entwürfe vom August 1948 aus Sicht des Sozialministeriums bereits “die mittlere Linie zwischen den Auffassungen der Organisationen der Dienstnehmer und der Dienstgeber halten”,²¹⁴ so musste er noch im selben Jahr weitere Zugeständnisse an die Vertreter aus den Reihen der Volkspartei und der Arbeitgeber- und Arbeitgeberinnen machen. Weder hatten die nach dem Ministerrat vom August 1948 abgehaltenen “Besprechungen”,²¹⁵ noch die

210 BWK GZ Sp 663/48, 30.3.1948, 2; in: Ebenda.

211 Ebenda.

212 Vgl. Exkurs 1.

213 BKA Zl. 75.614-2a/1948, Information für den Herrn Bundesminister, 30.8.1948, nach eigener Zählung 2 von 2; in: ÖStA/AdR, BMfl, MR 123/1948, 31.8.1948.

214 BMfsV Zl.: AV. III/102.181/1948, Vortrag an den Ministerrat, 24.8.1948, 8; in: ÖStA/AdR, BMfl, MR 123/1948, 31.8.1948.

215 Vgl. ÖStA/AdR, BMfl, MR 123/1948, 31.8.1948.

von Minister Altenburger²¹⁶ gewünschten “Parteienverhandlungen”²¹⁷ zu einer Einigung geführt.

Nachdem die Entwürfe zum Arbeitsvermittlungsgesetz und zur Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter vom August 1948 zurückgestellt worden waren,²¹⁸ brachte Minister Maisel im September 1948 den Entwurf zum Arbeitsvermittlungsgesetz unverändert²¹⁹ in den Ministerrat ein, wo er erneut nicht gebilligt wurde.²²⁰ Nach Verhandlungen stimmte der Sozialminister dann den folgenden Änderungen zu, die im Entwurf vom November 1948 ihren Niederschlag fanden.

Beim Gegenstand Vermittlungsbefugnis wurden den “fachlich beteiligten Ministerien”²²¹ — so die unspezifische Bezeichnung — bei der Erteilung von Genehmigungen für die unentgeltliche und entgeltliche Arbeitsvermittlung Mitspracherechte eingeräumt. Die Aufgaben der Arbeitsvermittlung wurden erweitert. Zu diesen zählte nun auch, “die Betriebsinhaber bei der Erlangung geeigneter Arbeitskräfte zu unterstützen”.²²² Außerdem konnten per Verordnung und nach Maßgabe der Lage am Arbeitsmarkt Ausnahmen von der Meldepflicht über offene Stellen “für bestimmte Wirtschaftsgruppen”²²³ zugelassen werden, wodurch die Bestimmungen zur Meldepflicht erstmals gelockert wurden.

216 Erwin Altenburger war zwischen 1948 und 1975 Vizepräsident des ÖBG. Vgl. <www.wien.gv.at/wiki/index.hph/Erwin_Altenburger> (18.2.2016). Vom 11.1.1947 bis zum 8.11.1949 war er Bundesminister ohne Portfeuille und zwischen 1952 und 1975 Vorsitzender der Fraktion Christlicher Gewerkschaftler im ÖGB. Vgl. <parlament.gv.at/WWER/> (23.10.2015).

217 Vgl. ÖStA/AdR, BMfl, MR 126/1948, 28.9.1948. Für beide Fälle konnte nicht bestimmt werden, wer genau an diesen Verhandlungen teilnahm.

218 Vgl. ÖStA/AdR, BMfl, MR 123/1948, 31.8.1948.

219 Vgl. E1948(V)2 und E1948(V)2a.

220 Vgl. ÖStA/AdR, BMfl, MR 126/1948, 28.9.1948.

221 E1948(V)3, § 4, Abs. 1.

222 Ebenda, § 6.

223 Ebenda, § 14, Abs. 2.

1.3.2 Die Änderungen beim Organisationsgesetz: Abschied von der kollegialen Verwaltung und der Majorität der Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter

Beim geplanten Gesetz über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter konnten weder die Mehrheit der Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnenvertreter in den Kommissionen und Ausschüssen noch die kollegiale Verwaltung aufrechterhalten werden.

Die Absicht, mittels Majorität der Vertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik auszuüben, wurde jedoch Mitte der 1960er Jahre noch einmal verfolgt. Der 1966 von den Abgeordneten der SPÖ, sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und sozialistischen Gewerkschaftlern in den Nationalrat eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur aktiven Arbeitsmarktpolitik sah eine Mehrheit für die Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter in den Gremien des geplanten Organisationsmodells vor.²²⁴

Der Handelsminister wiederholte seine Einwände und wünschte erneut die entgeltliche Arbeitsvermittlung dem Einfluss des Sozialministeriums zu entziehen: „Die Arbeitsvermittlung untersteht doch der Gewerbeordnung. Hier wird sie aber zu einem Monopol der Verwaltung.“²²⁵

Der Entwurf, den Minister Maisel im September 1948 dem Ministerrat vorlegte, hielt noch an der kollegialen Verwaltung und der Majorität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fest.²²⁶ Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes wiederholte seine bereits vorgebrachten Bedenken und wies zudem darauf hin, dass

224 Vgl. E1966(V), § 42.

225 ÖStA/AdR, BMfl, MR 126/1948, 28.9.1948.

Die gewerbliche Arbeitsvermittlung wurde durch § 55 des reichsdeutschen Gesetzes über über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927 ab dem 1. Jänner 1931 verboten. Dieses Gesetz trat am 1. Jänner 1939 im annektierten Österreich in Kraft. Vgl. Clark, „Nichtgewerbliche Arbeitsvermittlung“, 31. Das AVAVG von 1927 war durch das Rechtsüberleitungsgesetz vom 1. Mai 1945 ins österreichische Recht übernommen worden und blieb bis zum Inkrafttreten des Arbeitsmarktförderungsgesetzes am 1. Jänner 1969 verbindlich. Vgl. Kap. 1.1.

226 Vgl. E1948(O)2, § 6, Abs. 3; § 21, Abs. 3; § 36.

“gegenüber kollegialen Behörden die wirksame Ausübung eines Weisungsrechtes durch das Bundesministerium nur schwer möglich ist”.²²⁷

Schließlich widersprach der Verfassungsdienst der Auffassung des Sozialministeriums, das die Verwaltungskommissionen und Verwaltungsausschüsse in die Tradition der Industriellen Bezirkskommissionen gestellt hatte. Diese Sichtweise treffe “insofern nicht voll zu, als diese industriellen Bezirkskommissionen sich lediglich mit der Arbeitslosenunterstützung beschäftigt haben, während nach dem vorliegenden neuen Entwurf den Arbeitsämtern und Landesarbeitsämtern die Arbeitsvermittlung, die Berufsberatung und die Arbeitslosenversicherung obliegen werden”.²²⁸

Die erste Geschäftsordnung der Industriellen Bezirkskommissionen, die laut Hülber am 14. Mai 1920 beschlossen worden war, berief die Industriellen Bezirkskommissionen “zur Leitung der Einrichtung der Arbeitslosenfürsorge” und bestimmte deren Wirkungsbereich “durch das Gesetz vom 24. März 1920, StGBI. Nr. 153, über die Arbeitslosenversicherung und durch die zur Durchführung dieses Gesetzes erlassenen Vollzugsanweisungen und Instruktionen”.²²⁹ Ungeachtet dessen dürften sich die Industriellen Bezirkskommissionen jedoch — vermutlich ab Mitte der 1920er Jahre — auch der Arbeitsvermittlung gewidmet haben. Für Wien wird 1928 festgehalten: “Die Aufgaben der Industriellen Bezirkskommission und der Arbeitsämter sind heute weit über das Ausmaß dessen hinausgewachsen, was ursprünglich für sie vorgesehen war. Ihre umfassende Wirksamkeit gibt der industriellen Bezirkskommission das Recht, sich Landesbehörde für Arbeitsvermittlung zu nennen.”²³⁰

Die Einwände der Minister der Volkspartei sowie der Arbeitgeber- und Arbeitgeberinnenvertreter und wohl auch die eigenen Bestrebungen nach Neuordnung der Materie — Minister Maisel hielt die Neuordnung für “äußerst

227 BKA ZI.: 76.963-2a/48, Information für den Herrn Bundeskanzler, 24.9.1948, 2; in: Ebenda. Laut Adamovich und Funk unterliegen “Kollegiale Verwaltungsorgane dem Weisungsprinzip gem. Art 20 Abs 1 B-VG.” Vgl. Adamovich/Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 323.

228 BKA ZI.: 76.963-2a/48, Information für den Herrn Bundeskanzler, 24.9.1948, 2; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 126/1948, 28.9.1948.

229 Hülber, *Werdegang*, 72.

230 *Industrielle Bezirkskommission*, 127.

dringlich”²³¹ — veranlassten das Sozialministerium mit dem Entwurf vom November 1948, von der kollegialen Verwaltung für die Arbeitsämter und Landesarbeitsämter Abstand zu nehmen und auch der paritätischen Besetzung der Kommissionen und Ausschüsse zuzustimmen.

Dieser Schritt erfolgte entgegen dem Wunsch von Arbeiterkammer und Gewerkschaftsbund, die an der kollegialen Behördenstruktur festhalten wollten.²³² Laut Minister Maisel hatten das Bundeskanzleramt, das Ministerium für Handel und Wiederaufbau und das Landwirtschaftsministerium gefordert, dass “den Verwaltungskommissionen im wesentlichen nur beratende Funktion zukommen und nur in einzelnen, im Gesetz festzulegenden Aufgaben eine Entscheidungsbefugnis eingeräumt werden soll”.²³³

In diesem Sinne wurde die dritte Fassung des Gesetzes zur Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter gestaltet, die im November 1948 dem Ministerrat vorgelegt wurde.

Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes erhob gegen diesen Entwurf keine Einwände mehr.²³⁴ Seine Befürchtungen, auf Grund eines Präzedenzfalles in der Arbeitsmarktpolitik könnte eine Verwaltungskonstruktion, in der die ArbeitnehmerInnen die Mehrheit hätten, auf weitere Felder ausgedehnt werden, waren durch die nunmehr gewählte Struktur mit paritätisch besetzten Organen zerstreut.²³⁵

Die Fassung des Organisationsgesetzes vom November 1948 sah folgende wesentlichen Änderungen vor:

Die Verwaltungskommissionen und Verwaltungsausschüsse sollten bei der Erfüllung der Aufgaben der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter mitwirken.²³⁶

“Die Geschäftsführung des Landesarbeitsamtes obliegt, soweit nicht einzelne Aufgaben den Verwaltungskommissionen übertragen sind, dem Direktor des

231 BMfsV Zl.: AV. III/102.181/1948, Vortrag an den Ministerrat, 24.8.1948, 9; in: ÖStA/AdR, BMfl, MR 123/1948, 31.8.1948.

232 Vgl. AKW, *Jahrbuch 1950*, 22.

233 BMfsV Zl. III/114.477-9/1948, Vortrag an den Ministerrat, 15.9.1948, 1; in: ÖStA/AdR, BMfl, MR 126/1948, 28.9.1948.

234 Vgl. BKA Zl. 80.871-2a/1948, Information an den Herrn Bundeskanzler, 12.11.1948, 2; in: ÖStA/AdR, BMfl, MR 133/1948, 16.11.1948.

235 Vgl. ebenda.

236 Vgl. E1948(O)3, § 5, Abs. 1.

Landesarbeitsamtes. Die Geschäftsführung des Arbeitsamtes obliegt, sofern nicht einzelne Aufgaben den Verwaltungsausschüssen übertragen sind, dem Leiter des Arbeitsamtes.“²³⁷

“Die näheren Bestimmungen über die Geschäftsführung der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter“²³⁸ sollten nun vom Sozialministerium erlassen werden.

Abgesehen von diesen Agenden, waren nun der Direktor²³⁹ und der Leiter²⁴⁰ dafür verantwortlich, die Aufgaben der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter wahrzunehmen — “soweit es sich nicht um Aufgaben handelt, die den Verwaltungskommissionen [oder den Verwaltungsausschüssen] zur Besorgung übertragen sind”.²⁴¹

Die Bestellung der Mitglieder der Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter, ihrer Obmänner und Stellvertreter, oblag nun dem Sozialministerium.²⁴² Die Direktor des Landesarbeitsamtes und sein Stellvertreter sowie der Leiter des Arbeitsamtes wurden weiterhin vom Sozialministerium bestellt.

Personen für diese Stellen vorzuschlagen, zählte nicht mehr zu den Aufgaben der gemeinsamen Verwaltungskommission. Nun wurde in einem neuen Paragraphen geregelt, dass der gemeinsamen Verwaltungskommission “das Recht [zu]steht”, für die Ernennung oder Entlassung dieser Personen “Vorschläge [...] zu erstatten”.²⁴³

In diesem Sinne wurde formuliert, dass der Sozialminister den Direktor des Landesarbeitsamtes “nach Einholung eines Vorschlags der gemeinsamen Verwaltungskommission”²⁴⁴ und den Leiter des Arbeitsamtes “nach Einholung eines Vorschlags der gemeinsamen Verwaltungskommission”²⁴⁵ bestellte.

Festgelegt wurde auch, dass die Verwaltungskommissionen ihre Aufgaben nach den vom Sozialministerium genannten Grundsätzen und Weisungen zu erfüllen

237 Ebenda, § 5, Abs. 2.

238 Ebenda, § 5, Abs. 3.

239 Vgl. E1949(O)3, § 20, Abs. 2.

240 Vgl. ebenda, § 28, Abs. 2.

241 E1948(O)3a, 3.

242 Vgl. E1948(O), § 21, Abs. 4.

243 Ebenda, § 14, Abs. 1.

244 Ebenda, § 20, Abs. 1.

245 Ebenda, § 28, Abs. 1.

hatten.²⁴⁶ Analog dazu waren die Verwaltungsausschüsse verpflichtet, ihre Aufgaben gemäß den Weisungen des Landesarbeitsamtes auszuführen.²⁴⁷

Schließlich erfolgte eine Änderung im Bereich des Aufsichtsrechts. Das Sozialministerium konnte weiterhin Beschlüsse der Verwaltungskommissionen aufheben, diese hatten jedoch kein Recht mehr, die Beschlüsse der Verwaltungsausschüsse aufzuheben. Dieses Recht stand nun dem Landesarbeitsamt zu.²⁴⁸ Die Zentralkommission,²⁴⁹ die Verwaltungskommissionen²⁵⁰ und die Verwaltungsausschüsse²⁵¹ wurden paritätisch besetzt.

Die Verwaltungskommissionen hatten ihre eigentliche Kompetenz eingebüsst, nämlich die Entscheidungsbefugnis, ebenso waren die Befugnisse der Verwaltungsausschüsse entscheidend beschnitten worden. Der Direktor des Landesarbeitsamtes und der Leiter des Arbeitsamtes waren nunmehr "beamtete Behördenleiter".²⁵² Das Sozialministerium hätte nach dem Entwurf vom November 1948 zusätzliche Kompetenzen erhalten, insbesondere die vom Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes gewünschten Befugnisse in Personalangelegenheiten.

Am 16. November 1948 beschloss der Ministerrat schließlich, die modifizierten Entwürfe über das Arbeitsvermittlungsgesetz, das Gesetz zur Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter sowie das Arbeitslosenversicherungsgesetz dem Parlament zur Behandlung vorzulegen.²⁵³ Am 24. November 1948 wurden die Vorlagen über das Organisationsgesetz, das Arbeitsvermittlungsgesetz und das Arbeitslosenversicherungsgesetz dem Ausschuss für soziale Verwaltung zugewiesen.²⁵⁴ In seiner Sitzung vom 3. Dezember 1948 beschloss der Sozialausschuss, diese Regierungsvorlagen "einem Unterausschuss"²⁵⁵ zuzuweisen, dem als Mitglieder die Abgeordneten der Volkspartei Karl Aichhorn, Alfred Maleta,

246 Vgl. ebenda, § 18, Abs. 1.

247 Vgl. ebenda, § 26, Abs. 1.

248 Vgl. ebenda, § 29.

249 Vgl. ebenda, § 32, Abs. 2.

250 Vgl. ebenda, § 6, Abs. 1.

251 Vgl. ebenda, § 21, Abs. 1.

252 BKA Zl. 80.871-2a/1948, Information an den Herrn Bundeskanzler, 12.11.1948, 2; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 133/1948, 16.11.1948.

253 Vgl. ÖStA/AdR, BMfI, MR 133/1948, 16.11.1948.

254 Vgl. Sten. Prot., 92. Sitzung, V. GP., 24.11.1948, 2550.

255 Parlamentskorrespondenz, 3. Dezember 1948, 2. Bogen; in: Ausschuss für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzung am 3. Dezember 1948.

Eugen Margaretha und Josef Rupp, die Abgeordneten der SPÖ Friedrich Hillegeist, Karl Krisch, Pius Schneeberger, Robert Uhlir sowie der Abgeordnete der KPÖ Viktor Elser angehörten. Der Abgeordnete der SPÖ Karl Kysela hatte die Funktion des Obmannes inne.²⁵⁶ Die Rubrik "Vertreter der Bundesregierung" der Präsenzliste weist für die anschließenden Sitzungen die Teilnahme weiterer Personen aus, die nicht vollständig ermittelt werden konnten. Josef Hammerl, Sektionschef der Sektion für Sozialpolitik im Sozialministerium, nahm jedenfalls an sämtlichen Beratungen teil.²⁵⁷

In der ersten Sitzung dieses Unterausschusses, die am 27.4.1949 stattfand, sollte als erster Punkt der Tagesordnung der Entwurf zum Organisationsgesetz behandelt werden. Im Anschluss daran standen der Entwurf zum Vermittlungsgesetz und schließlich der Entwurf zum Arbeitslosenversicherungsgesetz zur Diskussion. Diese Reihenfolge wurde nicht eingehalten, da in dieser Sitzung ein "Antrag auf Umreihung der Tagesordnung angenommen"²⁵⁸ worden war, demzufolge der Entwurf zum Arbeitslosenversicherungsgesetz an die erste Stelle der Agenda rückte. In den folgenden Sitzungen — die letzte fand am 23. Mai 1948 statt — wurde das Arbeitslosenversicherungsgesetz durchberaten und ein Jahr später im Parlament beschlossen.²⁵⁹ Die Entwürfe zum Arbeitsvermittlungsgesetz und zum Organisationsgesetz wurden hingegen nicht behandelt,²⁶⁰ sondern "zurückgestellt".²⁶¹

256 Vgl. Unterausschuß des Ausschusses für soziale Verwaltung zur Vorbereitung der Regierungsvorlagen 1948. Statt Pius Schneeberger wurde für den Unterausschuss ursprünglich die Abgeordnete der SPÖ Wilhelmine Moik genannt. Vgl. Parlamentskorrespondenz, 3. Dezember 1948, 2. Bogen; in: Ausschuß für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzung am 3. Dezember 1948. Zu den Biographien der genannten Abgeordneten vgl. <parlament.gv.at/WWER/> (23.10.2015).

257 Vgl. Unterausschuß des Ausschusses für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzungen vom 27. April 1949, 28. April, 29. April, 3. Mai, 4. Mai, 11. Mai und vom 23. Mai 1949.

258 Unterausschuß des Ausschusses für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzung vom 27. April 1949. Das Protokoll nennt keinen Antragsteller.

259 Vgl. Sten. Prot., 144. Sitzung, V. GP., 22.6.1949, 3269.

260 Während die Protokolle des Unterausschusses vom 28. April, 29. April, 3. Mai und 4. Mai 1949 noch die Entwürfe zum Arbeitsvermittlungsgesetz und zum Organisationsgesetz als Beratungsgegenstand nennen, erscheint in den Protokollen vom 11. und 23. Mai 1949 nur noch das Arbeitslosenversicherungsgesetz. Vgl. Unterausschuß des Ausschusses für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzungen vom 27. April 1949, 28. April, 29. April, 3. Mai, 4. Mai, 11. Mai und vom 23. Mai 1949.

261 Beilage 927, V. GP., 14.6.1949; 1.

Krempf und Thaler vermuten, dass über diese Entwürfe nicht beraten wurde, da sie — im Gegensatz zum Entwurf des Arbeitslosenversicherungsgesetzes — “nicht für vordringlich”²⁶² erachtet wurden. Zudem halten die beiden Autoren auch den Vorwurf der “Sabotage”, den der Abgeordnete Hartleb von der VdU²⁶³ am 6. Dezember 1950 während der Generaldebatte über das Bundesfinanzgesetz erhob, nicht für unbegründet. Diese “hätte darin bestanden, dass die Regierungsparteien im AsV [Sozialausschuss] ihren Einfluss geltend machten, um die Arbeit zurückzuhalten”.²⁶⁴ Plausibler scheint jedoch, dass die Ausschussmitglieder der ÖVP kein Interesse an Beratungen über die beiden Gesetzesvorlagen hatten und diese verhinderten.²⁶⁵

1.4 Die fortgesetzten Bestrebungen des Bundesministeriums für soziale Verwaltung zur rechtlichen Neuordnung der Arbeitsvermittlung und Organisation der Arbeitsämter und Landesarbeitsämter: Die Entwicklung bis 1950

Die beiden Entwürfe wurden im Parlament nicht weiter beraten, aber es bestand doch seitens der sozialistischen Parlamentsabgeordneten Interesse an den Gesetzesvorlagen. Am 1. Dezember 1949 richteten Abgeordnete der SPÖ an Bundesminister Maisel die Anfrage, “welche Hindernisse [...] für die Einbringung der Regierungsvorlagen der bereits den gesetzgebenden Körperschaften zugesandten Entwürfe [...] über das Arbeitsvermittlungsgesetz und das Gesetz der Organisation der Arbeitsämter” im Wege stünden, und machten auf “die heute bestehenden chaotischen Zustände aufmerksam, besonders auf dem Gebiet der ungeregelten Arbeitsvermittlung”.²⁶⁶ Minister Maisel wies in seiner Beantwortung auf einen weiteren Entwurf zum Arbeitsvermittlungsgesetz hin, nämlich jenen aus 1950, den er

262 Krempf/Thaler, *Arbeitsmarktverwaltung*, 240.

263 Vgl. <parlament.gv.at/WWER/> (23.10.2015). Der “Verband der Unabhängigen” (VdU) war die Vorgängerpartei der Freiheitlichen Partei Österreichs und bestand zwischen 1949 und 1956. Als “Wahlverband der Unabhängigen” (WdU) nahm sie an den Nationalratswahlen 1949 teil und erreichte 16 Mandate. Laut dem Historiker Karl Vocelka unterstützte die SPÖ die Gründung dieser Partei, die “das ehemalige deutschnationale Lager auffangen sollte”, da die SPÖ befürchtete, dass die “ehemaligen Nationalsozialisten für die ÖVP stimmen würden”. Vocelka, *Geschichte*, 320.

264 Krempf/Thaler, *Arbeitsmarktverwaltung*, 241.

265 Vgl. Sten. Prot., 122. Sitzung, XI. GP., 10.11. und 12.12.1968, 10313.

266 Sten. Prot., 5. Sitzung, VI. GP., 1.12.1949, Anfrage 18/J.

in Kürze dem Ministerrat vorlegen wolle. Außerdem habe er dem Ministerrat bereits eine neue Vorlage für ein Organisationsgesetz übergeben. Von dieser erwarte er, “dass die Beratungen im Ministerrat bald zu einem Abschluss gelangen und die Regierungsvorlage dem Nationalrat vorgelegt werden kann”.²⁶⁷ Diese Hoffnung sollte enttäuscht werden.

Den angesprochenen neuen, vierten Entwurf für ein Organisationsgesetz der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter hatte Minister Maisel am 29. November 1949 in den Ministerrat eingebracht.²⁶⁸ Dieser Entwurf entsprach im wesentlichen jenem vom November 1948, enthielt aber Änderungen, die durch das im Juni 1949 beschlossene Arbeitslosenversicherungsgesetz notwendig geworden waren.²⁶⁹ Der Entwurf wurde im Ministerrat nicht diskutiert, beschlossen wurde hingegen die Einrichtung eines Koordinationsausschusses, der die “noch bestehenden Differenzen [...] bereinigen”²⁷⁰ sollte. Als Ausschussmitglieder wurden vonseiten der Volkspartei die Minister für Finanzen sowie für Handel und Wiederaufbau und seitens der Sozialistischen Partei der Sozialminister sowie ein noch zu nominierender Minister bestimmt.²⁷¹

Die zügige Reaktion Minister Maisels auf die Verabschiedung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes zeigt, dass der Minister zu diesem Zeitpunkt noch von einer baldigen Gesetzwerdung der Materien Arbeitsvermittlung und Organisation ausging.

Im Juni 1950 legte Bundesminister Maisel dem Ministerrat neue Fassungen der Entwürfe zum Arbeitsvermittlungsgesetz und zum Organisationsgesetz vor.

Der Entwurf des Arbeitsvermittlungsgesetzes kam den Wünschen der Volkspartei, insbesondere jenen nach Einbeziehung der zu diesem Zeitpunkt von der

267 Sten. Prot., 9. Sitzung, VI. GP., 16.12.1949, Anfragebeantwortung 8/A.B. zu 18/J.

268 Vgl. ÖStA/AdR, BMfl, MR 183/1949, 29.11.1949.

269 Die Gemeinsame Verwaltungskommission sollte nun beispielsweise über die “Erlassung näherer Bestimmungen über die Gewährung der Notstandshilfe nach Maßgabe der vom Bundesministerium für soziale Verwaltung erlassenen Richtlinien” Beschlüsse fassen können. E1949(O), § 13, Abs. 5.

270 ÖStA/AdR, BMfl, MR 183/1949, 29.11.1949. Die angesprochenen Differenzen sind nicht inhaltlich spezifiziert.

271 Vgl. ebenda. Wer für den Ausschuss als weiteres Mitglied bestimmt wurde, konnte nicht geklärt werden.

Volkspartei geleiteten Ministerien, weiter entgegen als der Entwurf vom November 1948.

Beim Gegenstand Arbeitsvermittlung wurden folgende Änderungen vorgenommen: das Landwirtschaftsministerium erhielt für seinen Bereich ein Mitspracherecht bei der Abfassung der Weisungen über die Arbeitsvermittlung und Berufsberatung.²⁷²

Neu war zudem, dass die Berufe, für die entgeltliche Arbeitsvermittlung in Betracht kamen, taxativ aufgezählt wurden: Artisten, Schauspieler und Sänger sowie Orchestermusiker und Musiker, deren "Darbietungen von höherem künstlerischem Wert"²⁷³ sind. In der Verordnung sollten nun nicht mehr nur die Voraussetzungen für die entgeltliche und die unentgeltliche Arbeitsvermittlung festgelegt werden, sondern auch die Vorschriften zu deren Ausübung.²⁷⁴

Beim Gegenstand Aufgaben sollte die Arbeitsvermittlung und Berufsberatung nicht mehr nur den Erfordernissen der Wirtschaft Rechnung zu tragen, sondern auch "die Wünsche der Dienstgeber"²⁷⁵ berücksichtigen.

Schließlich entfielen beim Gegenstand Lenkung der Arbeitskräfte die umstrittenen Vorschriften über die Beschäftigung von Arbeitskräften während der Wiederaufbauphase und über die Erfassung des Arbeitskräfteangebots. Minister Maisel ging davon aus, dass diese Vorschriften der "Entwicklung des Arbeitsmarktes nicht mehr entsprechen"²⁷⁶ würden. Zudem betrafen die Ausnahmen von der Meldepflicht über offene Dienststellen nicht mehr "bestimmte Wirtschaftsgruppen"²⁷⁷ sondern "Gruppen von Dienstgebern".²⁷⁸ Dadurch wurden die Ausnahmen weiter gefasst, da sie nun auf Kleinbetriebe jedes Sektors bezogen werden konnten.²⁷⁹

Die Bestimmung über die Beschäftigung von Arbeitslosen wurde insofern verschärft, als sie nun auch auf Arbeiten bezogen wurde, "die mit öffentlichen Mitteln ausgeführt oder aus öffentlichen Mitteln gefördert werden [...]; das gleiche gilt für

272 Vgl. E1950(V), § 3, Abs. 1.

273 Ebenda, § 4, Abs. 2.

274 Ebenda, § 4, Abs. 4.

275 Ebenda, § 10, Abs. 1.

276 Vgl. BMfsV Zl. AV. III/106.777-9/50, Vortrag an den Ministerrat, betr. Arbeitsvermittlungsgesetz, 24.6.1950, 1; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 209/1950, 27.6.1950.

277 E1948(V)3, § 14, Abs. 2

278 E1950(V), § 13, Abs. 2.

279 Vgl. E1950(V)a, 6.

Arbeiten von Unternehmungen, deren Geschäftsteile sich zur Gänze oder zum überwiegenden Teile im Besitze von Gebietskörperschaften befinden”.²⁸⁰ Gleichzeitig wurde diese Verschärfung aber relativiert, da das Sozialministerium “im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesministerien”²⁸¹ durch Verordnung bestimmen konnte, “daß in bestimmtem Ausmaße nicht vom Arbeitsamt zugewiesene Arbeitskräfte beschäftigt werden”²⁸² konnten.

Der Entwurf zum Organisationsgesetz war vom Koordinationsausschuss in “mehreren Sitzungen”²⁸³ behandelt worden. Abgeändert wurde der Gegenstand Aufsichtsrecht; dadurch wurde die behördliche Struktur gestärkt. Gemäß der Fassung des Entwurfs von 1950 konnte das Sozialministerium nun “Beschlüsse der Verwaltungskommissionen der Landesarbeitsämter oder Beschlüsse der Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter aufheben”,²⁸⁴ das Landesarbeitsamt weiterhin “Beschlüsse der Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter”.²⁸⁵ Bis auf die Änderung entsprach der Entwurf von 1950 jenem vom November 1948.

Schließlich wurde beschlossen, ein Ministerkomitee bestehend aus dem Minister für Handel und Wiederaufbau und dem Sozialminister einzusetzen. Es sollte über die beiden Entwürfe zur Vermittlung und zur Organisation beraten. Die dort erzielte Einigung hätte den Rang eines Ministerratsbeschlusses. Sollten die Verhandlungen scheitern, wären die Entwürfe im folgenden Ministerrat erneut zu behandeln.²⁸⁶ Offenkundig kam eine Einigung zustande, da die Gesetzesvorlagen ohne weitere Änderungen und Diskussion den folgenden Ministerrat passierten²⁸⁷ und am 12. Juli 1950 dem Sozialausschuss des Nationalrats zugewiesen wurden.²⁸⁸

280 E1950(V), § 15.

281 Ebenda.

282 Ebenda.

283 BMfsV Zl. AV. III/106.776-9/50, Vortrag an den Ministerrat, betr. Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter, 24.6.1948, 1; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 209/1950, 27.6.1950.

284 Vgl. E1950(O), § 29.

285 Ebenda.

286 Vgl. ÖStA/AdR, BMfI, MR 209/1950, 27.6.1950.

287 Vgl. ÖStA/AdR, BMfI, MR 210/1950, 4.7.1950.

288 Vgl. Sten. Prot., 29. Sitzung, VI. GP., 12.7.1950, 946.

Der Sozialausschuss setzte die Gesetzesentwürfe jedoch erst eineinhalb Jahre später, am 13. Dezember 1951, auf seine Tagesordnung.²⁸⁹ Bei dieser Sitzung wurde beschlossen, zur Behandlung der beiden Gesetzesvorlagen einen Unterausschuss einzurichten. Diesem gehörten die folgenden Abgeordneten an: Erwin Altenburger, Rupert Roth,²⁹⁰ Franz Dworak,²⁹¹ Franz Grubhofer und Hans Sebinger von der Volkspartei, Karl Kysela, Franz Olah,²⁹² Anton Proksch,²⁹³ Rudolf Singer und die Abgeordnete Wilhelmine Moik von der Sozialistischen Partei und der Abgeordnete Thomas Neuwirth²⁹⁴ vom Wahlverband der Unabhängigen.²⁹⁵ Über die Tätigkeit dieses Unterausschusses liegen keine Protokolle vor und so kann davon ausgegangen werden, dass er nach seiner Einrichtung durch den Sozialausschuss jedenfalls bis zum Juli 1952 nie zusammentrat.

Am 9. Juli 1952 stand der Entwurf zum Arbeitsvermittlungsgesetz (jedoch nicht der zum Organisationsgesetz) erneut auf der Tagesordnung²⁹⁶ des

289 Parlamentskorrespondenz, 13. Dezember 1951, 20. Bogen, in: Ausschuß für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzung am 13. Dezember 1951.

290 Ruppert Roth war zwischen 1946 und 1969 Präsident der Wirtschaftskammer der Steiermark. Diesen Hinweis verdanke ich Frau Claudia Krainer, Präsidium der Wirtschaftskammer der Steiermark (E-mail vom 8.2.2016). 1947 war er Mitglied der österreichischen Delegation, die zur 30. Konferenz der ILO nach Genf reiste, auf der Österreich erneut in die ILO aufgenommen wurde. Vgl. Kap. 2, FN 105.

291 Franz Dworak war zwischen 1953 und 1961 Präsident der Bundeswirtschaftskammer. Vgl. <parlament.gv.at/WWER/> (23.10.2015).

292 Franz Olah war zwischen 1949 und 1957 Vorsitzender der Gewerkschaft der Bau- und Holzarbeiter. Diese Gewerkschaft spielte eine führende Rolle bei der Niederschlagung der Streikbewegung, nachdem als Folge des vierten Lohn-Preisabkommens eine starke Teuerung einsetzte. Vgl. Tálos, "Sozialpartnerschaft", 63. Vgl. auch Kap. 1.5. Zwischen 1959 und 1963 war Olah Präsident des ÖGB und zwischen März 1963 und September 1964 Innenminister. Vgl. <parlament.gv.at/WWER/> (23.10.2015).

293 Anton Proksch war zwischen 1946 und 1956 Generalsekretär des Österreichischen Gewerkschaftsbundes und zwischen 1956 und 1966 Sozialminister. Vgl. <parlament.gv.at/WWER/> (23.10.2015).

294 Zu den nicht angeführten Biographien der weiteren Ausschussmitgliedern vgl. <parlament.gv.at/WWER/> (23.10.2015).

295 Vgl. Unterausschuß des Ausschusses für soziale Verwaltung zur Vorbereitung der Regierungsvorlagen 1951.

296 Vgl. Ausschuß für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzungen vom 9. Juli 1952. Weshalb der Entwurf zum Organisationsgesetz nicht im Unterausschuss beraten werden sollte, konnte

Sozialausschusses. Dieser beschloss, dass der “bereits bestehende Unterausschuss für diesen Verhandlungsgegenstand [...] aktiviert”²⁹⁷ wird. Der Unterausschuss wurde allerdings verkleinert und zum Teil neu besetzt. Für die Volkspartei wurden nun Julius Raab,²⁹⁸ Erwin Altenburger, Franz Grubhofer und Hans Sebinger nominiert, für die Sozialistische Partei Franz Olah, Wilhelmine Moik, Friedrich Hillegeist als Obmann und Pius Schneeberger sowie der Abgeordnete Thomas Neuwirth vom Wahlverband der Unabhängigen.²⁹⁹ Sozialminister Maisel und Sektionschef Josef Hammerl nahmen gleichfalls an den Sitzungen des Unterausschusses teil.³⁰⁰ Der Unterausschuss tagte am 10. und am 14. Juli 1952.³⁰¹ Bei der zweiten und letzten Sitzung schlug Franz Olah vor, den Titel des geplanten Gesetzes zu ändern,³⁰² und der Ausschuss “einigt sich auf ‘Bundesgesetz vom ... betreffend Maßnahmen für von Arbeitslosigkeit betroffene Berufe’”.³⁰³ Laut Protokoll gab der Abgeordnete Hillegeist nach einer kurzen Unterbrechung der Sitzung, die auf Wunsch von Franz Olah stattgefunden hatte, folgende Erklärung ab: “Da eine Übereinstimmung über den § 1³⁰⁴ nicht erzielt werden konnte, betrachtet der Unterausschuss seine Arbeit für

nicht ermittelt werden. Vermutlich waren die Mitglieder der ÖVP an einer Beratung darüber nicht interessiert und konnten sich mit dieser Haltung durchsetzen.

297 Ebenda.

298 Julius Raab war 1945 Mitbegründer der Österreichischen Volkspartei, 1945–1964 Nationalratsabgeordneter, zwischen 1946 und 1953 sowie zwischen 1961 und 1964 Präsident der Bundeswirtschaftskammer, 1952–1960 Bundesparteiohmann, 1953–1961 Bundeskanzler und 1963 ÖVP-Kandidat für die Bundespräsidentenwahl. Vgl. <parlament.gv.at/WWER/> (23.10.2015).

299 Parlamentskorrespondenz, 9. Juli 1952, 5. Bogen; in: Ausschuß für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzungen vom 9. Juli 1952. Zu den nicht angeführten Biographien der weiteren Ausschussmitgliedern vgl. <parlament.gv.at/WWER/> (23.10.2015).

300 Vgl. Unterausschuß des Ausschusses für soziale Verwaltung, Protokolle über die Sitzungen vom 10. Juli 1952 und vom 14. Juli 1952.

301 Vgl. ebenda.

302 Vgl. Unterausschuß des Ausschusses für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzungen vom 14. Juli 1952.

303 Ebenda.

304 § 1 beschrieb den Wirkungsbereich wie folgt: “Dieses Gesetz regelt die Arbeitsvermittlung und Berufsberatung einschließlich der Lenkung der Arbeitskräfte und des Berufsnachwuchses; als Arbeitsvermittlung gilt auch die Lehrstellenvermittlung.” E1950(V).

beendet.“³⁰⁵ Im Anschluss daran informierte der Unterausschuss den “sofort zusammentretenden“³⁰⁶ Sozialausschuss über die gescheiterten Verhandlungen. Dieser nahm den Antrag von Obmann Anton Proksch, die “Beratungen [über das Arbeitsvermittlungsgesetz] zu vertagen, [...] einstimmig“³⁰⁷ an.

Es kann davon ausgegangen werden, dass der vorgeschlagene Titel den in § 1 festgelegten Wirkungsbereich des geplanten Gesetzes entscheidend abgeändert hätte, da nicht mehr die Arbeitsvermittlung Gegenstand des Gesetzes gewesen wäre, sondern Maßnahmen zur Verhütung von Arbeitslosigkeit. Worin die Differenzen über den Wirkungsbereich tatsächlich bestanden hatten, konnte nicht geklärt werden. In den folgenden Jahren wurden keine weiteren Beratungen über die beiden Gesetzesvorlagen aufgenommen; eine Behandlung im Plenum des Nationalrats fand daher nicht statt.³⁰⁸

1.5 Abschließende Betrachtung

Die beschriebenen Verhandlungen über die Gesetzesentwürfe zur Arbeitsvermittlung und Organisation der Verwaltungseinrichtungen führten zwar zu einer Übereinkunft zwischen den Regierungsmitgliedern im Ministerrat — anders kann die zweimalige Weiterleitung der Entwürfe in Form von Regierungsvorlagen an das Parlament wohl nicht erklärt werden. Es liegt jedoch nahe, dass das fehlende Interesse der Mitglieder der Volkspartei im Sozialausschuss des Nationalrates und seinem Unterausschuss sowohl 1948 als auch 1952 einer Verabschiedung der Entwürfe entgegenstand.

Der maßgebliche Grund, warum die Entwürfe zum Vermittlungsgesetz und zum Organisationsgesetz nicht Gesetzeskraft erlangten, lag darin, dass die überwiegende Mehrheit der Vertreter der Volkspartei und die Spitze der Arbeitgeber- und Arbeitgeberinnenvertreter die Gesetzesvorlagen nicht nur ablehnten, sondern auch in der Lage waren, ihre Ablehnung durchzusetzen. Lediglich Landwirtschaftsminister

305 Unterausschuß des Ausschusses für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzungen vom 14. Juli 1952.

306 Ebenda.

307 Parlamentskorrespondenz, 14. Juli 1952, 1. Bogen; in: Ausschuß für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzungen vom 14. Juli 1952.

308 Vgl. Sten. Prot., 122. Sitzung, XI. GP., 10., 11. und 12. 12. 1968, 10313.

Josef Kraus³⁰⁹ und Minister Altenburger,³¹⁰ der seit 1952 Vorsitzender der Fraktion christlicher Gewerkschaftler im ÖGB war, standen den Entwürfen positiv gegenüber. Das politische Gewicht der Volkspartei, und insbesondere das von Julius Raab, der einer der „einflußreichsten ÖVP-Politiker nach 1945 bis zum Beginn der sechziger Jahre“³¹¹ war, prägten die Ergebnisse der Auseinandersetzungen über die Entwürfe.

Entscheidend für die ablehnende Haltung großer Teile der Vertreter der Volkspartei sowie der Spitze der Bundeswirtschaftskammer waren die in den Entwürfen zur Arbeitsvermittlung vorgesehenen Regulierungs- und Interventionsmöglichkeiten, die auch eine Ausdehnung des staatlichen Einflusses auf die Arbeitsmarktpolitik bedeutet hätten.³¹² So wünschte das Handelsministerium — im Falle einer gesetzlichen Neureglung —, dass die Arbeitsvermittlung als konzessioniertes Gewerbe wieder gestattet werden sollte und trat in diesem Sinn „für die restlose Wiederherstellung des Zustandes vor 1938“³¹³ ein. Eine Zulassung der entgeltlichen Arbeitsvermittlung auf Basis einer Novelle zur Gewerbeordnung (wie jener von 1934, die während des Austrofaschismus gegolten hatte), hätte dem Staat die unmittelbare Aufsicht über die entgeltliche Vermittlung entzogen. Die Bundeswirtschaftskammer wandte sich lediglich gegen „die vollständige Auflösung der auf Gewinn gerichteten Arbeitsvermittlungseinrichtungen“.³¹⁴ Begründet wurde diese Einstellung seitens der Bundeswirtschaftskammer mit dem Argument, dass die staatliche Verwaltung in vielen Fällen „zu schwerfällig ist [und] es ihr an der notwendigen Beweglichkeit und Erfahrung fehlt“.³¹⁵ In ihrem Tätigkeitsbericht machte sie denn auch 1950 die geplante, weitgehend staatliche Arbeitsvermittlung für das

309 Vgl. die einleitenden Bemerkungen dieses Kapitels.

310 Minister Altenburger erklärte bereits während der Debatte im Ministerrat im August 1948, „daß wir zu einem Ende kommen müssen und ich bitte Minister Maisel, in diesem Sinne wirken zu wollen“. ÖStA/AdR, BMfI, MR 123/1948, 31.8.1948.

311 Tálos, „Sozialpartnerschaft“, 57.

312 Die Position der Industriellenvereinigung konnte nicht ermittelt werden. Sie war vom Sozialministerium weder zur Stellungnahme zum Vermittlungsgesetz (vgl. ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 136.971/47, GZ AV.III/136.971/9/1947) noch zur Stellungnahme zum Organisationsgesetz (vgl. ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ, 11,236/48, GZ AV. III/11.236/9/1948) eingeladen worden. In ihrem Periodikum *Die Industrie* konnten für den Zeitraum zwischen 1948 und 1951 gleichfalls keine Hinweise gefunden werden. Vgl. *Die Industrie*, Jg. 48–51.

313 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 120.839/48, GZ III/144.270-7/1948. Vgl. auch Kap. 1.2.3, FN 193.

314 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 120.839/48, GZ III/144.270-7/1948.

315 Vgl. BWK Sp 5.757/48, 15.11.1948, 1; in: Ebenda.

Scheitern des Entwurfs zum Arbeitsvermittlungsgesetz verantwortlich: “Beim Arbeitsvermittlungsgesetz war es die Frage der obligatorischen Arbeitsvermittlung, die eine Einigung verhinderte.”³¹⁶

Demgegenüber verlangte der Österreichische Arbeiterkammertag ein “Monopol für die Arbeitsämter zur Arbeitsvermittlung”,³¹⁷ während der Österreichische Gewerkschaftsbund in begründeten Ausnahmefällen eine entgeltliche Vermittlung akzeptierte, sofern die dafür in Frage kommenden Berufsgruppen im Gesetz im einzelnen genannt würden.³¹⁸ Wurden bei der Vermittlungsbefugnis für die unentgeltliche und die entgeltliche Vermittlung schließlich weiteren Ministerien Mitkompetenzen eingeräumt, so war dieses Zugeständnis des Sozialministers denkbar weit entfernt vom Wunsch des Handelsministeriums, die Arbeitsvermittlung als konzessioniertes Gewerbe wieder einzuführen.

Kontrovers waren auch die Auffassungen über die geplanten Lenkungsmaßnahmen, nämlich die Bestimmungen über die Meldepflicht über offene Stellen und über die Beschäftigung von Arbeitslosen bei öffentlich finanzierten Arbeiten. Das Handelsministerium und die Bundeswirtschaftskammer kritisierten diese scharf, der Österreichische Arbeiterkammertag und der Gewerkschaftsbund verlangten hingegen deren Ausweitung, hätten sie doch dem Sozialministerium die Möglichkeit eröffnet, Einfluss auf die Integration von Arbeitslosen (und Arbeitssuchenden) in den Arbeitsmarkt zu nehmen. Die vorgesehenen mobilitätsfördernden Maßnahmen waren zwar nicht umstritten, seien aber hier dennoch erwähnt, da sie unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Intervention am Arbeitsmarkt dem Sozialministerium erlaubt hätten, das Arbeitskräfteangebot zu beeinflussen.

Die ursprünglich geplante kollegiale Verwaltung mit einer Majorität der Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter zeugt vom Bestreben des Sozialministeriums, für diese Interessenvertreterinnen und Vertreter weitreichende Möglichkeiten zu eröffnen, die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik zu kontrollieren und

316 BWK, *Jahresbericht* 1950, 84. Den Ausdruck ‘obligatorische Arbeitsvermittlung’ verwendete 1948 auch der Österreichische Arbeiterkammertag. Vgl. Kap. 1.2.3, FN 164. Vermutlich wurde damit in beiden Fällen die öffentliche und kostenlose Arbeitsvermittlung bezeichnet.

317 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 11.236/48, GZ AV. III/11.236/9/1948.

318 Laut ÖGB-Bericht der Jahre 1945–1947 nahm der Gewerkschaftsbund “durch den Arbeiterkammertag [...] zu den für die zünftige Gestaltung des Arbeitsmarktes so wichtigen Gesetzesentwürfen Stellung”. ÖGB, *Tätigkeitsbericht 1945–1947*, 1/75. Vgl. auch Kap. 1.2.3.

auf sie Einfluss zu nehmen. Von diesem Vorhaben musste bereits 1948 Abstand genommen werden. Somit sah auch die Vorlage zum Organisationsgesetz, die im November 1948 dem parlamentarischen Sozialausschuss zugeleitet wurde, paritätisch besetzte Verwaltungsausschüsse und Verwaltungskommissionen vor. Da Krempl und Thaler diese Regierungsvorlage zum Ausgangspunkt ihrer Betrachtungen über den “Versuch einer gesetzlichen Neuauflage der Arbeitsmarktverwaltung”³¹⁹ nehmen, sprechen sie auch von “dem nach dem Zweiten Weltkrieg wiederbelebte[n] Paritätsprinzip”.³²⁰ Die geplante paritätische Besetzung der Ausschüsse und Kommissionen stand jedoch nicht am Beginn der Bestrebungen, sondern erfolgte auf Grund der massiven Kritik der Volkspartei, die sich gegen eine Majorität der Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter richtete.

Die unterschiedlichen Auffassungen der maßgeblichen Akteure über die wünschenswerte Reichweite staatlicher Arbeitsmarktpolitik waren mitentscheidend, weshalb Ende der 1940er/Anfang der 1950er Jahre keine Gesetze beschlossen wurden. Sie dürften aber auch dazu beigetragen haben, dass kein Grundkonsens über die Frage einer gesetzlichen Neuregelung der Arbeitsvermittlung und der Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter hergestellt werden konnte. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es zwischen den beteiligten Akteuren während der 1940er und 1950er Jahre keinen Grundkonsens über “gesamtwirtschaftliche Ziele”³²¹ gegeben hätte. Im Gegenteil, dieser Grundkonsens bildet für Tálos den Angelpunkt bei der Herausbildung der Sozialpartnerschaft während der ersten Hälfte der 1960er Jahre,³²² er bezog sich während der Wiederaufbauphase jedoch insbesondere auf die Regelung von Löhnen und Preisen;³²³ Fragen der Arbeitsmarktpolitik zählten nicht dazu.

Erst durch den 4. Bundeskongress des Gewerkschaftsbundes 1959 wurde der Grundkonsens auf sämtliche Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik ausgedehnt: “Die Gewerkschaften müssen heute Einfluß auf die gesamte wirtschaftliche und

319 Krempl/Thaler, *Arbeitsmarktverwaltung*, 237.

320 *Ebenda*, 238. Laut dem Arbeitslosenversicherungsgesetz von 1920 waren die Industriellen Bezirkskommissionen paritätisch besetzt. Vgl. StGBI. 153/1920, § 17, Abs. 2.

321 Tálos, “Sozialpartnerschaft”, 58.

322 Vgl. *ebenda*, 59.

323 Vgl. *ebenda*, 60.

soziale Entwicklung nehmen.³²⁴ In diesem Grundkonsens manifestierte sich die Ausrichtung der Gewerkschaftsführung am sogenannten gesamtwirtschaftlichen Interesse als Eckpfeiler ihrer kooperativ orientierten Politik. Diese zielte darauf, „Mitbestimmungsrechte [...] auf Bundesebene“³²⁵ zu erlangen. Instrument dafür sollte die dauerhafte Institutionalisierung bi- und tripartistischer Kooperationen werden. Jedenfalls bis im Jahre 1957 die Paritätische Kommission gebildet worden war, hatte sich die Gewerkschaftsspitze zu Lasten der Interessen ihrer Mitglieder — „bei Widerspruch vor allem seitens der kommunistischen Vertreter“³²⁶ — diese Art der Zusammenarbeit durch, wie Tálos formuliert, eine „Defensivstrategie in der Lohnpolitik“³²⁷ erkaufte. Die Orientierung am sogenannten gesamtwirtschaftlichen Interesse sollte zu Beginn der 1960er Jahre auch für die Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen zur Arbeitsvermittlung Bedeutung erlangen.

Zu den ersten Kooperationen zählte die 1947 errichtete Wirtschaftskommission, der die Arbeiterkammer, die Bundeswirtschaftskammer, die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern und der Gewerkschaftsbund angehörten. Sie verabschiedete in den Jahren 1947 bis 1951 jährlich vereinbarte Lohn- und Preisabkommen, die von der Regierung anerkannt wurden.³²⁸ Dass die kooperativ ausgerichtete Politik des Österreichischen Gewerkschaftsbundes manchmal auch auf die Ablehnung seiner Basis stieß, zeigte sich nach dem vierten Lohn-Preisabkommen 1950. Als Folge der drastischen Preiserhöhungen, denen wesentlich geringere Lohnerhöhungen gegenüberstanden, fanden Streikbewegungen statt, die durch Aktionen der „Regierung, Regierungsparteien, von Betriebsräten und des ÖGB gebrochen wurden“.³²⁹ Die Niederschlagung der Streikbewegung bedeutete auch, dass der Gewerkschaftsbund seine kooperativ ausgerichtete Politik zukünftig ungehindert praktizieren konnte.³³⁰

324 ÖGB, *Stellungnahme zur Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Kulturpolitik*, 5; als Beilage in: ÖStA/AdR, BMfJ GZ 13.497-5/59.

325 Klenner, *Gewerkschaften* Bd. 3, 2374.

326 Tálos, *Gestaltungsfaktor*, 20.

327 *Ebenda*.

328 Vgl. Tálos, „Sozialpartnerschaft“, 61.

329 *Ebenda*, 63.

330 Vgl. *ebenda*.

Auch das 1951 auf gesetzlicher Grundlage geschaffene und zeitlich befristete Wirtschaftsdirektorium³³¹ ist Kennzeichen des Grundkonsenses. Ihm gehörten neben dem Bundes- und dem Vizekanzler die Minister für Inneres, soziale Verwaltung, Finanzen, Land- und Forstwirtschaft, Handel und Wiederaufbau, Verkehr und verstaatlichte Betriebe sowie mit beratender Stimme die führenden Persönlichkeiten der Interessenvertretungen und der Präsident der Nationalbank an. Das Wirtschaftsdirektorium wurde im Zusammenhang mit einer Reihe von Wirtschaftslenkungsgesetzen errichtet und diente den einzelnen Ministerien zur Koordinierung der mit diesen Gesetzen verbundenen Maßnahmen.³³²

Laut Tálos ist das Wirtschaftsdirektorium ein Beispiel für die "Problematik einer Verrechtlichung der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Interessensvertretungen",³³³ da der Verfassungsgerichtshof das Gesetz über das Wirtschaftsdirektorium durch ein Erkenntnis von 1952 als verfassungswidrig erkannte und es demgemäß 1954 außer Kraft trat.³³⁴ Das Direktorium "sei ein verfassungsrechtlich nicht vorgesehenes Kollegialorgan; eine Bindung der Minister an seine Beschlüsse ließe sich nicht mit der Ministerverantwortlichkeit vereinbaren".³³⁵ Als Folgeerscheinung sieht Tálos "für die weitere Entwicklung [...] die Orientierung an Informalität",³³⁶ die charakteristisch für die Sozialpartnerschaft werden sollte. Beide Kooperationen, die Wirtschaftskommission und das Wirtschaftsdirektorium, blieben "zeitlich befristet und inhaltlich selektiv."³³⁷

Informelle Gespräche wurden, wie noch gezeigt wird, bereits im Rahmen der Auseinandersetzungen über die Entwürfe zum Arbeitsvermittlungs- und zum Organisationsgesetz geführt. Informell dürften aber auch die Gespräche im Unterausschuss des Sozialausschusses des Nationalrates am 14. Juli 1952 verlaufen sein. Offenkundig diskutierten die Mitglieder des Unterausschusses während der Sitzungsunterbrechung, die Franz Olah gewünscht hatte, entscheidende Fragen. Vermutlich handelte es sich dabei um Änderungen an den Bestimmungen über den Wirkungsbereich des Arbeitsvermittlungsgesetzes, die wohl

331 Vgl. Tálos, *Gestaltungsfaktor*, 24.

332 Vgl. Tálos, "Sozialpartnerschaft", 65.

333 Tálos, *Gestaltungsfaktor*, 24.

334 Vgl. Neuhauser, "Verbandsmäßige Organisation", 70.

335 Ebenda.

336 Tálos, "Auslaufmodell", 189

337 Vgl. ebenda, 188.

durch den nunmehr geplanten Titel “Bundesgesetz ... betreffend Maßnahmen für von Arbeitslosigkeit betroffene Berufe”³³⁸ notwendig geworden wären. Nicht geklärt werden konnte, ob das Ansinnen, den Titel und damit den Gegenstand des Entwurfs zum Arbeitsvermittlungsgesetz abzuändern, auf Julius Raab zurückging, der Mitglied dieses Ausschusses war und laut Aussagen von ÖVP-Minister einen “andere[n] Entwurf”³³⁹ für notwendig hielt.

Bei den zwischen Spitzenpolitikern geführten Verhandlungen beruhte die Bedeutung der Interessensvertretungen vornehmlich auf den Funktionen, die ihre Elite oftmals in Personalunion mit politischen Ämtern wahrnahm. Neben den bereits genannten Akteuren Minister Altenburger und Nationalrat Raab bekleidete Minister Maisel zwischen 1948 und 1959 das Amt des Vizepräsidenten des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, Handelsminister Kolb³⁴⁰ und Finanzminister Margaretha³⁴¹ waren beide Syndizi bei der Bundeswirtschaftskammer.

Die herangezogenen Materialien und Quellen legen auch nahe, dass 1948 keine Verhandlungen zwischen den Interessensvertretungen der Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnenvertreter und der Arbeitgeber- und Arbeitgeberinnenvertreter stattfanden, die über Gespräche ihrer Spitzenfunktionäre hinausgegangen wären. Stellungnahmen wurden jedoch von den Interessensvertretungen abgegeben³⁴² und Minister Maisel wies in seinem Vortrag an den Ministerrat auch darauf hin: “Die Stellungnahme der begutachtenden Körperschaften, und zwar vor allem der Bundeswirtschaftskammer einerseits und des Arbeiterkammertages andererseits [,] weichen vielfach [...] voneinander ab.”³⁴³ Es ist dennoch berechtigt, von einem Übergewicht individueller Akteure zu sprechen. Anders im Jahre 1950, als bei einer “im *Sozialministerium* [iO] stattgefundenen *Enquete* [iO]”³⁴⁴ die Vertreter des

338 Unterausschuß des Ausschusses für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzungen vom 14. Juli 1952.

339 ÖStA/AdR, BMfI, MR 209/1950, 27.6.1950.

340 Vgl. <parlament.gv.at/WWER/> (23.10.2015).

341 Vgl. ebenda.

342 Vgl. Kap. 1.2.3.

343 BMfsV ZI.: AV. III/102.181/1948, Vortrag an den Ministerrat, 24.8.1948, 1; in: ÖStA/AdR, MR, BMfI, 123/1948, 31.8.1948.

344 AK, *Jahrbuch 1950*, 22. Das AK-Jahrbuch spricht von “Dienstgebervertreter[n].” Da die Arbeiterkammer und der Gewerkschaftsbund explizit genannt werden, kann davon ausgegangen werden, dass es sich bei den Dienstgebervertretern um Funktionäre der Bundeswirtschaftskammer handelte.

Arbeiterkammertages, des Gewerkschaftsbundes und der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber den Gesetzesentwurf diskutierten.

In diesem Sinn kann die Rekonstruktion der ersten Bemühungen Ende der 1940er/Anfang der 1950er Jahre, eine gesetzliche Neuregelung der Arbeitsmarktpolitik zu schaffen, einen empirischen Beleg für die Forschungen von Tálos zur Genese der Sozialpartnerschaft nach 1945 bieten. Laut Tálos war “der Stellenwert der Kooperation auf Ebene der Interessensvertretungen in der Anfangsphase der Zweiten Republik vor allem durch die Mitverantwortung staatlicher Politik gekennzeichnet. Regierung und Parteien spielten — im Vergleich zu den sechziger und siebziger Jahren, in der Wirtschafts- und Sozialpolitik eine dominierende Rolle”.³⁴⁵

Die herangezogenen Quellen zeigen, dass im Fall der Auseinandersetzungen über die Entwürfe zum Arbeitsvermittlungs- und zum Organisationsgesetz der politische Einfluss der Volkspartei, insbesondere der von Julius Raab, bestimmend dafür war, dass die geplanten Gesetze nicht zustande kamen. Eine Reihe von Aussagen der Minister im Ministerrat im Juli 1950 belegen die Bedeutung von Julius Raab. Plädierte Innenminister Helmer von der SPÖ für eine Übersendung der Entwürfe an das Parlament, wandte Unterrichtsminister Hurdas von der Volkspartei dagegen ein: “Nach der mir zugekommenen Mitteilung ist ein anderer Entwurf notwendig.” Außenminister Gruber, gleichfalls von der Volkspartei, stimmte dem zu: “Ich habe von NR Raab dasselbe gehört.”³⁴⁶ Minister Maisel stellte fest: Nationalrat “Raab sagt mir immer ganz trocken: ‘Das brauchen wir nicht.’”³⁴⁷ und beschrieb seine Bedrängnis, indem er feststellte, dass Nationalrat Raab ihm gegenüber erkläre: “lassen Sie mich aus”, während Handelsminister Kolb und Finanzminister Margaretha, beide von der Volkspartei, ihn aufforderten: “Machen Sie sich das mit Raab aus.”³⁴⁸ Schließlich stellte der Sozialminister resigniert fest: “Ich habe mit Altenburger in Genf gesprochen, der ebenfalls für die Gesetze war. Aber gegen Raab richtet auch er nichts aus.”³⁴⁹ Weder Minister Altenburger, Spitzenvertreter der Christgewerkschaftler, noch Minister Maisel, Spitzenvertreter der sozialistischen

345 Tálos, “Sozialpartnerschaft”, 64.

346 ÖStA/AdR, BMfI, MR 209/1950, 27.6.1950.

347 Ebenda.

348 Ebenda.

349 Ebenda.

Gewerkschaft, vermochten also Nationalrat und Bundeswirtschaftskammerpräsident Raab von seiner ablehnenden Haltung abzubringen.

Der im August 1948 von Minister Maisel geäußerte Wunsch, nach einer Zustimmung des Ministerrates zu den Entwürfen könne “das Parlament das Weitere beraten und beschließen”,³⁵⁰ wurde schwer enttäuscht. Dass die ÖVP “absolut gegen die Entwürfe”³⁵¹ war, kommt in den Unterausschüssen des Sozialausschusses des Nationalrates 1949 und 1952 und im Sozialausschuss 1950 besonders deutlich zum Ausdruck. Im Unterausschuss, der 1949 tagte, wurden die Vorlagen zum Vermittlungs- und zum Organisationsgesetz von der Agenda des Ausschusses genommen und nicht beraten, obgleich davon ausgegangen werden kann, dass die Mitglieder der Sozialistischen Partei lebhaftes Interesse an ihrer Behandlung gehabt haben dürften. Der Sozialausschuss, dem die Gesetzesvorlagen im Juli 1950 zugewiesen worden waren, wünschte offenbar keine Beratungen, da er erst eineinhalb Jahre später einen Unterausschuss dazu einrichtete; dieser wiederum trat offenkundig nie zusammen. Dass der am 9. Juli 1952 tagende Sozialausschuss lediglich die Vorlage zum Arbeitsvermittlungsgesetz auf seine Agenda setzte, macht deutlich, wie gering das Interesse an der Vorlage zum Organisationsgesetz war. Das legt nahe, dass Beratungen über den Entwurf zum Organisationsgesetz unterbleiben sollten, was tatsächlich auch geschah. Der bei der Sitzung am 9. Juli 1952 wieder ins Leben gerufene Unterausschuss des Sozialausschusses beendete seine Arbeit, nachdem er nur zwei Mal über die Vorlage zum Vermittlungsgesetz beraten hatte. Auf die ablehnende Haltung der Volkspartei gegenüber den Entwürfen zum Arbeitsvermittlungsgesetz und zum Organisationsgesetz der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter wies der Abgeordnete der SPÖ, Kleiner, in der Debatte zum Arbeitsmarktförderungsgesetz vom Dezember 1968 hin:

“Schon im Jahre 1948 [...] wurde ein vom damaligen sozialistischen Sozialminister ausgearbeiteter Entwurf über ein Arbeitsvermittlungsgesetz als Regierungsvorlage in den Nationalrat eingebracht. Die Verabschiedung scheiterte am hartnäckigen Widerstand der ÖVP. Ein neuerlicher Entwurf ist am 12. Juli 1955 [*recte* 1950] in den Nationalrat eingebracht worden, wurde dem Sozialausschuß zugewiesen und scheiterte dort wieder am Widerstand der ÖVP.”³⁵²

350 ÖStA/AdR, BMfl, MR 123/1948, 31.8.1948.

351 ÖStA/AdR, BMfl, MR 209/1950, 27.6.1950.

352 Sten. Prot., 122. Sitzung, XI. GP., 10., 11. und 12.12.1968, 10313.

Das Scheitern der Bemühungen, ein Arbeitsvermittlungs- und ein Organisationsgesetz zu schaffen, bedeutete einen Rückschlag für den Sozialminister der sozialistischen Fraktion und die Vertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in ihrem Bestreben, die Materie Arbeitsmarktpolitik gesetzlich zu regeln und durch eine entsprechende Gestaltung der Bestimmungen auch Einfluss auf diese auszuüben. Die „ganz besondere Bedeutung“, die die Arbeiterkammer 1947 dem geplanten Arbeitsvermittlungsgesetz — wenn auch aus unmittelbarer Nachkriegsperspektive — für die „Wirtschaftslenkung“³⁵³ beimaß, sollte dieses nie erlangen.

353 AKW, *Jahrbuch* 1947, 37.

Exkurs 1: “Im Verwaltungswege:”¹ Die Errichtung von paritätisch besetzten Ausschüssen bei den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern 1946 — Wirrungen um ‘Selbstverwaltung’ und kollegiale Organe

Am 26. April 1946 verfügte das Staatsamt für soziale Verwaltung den Erlass III/8.842/7/1946 zur Errichtung von paritätisch besetzten Verwaltungsausschüssen bei den Landesarbeitsämtern und paritätisch besetzten Vermittlungsausschüssen bei den Arbeitsämtern.² Dieser Erlass wurde — in Verbindung mit zwei weiteren Erlassen — durch das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 18. Dezember 1959 wegen “nicht gehöriger Kundmachung”³ aufgehoben. Der Verfassungsgerichtshof gab dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 15. Juni 1960, um eine verfassungsrechtlich einwandfreie Regelung zu treffen. Den Anlass für das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs bot eine Beschwerde über die Verweigerung von Beschäftigungsgenehmigungen.⁴

Im Folgenden wird dieses Erkenntnis behandelt, wobei zu zeigen sein wird, dass der Begriff ‘Selbstverwaltung’, wie er innerhalb der sozialistischen Fraktion, von den sozialistischen Gewerkschaftlern und in der Literatur jedenfalls bis 1993 für den Bereich Arbeitsmarktpolitik verwendet wurde, in Wahrheit die kollegiale Behördenstruktur bezeichnet und daher von ‘Selbstverwaltung’ nicht gesprochen werden kann.

1 E1948(O)1a, 2.

2 ÖStA/AdR, StAfsV, GEZEI SA 12, GZ III/8.842/7/1946. Das Staatsamt für soziale Verwaltung hatte bereits im Dezember 1945 die Kammer für Handel, Gewerbe, Industrie, Geld- und Kreditwesen für Wien und Niederösterreich, die Landwirtschaftskammer für Wien und Niederösterreich und die Kammer für Arbeiter und Angestellte in Wien über die Errichtung von paritätischen Ausschüssen bei den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern informiert und um Vorschläge für die Bestellung von Mitgliedern für diese Ausschüsse gebeten. Vgl. ÖStA/AdR, StAfsV, GEZEI SA 12, GZ 51.367/II/4/1945.

3 VGH, Erkenntnis vom 18. Dezember 1959, Typoskript, 20. Dieses Dokument nennt sowohl den “Sachverhalt” als auch die “Entscheidungsgründe” des Erkenntnisses des VGH und umfasst 20 A4 Seiten. Im Unterschied dazu werden in der *Sammlung der Erkenntnisse und wichtigen Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofs* im Erkenntnis des VGH Nr. 3662. (18. Dezember 1959) nur die Entscheidungsgründe angeführt.

4 Vgl. VGH, Erkenntnis vom 18. Dezember 1959, Typoskript, 3. Zur Verweigerung der Beschäftigungsgenehmigungen vgl. weiter unten.

Der Erlass von 1946 wird zunächst vorgestellt, dann werden die Argumente des Verfassungsgerichtshofs nachgezeichnet, die zu seiner Aufhebung führten. Weiters wird gezeigt, wie das Bundesministerium für soziale Verwaltung 1959 gegenüber dem Verfassungsgerichtshof die Errichtung der paritätischen Ausschüsse durch das Staatsamt zu begründen suchte. Zudem werden die Erlässe vom 9. Jänner 1948⁵ und vom 20. Juni 1951⁶ dargestellt, die beide gleichfalls aufgehoben wurden und die Regelung zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen betrafen. Durch den Erlass von 1948 reagierte das Bundesministerium für soziale Verwaltung darauf, dass die Arbeitsplatzwechselverordnung außer Kraft trat. Auf Grund dieser war, so das Bundesministerium, „die Anwendung der Verordnung über ausländische Arbeitnehmer vom 23. Jänner 1933 [...], die noch in Geltung steht, entbehrlich“⁷ gewesen. Der Erlass von 1948 regelte nun das Genehmigungsverfahren zur Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften, das von den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern angewendet wurde. Die Praxis des Genehmigungsverfahrens, die der Verfassungsgerichtshof am Beispiel des noch zu beschreibenden Beschwerdefalls erläuterte, zeigt, dass die Verwaltungsausschüsse nicht — wie vom Sozialministerium 1959 erklärt — lediglich als Organe der Landesarbeitsämter bei unterschiedlichen Aufgaben mitwirkten,⁸ sondern selbstständig handelten.⁹ Der Erlass von 1951 ist von Interesse, da er deutlich macht, dass bereits zu diesem Zeitpunkt der Verfassungsgerichtshof beim Verfassungsgerichtshof beantragt hatte, einen Satz aus dem Erlass von 1948 „als gesetzwidrig aufzuheben“¹⁰ — ein Umstand, den das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs von 1959 nicht erwähnt.¹¹ Das Bundesministerium für soziale Verwaltung reagierte auf diesen Antrag des Verfassungsgerichtshofs, indem es den inkriminierten Satz des Erlasses von 1948 durch den Erlass von 1951

5 BMfsV, GZ III/147.367-7/1947, Schreiben an alle Landesarbeitsämter, 9.1.1948, in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 18.716/51, AV.III/87.625-7/51.

6 BMfsV, Z. III/74.050-7/1951, Schreiben an alle Landesarbeitsämter, ohne Datum, 1; in: Ebenda.

7 BMfsV, GZ III/147.367-7/1947, Schreiben an alle Landesarbeitsämter, 9.1.1948, 1; in: Ebenda.

8 Vgl. ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 2.031/59, GZ III/83.995-9/1959.

9 Vgl. VGH, Erkenntnis vom 18. Dezember 1959, Typoskript, 18.

10 BMfsV, Z. III/74.050-7/1951, Schreiben an alle Landesarbeitsämter, ohne Datum, 1; in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 18.716/51, AV.III/87.625-7/51.

11 Vgl. VGH, Erkenntnis vom 18. Dezember 1959, Typoskript, 10.

abänderte — jedoch ohne dadurch die vom Verwaltungsgerichtshof geforderte gesetzeskonforme Regelung zu schaffen.¹²

Im Anschluss daran wird auf der Grundlage des Entwurfs von 1946¹³ und jenem vom August 1948¹⁴ — beide betreffen die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter — die Vermutung diskutiert, dass das Staatsamt und das Bundesministerium für soziale Verwaltung beabsichtigten, die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter durch eine kollegiale Behördenstruktur zu regeln. Eben diese Struktur war laut dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs bei den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern durch die Erlasse weitgehend etabliert worden. Das Sozialministerium selbst sprach dabei von ‘Selbstverwaltung’ und begründete sein Vorhaben durch einen Bezug auf die Industriellen Bezirkskommissionen (ab 1918 bis 1935), die aus seiner Sicht in hohem Maße ‘Selbstverwaltungskörperschaften’ gewesen seien. Da diese Interpretation in den verwendeten Quellen, wie auch in der herangezogenen Literatur vielfach vorgefunden wurde, wird weiters nachgewiesen, dass es sich bei den Industriellen Bezirkskommissionen tatsächlich um Kollegialbehörden handelte.

Schließlich wird ausführlich dargelegt, in welcher Weise das Erkenntnis von 1959 für die Organisationsbestimmungen des Arbeitsmarktförderungsgesetzes von Bedeutung war.

1. Der Erlass des Staatsamtes von 1946 und die Erlasse des Bundesministeriums für soziale Verwaltung von 1948 und 1951

Mit dem Erlass von 1946¹⁵ wurden bei den Landesarbeitsämtern¹⁶ paritätisch besetzte Verwaltungsausschüsse und bei den Arbeitsämtern paritätisch besetzte

12 Vgl. ebenda.

13 Vgl. E1946(V).

14 Vgl. E1948(O)1.

15 Vgl. ÖStA/AdR, StAfsV, GEZEI SA 12, GZ III/8.842/7/1946.

16 Der Leiter des Landesarbeitsamtes Wien beklagte den seiner Meinung nach zu hohen Frauenanteil bei den Beschäftigten des Landesarbeitsamtes Wien. “Der Krieg hat überall der Frau Eingang verschafft. So habe ich 4/5 Frauen und 1/5 Männer vorgefunden. Die Geschäfte eines Arbeitsamtes sind restlos mit Frauen nicht zu führen. Man muß aus einem bestimmten Holz geschnitzt sein, um den Strapazen eines Parteienverkehrs standhalten zu können. Dazu

Vermittlungsausschüsse eingerichtet. Die Vertreter der Verwaltungs- und Vermittlungsausschüsse wurden von den Interessensvertretungen¹⁷ der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen vorgeschlagen. Im Falle der Verwaltungsausschüsse wurden sie vom Sozialminister, im Falle der Vermittlungsausschüsse vom Leiter des Landesarbeitsamtes ernannt. Den Vorsitz bei den Verwaltungsausschüssen führte der Leiter des Landesarbeitsamtes, bei den Vermittlungsausschüssen der Leiter des Arbeitsamtes.

Die Verwaltungsausschüsse hatten “bei allen in das Aufgabengebiet des Landesarbeitsamtes fallenden Angelegenheiten von grundsätzlicher und allgemeiner Bedeutung sowie bei wichtigen Einzelentscheidungen mitzuwirken”.¹⁸ Die Vermittlungsausschüsse waren berufen, “im Rahmen der vom Landesarbeitsamt erteilten Weisungen die zur Durchführung der Arbeitsvermittlung für den Sprengel erforderlichen Maßnahmen grundsätzlicher Art zu prüfen, vor allem aber an den Entscheidungen in wichtigen Einzelfällen mitzuwirken”.¹⁹ Zudem hatten beide Ausschüsse eine Reihe von Aufgaben zu übernehmen, die explizit genannt wurden. In Hinkunft sollten beide Ausschüsse “mit allen Angelegenheiten von weittragender Bedeutung zu befassen sein”.²⁰ Außerdem konnten beide Ausschüsse “ihnen obliegende Entscheidungen in gewissem Umfange auf den Leiter des Landesarbeitsamtes bzw. des Arbeitsamtes übertragen”.²¹

Die Erlässe vom 9. Jänner 1948 und vom 20. Juni 1951 betrafen die Regelung zur Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern — und in diesem Zusammenhang die Befugnisse zur Erteilung der Genehmigung. Anstoß für den Erlass vom 9. Jänner 1948 war, dass die Arbeitsplatzwechselverordnung mit 31. Dezember 1947 außer Kraft getreten war. Diese hatte laut Sozialministerium die Anwendung der reichsdeutschen Verordnung über ausländische Arbeitnehmer vom

eignen sich Männer besser.” Matr. 96/46, Protokoll über die konstituierende Sitzung des Verwaltungsausschusses beim Landesarbeitsamt Wien am 5. Juni 1946, 2–3; in: ÖStA/AdR, StAfsV, GZ III/30.787/1946, Sammelakt 12.

Zwischen 1945 und 1949 leitete Adolf Watzek das Landesarbeitsamt Wien. Vgl. Kremp/Thaler, *Arbeitsmarktverwaltung*, 329. Vgl. auch Kap. 1.2.3, FN 157.

17 Die einzelnen Interessensvertretungen werden nicht namhaft gemacht.

18 ÖStA/AdR, StAfsV, GEZEI SA 12, GZ III/8.842/7/1946.

19 Ebenda.

20 Ebenda.

21 Ebenda.

26. Jänner 1933 entbehrlich gemacht. Nun aber, so das Sozialministerium, sei “zur Vermeidung nachhaltiger Schädigungen des inländischen Arbeitsmarktes”²² diese Verordnung wieder anzuwenden, die Durchführung jedoch zu vereinfachen, und zwar indem die “Beschäftigungsgenehmigung und die Arbeitserlaubnis zusammengelegt und auf den Befreiungsschein verzichtet”²³ werde. Zur Beschäftigung eines ausländischen Arbeitnehmers sei nur noch die Beschäftigungsgenehmigung erforderlich. Das Sozialministerium änderte durch diesen Erlass nicht nur die Antragstellung, also ob es einer Beschäftigungsgenehmigung zusammen mit einer Arbeitserlaubnis oder nur einer Beschäftigungsgenehmigung bedurfte, sondern ebenso, wer befugt war, die Genehmigung zu erteilen und wer im Falle von Berufungen entscheiden konnte.

Während gemäß der reichsdeutschen Verordnung von 1933 der Vorsitzende des Landesarbeitsamtes über die Beschäftigungsgenehmigung ebenso wie über die Arbeitserlaubnis entschied,²⁴ lag diese Entscheidung nun bei den Verwaltungsausschüssen der Landesarbeitsämter, die für diese Aufgabe Unterausschüsse bilden konnten. Die Verwaltungsausschüsse konnten die Entscheidung auch den Arbeitsämtern²⁵ übertragen oder den Leiter des Landesarbeitsamtes ermächtigen.²⁶ Demgegenüber hatte der Vorsitzende des Landesarbeitsamtes laut der Verordnung von 1933 lediglich “mit Zustimmung des Präsidenten der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung”²⁷

22 BMfsV, GZ III/147.367-7/1947, Schreiben an alle Landesarbeitsämter, 9.1.1948, 1; in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 18.716/51, AV.III/87.625-7/51.

23 Ebenda. “Nach zehnjährigem ununterbrochenem Aufenthalt konnte für den Ausländer ein Befreiungsschein auf maximal zwei Jahre ausgestellt werden. Dieser ermöglichte die freie Wahl der Arbeitsstelle (ohne Beschäftigungsbewilligung) und des Ortes der Beschäftigung.” Wollner, “Die Reform”, 29. Vgl. DRGBI. 5/1933, §§ 17–18.

24 Für die Beschäftigungsgenehmigung vgl. DRGBI. 5/1933, § 6, Abs. 1. Für die Arbeitserlaubnis vgl. DRGBI. 5/1933, § 14, Abs. 1.

25 Ob es sich dabei um die Vermittlungsausschüsse oder die Leiter der Arbeitsämter handelte, konnte nicht geklärt werden.

26 Vgl. BMfsV, GZ III/147.367-7/1947, Schreiben an alle Landesarbeitsämter, 9.1.1948, 2; in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 18.716/51, AV.III/87.625-7/51.

27 DRGBI. 5/1933, § 6, Abs. 2.

die Entscheidung über Beschäftigungsbewilligung und Arbeitserlaubnis den Vorsitzenden der Arbeitsämter übertragen können.²⁸

Auch für den Fall von abschlägigen Entscheidungen und gegen diese gerichteten Berufungen übertrug der Erlass von 1948 den Verwaltungsausschüssen die Kompetenzen. So seien “ablehnende Entscheidungen dem Ausschuß [dem Verwaltungsausschuss] vorzubehalten” und die “Entscheidungen des Landesarbeitsamtes sind sowohl im Berufungsverfahren als auch dann, wenn die Entscheidung in erster Instanz getroffen wird, endgültig.”²⁹ Anders die Verordnung von 1933, wo der Ausländerausschuss beim Landesarbeitsamt zur Beschwerdeinstanz bei Entscheidungen des Vorsitzenden des Landesarbeitsamtes bestimmt war,³⁰ der Vorsitzende des Landesarbeitsamtes bei solchen des Vorsitzenden des Arbeitsamtes.³¹

Der Anstoß für den Erlass von 1951, der eine veränderte Version des Erlasses von 1948 darstellt, war laut Sozialministerium ein Antrag, den der Verwaltungsgerichtshof beim Verfassungsgerichtshof gestellt hatte.³² Der Verwaltungsgerichtshof forderte, die oben zitierte Bestimmung des Erlasses von 1948 — “Die Entscheidungen des Landesarbeitsamtes sind sowohl im Berufungsverfahren als auch dann, wenn die Entscheidung in erster Instanz getroffen wird, endgültig”³³ — “als gesetzwidrig aufzuheben”.³⁴ Aus den Akten des Bundesministeriums geht nicht hervor, von wem, auf welchem Weg und in welcher Form das Ministerium darüber informiert wurde. Die Forderung des Verwaltungsgerichtshofs bezog sich auf folgendes Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs:

28 Für die Beschäftigungsgenehmigung vgl. DRGBI. 5/1933, § 6, Abs. 2. Für die Arbeitserlaubnis vgl. DRGBI. 5/1933, § 14, Abs. 1.

29 BMfsV, GZ III/147.367-7/1947, Schreiben an alle Landesarbeitsämter, 9.1.1948, 2–3; in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 18.716/51, AV.III/87.625-7/51.

30 Vgl. DRGBI. 5/1933, § 8, Abs.1.

31 Ebenda, § 8, Abs. 2. Gegen die Entscheidung des Vorsitzenden des Landesarbeitsamtes entschied wiederum der Ausländerausschuss des Landesarbeitsamtes. Vgl. ebenda.

32 Vgl. BMfsV, Z. III/74.050-7/1951, Schreiben an alle Landesarbeitsämter, ohne Datum, 1; in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 18.716/51, AV.III/87.625-7/51.

33 BMfsV, GZ III/147.367-7/1947, Schreiben an alle Landesarbeitsämter, 9.1.1948, 2–3; in: Ebenda.

34 BMfsV, Z. III/74.050-7/1951, Schreiben an alle Landesarbeitsämter, ohne Datum, 1; in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 18.716/51, AV.III/87.625-7/51.

Das Arbeitsamt Bau-Holz in Wien wies im November 1948 einen Antrag auf Beschäftigung einer ausländischen Arbeitskraft, der durch die “Bauunternehmung T. & Z.”³⁵ eingebracht worden war, “unter Hinweis auf den Erlaß des Bundesministeriums für soziale Verwaltung vom 9. Jänner 1948, III/147.367/7/1947”³⁶ ab, worauf die Bauunternehmung beim Landesarbeitsamt Wien Beschwerde einlegte, der dortige Verwaltungsausschuss diese Beschwerde jedoch “mit dem Bescheid vom 31. Dezember 1948”³⁷ zurückwies. Die Bauunternehmung wandte sich deshalb an den Verfassungsgerichtshof. Dieser kam zu folgendem Schluss: “Die Beschwerde war [...] als unbegründet abzuweisen. Ob eine Rechtsverletzung anderer Art durch den angefochtenen Bescheid erfolgt ist, wird der Verwaltungsgerichtshof zu entscheiden haben, dem die Beschwerde [...] abzutreten war.”³⁸ Dieser erkannte offenkundig eine Rechtsverletzung, nämlich in der oben zitierten Bestimmung aus dem Erlass von 1948, und dürfte aus eben diesem Grund den Antrag beim Verfassungsgerichtshof gestellt haben. Der Verfassungsgerichtshof war mithin bereits 1951 über den als gesetzwidrig aufzuhebenden Satz informiert. In seinem Erkenntnis von 1959 findet dieser Umstand keine Erwähnung. Auch werden die Bestimmungen des Erlasses von 1948 zur Entscheidung über die Beschäftigungsgenehmigung nicht erwähnt, jene also, denen der als gesetzwidrig erkannte Satz entnommen ist. Detailliert ausgeführt werden lediglich die Bestimmungen zur Antragstellung. Demgegenüber werden die Bestimmungen des Erlasses von 1951 über die Entscheidung zur Beschäftigungsgenehmigung ausführlich beschrieben.

Gemäß seinem Antrag hielt der Verwaltungsgerichtshof, so das Bundesministerium für soziale Verwaltung in einem Schreiben an alle Landesarbeitsämter, die Bestimmung [dh den Satz] des Erlasses von 1948 “deswegen für gesetzeswidrig, weil sie gegenüber [...] der Verordnung [...] vom 23. Jänner 1933 [...] gesetzesändernde Wirkung hat”.³⁹ Das Bundesministerium für soziale Verwaltung war der Ansicht, dass die vom Verwaltungsgerichtshof vertretene “Auffassung rein formal gesehen richtig ist”, und entschied, “die gegenständliche

35 Erkenntnis des VGH vom 28.6.1949, Nr. 1817, B28/48, 216.

36 Ebenda.

37 Ebenda.

38 Ebenda, 218.

39 BMfsV, Z. III/74.050-7/1951, Schreiben an alle Landesarbeitsämter, ohne Datum, 1; in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 18.716/51, AV.III/87.625-7/51.

Bestimmung des Erlasses aufzuheben und verfahrensmäßig den Zustand herzustellen, der der Verordnung entspricht”.⁴⁰ Dieses Vorhaben schlug fehl.

Durch den Erlass von 1951, der ein verordnungskonformes Verfahren gewährleisten sollte, erteilten die Beschäftigungsgenehmigung nun in erster Instanz die Arbeitsämter.⁴¹ War für diese Entscheidung ein Überblick über den ganzen Landesarbeitsamtsbezirk erforderlich, konnte der Verwaltungsausschuss des Landesarbeitsamtes diese Kompetenz “im allgemeinen oder in Einzelfällen dem Leiter des Landesarbeitsamtes übertragen”.⁴² Die neuen Berufungsbestimmungen legten fest, dass “gegen ablehnende Entscheidungen des Arbeitsamts, ebenso gegen ablehnende Entscheidungen des Leiters des Landesarbeitsamtes [...] die [...] einzubringende Berufung an den Verwaltungsausschuss beim Landesarbeitsamt zulässig”⁴³ ist, der für diese Aufgabe Unterausschüsse bilden konnte. Somit regelte der Erlass von 1951 die Frage, wer die Beschäftigungsgenehmigung erteilen konnte und wer als Berufungsinstanz fungierte, weiterhin anders als die Verordnung von 1933.

2. Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom Dezember 1959

Mit diesen beiden Tatsachen sah sich 1959 der Verfassungsgerichtshof konfrontiert, nachdem der Verwaltungsausschuss des Landesarbeitsamtes Kärnten Elisabeth Charlotte Lach-Verdino, der Besitzerin des Hotel Moser in Klagenfurt, eine zweimonatige Beschäftigungsgenehmigung für vier italienische Musiker nicht genehmigt hatte und diese den abschlägigen Bescheid beim Verfassungsgerichtshof bekämpfte.⁴⁴ “Im Zuge der Beratungen über die Beschwerde”, so der Verfassungsgerichtshof in seiner Darstellung des Sachverhalts, “sind nun Bedenken gegen die drei Erlässe des Bundesministeriums für soziale Verwaltung

40 Ebenda.

41 Vgl. ebenda. Es konnte nicht geklärt werden, ob diese Kompetenz die Vermittlungsausschüsse oder die Leiter der Arbeitsämter innehaben sollten.

42 BMfsV, Z. III/74.050-7/1951, Schreiben an alle Landesarbeitsämter, ohne Datum, 1; in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 18.716/51, AV.III/87.625-7/51.

43 Ebenda.

44 Vgl. VGH, Erkenntnis vom 18. Dezember 1959, Typoskript, 3.

aufgetaucht”,⁴⁵ die zur Prüfung dieser Erlässe führten. In seinem Erkenntnis kam der Verfassungsgerichtshof zu dem Schluss, dass die drei Erlässe als Verordnungen zu werten seien,⁴⁶ und zwar als Rechtsverordnungen⁴⁷ und nicht als Verwaltungsverordnungen, da sie “auch die Rechtsstellung von dritten Personen bestimmen”.⁴⁸ Die Erlässe, die “über einen innerdienstlichen Bereich hinausgehen, sind — weil nicht im Bundesgesetzblatt veröffentlicht — wegen nicht gehöriger Kundmachung gesetzeswidrig”.⁴⁹ Der Verfassungsgerichtshof präziserte: “Unentscheidend ist es, ob die in Prüfung gezogenen Bestimmungen etwa zum Teil den Charakter einer Verwaltungsverordnung tragen, denn auch bei Verordnungen, die nur zum Teil Rechtsverordnungen sind, muss die Verlautbarung im Bundesgesetzblatt erfolgen (vgl. Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs Slg.Nr. 2715/1954).”⁵⁰

Darüber hinaus prüfte der Verfassungsgerichtshof, “ob die Erlässe [...] mit der Gesetzeslage in Einklang stehen”.⁵¹ Dabei nahm er auch Bezug auf die Stellungnahme des Bundesministeriums für soziale Verwaltung, mit der das Ministerium seine Sicht der Dinge darlegte.⁵² Das Ministerium erklärte:

“Durch den Erlaß des Reichsarbeitsministers vom 10. November 1933, IV-a 20.015/33 (RArbBl. S.I, 288), sind alle Befugnisse, die nach dem AVAVG [Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenverfassungsgesetz von 1927] den Verwaltungsausschüssen der Landesarbeitsämter und Arbeitsämtern zustehen, auf den Präsidenten der Reichsanstalt übertragen worden und gingen durch den Erlaß des Reichskanzlers vom 21.12.1938, DRGBI. I, S. 1892 (GBI. Ö. Nr. 37/1939), auf den Reichsarbeitsminister über. Die Aufgaben und Befugnisse, die ursprünglich den Verwaltungsausschüssen oblagen, obliegen daher nunmehr dem Bundesministerium für soziale Verwaltung. Die Ausschüsse selbst, durch den Erlaß vom 10. November 1933 ihrer Aufgaben und Befugnisse entkleidet, haben damit zu bestehen aufgehört, wodurch die Bestimmungen im AVAVG [von 1927] und in den auf Grund des AVAVG

45 Ebenda.

46 Vgl. ebenda, 7.

47 Vgl. ebenda.

48 Ebenda.

49 Ebenda, 16.

50 Ebenda.

51 Ebenda.

52 Vgl. ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 2.031/59, GZ 83.995-9/1959.

erlassenen Vorschriften — hiezu zählt die Verordnung über ausländische Arbeitnehmer vom 23. Jänner 1933 —, die Verwaltungsausschüsse voraussetzen, unanwendbar geworden sind.”⁵³

Der Verfassungsgerichtshof stellte dazu fest, dass “dieser Darlegung [...] nicht entgegengetreten”⁵⁴ wird, zog jedoch folgenden Schluss:

“Wenn nun solcherart feststeht, dass die nunmehrige Schaffung von Verwaltungsausschüssen und Vermittlungsausschüssen nicht an die Bestimmungen des AVAVG [von 1927] anknüpfe, so stellen die besagten Erlässe keine Durchführungsbestimmungen zu gesetzlichen Regelungen dar. Sie erweisen sich auch inhaltlich als gesetzwidrig, weil sie der gesetzlichen Deckung entbehren.”⁵⁵ Den Erlass von 1946 erklärte das Bundesministerium für soziale Verwaltung mit dem Argument der Neuorganisation der Ämter.

“Bei der mit Erlaß vom 26. April 1946, Z.8.842/III/7/1946, verfügten Errichtung von Verwaltungsausschüssen bei den Landesarbeitsämtern, und von Vermittlungsausschüssen bei den Arbeitsämtern handelt es sich keineswegs um die Einrichtung neuer Behörden, sondern es wurde lediglich die interne Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter neu gestaltet. [...] Diese Ausschüsse handeln nicht selbständig, sondern sind nur berufen, bei der Erfüllung der Aufgaben der genannten Ämter mitzuwirken, in deren Namen sie tätig sind.”⁵⁶

Der Verfassungsgerichtshof teilte diese Ansicht nicht. So sei “es offenkundig unrichtig, dass die Ausschüsse (Verwaltungs- und Vermittlungsausschüsse) nicht selbständig handeln, sondern nur berufen seien, bei der Erfüllung der Aufgaben der Landesarbeitsämter mitzuwirken, denn die Verwaltungsausschüsse entscheiden in

53 Ebenda. Möglich geworden war diese Kompetenzenübertragung durch die “Verordnung des Reichspräsidenten über Maßnahmen auf dem Gebiete der Finanzen, der Wirtschaft und der Rechtspflege vom 18. März 1933, Kapitel XIX, Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung”. DRGBI. 23/1933. Hier heißt es: “Der Reichsarbeitsminister ist ermächtigt, Befugnisse der Organe und Ausschüsse der Reichsanstalt [...] bis auf weiteres auf den Präsidenten der Reichsanstalt zu übertragen.” Ebenda. Vgl. auch Schmuhl, *Arbeitsmarktpolitik*, 223. Schmuhl beschreibt die Verordnung vom 18. März 1933 und den Erlass vom 10. November 1933 als gezielte Maßnahmen der Nationalsozialisten, mit deren Hilfe zwischen 1933 und 1934 die Verwaltungsstruktur der Reichsanstalt zerschlagen wurde. Vgl. Schmuhl, *Arbeitsmarktpolitik*, 223–224.

54 VGH, Erkenntnis vom 18. Dezember 1959, Typoskript, 17.

55 Ebenda.

56 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 2.031/59, GZ 83.995-9/1959.

der Materie der Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern als Berufungsbehörde".⁵⁷ Schließlich brachte der Verfassungsgerichtshof die Frage der Behördenorganisation auf den Punkt:

"In Wahrheit haben die Erlässe eine monokratische Behördentype im weiten Umfang in eine Kollegialbehörde verwandelt. Die Erlässe haben überdies, indem sie gegen Entscheidungen des Leiters des Landesarbeitsamtes einen Rechtszug an den beim Landesarbeitsamt bestellten Verwaltungsausschuss eröffneten, das Landesarbeitsamt in zwei instanzmässig gegliederte Behörden aufgespalten. Damit ist eine neue Behördentype geschaffen worden, was nur durch Gesetz erfolgen kann."⁵⁸

In welchem Umfang nun die, vom Verfassungsgerichtshof monierte Umwandlung in eine Kollegialbehörde⁵⁹ tatsächlich stattgefunden hatte, konnte nicht geklärt werden. Die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter als Kollegialbehörden zu konstituieren, war aber offensichtlich das Ziel des Bundesministeriums für soziale Verwaltung gewesen. Deutlich wird dies sowohl im Abschnitt "Behörden und Verfahren"⁶⁰ des Entwurfes von 1946 als auch in den Gesetzesentwürfen zur Organisation der Landesarbeitsämter vom August und September 1948.⁶¹

Im Entwurf von 1946 waren mit der Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung die "Landesarbeitsämter und die ihnen unterstellten Arbeitsämter unter der Leitung und Aufsicht des Bundesministeriums für soziale Verwaltung"⁶² betraut. Weiter heisst es: "Die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter sind kollegiale Behörden und Ämter des Bundes. Sie bestehen aus dem leitenden Ausschuss einerseits und aus dem Büro andererseits."⁶³ "Als leitender Ausschuss [...]

57 VGH, Erkenntnis vom 18. Dezember 1959, Typoskript, 18.

58 Ebenda.

59 Nach Ludwig K. Adamovich und Bernd Christian Funk sind "monokratische Organe [...] durch die Zuständigkeit eines einzigen Amtswalters zur Willensbildung gekennzeichnet. Kollegiale Organe bestehen aus mehreren Amtswaltern, deren gemeinschaftliche Willensbildung zur Gesamtentscheidung des Organs führt." Adamovich/Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 323.

60 E1946(V), Abschnitt VII. Behörden und Verfahren, §§ 21–28.

61 Vgl. E1948(O)1 und E1948(O)2. In diesen beiden Entwürfen sollten die Ausschüsse nicht paritätisch besetzt werden, sondern für die Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnenvertreter war eine Majorität vorgesehen. Zur Frage von Parität und Majorität vgl. Kap. 1.2.2 und 1.3.2.

62 E1946(V), § 21, Abs. 1.

63 Ebenda, § 21, Abs. 2.

wird bei jedem Landesarbeitsamt ein Verwaltungsausschuß und bei jedem Arbeitsamt ein Vermittlungsausschuß errichtet.“⁶⁴

Laut Organisationsentwurf vom August 1948 unterstanden “die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter [...] der Aufsicht des Bundesministeriums für soziale Verwaltung”.⁶⁵ Im Entwurf war eine Organisation gewählt worden, “derzufolge die Leitung der Landesarbeitsämter in die Hände von aus Vertretern der Dienstgeber und Dienstnehmer zusammengesetzten Verwaltungskommissionen gelegt ist”.⁶⁶ Zudem hatten die Verwaltungskommissionen “die Diensthöhe über die Bediensteten der Landesarbeitsämter und der Arbeitsämter”⁶⁷ inne. Die gleichen Vorschriften sah der Entwurf zur Organisation vom September 1948 vor.⁶⁸

Weiters war ja geplant, den Ausschüssen in Zukunft weitreichende Agenden zu übertragen.⁶⁹ Darüber hinaus hatte das Staatsamt im Dezember 1945 den geplanten Erlass mit dem Wunsch begründet, Ausschüsse, “wie sie vor der Machtergreifung durch den Nationalsozialismus in Österreich bestanden haben, wieder ins Leben” zu rufen und auf diesem Weg “den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen die Möglichkeit entsprechender Mitarbeit an den Aufgaben der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter einzuräumen”.⁷⁰ Bei diesen vom Staatsamt genannten Ausschüssen handelte es sich um die Industriellen Bezirkskommissionen,⁷¹ die Kollegialbehörden

64 Ebenda, § 22, Abs. 1.

65 E1948(O)1, § 1, Abs. 2.

66 BMfsV Zl. III/114.477-9/1948, Vortrag an den Ministerrat, 15.9.1948, 1; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 126/1948, 28.9.1948.

67 Ebenda.

68 Vgl. E1948(O)2.

69 Vgl. ÖStA/AdR, StAfsV, GEZEI SA 12, GZ III/8.842/7/1946.

70 ÖStA/AdR, StAfsV, GEZEI SA 12, GZ 51.367/III/4/1945.

71 “Der vorliegende Entwurf schließt sich im wesentlichen an die Regelung, die vor 1935 bestanden hat, an. [...] Zu diesem Zweck werden bei den Landesarbeitsämtern Verwaltungskommissionen errichtet. [...] Die Vorsitzenden der Verwaltungskommissionen werden, wie seinerzeit bei den Industriellen Bezirkskommissionen vom Bundesminister für soziale Verwaltung aus dem Kreis der Mitglieder bestellt.” E1948(O)1a, 2–3. Die Industriellen Bezirkskommissionen bildeten zwischen 1918 und 1935 in Österreich die Organisationsform der Arbeitsmarktverwaltung. Sie wurden durch Vollzugsanweisung vom 4. November 1918 (StGBI. 18/1918) eingesetzt und durch das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz 1935 (BGBl. 107/1935) außer Kraft gesetzt. Vgl. Clark, “Nichtgewerbliche Arbeitsvermittlungseinrichtungen”, 36–43. Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 3–4. Neben den Industriellen Bezirkskommissionen wurden Landesstellen für

gewesen waren, wie weiter unten gezeigt wird. Wenn das Staatsamt und danach das Bundesministerium für soziale Verwaltung hier versuchten, eine Kollegialbehörde einzurichten, kann das als Versuch verstanden werden, den Einfluss der Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnenvertreter sicherzustellen, auch dann, wenn die ÖVP den Posten des Sozialministers besetzen würde. Sozialistische Sozialpolitiker und die sozialistische Gewerkschaft favorisierten diesen Verwaltungstyp auch noch 1968,⁷² da eine kollegiale Behördenstruktur — im Gegensatz zu einer monokratischen mit einer entscheidungsbefugten Person in Leitungsfunktion — für die Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter und die Arbeitgeberinnen- und Arbeitgebervertreter vergleichsweise größere Einflussmöglichkeiten gewährleistete.

Keine Kollegialbehörde, sondern eine nach Adamovich und Funk “(atypische) Erscheinungsform der Selbstverwaltung”⁷³ dürfte einzig der Entwurf der sozialistischen Gewerkschaftler von 1966 vorgesehen haben.⁷⁴ Die dort konzipierte Bundesanstalt, deren “Form der Selbstverwaltung [...] weitgehend jener der Sozialversicherung nachgebildet”⁷⁵ wurde, gliederte sich in eine Hauptstelle, die Landesarbeitsämter und die Arbeitsämter. Sie wurde als “Körperschaft des öffentlichen Rechts” entworfen und sollte über Rechtspersönlichkeit verfügen.⁷⁶

Arbeitsvermittlung bis 1920 weitergeführt. Vgl. Clark, “Nichtgewerbliche Arbeitsvermittlungseinrichtungen”, 39.

72 Vgl. Sten. Prot., 122. Sitzung, XI. GP., 10., 11. und 12. 12. 1968, 10278. Wie in Kapitel 3.4 gezeigt wird, sprachen sich christliche Gewerkschaftler und Gewerkschaftlerinnen wie Karl Kummer und Grete Rehor für die Hoheitsverwaltung aus, obgleich auch sie Sympathie für eine kollegiale Verwaltung hegten. Die Unterordnung sozialpolitischer unter wirtschaftspolitische Zielsetzungen dürfte dabei eine Rolle gespielt haben. Vgl. Kap. 3.4.

73 Adamovich/Funk, *Verwaltungsrecht*, 353. Über diese Form der Selbstverwaltung verfügt nach Adamovich und Funk die Sozialversicherung, deren Aufgaben größtenteils von “eigenen juristischen Personen öffentlichen Rechts (Träger der Sozialversicherung) [besorgt werden], die vom Gesetzgeber als ‘Körperschaften öffentlichen Rechts’ bezeichnet werden [...], obgleich sie nach ihrer Aufgabenstellung und Struktur eher den Anstalten zuzurechnen wären”. Gegen den Körperschaftsstatus spricht vor allem”, so Adamovich und Funk weiter, “daß die im Sozialversicherungsträger zusammengefaßten Pflichtversicherten keinen unmittelbaren Einfluß auf die Bestellung der Organe des Versicherungsträgers haben. Ein atypisches Element ergibt sich auch daraus, daß die Selbstverwaltungseinrichtungen keinen übertragenen Wirkungsbereich haben.” Ebenda.

74 Vgl. E1966(V), Abschnitt V. Auf diesen Entwurf wird in Kapitel 4.1 näher eingegangen.

75 Ebenda, Erläuternde Bemerkungen, Abschnitt V.

76 Vgl. E1966(V), § 33, Abs. 2.

Zudem war eine eigene Finanzgebarung vorgesehen.⁷⁷ Insbesondere war mit Ausnahme des Überwachungsausschusses für sämtliche Verwaltungsorgane eine Majorität der Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnenvertreter vorgesehen,⁷⁸ die diesen weitreichenden Einfluss gewährt hätte.

3. Kollegialbehörden — Die Industriellen Bezirkskommissionen von 1918

Im Folgenden wird gezeigt, dass die Industriellen Bezirkskommissionen Kollegialbehörden waren. Dieser Nachweis erscheint notwendig, da die kollegiale Behördenstruktur in den untersuchten Quellen wie auch in der rezipierten Literatur jedenfalls bis 1993 als „Selbstverwaltung“⁷⁹ bezeichnet wird. Im Anschluss an einige Beispiele aus der Forschungsliteratur werden die Industriellen Bezirkskommissionen kurz dargestellt und ihre kollegiale Behördenstruktur durch die Ausführungen von Lederer, Merkl und Blodig belegt.

Eine Interpretation der Industriellen Bezirkskommissionen⁸⁰ als ‘Selbstverwaltungskörper’ liefern beispielsweise Danimann und Steinbach, wenn sie in ihrem Kommentar zum Arbeitsmarktförderungsgesetz erklären, der Erlass von 1946 sei verfügt worden, „um an die Selbstverwaltungstradition der Ersten Republik anzuknüpfen“.⁸¹ Ebenso spricht das Bundesministerium für soziale Verwaltung in den Erläuternden Bemerkungen zum Organisationsentwurf von August 1948 von seiner Intention, bei der geplanten Gesetzesgestaltung an die Situation vor 1935 anzuknüpfen, die durch die „weitgehende Selbstverwaltung der Industriellen

77 Vgl. ebenda, Abschnitt VI.

78 Vgl. ebenda, § 42. Im Überwachungsausschuss sollten die Arbeitgeber- und Arbeitgeberinnenvertreter über die Mehrheit verfügen.

79 Vgl. zB Lechner ua, „Arbeitsmarktverwaltung“, 212; Stangl, *Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik*, 44; Fischer/Potmesil, „Arbeiterbewegung und Arbeitsmarktpolitik“, 273; Klenner, *Gewerkschaften*, Bd. 2, 1406; Atzmüller, „Aktivierung“, 149; Wilk, „Arbeitsmarkttheorie“, 174; AKW, *Jahrbuch 1947*, 40; ÖGB, *Tätigkeitsbericht 1968*, I/36; Krempf/Thaler, *Arbeitsmarktverwaltung*, 238.

80 Für die Industriellen Bezirkskommissionen vgl. Clark, „Nichtgewerbliche Arbeitsvermittlungseinrichtungen“, 36–44.

81 Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 7. Vgl. auch: Danimann ua, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1986), 28; Danimann ua, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1993), 27–29; Hülber, *Weg und Ziel*, 51.

Bezirkskommissionen und der ihnen unterstehenden Arbeitsämter⁸² gekennzeichnet gewesen sei. Im August 1948 stellte der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts fest: „Der Verfassungsdienst hatte darauf aufmerksam gemacht, daß dieser Entwurf praktisch auf eine staatliche Verwaltung der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter verzichtet und eine reine Selbstverwaltung eingerichtet wird.“⁸³

Die paritätisch besetzten Industriellen Bezirkskommissionen wurden durch die Vollzugsanweisung vom 4. November 1918 errichtet, mit dem Ziel, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.⁸⁴ Ihnen übergeordnet leitete die paritätisch besetzte Industrielle Zentralkommission, die beim Staatsamt für soziale Fürsorge errichtet worden war, die Maßnahmen „zur Unterbringung und Versorgung Arbeitsloser“.⁸⁵ Danimann und Steinbach interpretieren diese Organisationsform der Verwaltung als ‘Selbstverwaltung’. „Durch Vollzugsanweisung vom 4. November 1918, StGBI. Nr. 18, wurden eine Industrielle Zentralkommission für das ganze Staatsgebiet und eine ihr unterstellte Industrielle Bezirkskommission als Selbstverwaltungseinrichtungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer geschaffen.“⁸⁶ Das Arbeitslosenversicherungsgesetz von 1920 sah eine Neuorganisation vor, die die bestehenden gemeinnützigen Arbeitsnachweise, die für Vermittlung zuständig waren, in Arbeitslosenämter umbenannte⁸⁷ und die Industrielle Zentralkommission auflöste.⁸⁸ An der Spitze der Arbeitsmarktverwaltung stand nun das Staatsamt für soziale Verwaltung,⁸⁹ die Industriellen Bezirkskommissionen arbeiteten auf Landesebene weiter.⁹⁰ Während des Austrofaschismus regelte das 1935 beschlossene Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz die Organisation neu. Die Industriellen Bezirkskommissionen wurden zu Landesarbeitsämtern, die Arbeitslosenämter zu Arbeitsämtern, die Vorsitzenden der Industriellen Bezirkskommissionen wurde Leiter der Landesarbeitsämter und die Leiter der

82 E1948(O)1a, 2.

83 BKA, Information an den Herrn Bundesminister, 30.8.1948, 1; in: ÖStA/AdR, BMfl, MR 123/1948, 31.8.1948.

84 Vgl. StGBI. 18/1918, § 1.

85 Ebenda, § 4.

86 Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 3–4.

87 Vgl. StGBI. 153/1920, § 20, Abs. 1.

88 Vgl. ebenda, § 23.

89 Vgl. ebenda.

90 Vgl. ebenda, § 17.

Arbeitslosenämter wurden Leiter der Arbeitsämter.⁹¹ Für Danimann und Steinbach “blieb die Arbeitsmarktverwaltung bis zum GSVG [Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz] 1935 [...] eine Selbstverwaltungseinrichtung”.⁹² Erst die austrofaschistische Gesetzgebung führte zu einer Änderung. Die “Gesamtregelung des Sozialversicherungswesens gab im Abschnitt Arbeitslosenversicherung der Arbeitsmarktverwaltung eine neue Rechtsgrundlage. Sie machte aus den Industriellen Bezirkskommissionen Landesarbeitsämter, die monokratisch organisierte Behörden und nachgeordnete Dienststellen des Bundesministeriums für soziale Verwaltung waren.”⁹³

Der Interpretation der Industriellen Bezirkskommissionen als ‘Selbstverwaltungskörper’ trat schon 1932 der Sozialpolitiker, Jurist und Beamte Max Lederer entgegen. Lederer charakterisiert die Industriellen Bezirkskommissionen als “paritätisch aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern zusammengesetzte Behörden”.⁹⁴ Dies erläutert er wie folgt:

“Das juristische Wesen der IBKn ist nicht leicht zu bestimmen. Sicher ist es, daß ihnen Rechtspersönlichkeit und Vermögensfähigkeit abgeht. Auch ihre Behördeneigenschaft wird von mancher Seite, doch wohl zu Unrecht, bestritten. Das Bundeskanzleramt hat in einem schon im Jahre 1921 abgegebenen Gutachten die IBKn als Bundesbehörden anerkannt, ihre Beamten hingegen nicht als Bundesangestellte, auch nicht als solche von Selbstverwaltungskörpern, sondern als ‘öffentliche Angestellte besonderer Art’ bezeichnet. Wenngleich diese letzte Konstruktion etwas gekünstelt ist, so kann doch an dem behördlichen Charakter der IBKn schon mit Rücksicht auf die ihnen in zahlreichen Gesetzen übertragenen wichtigen Verwaltungsaufgaben nicht gezweifelt werden.”⁹⁵

Ungeachtet der vielfältigen Definitionen von ‘Selbstverwaltung’⁹⁶ dürfte bereits am Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts in der Literatur zum Verwaltungsrecht übereinstimmend zwischen dem eigenen und dem übertragenen Wirkungsbereich⁹⁷ unterschieden worden sein. Die von Lederer getroffene

91 Vgl. BGBl. 107/1935, § 339.

92 Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 4.

93 *Ebenda*, 5.

94 Lederer, *Grundriss*, 620.

95 *Ebenda*.

96 Vgl. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 343 und Blodig, *Selbstverwaltung*, 4.

97 Vgl. Blodig, *Selbstverwaltung*, 34.

Kennzeichnung der Industriellen Bezirkskommissionen durch die “übertragenen [...] Verwaltungsaufgaben”⁹⁸ scheint auf letzteren zu zielen. Der Verfassungsrechtler Blodig nimmt in diesem Zusammenhang auf Lorenz von Stein Bezug, der zwischen “einem amtlichen und einem freien Wirkungskreis”⁹⁹ unterscheidet. Laut von Stein, so Blodig, “funktioniert der Körper der Selbstverwaltung [in ersterem] als wirkliche Behörde, und daher [sind] auch die [...] betrauten Organe nicht dem Selbstverwaltungskörper, sondern dem Staat verantwortlich”.¹⁰⁰ Blodig selbst kommt zu folgendem Schluss: “So liegt denn in der Thätigkeit der Selbstverwaltungskörper im übertragenen Wirkungskreis zugleich eine Theilnahme derselben an der Führung der staatlichen Verwaltung.”¹⁰¹

Die Rechtspersönlichkeit und die eigene Finanzgebarung, die nach Lederer den Industriellen Bezirkskommissionen für einen Selbstverwaltungsstatus fehlen, nennt auch der Verwaltungsrechtler Merkl als Merkmale der Selbstverwaltung.¹⁰²

“Die organisatorischen Gebilde, die man als Selbstverwaltungskörper bezeichnet, weisen rechtliche Attribute auf, die der typische Inhalt der Rechtspersönlichkeit sind. Die sogenannte juristische Persönlichkeit ist von der Rechtswissenschaft nicht erdichtet, sondern vom positiven Recht durch typische institutionelle Elemente gesetzt. Die Selbstverwaltungskörper haben eigene Finanzwirtschaft, eigene Einnahmen, [...] desgleichen eigene Ausgaben.”¹⁰³

Anders, wenn es sich um den übertragenen Wirkungsbereich handelt. Blodig definiert wie folgt: “Fasst man die Selbstverwaltung als eine Art Staatsverwaltung auf, die durch Organe geführt wird, welche der Staatsgewalt nicht als anerkannte juristische Persönlichkeiten gegenüberstehen, so ist die staatliche Aufsicht nichts anderes, als eine Kontrolle der vorgesetzten über die untergeordnete Behörde.”¹⁰⁴

Lederer hält zu den Funktionen des Bundesministeriums für soziale Verwaltung fest: Dem Bundesministerium für soziale Verwaltung “obliegt nicht nur die zentrale

98 Lederer, *Grundriss*, 620.

99 Blodig, *Selbstverwaltung*, 35.

100 *Ebenda*, 35–36. Nach von Stein, *Die Verwaltungslehre* (1865), Teil 1 “Die Lehre von der vollziehenden Gewalt, ihr Recht und ihr Organismus”, 439; (1869), Teil 1, Abteilung 2 “Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem”, 320.

101 Blodig, *Selbstverwaltung*, 39.

102 Merkl, *Verwaltungsrecht*, 351–352.

103 *Ebenda*.

104 Blodig, *Selbstverwaltung*, 45.

Leitung der Arbeitslosenfürsorge sowie die Aufsicht über alle Unterstellen derselben; es ist auch überall dort, wo die IBKn. kraft Gesetz nicht endgültig entscheiden, Rechtsmittelinstanz und kann über Beschwerde der betroffenen Partei sowie von Amts wegen Entscheidungen oder Verfügungen der IBKn. abändern oder aufheben.“¹⁰⁵

Den Kollegialbehördentyp bei den Trägern der Arbeitsmarktpolitik nennt Hans Keller 1926 in seinem Aufsatz “Arbeitsmarktpolitik in Österreich”.¹⁰⁶ “Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf neutralem Boden zu gemeinsamer Arbeit verbunden unter tätiger Mitwirkung der öffentlichen Verwaltung. — Solche kollegialen Körper gibt es heute in ähnlichen Formen in Deutschland und Oesterreich in den Behörden und Stellen der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (Erwerbslosenfürsorge).”¹⁰⁷ Es kann davon ausgegangen werden, dass es sich bei dem Kollegialkörper in Österreich um die Industriellen Bezirkskommissionen gehandelt hat. So schildert eine Darstellung über die “Konferenz der Geschäftsführer der Industriellen Bezirkskommissionen am 16. und 17. Nov. 1925 in Wien”,¹⁰⁸ zu der das Bundesministerium für soziale Verwaltung geladen hatte, deren fehlende Entscheidungskompetenz, ein Kennzeichen des Kollegialbehördentyps. “Hierbei werden vor allem Verwaltungsfragen erörtert. Beschlüsse können selbstverständlich keine gefasst werden, sondern es sind etwaige Vorschläge auf Grund dieser Besprechungen von den Geschäftsführern den Industriellen Bezirkskommissionen zur endgültigen Stellungnahme bzw. Beschlußfassung vorzulegen.”¹⁰⁹

4. Die Bedeutung des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofs von 1959 für das Arbeitsmarktförderungsgesetz von 1968

Wie bereits angesprochen, setzte der Verfassungsgerichtshof “für das Ausserkrafttreten der Verordnungen eine Frist bis zum 15. Juni 1960 [...], um dem Gesetzgeber die Möglichkeit einer verfassungsrechtlich einwandfreien Regelung zu

105 Lederer, *Grundriss*, 624.

106 Hans Keller, “Arbeitsmarktpolitik in Österreich”, 437.

107 Ebenda.

108 Anon. “Konferenz der Geschäftsführer der Industriellen Bezirkskommissionen am 16. und 17. Nov. 1925 in Wien”, 86.

109 Ebenda.

geben.“¹¹⁰ Das Bundesministerium veranlasste am 30. Juni 1960 eine Presseverlautbarung, in der es über die Gültigkeit der Verordnung über ausländische Arbeitnehmer von 1933 informierte.¹¹¹ Zudem wurde die Aufhebung der Erlässe im Bundesgesetzblatt kundgemacht.¹¹²

Die Paritätische Kommission¹¹³ nahm das Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom Dezember 1959 zum Anlass, um im April 1960 das Bundesministerium für soziale Verwaltung mit der Ausarbeitung eines Ausländerbeschäftigungsgesetzes zu beauftragen.¹¹⁴ Im Falle der Regelung der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte wurde also rasch, wenn auch zu diesem Zeitpunkt ohne Erfolg, nach einer gesetzlichen Neuregelung gesucht. Dieser Schritt war aber nicht allein das Ergebnis des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofs. Die Bundeswirtschaftskammer hatte bereits seit 1956 einen möglichst unkomplizierten Einsatz ausländischer Arbeitskräfte gefordert, dem nun das aufwendige Verfahren der wieder anzuwendenden Verordnung von 1933 entgegenstand. Die steigende Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften, die zu Beginn der 1960er Jahre herrschte, beförderte die Erarbeitung einer dieser Entwicklung angepassten gesetzlichen Neuregelung.

Weshalb im Falle der paritätisch besetzten Verwaltungsausschüsse bei den Landesarbeitsämtern und der paritätisch besetzten Vermittlungsausschüsse bei den Arbeitsämtern keine Anstrengungen unternommen wurden, zeitgerecht eine verfassungsrechtlich konforme Regelung zu schaffen, konnte nicht umfassend geklärt werden. Bedeutsam scheint in diesem Zusammenhang die gesetzliche Regelung der Verwaltungs- und Vermittlungsausschüsse durch das 1949

110 VGH, Erkenntnis vom 18. Dezember 1959, Typoskript, 20.

111 Vgl. ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 1.795/60, GZ III/68.993-12/1/60.

112 Vgl. BGBl. 81/1960. Im Bundesgesetzblatt wird über die “vollständige bzw. teilweise Aufhebung” der Erlässe gesprochen. Bezüglich des Erlasses von 1948 wurde die dort bestimmte Zusammenlegung der Beschäftigungsgenehmigung mit der Arbeitserlaubnis und der Verzicht auf den Befreiungsschein aufgehoben.

113 Die Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen wurde 1957 als zeitlich befristetes Kooperationsforum gegründet. Ihr gehörten neben den Präsidenten der drei großen Dachverbände sowie dem Vorsitzenden der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern der Bundeskanzler sowie die Minister für Inneres, für Handel und Wiederaufbau und für soziale Verwaltung an. Vgl. auch Kap. 2.4.

114 Vgl. Matuschek, “Ausländerpolitik in Österreich 1962–1985”, 163. Vgl. für die weitere Entwicklung Kap. 2.3.

beschlossene und 1958 wiederverlautbarte Arbeitslosenversicherungsgesetz.¹¹⁵ So legte § 71 der Fassung von 1949 folgendes fest: “Die in diesem Bundesgesetz bezeichneten Verwaltungskommissionen der Landesarbeitsämter und Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter werden durch ein besonderes Bundesgesetz errichtet.”¹¹⁶ Der Gesetzgeber hatte im Jahre 1949 bei diesem “besonderen Bundesgesetz” das Gesetz zur Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter¹¹⁷ im Sinn gehabt,¹¹⁸ durch welches die Verwaltungs- und Vermittlungsausschüsse gesetzlich geregelt worden wären. Da der Entwurf dazu jedoch nicht wie geplant zusammen mit den Entwürfen zum Arbeitsvermittlungsgesetz und zum Arbeitslosenversicherungsgesetz¹¹⁹ verabschiedet wurde, sondern allein das Arbeitslosenversicherungsgesetz beschlossen werden konnte,¹²⁰ erklärte der Ausschuss für soziale Verwaltung in seinem Bericht über die Regierungsvorlage zum Arbeitslosenversicherungsgesetz, “durch eine Übergangsbestimmung entsprechend Vorsorge zu treffen”.¹²¹ Diese Übergangsbestimmung, im Gesetz als § 71 gefasst, bestimmte:

“Die in diesem Bundesgesetz bezeichneten Verwaltungskommissionen der Landesarbeitsämter und Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter werden durch ein besonderes Bundesgesetz errichtet. Bis zu ihrer Errichtung sind die Aufgaben, die nach den Bestimmungen des vorliegenden Bundesgesetzes den Verwaltungskommissionen der Landesarbeitsämter, beziehungsweise den Verwaltungsausschüssen der Arbeitsämter obliegen, von den derzeit bestehenden Verwaltungsausschüssen der Landesarbeitsämter, beziehungsweise den Vermittlungsausschüssen der Arbeitsämter zu besorgen.”¹²²

Die im Sozialausschuss vertretenen Abgeordneten gingen mithin 1949 von einer baldigen Beschlussfassung des Gesetzes zur Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter aus. Tatsächlich aber sollte der als Übergangsbestimmung konzipierte Gesetzestext vierunddreißig Jahre Geltung behalten. Erst mit der

115 Vgl. BGBl. 184/1949 und BGBl. 199/1958.

116 BGBl. 184/1949, § 71.

117 Vgl. E1948(O)3.

118 Vgl. Beilage 927, V. GP., 14.6.1949, 1.

119 Vgl. Sten. Prot., 92. Sitzung, V. GP., 24.11.1948.

120 Vgl. ÖStA/AdR, BMfl, MR 209/1950, 27.6.1950.

121 Beilage 927, V. GP., 14.6.1949, 6.

122 BGBl. 184/1949, § 71.

neunten Novelle des Arbeitsmarktförderungsgesetzes 1983 wurden paritätisch besetzte Verwaltungsausschüsse bei den Landesarbeitsämtern¹²³ und paritätisch besetzte Vermittlungsausschüsse bei den Arbeitsämtern¹²⁴ „errichtet“. ¹²⁵ Laut den Erläuterungen zu dieser neunten Novelle des Arbeitsmarktförderungsgesetzes aus 1983 erhielten die Verwaltungs- und Vermittlungsausschüsse durch diese „eine ausreichende gesetzliche Grundlage“. ¹²⁶ Ein Gesetz zur Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter wurde auch 1983 nicht beschlossen.

Als das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1958 wiederverlautbart wurde, wurde der Gesetzestext, nun unter § 76 angeführt, wortgleich übernommen. ¹²⁷ Auf diesen nahm der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 18. Dezember 1959 Bezug:

“Der Verfassungsgerichtshof konnte nicht finden, dass diese Bestimmung den Erlässen eine nachträgliche gesetzliche Grundlage verliehen hätte, denn sie wirkt nicht über den Rahmen des AIVG. 1958 hinaus. § 76 hat den Inhalt der Erlässe in seine Regelung aufgenommen, sie sind dort mittelbarer Gesetzesinhalt geworden. Die Bestimmung eines Gesetzesinhalts durch Verweisung auf publizierte Vorschriften ist an sich zulässig.“¹²⁸ Er blieb jedoch hinsichtlich der “verfassungsgesetzlichen Anforderungen” des § 76 skeptisch: “Ob § 76 AIVG allen verfassungsgesetzlichen Anforderungen entspricht, war [...] nicht zu untersuchen.”¹²⁹

123 Vgl. Danimann ua, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1993), 348–352. Vgl. auch BGBl. 61/1983, § 44.

124 Vgl. Danimann ua, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1993), 352–354. Vgl. auch BGBl. 61/1983, § 44a.

125 Der Begriff “errichtet” wird im § 76 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes verwendet. Vgl. BGBl. 199/1958, § 76. Ebenso wird er in der 9. Novelle des Arbeitsmarktförderungsgesetzes verwendet. Vgl. BGBl. 61/1983. Hier heißt es unter § 44, Absatz 1, dass “bei jedem Landesarbeitsamt [...] ein Verwaltungsausschuß errichtet” wird; analog dazu heißt es unter § 44a, Absatz 1, dass “bei jedem Arbeitsamt [...] ein Vermittlungsausschuß errichtet” wird. In diesem Sinne gehe ich davon aus, dass der Begriff “errichtet” eine einwandfreie gesetzliche Grundlegung bezeichnet.

126 Beilage 1270, XV. GP., 29.10.1982, 13. Vgl. auch Danimann ua, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1986), 288 und Danimann ua, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1993), 350.

127 Vgl. BGBl. 199/1958, § 76.

128 VGH, Erkenntnis vom 18. Dezember 1959, Typoskript, 20.

129 Ebenda.

Auf welcher gesetzlichen Grundlage die Ausschüsse bei den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern bis zur Verabschiedung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes 1968 im Bereich der Arbeitsvermittlung arbeiteten, konnte nicht hinreichend geklärt werden. Danimann und Steinbach geben dazu lediglich an, dass die Verwaltungsausschüsse durch den Erlass des Sozialministeriums 1946 “eingerrichtet”¹³⁰ wurden.

In sämtlichen Entwürfen, die zwischen 1964 und 1967 entstanden, wurden beim Sozialministerium, den Landesarbeitsämtern und den Arbeitsämtern Gremien zur Mitwirkung der Interessensvertretungen “errichtet”.¹³¹ Mit Ausnahme des Entwurfs der sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler von 1966, der eine atypische Selbstverwaltung vorsah, hatten die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter Behördenstruktur. Die Gremien, die als Beiräte, Kommissionen oder Ausschüsse bezeichnet wurden, hatten Aufgaben wahrzunehmen, die entweder explizit genannt¹³² oder durch eine Geschäftsordnung oder eine Satzung bestimmt werden sollten.¹³³ In jedem Fall war vorgesehen, dass diese Gremien auch die Aufgaben der in § 76 AIVG genannten “Verwaltungskommissionen der Landesarbeitsämter und Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter”¹³⁴ übernehmen sollten.¹³⁵

Während im Entwurf der Sozialministerin Rehor vom Juni 1967 die Errichtung sämtlicher Gremien vorgesehen war, wird im Entwurf vom April 1968 nur noch der Beirat “errichtet”,¹³⁶ aber nicht mehr die Verwaltungsausschüsse. Nun heißt es — wie schließlich auch im § 44 des Arbeitsmarktförderungsgesetzes: “Die bei den Landesarbeitsämtern bestehenden Verwaltungsausschüsse (§ 76

130 Danimann ua, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 265.

131 Vgl. E1964(V)1, § 1, Abs. 1, § 2, Abs.1, § 27, Abs. 1; E1964(V)2, § 31, Abs. 1; E1966(V); § 33, Abs. 1, 2, 3 und 4; E1967(V), § 48, § 49, Abs.1. Der Entwurf von Funktionärinnen und Funktionären des ÖAAB von 1964 und der Entwurf des Sozialministeriums aus demselben Jahr sahen paritätisch besetzte Gremien vor. Der Entwurf der sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler aus dem Jahr 1966 und der Entwurf von Sozialministerin Rehor aus dem Jahr 1967 bezogen die Gebietskörperschaften mit ein.

132 Vgl. E1964(V)1, § 6, Abs. 2–3 für die Verwaltungskommissionen und § 16, Abs. 2 für die Vermittlungsausschüsse. E1967(V), § 52, Abs. 2 für die Landeskommissionen und § 55, Abs. 2 für die Bezirkskommissionen.

133 E1964(V)2, § 32, Abs. 6; E1966(V), § 46.

134 BGBl. 199/1958, § 76.

135 Vgl. E1964(V)1, § 27, Abs.1; E1964(V)2, § 31, Abs. 1; E1966(V)a, § 7; E1967(V), § 52, Abs. 2.

136 E1968(V)1, § 42, Abs. 1.

Arbeitslosenversicherungsgesetz 1958) haben, abgesehen von den ihnen nach anderen gesetzlichen Vorschriften übertragenen Aufgaben, bei der Erfüllung der den Landesarbeitsämtern obliegenden Aufgaben, soweit dies in diesem Bundesgesetz vorgesehen ist, mitzuwirken.“¹³⁷ Diese Mitwirkung bestand jedoch nur in einem Anhörungsrecht.¹³⁸

Die Regelung über die Verwaltungsausschüsse mit dem darin enthaltenen Bezug auf den § 76 AIVG kritisierte nun das Präsidium des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie und nahm dabei auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs von 1959 Bezug. Dem Präsidium fehlten “konkrete Bestimmungen über die Zusammensetzung und Mitwirkung der Verwaltungsausschüsse bei den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern”. Es verwies auf das Verfassungsgerichtshofserkenntnis, das “die ehemals reichsrechtlich geregelten Verwaltungsausschüsse als nicht mehr existent und die vom do. Bundesministerium sie regelnden Erlässe als nichtig” erklärte. Das Präsidium stellte weiter fest: “Die provisorische österreichische Bestimmung des § 76 AIVG 1958 deckt lediglich, und dies ist nicht unbestritten, die Mitwirkung der Verwaltungsausschüsse in Fragen der Arbeitslosenversicherung. Keinesfalls aber kann die Verweisung auf § 76 AIVG 1958 als rechtlich und rechtspolitisch befriedigende Institutionalisierung von Verwaltungsausschüssen für die im vorliegenden Entwurf vorgesehenen Aufgaben angesehen werden.”¹³⁹

Der Paragraph 44 über die Verwaltungsausschüsse bei den Landesarbeitsämtern wurde schließlich — mit Ausnahme des letzten Satzes —, wie von Ministerin Rehor geplant, Gesetzestext. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die paritätisch besetzten Verwaltungsausschüsse im Arbeitsmarktförderungsgesetz durch § 44 nicht “errichtet”, sondern lediglich festgeschrieben wurden.¹⁴⁰ Eine der Festschreibung der paritätisch besetzten Verwaltungsausschüsse analoge Regelung für die Vermittlungsausschüsse unterblieb im Arbeitsmarktförderungsgesetz. Es erwies sich als unmöglich, die Gründe für dieses Vorgehen zu ermitteln.

137 Vgl. ebenda, § 45.

138 Vgl. Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 266.

139 Präsidium des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie, Zl. 14.807-Präs. II/68, 7.5.1968, in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 208.254/68, GEZEI 25/68.

140 Vgl. BGBl. 31/1969, § 44.

Der letzte Satz des § 44 im Arbeitsmarktförderungsgesetz lautete wie folgt: „In Angelegenheiten der Arbeitsvermittlung von grundsätzlicher Bedeutung ist der zuständige Verwaltungsausschuß zu hören.“¹⁴¹ Dieser Satz wurde durch einen Abänderungsantrag hinzugefügt, der von Vertretern der Sozialistischen Partei, der Österreichischen Volkspartei und der Freiheitlichen Partei im Sozialausschuss eingebracht worden war.¹⁴²

Die Anhörung der Verwaltungsausschüsse war bei vier Gegenständen vorgesehen, zwei betrafen die Gewährung von Beihilfen, einer die Vorschau über offene Stellen für Lehrlinge und ein anderer die Vorschau über das Angebot und die Nachfrage nach Arbeitskräften für das kommende Jahr.¹⁴³ Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Verwaltungsausschüsse waren somit äußerst begrenzt.

Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs dürfte Einfluss auf die Regelung über die Verwaltungsausschüsse gehabt haben. Dies legen die entsprechenden Anmerkungen von Danimann und Steinbach zur Bestimmung über die Verwaltungsausschüsse nahe. So wird beim Begriff „Verwaltungsausschüsse“ angemerkt, dass diese durch den Erlass des Bundesministeriums von 1946 „eingerrichtet“¹⁴⁴ wurden. Zudem weisen hier die beiden Autoren einschränkend, wohl das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vor Augen, auf folgendes hin: „Die Einräumung einer Entscheidungsbefugnis im Erlaßwege wäre allerdings gesetzwidrig.“¹⁴⁵ Den Verweis auf § 76 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes aus 1958 versehen die beiden Autoren gleichfalls mit einer Anmerkung, die diesen Paragraphen zur Gänze wiedergibt.¹⁴⁶ Der Einfluss des Erkenntnisses wird auch an den Anmerkungen dieser beiden Autoren zur unterbliebenen Regelung für die Vermittlungsausschüsse sichtbar.

141 Ebenda.

142 Vgl. Abänderungsantrag 36, betreffend Arbeitsmarktförderungsgesetz Beilage 983, § 44, in: Ausschuss für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzung am 5. Dezember 1968.

143 Vgl. Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 266.

144 Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 265, Anm. 1. Der Erlass selbst ist dem Kommentar als Anhang B beigefügt. Vgl. *ebenda*, 439.

145 *Ebenda*, 266, Anm. 5.

146 *Ebenda*, 265, Anm. 2.

Danimann und Steinbach verstehen in diesem Kommentar den Begriff “mitwirken” mit einer Anmerkung, die auf die Vermittlungsausschüsse Bezug nimmt und, so scheint es, mit Blick auf das Verfassungsgerichtserkenntnis formuliert wurde:

“Obwohl für die Vermittlungsausschüsse der Arbeitsämter durch § 44 keine gesetzliche Fundierung für den Bereich des Arbeitsmarktförderungsgesetzes erfolgt ist [...], können sie insoweit zur Mitwirkung an der Vollziehung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes herangezogen werden, als dadurch nicht die Rechte und Pflichten dritter, nach Gattungsmerkmalen bezeichneter Personen berührt werden und die entsprechende Anordnung als interne Verwaltungsmaßnahme zur Regelung der inneren Einrichtungen der Arbeitsämter angesehen werden kann.”¹⁴⁷

Keine Auskunft geben Danimann und Steinbach über die Gründe, die einer gesetzlichen Festschreibung der Vermittlungsausschüsse im Wege standen.¹⁴⁸

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs von 1959 die Organisationsbestimmungen des Arbeitsmarktförderungsgesetzes von 1968 offensichtlich wesentlich mitbestimmte. Weshalb Ministerin Rehor von der Errichtung der Verwaltungs- und Vermittlungsausschüsse, die sie noch im Juni 1967 unter dem Namen Landes- und Bezirkskommissionen geplant hatte, schließlich absah, konnte nicht geklärt werden. Offen bleiben muss auch, ob die Rechtsauslegung des Präsidiums des Handelsministeriums zutreffend war, derzufolge eine gesetzeskonforme Tätigkeit der Verwaltungs- und Vermittlungsausschüsse auf die Erfüllung von Aufgaben im Rahmen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes beschränkt bleiben müsse. Sollte dies der Fall gewesen sein, kann folgende Interpretation angestellt werden:

Bereits bevor die neunte Novelle des Arbeitsmarktförderungsgesetzes in Kraft trat, dürfte der § 76 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom Sozialministerium zur gesetzlichen Legitimierung weiterführender Tätigkeiten der Verwaltungs- und

147 Ebenda, 266, Anm. 8.

148 Ob zu diesem Zeitpunkt bei allen Arbeitsämtern Vermittlungsausschüsse bestanden, konnte nicht geklärt werden. Jedenfalls war dies vor Abfassung der neunten Novelle des Arbeitsmarktförderungsgesetzes 1983 nicht der Fall, da es in den Erläuterungen zu dieser heißt: “Nach der derzeitigen Rechtslage sind nicht bei allen Arbeitsämtern Vermittlungsausschüsse eingerichtet.” Beilage 1270, XV. GP., 29.10.1982, Erläuterungen, 13. Erst durch die neunte Novelle wurden diese überall eingerichtet. Vgl. ebenda.

Vermittlungsausschüsse benützt worden sein. Die Erläuternden Bemerkungen zur neunten Novelle nennen in diesem Zusammenhang das Ausländerbeschäftigungsgesetz von 1975 und das Insolvenzversicherungsgesetz von 1977.¹⁴⁹ Von Interesse ist die dafür herangezogene Begründung: So wird auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs von 1959 Bezug genommen und erklärt, dass, "wenngleich die Errichtung der Verwaltungs- und Vermittlungsausschüsse auf einem gesetzwidrigen, als Rechtsverordnung zu qualifizierenden Erlaß beruht, § 76 AIVG in der damaligen Fassung den Inhalt dieses Erlasses in seine Regelung aufgenommen hat und dieser dort mittelbarer Gesetzesinhalt geworden ist. Aus diesem Grund ist auch im Ausländerbeschäftigungsgesetz [...] und im Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz [...] auf diese Bestimmung Bezug genommen und damit dieser Gesetzesinhalt auch für den Bereich der erwähnten Gesetze rezipiert worden."¹⁵⁰

Wird der Rechtsauslegung des Präsidiums des Handelsministeriums von 1968 gefolgt, vertrat der Verfassungsgerichtshof die entgegengesetzte Meinung, da er gemäß der genannten Rechtsauslegung darauf bestand, dass die Bestimmung des § 76 nicht über den Rahmen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes hinauswirke.

Im Ausländerbeschäftigungsgesetz¹⁵¹ besteht der genannte Bezug darin, dass der Text des § 44 des Arbeitsmarktförderungsgesetzes über die Verwaltungsausschüsse nahezu wortgleich für die Regelung der Verwaltungsausschüsse übernommen wurde.

"Die bei den Landesarbeitsämtern bestehenden Verwaltungsausschüsse (§ 76 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1958) haben, abgesehen von den ihnen nach anderen gesetzlichen Vorschriften übertragenen Aufgaben, bei der Erfüllung der den Landesarbeitsämtern obliegenden Aufgaben, soweit dies in diesem Bundesgesetz vorgesehen ist, mitzuwirken."¹⁵² Diese Mitwirkung beruhe, so die Erläuternden Bemerkungen zum Ausländerbeschäftigungsgesetz, "auf gleichartigen Regelungen im Bereich des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1958 und des Arbeitsmarktförderungsgesetzes".¹⁵³

149 Vgl. ebenda.

150 Ebenda.

151 Auf das Insolvenzversicherungsgesetz wird hier nicht eingegangen, da der Nachweis aus dem Ausländerbeschäftigungsgesetz für das behandelte Problem genügt.

152 BGBl. 218/1975, § 23, Abs. 1.

153 Beilage 1451, XIII. GP., 21.1.1975, Erläuterungen, 34.

Sollte die Rechtsauslegung des Präsidiums des Handelsministeriums von 1968 zutreffend gewesen sein, hätte sich das Sozialministerium über das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs insofern hinweggesetzt, als es die bestehenden Verwaltungsausschüsse scheinbar indirekt durch den § 76 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes legitimierte und somit den Willen des Verfassungsgerichtshofs in sein Gegenteil verkehrte.

Abgesehen von dieser Interpretation ergibt sich ein zweiter Bezug zum Erkenntnis, und zwar aus dem Umstand, dass durch das Arbeitsmarktförderungsgesetz den Ausschüssen jene Kompetenzen, die der Verfassungsgerichtshof als nicht rechtens erkannt hatte, entzogen wurden.

Konnten die Vermittlungsausschüsse, wo sie bestanden, auch nach dem Inkrafttreten des Arbeitsmarktförderungsgesetzes weiterhin Aufgaben übernehmen, so hätte doch eine Regelung, wie noch im Entwurf vom Juni 1967 vorgesehen, zum einen bei jedem Arbeitsamt einen Ausschuss errichtet und zum anderen dessen Kompetenzen klar festgelegt. Beides unterblieb. Durch die gesetzlich nicht grundgelegten Vermittlungsausschüsse und die mit begrenzten Kompetenzen ausgestatteten Verwaltungsausschüsse wurde auf Ebene der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter eine Organisationsstruktur geschaffen, die weit entfernt von jener kollegialen Behördenstruktur war, die das Staatsamt und das Ministerium für soziale Verwaltung in den späten 1940er Jahren im Sinne hatten. Irrtümlich als 'Selbstverwaltung' bezeichnet, sollte durch diese Struktur den Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertretern mehr Einfluss auf die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik eingeräumt werden, als durch den monokratischen Behördentypus zulässig und möglich gewesen wäre. Die Regelungen des Arbeitsmarktförderungsgesetzes beschränkten dann den Gestaltungsspielraum der Interessensvertretungen und mithin den der Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter jedenfalls de jure. Die für die Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter vorteilhafte kollegiale Behördenstruktur war schließlich "*im Verwaltungswege*"¹⁵⁴ gescheitert.

154 Vgl. Anm. 1 dieses Kapitels.

2. Zur zeitlichen Bestimmung des Auftretens der Ideen zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik 1950–1958/65

Im hier folgenden Kapitel wird gezeigt, dass sich in den Entwürfen der Jahre 1948 und 1950 jedenfalls teilweise der Wandel von einer “reaktiven” hin zu einer “aktiven” Arbeitsmarktpolitik vollzog. Es wurden Vorstöße in Richtung einer Arbeitsmarktpolitik unternommen, die “antizipatorische und gestaltende”¹ Züge trug. Der damit verbundene “Interventionismus”² neuen Typs³ und dessen beabsichtigte gesetzliche Verankerung mögen mit ein Grund gewesen sein, warum das Handelsministerium und die Bundeswirtschaftskammer 1948 und 1950 Kritik an den Entwürfe geübt hatten und sie im Parlament auf Grund der Mehrheitsverhältnisse nicht behandelt worden waren. Zudem wird dargestellt, wie die im Sozialministerium für Sozialpolitik zuständige Sektion gemäß den Vorstellungen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik umgestaltet und dadurch modernisiert wurde, und zwar bevor ein entsprechendes Gesetz beschlossen war. Weiters wird gezeigt, dass zwischen den Bestrebungen, ein Arbeitsvermittlungs- und ein Ausländerbeschäftigungsgesetz zu schaffen, sowohl für das Sozialministerium und die Interessensvertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als auch für die Bundeswirtschaftskammer ein enger Zusammenhang bestand. Die Wege, diese beiden Materien zu verbinden, unterschieden sich jedoch erheblich.

2.1 Beobachtung, Prognose, Planung

In der österreichischen Literatur zur Entwicklung der Arbeitsmarktgesetzgebung erscheinen die Forderungen des vierten Bundeskongresses des Österreichischen Gewerkschaftsbundes 1959 als Beginn der sogenannten aktiven Arbeitsmarktpolitik.⁴

1 Butschek, “Einleitung”, 8.

2 Rothschild, “Marktmechanismen”, 12.

3 Auch die reaktive Arbeitsmarktpolitik bedeutet durch ihre nur auf Arbeitsvermittlung und häufig bloß minimale soziale Sicherung der Arbeitslosen bezogene Aufgaben eine Intervention in den sogenannten Markt. Vgl. ebenda.

4 Vgl. Fischer/Potmesil, “Arbeiterbewegung”, 275; Aichholzer, “Ein- und Ausgliederungsstrategien”, 70; Cyba ua, “Determinanten”, 102; Lechner ua, “Arbeitsmarktverwaltung”, 221; Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 9;

Gemäß der Phasenbestimmung, die die österreichische Literatur zu diesem Politikfeld vorschlägt,⁵ folgt die aktive Arbeitsmarktpolitik oder “wirtschaftspolitische Phase” zeitlich der reaktiven Arbeitsmarktpolitik oder “sozialpolitischen Phase.”⁶ Ein weiteres Begriffspaar, das zur Unterscheidung herangezogen wird, ist “präventiv” versus “traditionell.”⁷ Während die reaktive Arbeitsmarktpolitik versucht, “nach bereits eingetretener Arbeitslosigkeit für die Betroffenen soziale Sicherheit zu gewährleisten bzw. ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt anzustreben”, verfolgt die aktive Arbeitsmarktpolitik darüber hinaus eine “wachstums- und strukturpolitische Zielsetzung”.⁸

Der Gewerkschaftsbund proklamierte in seiner zum vierten Bundeskongress erschienenen Publikation, dass die “richtige Verwendung des Arbeitskräfteangebots”⁹ von besonderer Bedeutung” sei und forderte, dass “durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik [...] mit Hilfe von entsprechenden Übersiedlungs- und Umschulungsbeihilfen und durch Maßnahmen zur Reduzierung der saisonalen Arbeitslosigkeit Schwächeerscheinungen des Arbeitsmarktes zu beseitigen”¹⁰ seien. Weiters sei “es ebenso wichtig, Dauerarbeitsplätze in Notstandsgebieten zu schaffen und Arbeitsplätze für Arbeitnehmer, die im Zuge von Umstellungen ihre Existenz verlieren, zu sichern”.¹¹

Die diesen Forderungen zu Grunde liegenden Ideen und Vorstellungen gehen auf Gösta Rehn und Rudolf Meidner zurück, die auch als Begründer der aktiven Arbeitsmarktpolitik gelten.¹² Gösta Rehns Definition von aktiver Arbeitsmarktpolitik lautet wie folgt: “By an active labor market policy we mean those programs which

Walterskirchen, “Arbeitsmarktpolitik”, 294; Schmid, “Geschichte”, 152; Tálos, *Staatliche Sozialpolitik*, 339; Wilk, “Arbeitsmarkttheorie”, 173; Kowalski, “Verwertungsbedingungen”, 395.

5 Vgl. Walterskirchen, “Arbeitsmarktpolitik”, 293; Aichholzer, “Ein- und Ausgliederungsstrategien”, 69–70; Butschek, “Einleitung”, 7; Cyba ua, “Determinanten”, 44–45; Preglau, “Berufsform”, 69–70.

6 Aichholzer, “Ein- und Ausgliederungsstrategien”, 69–70.

7 Ebenda.

8 Ebenda, 70.

9 ÖGB, *Stellungnahme zur Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Kulturpolitik*, 23; als Beilage in: ÖStA/AdR, BMfJ GZ 13.497-5/59.

10 Ebenda.

11 Ebenda.

12 Vgl. Butschek, “Einleitung”, 8; Rothschild, “Marktmechanismen”, 12; Kowalski, “Verwertungsbedingungen”, 395.

promote either job creation where labor demand is too low to lead to full employment (demand-oriented programs) or the readjustment of labor to the intersectoral or interarea differences and variances in the structure of demand (supply-oriented programs).“¹³ Verbreitung fand deren durch die keynesianische Wirtschaftstheorie¹⁴ inspiriertes Konzept¹⁵ laut Butschek während der 1960er Jahre durch die Arbeiten des Komitees für Arbeitskräfte und soziale Angelegenheiten der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).¹⁶ Die OECD, so Butschek, habe sich “die in Schweden von G. Rehn entwickelten Gedanken der ‘aktiven Arbeitsmarktpolitik’ zu eigen [gemacht]. Diese Vorstellungen [...] wurden zunächst im Arbeitskräftekomitee der OECD diskutiert und vom österreichischen Vertreter in dieser Gruppe, Ministerialrat Franz Lenert aus dem Bundesministerium für soziale Verwaltung, in Österreich bekannt gemacht. Sie fanden bereits 1959 ihren Niederschlag in der Resolution des ÖGB-Bundeskongresses.”¹⁷

1962 wurden die keynesianisch geprägten Forderungen des Österreichischen Gewerkschaftsbundes vom Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und vom Benedikt-Kautsky-Arbeitskreis systematisiert und erweitert. Sie fanden als Konzepte Eingang in das “Gutachten über die Ursachen des starken Preisauftriebs”¹⁸ des

13 Rehn, “Active Labor”, 62.

14 Der englische Ökonom John Maynard Keynes “entzauberte” laut Gerhard Willke die “Gleichgewichtsverheißungen” der liberalen Wirtschaftstheorie und schuf als Antwort auf die Weltwirtschaftskrise und die Massenarbeitslosigkeit der 1930er Jahre 1936 mit seinem Werk *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes* eine Theorie, “in welcher der Staat Verantwortung für die Stabilisierung der Gesamtnachfrage und der Beschäftigung übernehmen sollte”. Willke, *John Maynard Keynes*, 20.

15 Hier handelt es sich offenkundig um das sogenannte Rehn-Meidner-Modell. Rehn und Meidner stellten 1951 auf dem Kongress der schwedischen Arbeitergewerkschaften ein Modell vor, das die ökonomischen Probleme der Hochkonjunktur lösen sollte, die in Schweden bald nach Ende des Zweiten Weltkrieges einsetzte. Gekennzeichnet waren diese Probleme durch das sogenannte ‘magische Viereck’ “mit seinen widersprüchlichen Zielsetzungen Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität, Zahlungsbilanzausgleich und Wachstum”. Als Lösung schlugen Rehn und Meider eine “Kombination aus solidarischer Lohnpolitik, generell restriktiver Finanz- und Geldpolitik sowie selektiver Arbeitsmarktpolitik vor”. Götz, Rezension von Milner/Wadensjö, 542.

16 Vgl. Butschek, “Einleitung”, 8.

17 Butschek, “Einleitung”, 7–8. Vgl. auch Walterskirchen, “Arbeitsmarktpolitik”, 294.

18 Kowalski, “Verwertungsbedingungen”, 396. Vgl. auch Fischer/Potmesil, “Arbeiterbewegung”, 275.

WIFO sowie in eine Studie des Arbeitskreises Benedikt Kautsky.¹⁹ Allgemein formuliert, sollte mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die “gezielte, selektive Beeinflussung einzelner Arbeitsmarktparteien auf der Angebots- und Nachfrageseite”²⁰ zum einen versucht werden, Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Der Gewerkschaftsbund interpretierte denn auch das Vorgehen der aktiven Arbeitsmarktpolitik als “Eingreifen der Arbeitsmarktbehörden in das freie Spiel der Nachfrage und des Angebots nach Arbeitskräften”.²¹ Diese Praxis widersprach der Forderung der Bundeswirtschaftskammer, die beispielsweise für den Bereich der Ausländerbeschäftigung eine “weitestgehende Liberalisierung des Arbeitsmarktes”²² anstrebte. Zum anderen sollten die “Quantität, Qualität und Bewegung des Arbeitskräftepotentials gesteuert werden und zwar mit dem Ziel, dadurch die jeweils gegebenen Kapitalverwertungsbedingungen zu erhalten bzw. zu verbessern”.²³

Mithin sollte die aktive Arbeitsmarktpolitik ihren Beitrag zur Verbesserung des Wachstums und zur fortgesetzt erfolgreichen Kapitalakkumulation leisten. Aufgrund der angestrebten Ziele wurde diese Art der Arbeitsmarktpolitik als Teil der Beschäftigungs- und mithin der Wirtschaftspolitik verstanden²⁴ und sollte mit “gesamtwirtschaftlich orientierten Zielsetzungen”²⁵ verknüpft werden.

Wie bereits die Titel des WIFO-Gutachtens und der Studie des Arbeitskreises Benedikt Kautsky nahelegen, wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich als Instrument zur Bewältigung des Strukturwandels konzipiert, der Anfang der 1960er Jahre durch “eine grundlegende Veränderung in den Bedingungen des

19 *Währungsstabilität und Wirtschaftswachstum*. — Die Studie nennt lediglich die 45 Mitglieder des Arbeitskreises, jedoch keine Autorinnen oder Autoren.

20 Christl/Potmesil, “Beschäftigungspolitik”, 288.

21 ÖGB, *Tätigkeitsbericht 1959*, I/66.

22 BWK, *Jahresbericht 1960*, 77.

23 Cyba ua, “Determinanten”, 66.

24 Vgl. Christl/Potmesil, “Beschäftigungspolitik”, 287. Danimann, Pomesil und Steinbach definieren Beschäftigungspolitik als “eine bestimmte Form, nämlich eine mit Rücksicht auf ein konkretes Beschäftigungsziel betriebene Wirtschaftspolitik, deren Instrumente generelle Maßnahmen (zum Beispiel Budgetpolitik, Währungspolitik, Steuerpolitik) sind”. Demgegenüber zielten die Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik auf die einzelne Arbeitskraft oder eine Gruppe von Arbeitskräften. Danimann ua, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1986), 68. In der vorliegenden Arbeit werden diese Definitionen zugrunde gelegt.

25 Rothschild, “Marktmechanismen”, 12.

Akkumulationsprozesses”²⁶ geprägt war. Zweitens sollte sie die aufkeimende Inflation eindämmen. Zu den Faktoren, die diesen Strukturwandel in Österreich beförderten, zählen Cyba und andere das Erreichen der Vollbeschäftigung, die veränderte internationale Wirtschaftssituation, die Notwendigkeit, den Produktionsschwerpunkt von der Grundstoff- und Investitionsgüterindustrie zur Verarbeitungsindustrie zu verlagern und somit zu kapitalintensiveren Formen der Rationalisierung überzugehen.²⁷ Mit Blick auf den Produktionsfaktor Arbeit stellen sie fest, dass es “jetzt in erster Linie um das Problem [ging], woher ein Wirtschaftssystem bei Vollbeschäftigung Impulse erhalten könne, möglichst rasch und stetig weiterzuwachsen”.²⁸

Zu den ökonomischen Faktoren, die schließlich Ende der 1960er Jahre für eine gesetzliche Neuregelung der Arbeitsmarktpolitik bestimmend waren, zählen Cyba und andere den Arbeitskräftemangel und die beginnende Taylorisierung der Produktion in der Industrie.²⁹ Seit dem Jahr 1945 hatte sich das Arbeitskräftepotential infolge niedriger Geburtenüberschüsse und Überalterung verringert und, bedeutender noch, der Ausschöpfungsgrad dieses Arbeitspotentials war auf Grund der schul- und sozialpolitischen Gesetzgebung rückläufig. Zu den Faktoren rechnen die Autorinnen und Autoren Schulbesuche über die Pflichtschulzeit hinaus und vorzeitige Pensionierungen.³⁰ Zweitens betonen die Autorinnen und Autoren, dass Um- und Nachschulungen für Arbeiterinnen und Arbeiter aus der Industrie notwendig wurden. In diesem Sektor fanden zwischen 1960 und 1970 Umschichtungen von Facharbeiterinnen und Facharbeitern hin zu angelernten Arbeiterinnen und Arbeitern statt.³¹ Diese Entwicklung führen die Autorinnen und Autoren auf den Umstand zurück, dass “in dieser Phase zunehmend intensive arbeitssparende und arbeitszerlegende Produktionstechniken zur Aufrechterhaltung des Akkumulationsprozesses eingeführt wurden, denen gegenüber eine Dequalifikation

26 Cyba ua, “Determinanten”, 89.

27 Vgl. ebenda.

28 Ebenda, 89.

29 Vgl. ebenda, 70.

30 Vgl. ebenda, 73.

31 Zwischen 1960 und 1970 sank der Anteil von Facharbeiterinnen und Facharbeitern in der Industrie von 32,2% auf 25,2%. Demgegenüber stieg im selben Zeitraum der Anteil von angelernten Arbeiterinnen und Arbeitern von 39,6% auf 50,1%. Vgl. ebenda, 81.

eines Teils der bisherigen Facharbeiter eingetreten ist".³² Diese Produktionstechniken erforderten Kenntnisse, die traditionelle Berufsausbildungen nicht zur Verfügung stellen konnten.³³

Nicht Arbeitslosigkeit war also der Anlass für die Ideen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, sondern die sich erstmals seit der Nachkriegszeit³⁴ abzeichnende Vollbeschäftigung auf dem Arbeitsmarkt, die das Problem der Inflation in den Vordergrund rückte³⁵ und die gleichzeitig die 'passive' Arbeitsmarktpolitik, die auf eine mehr oder weniger dürftige Versorgung arbeitslos gewordener Arbeitskräfte fokussierte, in den Hintergrund treten ließ.³⁶ Laut Christl und Potmesil war denn auch die "wesentliche Überlegung, die zur Einführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik am Ende der sechziger Jahre führte [...], daß inflationäre Tendenzen aufgrund eines Arbeitskräftemangels durch selektive dezentralisierte Maßnahmen zur Schließung der Angebotslücke beseitigt werden sollten".³⁷ Kowalski skizziert die wirtschaftliche Herausforderung folgendermaßen: "Theoretischer und praktischer Ausgangspunkt war das bisherige Scheitern der Bemühungen, Wirtschaftswachstum, Geldwertstabilität und Vollbeschäftigung gleichzeitig zu erreichen. Gerade das hoffte man durch ein System von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und Eingriffen möglich zu machen."³⁸ Der Österreichische Gewerkschaftsbund formulierte in diesem Sinn 1959: Die aktive Arbeitsmarktpolitik soll "gesamtwirtschaftlich kostensparend, produktivitätssteigernd und antiinflationär wirken".³⁹

Weder der ÖGB noch die überwiegende Zahl der oben genannten Autoren erläutern den Wirkungszusammenhang zwischen aktiver Arbeitsmarktpolitik, Vollbeschäftigung, Inflation und Wirtschaftswachstum; er wird lediglich postuliert.

32 Vgl. ebenda.

33 Vgl. ebenda, 82.

34 Vgl. Rothschild, *Arbeitslosigkeit*, 12.

35 Vgl. Fischer/Potmesil, "Arbeiterbewegung", 275; Wilk, "Arbeitsmarkttheorie", 173; Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 10; Cyba ua, "Determinanten", 102.

36 Vgl. Walterskirchen, "Arbeitsmarktpolitik", 293; Aichholzer, "Ein- und Ausgliederungsstrategien", 69; Wösendorfer, *Beurteilungskriterien*, 15.

37 Christl/Potmesil, "Beschäftigungspolitik", 288.

38 Kowalski, "Verwertungsbedingungen", 395. Vergleichbar argumentiert Butschek, der die aktive Arbeitsmarktpolitik als ein Instrument zur Lösung der wirtschaftlichen Strukturprobleme interpretiert. Vgl. Butschek, "Einleitung", 8.

39 ÖGB, *Tätigkeitsbericht 1959*, I/66.

Granados und Gurgsdies geben mit Bezug auf den Strukturwandel in entwickelten Marktwirtschaften Hinweise auf den Zusammenhang zwischen Vollbeschäftigung und Inflation und Wachstum: “Was passiert nun aber, wenn alle Produktionsfaktoren, also die Arbeitsleistungen, natürliche Ressourcen und produzierte Produktionsmittel [...] vollbeschäftigt sind? Suchen Wirtschaftssektoren in dieser Situation zu expandieren, treffen sie typischerweise rasch auf Beschaffungsengpässe. [...] Allgemein gesprochen läßt sich [...] sagen, daß wirtschaftlicher Strukturwandel bei hohem Nutzungsgrad der Produktionsfaktoren ständig Engpasssituationen erzeugt, die Kostensteigerungen auslösen. Diese führen dann zwar auch zu Einsparungs- und Ersatzbemühungen bei den verknappten Faktoren, ziehen aber immer auch Preissteigerungen nach sich.”⁴⁰ Mit Karl Georg Zinns Definition von Strukturwandel lässt sich eine Brücke zwischen dieser These und den Ideen der aktiven Arbeitsmarktpolitik schlagen. “Solange nun den stagnierenden oder gar schrumpfenden Branchen genügend Wachstumsbereiche gegenüberstehen, können — je nach geographischer und beruflicher Mobilität — die von den Stagnationsunternehmen entlassenen Arbeitskräfte in den Wachstumsbranchen neue Beschäftigung finden. Die Wachstumsbereiche weiten ihre Anteile an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und Beschäftigung aus. Das ist Strukturwandel.”⁴¹

Eben diesen Gedanken verfolgte der Österreichische Gewerkschaftsbund. Mittels Mobilitätsförderungen sollte die Anpassung der Arbeitskräfte an “regionale, sektorale und berufliche Veränderungen”⁴² beschleunigt und “die Gründung von Industriegebieten in jenen Teilen des Landes gefördert [werden], in denen überschüssige Arbeitskräfte vorhanden sind”.⁴³

Arbeitskräfteangebot und -nachfrage zu balancieren und die Arbeitskräfte mittels Mobilitätsförderung derart zu steuern, dass ein “Höchststand der Produktion und Beschäftigung”⁴⁴ erreicht und aufrecht erhalten werden konnte, hatten unter anderem auch das Übereinkommen Nr. 88 über die Organisation der

40 Granados/Gurgsdies, *Ökonomie*, 412.

41 Zinn, *Wie Reichtum Armut schafft*, 84–85.

42 Christl/Potmesil, “Beschäftigungspolitik”, 288.

43 ÖGB, *Tätigkeitsbericht 1959*, I/66.

44 <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312421:NO> (31.12.2014), V.14.

Arbeitsmarktverwaltung⁴⁵ und die Empfehlung Nr. 83 der ILO betreffend die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung⁴⁶ aus dem Jahr 1948 zum Ziel. So sollten die Arbeitsmarktverwaltungen Informationen über den “gegenwärtigen und den zukünftigen Bedarf an Arbeitskräften” und das “gegenwärtige und künftige Angebot an Arbeitskräften”⁴⁷ einholen. Weiters sollte seitens der Arbeitsmarktverwaltungen eine “umfassende Schätzung der benötigten und verfügbaren Arbeitskräfte” angestellt werden, die zur “Vollbeschäftigung und zur Steigerung und Ausnützung der Produktionskräfte”⁴⁸ dienen sollte. Diesem Zweck dienten auch die empfohlenen “Schulungs-, Nach- und Umschulungskurse”.⁴⁹ In diesem Sinne sollten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch “in geeigneter Weise Auskunft und Rat erhalten, damit ihre Bedenken gegen einen Berufs- oder Wohnortwechsel zerstreut werden”.⁵⁰ Kennzeichnend für sämtliche dieser Bestrebungen war, einen möglichst effektiven Einsatz der Arbeitskräfte im Voraus zumindest näherungsweise bestimmen zu können.

Kowalski weist darauf hin, dass zeitgleich zu dem Übereinkommen Nr. 88 und der Empfehlung Nr. 83 der ILO von 1948 eine Schrift des schwedischen Ökonomen und Gewerkschaftsfunktionärs Gösta Rehn erschien.⁵¹ Kowalski folgert: “Im internationalen Rahmen kann die ‘eigentliche Geschichte’ der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit 1948 angesetzt werden.”⁵² Er stellt mit direktem Bezug auf Danimann und Steinbach fest, dass das Übereinkommen Nr. 88 und die Empfehlung

45 Vgl. <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312233:NO> (31.12.2014). Das Übereinkommen wurde erst am 25.9.1973 ratifiziert. Vgl. <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:1484957092292449:::P11200_INSTRUMENT_SORT:4> (11.2.2016).

46 Vgl. <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312421:NO> (31.12.2014).

47 Ebenda, II. 5.a. und b.

48 Ebenda, III. 9.

49 Ebenda, V. 19.

50 Ebenda, V. 16.

51 Kowalski, “Verwertungsbedingungen”, 395.

52 Ebenda.

Nr. 83 in Österreich nicht ratifiziert⁵³ wurden und “die neuen Gedankengänge [...] in Österreich zunächst noch kaum Beachtung”⁵⁴ fanden.

Im Rahmen dieser Arbeit kann der Frage nach den Einflüssen der Internationalen Arbeitskonferenz auf die österreichische Arbeitsmarktpolitik oder der Bedeutung der österreichischen Stellungnahmen für die Gestaltung der internationalen Übereinkommen und Empfehlungen nicht nachgegangen werden. Die Lektüre des Übereinkommens Nr. 88 und der Empfehlung Nr. 83 der ILO sowie der Gesetzesentwürfe der Jahre 1948 und 1950 legt jedoch die Vermutung nahe, dass die internationalen Vorstellungen nicht ohne Einfluss auf die Entwürfe waren und auf diesem Weg — entgegen den oben zitierten Einschätzungen — bereits in der Nachkriegszeit in Österreich Beachtung erfuhren.

Arbeitskräfteangebot und –nachfrage in Übereinstimmung zu bringen, galt bereits im Entwurf vom August 1948 als zentrale Aufgabe der Arbeitsvermittlung. Für die Arbeitskräfte sollten passende Arbeitsplätze gefunden, und der Wirtschaft sollten, gemäß ihrem Bedarf, Arbeitskräfte zugeführt werden.⁵⁵ Auch sollte die Arbeitsvermittlung “den jeweiligen Erfordernissen der Wirtschaft und ihrer voraussichtlichen Entwicklung angepasst”⁵⁶ werden. Der Weg dazu bestand in der Beobachtung der Lage des Arbeitsmarktes, der Ermittlung des Arbeitskräftebedarfs und, darauf aufbauend, der Entwicklung eines entsprechenden Bedarfsplans sowie geeigneter Maßnahmen.⁵⁷ Dass bereits 1950 Vollbeschäftigung ein politisches Ziel war, jedenfalls für den Nationalratsabgeordneten Koplenig, der dem Linksblock angehörte, verdeutlicht dessen Wortmeldung in der 33. Sitzung des Nationalrates am 8. November 1950, die Kreml und Thaler zitieren. “Wie wollen Sie denn eine Arbeitsmarktpolitik betreiben, wie eine Vollbeschäftigung herstellen, ohne diesen Arbeitsmarkt zu organisieren!”⁵⁸

Die um 1950 vom Sozialministerium und den Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnenvertretern formulierte Programmatik blieb jedoch für die Praxis der

53 Das Übereinkommen Nr. 88 und die Empfehlung Nr. 83 wurden erst am 25.9.1973 von Österreich ratifiziert. Vgl. <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102549> (3.12.2015).

54 Kowalski, “Verwertungsbedingungen”, 395.

55 Vgl. E1948(V)1, § 6.

56 Ebenda, § 8, Abs. 1.

57 Vgl. ebenda, § 8, Abs. 2.

58 Zit. nach Kreml/Thaler, *Arbeitsmarktverwaltung*, 241.

zuständigen Sektion im Sozialministerium nicht gänzlich folgenlos. Einige Aufgaben, die dieser Sektion⁵⁹ nach 1949 zugewiesen wurden, tragen unverkennbar die Handschrift der geplanten Arbeitsmarktpolitik. Nach 1958 wurde auch die Förderung von Betriebsgründungen, die im Zusammenhang mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik konzipiert worden war, zu einer neuen Tätigkeit dieser Sektion.

2.2 Die Modernisierung der Sektion Sozialpolitik des Bundesministeriums für soziale Verwaltung (1949–1958/1965)

Das Bundesministerium für soziale Verwaltung zählte jahrzehntelang zum Einflussbereich der SPÖ.⁶⁰ Für die dort angesiedelte Sektion für Sozialpolitik bot sich

59 Zwischen 1946 und 1972 war diese Sektion mit „III Sozialpolitik“ bezeichnet. *Österreichische Behörden* 1946, 48; 1947, 55; 1948, 57. *Amtskalender* 1949, 18; 1950, 25; 1951, 25; 1952, 27; 1953, 28; 1954, 29; 1955, 32; 1956, 34; 1957, 36; 1958, 36; 1959, 37; 1960, 31; 1961, 32; 1962, 33; 1963, 34; 1964, 37; 1965, 38; 1966, 39; 1967, 38; 1968, 40; 1969, 40; 1970, 41; 1971, 57; 1972, 43.

Zwischen 1973 und 1995/1996 wurde diese Sektion mit „III Arbeitsmarktpolitik“ bezeichnet. *Amtskalender* 1973, 45; 1974/75, 113; 1975/76, 123; 1976/77, 126; 1977/78, 126; 1978/79, 129; 1979/80, 132; 1980/81, 139; 1981/82, 143; 1982/83, 143; 1983/84, 141; 1984/85, 142; 1985/86, 164; 1986/87, 170; 1987/88, 98; 1988/89, 99; 1989/90, 99; 1990/91, 99; 1991/92, 97; 1992/93, 99; 1993/94, 102; 1994/95, 104; 1995/96, 137.

Zwischen 1996 und 1999 lautete die Bezeichnung „III Beschäftigungspolitik“. *Amtskalender* 1996/97, 141; 1997/98, 150; 1998/99, 147.

1999/2000 wurde die Sektion mit „III Beschäftigungspolitik und Grundsatzfragen von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ (*Amtskalender* 1999/2000, 150) bezeichnet.

Zwischen 2000 und 2002 lautete die Bezeichnung „VI Beschäftigungspolitik und Grundsatzfragen von Wirtschafts- und Sozialpolitik“. *Amtskalender* 2000/2001, 292; 2001/2002, 287.

Zwischen 2002 und 2009 wurde die Sektion mit „II Arbeitsmarkt“ bezeichnet. *Amtskalender* 2002/2003, 275; 2003/04, 250; 2004/05, 270; 2005/06, 305; 2006/07, 298; 2007/08, 285; 2008/2009, 282.

Seit 2009 wird die Sektion mit „VI Arbeitsmarkt“ bezeichnet. *Amtskalender* 2009/10, 238; 2010/11, 237; 2011/12, 242; 2012/13, 233; 2013/14, 237; 2014/15, 143.

60 Der Einfluss der SPÖ auf die Arbeitsmarktpolitik im Rahmen ministerieller Kompetenzen besteht mit zwei Ausnahmen bis heute. Zur Zeit der ÖVP-Alleinregierung (19.4.1966 bis 3.3.1970) leitete Grete Rehor das Sozialministerium. Während der Regierungen Schüssel I und Schüssel

somit die Möglichkeit, Verwaltungseinheiten zu schaffen, deren Aufgaben ua durch die Gesetzesentwürfe zur Arbeitsvermittlung der Jahre 1948 und des Jahres 1950 inspiriert scheinen. Ausgebaut und/oder neu geschaffen wurden zwischen 1949 und 1958 Verwaltungseinheiten für Berufsberatung und die Belange Jugendlicher, für Statistik und Arbeitsmarktbeobachtung sowie für internationale Angelegenheiten. 1958 wurde zudem ein Referat für Betriebsgründungen eingerichtet, das offenkundig in Zusammenhang mit dem vierten Bundeskongress des Gewerkschaftsbundes stand, der, wie erwähnt, Betriebsgründungen in strukturschwachen Gebieten forderte. Es wurde 1965 erweitert.

Im Folgenden wird beschrieben, in welcher zeitlichen Abfolge die genannten Verwaltungseinheiten geschaffen und/oder ausgebaut wurden. Diese Darstellung greift nicht auf Forschungsliteratur zurück, sondern basiert auf einer Auswertung der Daten, die für die Jahre 1946–1948 die Publikation *Österreichische Behörden*⁶¹ und für die Jahre 1949–1958 die *Amtskalender* liefern.

Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung zählten 1946 zu den Aufgaben der Abteilung 7 des Sozialministeriums.⁶² Im folgenden Jahr wurde das Referat B (hier wohl eine Abkürzung für Berufsberatung) ins Leben gerufen, das für “Angelegenheiten der Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung sowie Arbeitswissenschaft”⁶³ zuständig war und dessen Leitung erst 1950 mit Maximilian Piperek, besetzt wurde. In diesem Jahr wurde auch die “Planung des Berufsnachwuchses und der Lehrstellenvermittlung”⁶⁴ zu einer neuen Aufgabe dieses Referats und der Bereich Arbeitswissenschaft durch “Arbeitsforschung”⁶⁵ ersetzt.

1950 wurde für Statistik, die zwischen 1946 und 1949 der Abteilung 7 angehört hatte, ein eigenes Referat mit der erklärenden Abkürzung “St” geschaffen, das nun

II (4.2.2000 bis 10.1.2007) ressortierten die Arbeitsmarktagenden in dem von der Volkspartei geleiteten Ministerium für Wirtschaft und Arbeit.

61 Die Publikation *Österreichische Behörden* erfüllte zwischen 1946 und 1948 die Funktion des ab 1949 publizierten *Amtskalenders*, der als Lexikon der [österreichischen] Behörden und Institutionen gilt.

62 *Österreichische Behörden 1946*, 48.

63 *Österreichische Behörden 1947*, 56.

64 *Amtskalender 1950*, 25.

65 *Ebenda*.

für “Arbeitsstatistik und die Planung der Arbeitskräfte”⁶⁶ zuständig war. 1952 wurde es in Abteilung 7a umbenannt und um die Aufgaben “Deckung des Bedarfs an Arbeitskräften” und “Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung und der Verhütung der Arbeitslosigkeit”⁶⁷ erweitert.

1950 wurde auch die Abteilung 9a ins Leben gerufen, die mit den Aufgaben der “internationale[n] Sozialpolitik” und dem “Verkehr mit dem Internationalen Arbeitsamt”⁶⁸ befasst wurde. Die Aufgaben dieser Abteilung wurden 1954 um “Internationales Arbeitsrecht” und “Angelegenheiten der Internationalen Arbeitsorganisation”⁶⁹ ergänzt. Zu den neuen Tätigkeiten zählten Stellungnahmen zu geplanten Regelungen, die Vorbereitung der Ratifizierung von beschlossenen Übereinkommen sowie die Überwachung ihrer Durchführung.⁷⁰

1956 wurde das Referat B abermals erweitert. Neu hinzu kamen “Maßnahmen zur Unterbringung Jugendlicher und die Förderung von Einrichtungen der Berufsvorschulung”.⁷¹ Im folgenden Jahr wurde dieses Referat in Abteilung 7b umbenannt.⁷²

1957 wurden die Aufgaben der Abteilung 9a um “arbeitsrechtliche Angelegenheiten des Wirtschafts- und Sozialrates der UNO, der OEEC und des Europarates”⁷³ ergänzt.

Ausgeweitet wurde 1957 auch der Aufgabenbereich der Abteilung 7, die unter anderem für Arbeitsvermittlung, Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme und die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter verantwortlich war. Neu hinzukamen die Bearbeitung der “Angelegenheiten des Arbeitskräftekomitees der OEEC” und die “Durchführung der Gastarbeitnehmerverträge”.⁷⁴

66 *Ebenda.*

67 *Amtskalender 1952*, 27.

68 *Amtskalender 1950*, 25.

69 *Amtskalender 1954*, 29.

70 Vgl. *ebenda.*

71 *Amtskalender 1956*, 34.

72 *Amtskalender 1957*, 36.

73 *Ebenda.*

74 *Ebenda.*

1958 wurde die Abteilung 7a in Referat 2 umbenannt und zusätzlich zu ihren bisherigen Aufgaben mit “internationaler Arbeitsmarktstatistik” sowie der “fachlichen Schulung des Personals der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter”⁷⁵ befasst.

Außerdem wurde in diesem Jahr das Referat 3 als “Informationsdienst des Bundesministeriums für soziale Verwaltung für Betriebsgründungen in Entwicklungsgebieten”⁷⁶ gegründet. 1959 war es bereits für “Maßnahmen zur Förderung von Betriebsgründungen in Entwicklungsgebieten”⁷⁷ zuständig. 1960 wurde diese Verwaltungseinheit in Referat 4 unbenannt und ausgebaut.⁷⁸ Zu den Aufgaben zählten in der Folge bis 1964 unter anderem die “Bearbeitung von Maßnahmen zur Gründung von Betrieben in Entwicklungsgebieten”, die darauf abgestimmte “Erforschung und Analyse der Arbeitsmarktlage”, die “Information von Betriebsinhabern über die Möglichkeit von Betriebsgründungen” sowie die “Werbung, Vermittlung und Betreuung von Interessenten für Betriebsgründungen”.⁷⁹

1965 wurde das Referat 4 in Abteilung 12c unbenannt und der Fokus auf die “Bearbeitung von Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen mittels Förderung von Betriebsgründungen in Gebieten mit Unterbeschäftigung oder drohender Arbeitslosigkeit”⁸⁰ gerichtet. Mit letzterem Schritt scheint das Sozialministerium erneut auf einen Entwurf reagiert zu haben, und zwar auf den Entwurf zur Novelle des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom Dezember 1963, der Beihilfen vorsah, die “in Gebieten, in denen Unterbeschäftigung besteht oder Arbeitslosigkeit zu entstehen droht”,⁸¹ Arbeitsplätze schaffen oder sichern sollte.

Dass das Sozialministerium Investitionsförderungen für Betriebe ermöglichte, kritisierte in der Parlamentsdebatte zum Arbeitsmarktförderungsgesetz 1968 der ÖVP-Abgeordnete Mussil: “Es ist aber in der Ära Proksch oder schon früher diese

75 *Amtskalender 1958*, 36.

76 *Ebenda*.

77 *Amtskalender 1959*, 37.

78 Vgl. *Amtskalender 1960*, 31.

79 *Ebenda*; *Amtskalender 1961*, 32; *Amtskalender 1962*, 33; *Amtskalender 1963*, 35; und *Amtskalender 1964*, 37.

80 *Amtskalender 1965*, 38.

81 E1963 (ALVG). In den Jahren 1963 und 1964 war die Novellierung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes in Hinblick auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik geplant. So sollten jene Fördermaßnahmen, die nicht die Mobilität der Arbeitskräfte betrafen, als Bestimmungen in den Abschnitt über die Produktive Arbeitslosenfürsorge integriert werden. Vgl. dazu die einleitenden Bemerkungen zu Kapitel 3 sowie zu Kapitel 3.2.2.

Industriepolitik sehr stark im Sozialministerium aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung ausgeübt worden, es ist dort ein Standortberatungsdienst eingerichtet worden und alles mögliche andere. Das sind rein industriepolitische Maßnahmen, die dort gar nicht hingehören.“⁸²

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Sozialministerium auf Gesetzesentwürfe zur Arbeitsmarktpolitik wie auch auf Forderungen des 4. Bundeskongresses des Gewerkschaftsbundes von 1959 reagierte, indem es einige der dort formulierten Vorstellungen aufgriff und im eigenen Haus bürokratische Strukturen schuf, um deren Verwirklichung zu erreichen.

2.3 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Entwurf zum Ausländerbeschäftigungsgesetz von 1960

Auf Regierungsebene wurde die Materie aktive Arbeitsmarktpolitik von Sozialminister Proksch Mitte des Jahres 1962 auf die politische Agenda gesetzt.⁸³ Der erste Versuch, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen — wenn auch nur im Rahmen einer Kann-Bestimmung — gesetzlich zu verankern, erfolgte jedoch bereits 1960, als die Paritätische Kommission das Sozialministerium mit der Ausarbeitung eines Ausländerbeschäftigungsgesetzes beauftragte.⁸⁴

Die Ausländerbeschäftigung war seit Mitte der 1950er Jahre abseits öffentlicher politischer Diskussionen zum Gegenstand der Arbeitsmarktpolitik geworden und wurde zwischen den Vertretern von Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnen und Arbeitgeber- und Arbeitgeberinnen entsprechend den unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Ausrichtungen kontrovers diskutiert.

Während die Vorstellungen der Arbeiterkammer, des Sozialministeriums und auch des Gewerkschaftsbundes bei den Themen Arbeitsvermittlung und Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter von steuerungsmäßigen und regulatorischen Interventionen geprägt waren, vertrat demgegenüber die Bundeswirtschaftskammer — und vermutlich auch das Handelsministerium — die

82 Sten. Prot., 122. Sitzung, XI. GP., 10., 11. und 12.12.1968, 10272.

83 Vgl. Kap. 3.1.

84 Für das Folgende vgl. Wollner, „Die Reform“, 26–65.

Ansicht, dass “jede Art von staatlicher Lenkung vermieden werden müsse”,⁸⁵ und verfolgte in diesem Sinne — jedenfalls in Fragen der arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebung — eine an das Laissez-faire-Prinzip⁸⁶ erinnernde Politik. Dies zeigt beispielsweise die ablehnende Haltung der Bundeswirtschaftskammer gegenüber den vom Sozialministerium in den Entwürfen zur Arbeitsvermittlung der Jahre 1948 und 1950 geplanten Lenkungsvorschriften, die eine Meldepflicht für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber über freie Stellen und Bedingungen für die Beschäftigung von vom Arbeitsamt zugewiesenen Personen vorgesehen hatten.

Bei der Materie Ausländerbeschäftigung stand vor allem die Frage des Zugangs zum österreichischen Arbeitsmarkt im Mittelpunkt der Kontroverse. Während die Bundeswirtschaftskammer bereits 1956 in ihren Bestrebungen nach einer “Liberalisierung des Arbeitsmarktes”⁸⁷ auch die Forderung nach einem möglichst unkomplizierten Einsatz ausländischer Arbeitskräfte einschloss, standen der Gewerkschaftsbund und die Arbeiterkammer derartigen Wünschen weitgehend ablehnend gegenüber.⁸⁸ Vor dem Hintergrund weitreichender Vollbeschäftigung sahen sie zur Ausdehnung der Beschäftigungskapazitäten die Mobilisierung der in ihren Augen vorhandenen inländischen Arbeitskraftreserve vor. Diese sollte, gemäß der Programmatik des vierten Bundeskongresses des Gewerkschaftsbundes, durch entsprechende Maßnahmen aktiviert werden.⁸⁹

Als die Paritätische Kommission⁹⁰ im April 1960 das Sozialministerium aufforderte, ein Ausländerbeschäftigungsgesetz zu schaffen, nutzten das Ministerium

85 AKW, *Jahrbuch* 1962, 61.

86 Laissez-faire bezeichnet nach dem *Lexikon zur Soziologie* “eine Wirtschaftspolitik des Staates, die auf jeden Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen verzichtet”. *Lexikon zur Soziologie*, 393. Laissez-faire wird hier als Antonym für Intervention gebraucht.

87 BWK, *Jahresbericht* 1956, 86.

88 Vgl. ÖGB, *Tätigkeitsbericht* 1960, I/15. AKW, *Jahrbuch* 1960, 144. “Die Bau- und Holzgewerkschaft stand einer Zulassung von Ausländern zum österreichischen Arbeitsmarkt positiv gegenüber. Das Ausscheren dieses Gewerkschaftszweiges aus der Linie des ÖGB kann durch den großen Arbeitskräftebedarf dieser Branche erklärt werden.” Wollner, “Die Reform”, 37.

89 Vgl. ÖGB, *Tätigkeitsbericht* 1962, I/69. AKW, *Die Probleme*, 34. Arbeitskraftreserven wurden bei älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Personen mit geistiger oder körperlicher Einschränkung und werdenden Müttern oder Müttern mit Kindern im Vorschulalter gesehen. Vgl. AK, *Jahrbuch* 1960, 143.

90 Vgl. Kap. 2.4.

sowie die Vertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer⁹¹ dies, um in ihrem Entwurf für ein Ausländerbeschäftigungsgesetz⁹² die Erteilung der Beschäftigungsbewilligung für ausländische Arbeitskräfte mit “Auflagen zur Durchführung von Maßnahmen arbeitsmarktpolitischer, wirtschaftspolitischer und berufsfördernder Art”⁹³ zu verknüpfen. In den Erläuternden Bemerkungen zu diesem Entwurf heißt es: “Als Auflagen, die mit der Erteilung der Beschäftigungsbewilligung verbunden werden können, kommen z.B. die Verpflichtung, inländische Arbeitskräfte für die Beschäftigung, für die der Ausländer aufgenommen wurde, anzulernen und die Heranbildung von Nachwuchskräften in Betracht.”⁹⁴ Weder in den Quellen noch in den Periodika der Interessensvertretungen finden sich direkte Hinweise auf die aktive Arbeitsmarktpolitik. Auf Grund der zeitlichen Nähe zum vierten Bundeskongress des Österreichischen Gewerkschaftsbundes von 1959 sowie zur Vorlage des Konzepts der aktiven Arbeitsmarktpolitik 1962 durch Minister Proksch ist es jedoch naheliegend anzunehmen, dass das Sozialministerium und die Vertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit diesem Schritt versuchten, Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die die Schulung von Arbeitskräften (wie zB “Umschulung, Nachschulung, Anlernung”⁹⁵) betrafen, in den Entwurf des Ausländerbeschäftigungsgesetzes zu integrieren.

Das hier verfolgte Ziel, auf gesetzlicher Grundlage und mittels arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen Ausländer mittelfristig durch Inländer zu substituieren, zeigt deutlich, dass das Sozialministerium und die Vertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kein Interesse an einer dauerhaften Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften hatten. So hielt auch die Arbeiterkammer eine gesetzliche Neuregelung nur dann für sinnvoll, wenn die “ausländischen Arbeitskräfte nach Ablauf der Beschäftigungsbewilligung — wie z.B.

91 “Das Sozialministerium arbeitete daraufhin gemeinsam mit dem Österreichischen Arbeiterkammertag und dem ÖGB den Entwurf eines Ausländerbeschäftigungsgesetzes aus.” AK, *Jahrbuch* 1960, 142.

92 Vgl. Wollner, “Die Reform”, 41.

93 Sektion Handel der Wiener Wirtschaftskammer, HK-A 1363/2-60. Schreiben der BWK an die Sektionen Gewerbe, Industrie, Handel, Geld-, Kredit- und Versicherungswesen, Verkehr und Fremdenverkehr vom 17. Juni 1960. “Entwurf, Bundesgesetz vom ... 1960, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird“, § 5, Abs. 2.

94 Ebenda, Erläuternde Bemerkungen, zu den §§ 4–6.

95 BMfsV III/73.511-12/1/62, Vortrag an den Ministerrat, 6.7.1962, 2; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 55/1962, 10.7.1962.

in der Schweiz — wieder auszureisen haben”.⁹⁶ Galt es aber Lohnforderungen inländischer Arbeitskräfte in die Schranken zu weisen, waren ausländische Arbeitskräfte auch für die Arbeiterkammer und den Gewerkschaftsbund durchaus willkommen. So beschloss die Paritätische Kommission im Oktober 1963: “Wenn Lohnanträge in Branchen gestellt werden, in denen ein Mangel an Arbeitskräften nachgewiesen wird, ist die Hereinnahme zusätzlicher Arbeitskräfte zu erwägen.”⁹⁷

Der Versuch des Sozialministeriums und der Vertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Gesetzesentwurf zur Ausländerbeschäftigung zu verankern und dadurch, wenn auch in sehr bescheidenem Rahmen, eigene politische Ziele durchzusetzen, schlug fehl. Die Bundeswirtschaftskammer kritisierte den Entwurf und die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die ihr “sehr bedenklich”⁹⁸ erschienen, und lehnte all jene Maßnahmen, die einen flexiblen und unkomplizierten Einsatz ausländischer Arbeitskräfte beschränkten, rundweg ab.

Das 1960 angestrebte Ziel, ein Ausländerbeschäftigungsgesetz zu schaffen, konnte erst 1975 erreicht werden. Regelten auch bis zum Inkrafttreten des Ausländerbeschäftigungsgesetzes seit 1961⁹⁹ jährliche Kontingentvereinbarungen die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte, sahen weder die Bundeswirtschaftskammer und das Handelsministerium, noch der Gewerkschaftsbund, die Arbeiterkammer sowie vermutlich auch das Sozialministerium in diesen Vereinbarungen eine endgültige Lösung.

Vielmehr begriffen sämtliche Akteure die Materien Ausländerbeschäftigung und Arbeitsvermittlung als zusammenhängend, wenn auch aus unterschiedlichen Perspektiven. Legte die Arbeiterkammer bei der Diskussion des

96 AK, *Jahrbuch 1960*, 144.

97 ÖGB, *Tätigkeitsbericht 1963*, I/42. Da die Paritätische Kommission einstimmig beschloss (vgl. Kap. 2.4), kann von der Zustimmung der Arbeiterkammer und des Gewerkschaftsbundes zu diesem Vorhaben ausgegangen werden.

98 Sektion Handel der Wiener Wirtschaftskammer, HK-A 1363/2-60. Schreiben der BWK an die Sektionen Handel, Geld-, Kredit- und Versicherungswesen und die Sektion Verkehr vom 1. Juni 1960.

99 Der ÖGB setzte bereits im Frühjahr 1961 für das Bau- und das Hotel- und Gastgewerbe ohne Mitwirkung und gegen den Willen der Bundeswirtschaftskammer Saisonkontingente fest. Vgl. Wollner, “Die Reform”, 58–63. Im Anschluss an das Raab-Olah-Abkommen (vgl. Kap. 2.4) vom Herbst 1961 regelten ab 1962 Kontingentvereinbarungen die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften für sämtliche Branchen.

Ausländerbeschäftigungsgesetzes Wert auf die Verbindung mit “den Problemen der Arbeitsvermittlung und der Beobachtung des Arbeitsmarktes”,¹⁰⁰ fehlten der Bundeswirtschaftskammer bei der Diskussion über einen Entwurf zum Arbeitsvermittlungsgesetz 1963 “Vorschriften über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Sinne einer Liberalisierung des Arbeitsmarktes”.¹⁰¹ Schließlich junktimierte die Bundeswirtschaftskammer 1963 ihre Zustimmung zur aktiven Arbeitsmarktpolitik mit einer Einigung über ein Ausländerbeschäftigungsgesetz; der Gewerkschaftsbund stimmte dieser Verknüpfung zu.¹⁰²

2.4 Abschließende Betrachtung

Können die Entwürfe der Jahre 1948 und 1950 auch nicht als frühe Beispiele für den Versuch gelesen werden, eine aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich gesetzlich zu verankern, finden sich darin dennoch auch Ideen, die über eine rein ‘reaktive’ Arbeitsmarktpolitik hinausgingen.

So standen auf der Agenda des Sozialministeriums neben ‘traditionellen’ Anliegen wie der “Förderung der Arbeitsaufnahme”¹⁰³ auch die Vorstellungen, den Arbeitsmarkt zu beobachten, den Arbeitskräftebedarf zu prognostizieren und geeignete Maßnahmen für die angestrebte Balance von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage zu entwickeln. Derartige prospektive Vorgehensweisen empfahl, wie erwähnt, 1948 auch die ILO.¹⁰⁴ Der Frage, welchen Einfluss das Übereinkommen Nr.

100 AK, *Jahrbuch* 1960, 144.

101 BWK, *Jahresbericht* 1963, 91–92.

102 Vgl. ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 144.972-IV-21/63.
Vgl. auch Kap. 3.2.2.

103 E1948(V)1, Teil des Titels zu § 23.

104 Die Republik Österreich war am 18.5.1920 der ILO beigetreten. Während der nationalsozialistischen Herrschaft “ruhte” die Mitgliedschaft Österreichs. (Sten. Prot., V. GP., Beilage 604, 1). Am 24.6.1947 wurde Österreich während der 30. Konferenz der ILO, die zwischen dem 19. Juni und dem 11. Juli 1947 in Genf stattfand, wieder aufgenommen. (Vgl. Ebenda, 2).

Die österreichische Delegation bestand 1947 aus dem “vom Herrn Bundespräsidenten hiezu bevollmächtigte[n] österreichische[n] Regierungsvertreter Sektionschef Josef Hammerl”. Ebenda. Zu den Regierungsvertretern zählte noch Ministerialrat Gustav Hoffmann und Frau Berta Baierlein-Ferschitz. Als Vertreter der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nahm der

88 und die Empfehlungen Nr. 83 der ILO von 1948 für die Ausgestaltung der österreichischen Entwürfe der Nachkriegszeit hatten, wurde nicht nachgegangen. Dennoch muss entgegen der Ansicht von Kowalski sowie von Danimann und Steinbach festgehalten werden, dass Positionen und Papiere der ILO nicht nur zur Kenntnis genommen, sondern von der Bundeswirtschaftskammer und dem Gewerkschaftsbund¹⁰⁵ auch ausführlich kommentiert wurden.¹⁰⁶

Die Bundeswirtschaftskammer stellte fest: „Nicht unbedenklich ist der Punkt 25 des Empfehlungsentwurfs, der eine Anzeigenpflicht bezüglich der freien Arbeitsstellen vorsieht.“¹⁰⁷ Der Gewerkschaftsbund wünschte folgende Ergänzung: „In der Verwaltung der Arbeitsvermittlungsämter ist der maßgebende Einfluß den Dienstnehmervetretern sicherzustellen.“¹⁰⁸ Das Sozialministerium hatte schließlich im Dezember 1947 die „Bemerkungen der österreichischen Bundesregierung“¹⁰⁹ zu dem Empfehlungs- und dem Übereinkommensentwurf betreffend die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung an die ILO übersandt. Darin fasste es ua die Stellungnahmen der Interessensvertretungen zusammen und hielt bezüglich des Empfehlungsentwurfs unüberhörbar vernebelnd fest: „Die darin entwickelten Grundsätze sind in Österreich zum großen Teil schon verwirklicht.“¹¹⁰

Wie oben ausgeführt, zielte der Österreichische Gewerkschaftsbund auf dem vierten Bundeskongress 1959 mit seinen Vorstellungen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik vor allem auf ein erhöhtes Wirtschaftswachstum. Dieses Ziel sollte

Präsident der Wirtschaftskammer der Steiermark teil, Rupert Roth. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer waren durch Johann Böhm, Präsident des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, und Sekretär Anton Feitscher vertreten. Die Liste der Mitglieder der österreichischen Delegation wurde mir freundlicherweise von Frau Mag^a Iris Dembscher vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz zur Verfügung gestellt.

105 BMfsV GZ III/118.266/9/47, in: ÖStA/AdR, BMfsV, GEZEI SA 18, GZ III/145.317/9/1947.

106 Vgl. ÖStA/AdR, BMfsV, GEZEI SA 18, GZ III/145.317/9/1947.

107 BWK Sp 2.848/2/47, 26.11.1947, in: Ebenda. In der Empfehlung Nr. 83 lautet Punkt 25 wie folgt: „Die Arbeitgeber einschließlich der Leiter öffentlicher und gemischtwirtschaftlicher Betriebe sollten veranlaßt werden, der Arbeitsmarktverwaltung offene Stellen bekanntzugeben.“
<ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312421:NO> (31.12.2014). Es steht zu vermuten, dass sich der Entwurf nicht von der endgültigen Fassung unterscheidet.

108 ÖGB Kr/Hb, 2.12.1947, 1; in: ÖStA/AdR, BMfsV, GEZEI SA 18, GZ III/145.317/9/1947.

109 Ebenda.

110 Ebenda.

— neben anderen wie dem der Vollbeschäftigung, einer “solidarischen Lohnpolitik”¹¹¹ und “Maßnahmen auf dem kredit-, budget- und einkommenspolitischen Sektor”¹¹² — durch die Realisierung eines “langfristigen Wirtschaftsprogramms”¹¹³ erfolgen. Das Programm auf den Weg zu bringen und umzusetzen sollte, so die Publikation von 1959, zur zukünftigen Aufgabe der “Wirtschaftsplanung und Wirtschaftslenkung”¹¹⁴ werden. Das Programm war auch Ausdruck der kooperativ ausgerichteten Politik der Gewerkschaft, die zu diesem Zeitpunkt wünschte, “die Wirtschaftsdemokratie durch volle Mitbestimmung der Gewerkschaften auf gesamtwirtschaftlicher und gesamtgesellschaftlicher Ebene auszubauen”.¹¹⁵

Hatte die Arbeiterkammer bereits 1947 der arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebung eine Rolle für die Lenkung der Wirtschaft zugeordnet, verband der Österreichische Gewerkschaftsbund nun beide Thematiken explizit. Zudem verschoob er den Fokus von der Eingliederung der oder des einzelnen in den Arbeitsmarkt hin zum gesamten Arbeitskräftepotential. Die “Umschichtung von Arbeitskräften und Kapital aus wenig produktiven Zweigen der Wirtschaft und Betrieben in produktivere”¹¹⁶ sollte erleichtert werden und für Produktivitätssteigerungen sorgen. Die gewerkschaftliche Position Ende der 1950er Jahre schloss also in ihrem auf Planung und Lenkung aufbauenden Wirtschaftskonzept nun auch die aktive Arbeitsmarktpolitik als Instrument ein.

Dass der Gewerkschaftsbund die aktive Arbeitsmarktpolitik zur Wirtschaftspolitik zählte, zeigen auch dessen jährlich erscheinenden Tätigkeitsberichte. Während Themen wie Arbeitsmarkt oder auch Hinweise auf den ausständigen Beschluss von arbeitsmarktpolitischen Gesetzesvorlagen wie beispielsweise jener zum Arbeitsvermittlungsgesetz im Abschnitt “Sozialpolitischer

111 ÖGB, *Stellungnahmen zur Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Kulturpolitik*, 6; als Beilage in: ÖStA/AdR, BMFJ, GZ 13.497-5/59.

112 Klenner, *Gewerkschaften*, Bd. 3, 2384.

113 ÖGB, *Stellungnahmen zur Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Kulturpolitik*, 6; als Beilage in: ÖStA/AdR, BMFJ, GZ 13.497-5/59.

114 *Ebenda*, 7.

115 Klenner, *Gewerkschaften*, Bd. 3, 2380.

116 ÖGB, *Stellungnahmen zur Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Kulturpolitik*, 21; als Beilage in: ÖStA/AdR, BMFJ, GZ 13.497-5/59.

Bericht" behandelt wurden,¹¹⁷ informierte das Kapitel "Wirtschaftsbericht" über die aktive Arbeitsmarktpolitik.¹¹⁸ Anders die Bundeswirtschaftskammer: Sie behandelte die vom Sozialministerium geplanten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Abschnitt "Sozialpolitische Abteilung" ihres Jahresberichts und verband diese Maßnahmen regelmäßig mit der Forderung nach einer Liberalisierung des Arbeitsmarktes im Bereich der Ausländerbeschäftigung.¹¹⁹

Wie bereits erwähnt, verfolgte die Gewerkschaftsspitze auch während der 1950er Jahre beständig ihr Ziel, eine institutionalisierte Kooperation sowohl zwischen den Interessensvertretungen als auch zwischen diesen und der Regierung zu erreichen.¹²⁰

Erreicht werden sollte auf diesem Weg die "Mitbestimmung auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene",¹²¹ wie 1956 der Gewerkschaftspräsident in seinem Schreiben an den Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer und an den Vorsitzenden der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern festhielt. Der Gewerkschaftspräsident schlug die "Bildung einer Kommission"¹²² vor, in der die Interessensvertretungen Wirtschafts- und Sozialfragen beraten sollten.¹²³ Obgleich dieses Ansinnen vorerst auf die Ablehnung des Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer und des Vorsitzenden der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern stieß, wurde im selben Jahr die "noch bestehende Wirtschaftskommission"¹²⁴ wiedereinberufen. Unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers wurde ein Unterausschuss für Preisfragen eingerichtet. Diesem gehörten Vertreter des Finanz- und des Innenministeriums sowie der Kammern und des ÖGB an.¹²⁵ Tálos führt diesen Schritt vor allem auf den Anstieg der Inflation während der Jahre 1956 und 1957 zurück.¹²⁶

117 Vgl. ÖGB, *Tätigkeitsbericht 1945/1947*, 1/74; *Tätigkeitsbericht 1949*, 134; *Tätigkeitsbericht 1950*, 82; *Tätigkeitsbericht 1951*, 73; *Tätigkeitsbericht 1952*, 65.

118 Vgl. ÖGB, *Tätigkeitsbericht 1959*, I/66; *Tätigkeitsbericht 1962*, I/78; *Tätigkeitsbericht 1963*, I/44; *Tätigkeitsbericht 1964*, I/53.

119 Vgl. BWK, *Jahresbericht 1962*, 61; *Jahresbericht 1963*, 91–92; *Jahresbericht 1964*, 85.

120 Vgl. Tálos, *Gestaltungsfaktor*, 26.

121 *Zur Paritätischen Kommission*, 140.

122 Klenner, *Gewerkschaften*, Bd. 3, 2374.

123 Vgl. Tálos, *Gestaltungsfaktor*, 26.

124 *Ebenda*, 27.

125 Vgl. *ebenda*.

126 Vgl. *ebenda*.

1957 unternahmen der Wiener Arbeiterkammerpräsident und der Österreichische Gewerkschaftsbund einen weiteren Vorstoß zur Institutionalisierung und Vertiefung der Zusammenarbeit, indem sie eine paritätisch besetzte Kommission — die spätere Paritätische Kommission — vorschlugen, die als “Kontrollorgan der Preis- und Lohnentwicklung”¹²⁷ wirken sollte. Vergleichbar der Haltung, die sie bereits während der Lohn-Preisabkommen 1947–1951 eingenommen hatte, sicherte die Gewerkschaftsbundspitze zu — gleichsam im Abtausch für ihr Bestreben, durch eine institutionalisierte Zusammenarbeit auch eine “überbetriebliche Mitbestimmung”¹²⁸ zu erreichen — auf Lohnforderungen stark mäßigend einzuwirken.¹²⁹

Hatte bereits für die Wiederbelebung der Wirtschaftskommission die Inflation eine Rolle gespielt, so waren laut Tálos auch für die Errichtung der Paritätischen Kommission ökonomische Entwicklungen ausschlaggebend: Der sich abzeichnende Rückgang des Wirtschaftswachstums, Fragen der Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft, das Bestreben, das Arbeitskräftepotential auszuweiten und dadurch ansteigende Löhne zu verhindern.¹³⁰

Schließlich wurde 1957 “nach Beschluss in der Wirtschaftskommission und auf Empfehlung durch den Ministerrat”,¹³¹ so Tálos, die “Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen, die vorerst nur als befristetes Kooperations- und Akkordierungsinstrument eingerichtet wurde”,¹³² gegründet. Der bereits im Rahmen der wiedereinberufenen Wirtschaftskommission etablierte Unterausschuss für Preisfragen wurde in die Paritätische Kommission integriert.¹³³ Den Vorsitz “führt der

127 Vgl. *ebenda*, 28.

128 Tálos, “Sozialpartnerschaft”, 70.

129 Vgl. Tálos, *Gestaltungsfaktor*, 28.

130 Tálos, “Auslaufmodell”, 189.

131 Es handelt sich dabei um den Ministerrat vom 12.3.1957. Vgl. Tálos, *Gestaltungsfaktor*, 28.

132 Tálos, “Auslaufmodell”, 189. Der Paritätischen Kommission gehörten der Bundeskanzler, die Minister für Inneres, für Handel und Wiederaufbau und für soziale Verwaltung, die Präsidenten der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, des Arbeiterkammertages, des Gewerkschaftsbundes sowie der Vorsitzende der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern an und darüber hinaus je ein weiterer Vertreter dieser Dachorganisationen. Vgl. Neuhauser, “Beratung”, 186.

133 Vgl. Tálos, “Auslaufmodell”, 190. Den Vorsitz des Unterausschusses für Preisfragen hatte die Bundeswirtschaftskammer inne. *Zur Paritätischen Kommission*, 156. Demgegenüber wurden

Bundeskanzler oder der Innenminister“¹³⁴ und die Kommission beschloss einstimmig.¹³⁵

1959 setzte die Gewerkschaftsspitze ihre Anstrengungen fort und plädierte im Rahmen des vierten Bundeskongresses für eine Ausweitung der Paritätischen Kommission zu einer “‘Wirtschaftskommission’, [der die] Vorbereitung aller gesamtwirtschaftlich wesentlichen Entscheidungen und die Ausarbeitung von Empfehlungen an das Parlament und die Regierung”¹³⁶ obliegen sollte. Diese Forderung zeigt, dass für die Gewerkschaft nun die Orientierung an einem Grundkonsens über sozial- und wirtschaftspolitische Ziele handlungsleitend wurde: “Die Gewerkschaften müssen heute Einfluss auf die gesamte wirtschaftliche und soziale Entwicklung nehmen, denn sie haben längst erkannt, daß nicht allein die nominelle Höhe des Lohnes oder Gehalts entscheidend ist, sondern die allgemeine wirtschaftliche und politische Lage.”¹³⁷

Ogleich sich die Gewerkschaftsspitze mit ihrem Ansinnen nicht unmittelbar durchsetzen konnte — bereits 1957 war innerhalb der Gewerkschaft und auch seitens der Bundeswirtschaftskammer Kritik an der Paritätischen Kommission formuliert worden¹³⁸ —, wurde die Kommission schließlich ausgeweitet. Diese Schritte führt Tálos auf die vermehrten Konflikte innerhalb der Regierungskoalition zwischen ÖVP und SPÖ zurück.¹³⁹

Da sich die Regierungskoalition beispielsweise nicht über ein Arbeitszeitgesetz oder ein Gesetz über einen Lohn-Preis-Stopp einigen konnte, beschloss die Paritätische Kommission stattdessen das Stabilisierungsabkommen vom Juni 1960, in dem ein Lohn-Preis-Stopp für das Jahr 1960 vereinbart wurde.¹⁴⁰ Ungeachtet dieser Aktivitäten betont Tálos, dass zu diesem Zeitpunkt “das

Lohnfragen “vorerst in der Regel in der Paritätischen Kommission selbst” behandelt. *Ebenda*, 157.

134 Neuhauser, “Beratung”, 186.

135 *Ebenda*, 191.

136 ÖGB, *Stellungnahmen zur Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Kulturpolitik*, 22; als Beilage in: ÖStA/AdR, BMFJ, GZ 13.497-5/59.

137 *Ebenda*, 5. Vgl. auch Tálos, *Gestaltungsfaktor*, 30.

138 Die Bundeswirtschaftskammer sah die vermeintliche Wirkkraft der Marktmechanismen bedroht, und innerhalb der Gewerkschaft wurde der überaus begrenzte Rahmen für Lohnverhandlungen kritisiert. Vgl. Tálos, *Gestaltungsfaktor*, 29.

139 *Ebenda*, 31.

140 Vgl. *ebenda*.

sozialpartnerschaftliche Muster der Interessenspolitik weder in inhaltlicher noch in institutionell-organisatorischer Hinsicht voll entwickelt¹⁴¹ war.

Mit dem Raab-Olah-Abkommen von 1961 erfolgte ein entscheidender Schritt auf dem Weg der Institutionalisierung der Zusammenarbeit in der Paritätischen Kommission. Dieses Abkommen, das zwischen dem Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer Raab und dem Gewerkschaftsbundpräsidenten Olah — vermutlich im Rahmen informeller Gespräche Ende Dezember 1961¹⁴² — geschlossen wurde, sollte laut Tálos den Status der Paritätischen Kommission im politischen Prozess ändern, da das Abkommen “eindrücklich den Grundkonsens der Interessensorganisationen über wirtschafts- und sozialpolitische Ziele¹⁴³ ausdrückte: Wirtschaftswachstum, Geldwertstabilität, Produktivitätssteigerung und dadurch Hebung des Lebensstandards.

Das Abkommen sah ua “die Errichtung eines Unterausschusses für Lohnfragen, die Unterbreitung von wirtschaftspolitischen Vorschlägen an die Regierung und die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften¹⁴⁴ vor. Es wurde im Februar 1962 von der Paritätischen Kommission, die fortgesetzt auf freiwilliger Basis zusammenarbeitete, beschlossen.¹⁴⁵ Dem Lohnunterausschuss gehörten je zwei Vertreter der Bundeswirtschaftskammer und des Gewerkschaftsbundes und je ein Vertreter der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern und des Arbeiterkammertages an, die stimmberechtigt waren. Darüberhinaus nahmen auch noch nichtstimmberechtigte Experten aus Sektionen, Innungen und Fachgewerkschaften teil.¹⁴⁶

Das Raab-Olah-Abkommen war jedoch nicht unumstritten gewesen. So hatte die Sektion Handel der Wiener Handelskammer die Ausweitung der Kompetenzen der Paritätischen Kommission, die durch den Lohnausschuss erfolgte, abgelehnt.¹⁴⁷ Die Zustimmung der Bundeswirtschaftskammer erfolgte laut Tálos schließlich deshalb,¹⁴⁸ da diese den Gewerkschaftsbund überzeugen konnte, in Zukunft “nicht

141 Tálos, *Gestaltungsfaktor*, 30.

142 Vgl. Neuhauser, “Verbandsmäßige Organisation”, 77–78.

143 Tálos, “Sozialpartnerschaft”, 78.

144 Vgl. Neuhauser, “Verbandsmäßige Organisation”, 78–79.

145 Vgl. Tálos, *Gestaltungsfaktor*, 33.

146 Vgl. *ebenda*.

147 Vgl. Tálos/Kittel, “Partikularismus”, 5.

148 Vgl. Tálos, *Gestaltungsfaktor*, 33.

so sehr die Verteilung als vielmehr die Vermehrung des Volkseinkommens”¹⁴⁹ als prioritär zu betrachten. Ungeachtet dessen begegneten aber auch in Zukunft Teile der Bundeswirtschaftskammer dem Ausbau der Paritätischen Kommission mit Vorbehalten.¹⁵⁰

149 BWK, *Jahresbericht 1961*, 15.

150 Vgl. Tálos/Kittel, „Partikularismus“, 5.

3. Von der aktiven Arbeitsmarktpolitik als Funktion des “ökonomischen Fortschritts”¹ zur Beihilferegelung, 1962–1964

Die Debatte über die gesetzliche Neugestaltung der Arbeitsmarktpolitik war während der 1950er Jahre abgeebbt.² Ein Grund dafür mag gewesen sein, dass zwischen dem 2. April 1953 und dem 11. April 1961 Julius Raab die Funktion des Bundeskanzlers bekleidete und die sozialistische Fraktion vermutlich wenig Hoffnung hatte, dass unter seiner Kanzlerschaft ein neuer Vorstoss zu einer gesetzlichen Regelung gelingen könnte. Die Thematik und die Auseinandersetzung darüber gewann erst wieder durch das Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik des nun amtierenden Sozialministers Proksch im Juli 1962 an Aktualität. Anton Proksch, der das Sozialministerium ab 1956 bis zur ÖVP-Alleinregierung 1966 leitete, war mit den bislang gescheiterten Bestrebungen, ein neue gesetzliche Regelung zur Arbeitsvermittlung und zur Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter zu schaffen, gut vertraut. 1951 war er Mitglied im Unterausschuss des Sozialausschusses des Nationalrates gewesen, der über die Vorlagen zum Arbeitsvermittlungs- und zum Organisationsgesetz offenkundig nicht beraten hatte. Im folgenden Jahr hatte er, nun als Obmann des Sozialausschusses, die Mitteilung des neu bestetzten Unterausschusses über die gescheiterten Verhandlungen zu den beiden Gegenständen entgegen genommen.³

Entscheidend für die Erarbeitung des Konzepts zur aktiven Arbeitsmarktpolitik waren die gewandelten wirtschaftlichen Bedingungen, die durch den 1961 erreichten “bescheidene[n] Vollbeschäftigungsstand, [der] für das ganze Jahrzehnt charakteristisch”⁴ blieb, beschrieben werden können. Die Vollbeschäftigung brachte, so Cyba, ua auch einen “strukturellen Wandel der Verhältnisse am Arbeitsmarkt und damit der Wirtschaft”.⁵ Konnten während der 1950er Jahre durch abwandernde

1 ÖStA/AdR; BMfl, MR 66/1962, 6.11.1962.

2 Vgl. BWK, *Jahresberichte 1951–1958*; AK, *Jahrbuch 1953–1958*; ÖGB, *Tätigkeitsbericht 1953–1958*. Die Frage der Neugestaltung der Arbeitsmarktpolitik wird während dieses Jahrzehnts in keinem der Periodika behandelt.

3 Vgl. Kap. 1.4.

4 Rothschild, *Arbeitslosigkeit*, 12–13. Rothschild weist darauf hin, dass es “kein generell anerkanntes Kriterium [gibt], an dem man ablesen könnte, ob Vollbeschäftigung erreicht ist.” *Ebenda*, 12.

5 Cyba ua, *Determinanten*, 77.

Arbeitskräfte aus der Land- und Forstwirtschaft “hohe Wachstumsraten der Gewinne, des BNP [Bruttonationalprodukts] [und] der Industrieproduktion”⁶ erzielt werden, waren diese Arbeitskräfte mit Beginn der Vollbeschäftigung in den Arbeitsmarkt integriert. Das nun als unzureichend wahrgenommene inländische Arbeitskräfteangebot war vor allem durch “eine rückläufige Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung als Folge der Verlängerung der Ausbildung [...] und einer besseren Altersversorgung”⁷ verursacht.

Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Minister Proksch in zwei Gesetzesentwürfen zu realisieren versuchte, waren als Beitrag zur Lösung dieses Problems gedacht. Sie zielten erstens auf eine erhöhte Produktivität der Arbeitskraft durch die Förderung der beruflichen und geographischen Mobilität. Die zu diesem Zweck geplanten Maßnahmen sollten, wie bereits zwölf Jahre zuvor, in einem Arbeitsvermittlungsgesetz geregelt werden. Zweitens war beabsichtigt, das vorhandene Arbeitskräfteangebot bestmöglich zum Einsatz zu bringen: erstens durch Reduktion der saisonbedingten Arbeitslosigkeit, insbesondere in der Bauwirtschaft, und zweitens durch Erhalt und Schaffung von Arbeitsplätzen, indem die Infrastruktur ausgebaut und Produktionsabläufe rationalisiert werden sollten. Nachdem die ursprüngliche Absicht nicht realisiert werden konnte, die dazu notwendigen Maßnahmen durch die öffentliche Hand zu finanzieren, sollten im Rahmen einer Novellierung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes die Bestimmungen zur Produktiven Arbeitslosenfürsorge erweitert werden. Zum besseren Verständnis dieser Absicht sei an dieser Stelle die Produktive Arbeitslosenfürsorge kurz vorgestellt.

Die Bestimmungen über die Produktive Arbeitslosenfürsorge wurden erstmals in der 5. Novelle des Arbeitslosenversicherungsgesetzes von 1920 im Paragraphen 29 geregelt.⁸ Ziel war es, “zur Verhütung der Arbeitslosigkeit”⁹ Arbeitslose bei “volkswirtschaftlich nützliche[n] Arbeiten”¹⁰ zu beschäftigen, die durch Beihilfen aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung gefördert wurden. “Ländern, Bezirken oder Gemeinden [konnten] zur Vornahme [dieser] Arbeiten Darlehen oder Zuschüsse

6 *Ebenda*, 83.

7 Biffi, “Ausländerbeschäftigung”, 34.

8 Hofmeister, “Arbeitsvermittlung”, 232. Vgl. auch StGBI. 534/1922, § 29.

9 StGBI. 534/1922, Art. III.

10 *Ebenda*, § 29, Abs. 1.

gewährt werden”.¹¹ Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Produktive Arbeitslosenfürsorge 1949 ins Arbeitslosenversicherungsgesetz¹² und in die Wiederverlautbarung dieses Gesetzes 1958 aufgenommen.¹³ Gemäß § 42, Abs. 1, konnten “zur Förderung von Maßnahmen, die geeignet sind, die Arbeitslosigkeit zu verringern, insbesondere zur Beschaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten für Arbeitslose, [...] Beihilfen gewährt werden. Es dürfen nur solche Maßnahmen gefördert werden, die volkswirtschaftlich nützlich und im öffentlichen Interesse gelegen sind.” Die Beihilfen wurden als “Zuschüsse oder Darlehen” gewährt und “in der Regel [...] öffentlich-rechtlichen Körperschaften”¹⁴ bewilligt. Wie bereits in der Regelung von 1922 konnte “in begrenztem Ausmaß [...] auch die Beschäftigung nicht unterstützter Arbeitsloser zugelassen werden”.¹⁵ Die Produktive Arbeitslosenfürsorge sah also die Möglichkeit zur Arbeitsbeschaffung durch Beihilfen vor. Aus diesem Grund dürfte Minister Proksch beabsichtigt haben, diese Möglichkeit für seine Vorstellungen zu nutzen.

Die Kritik am arbeitsmarktpolitischen Programm von Sozialminister Proksch durch die Akteure der Österreichischen Volkspartei setzte unterschiedliche Akzente, in denen sich die jeweiligen Interessen spiegelten. Generell wurde eine Liberalisierung des Arbeitsmarktes, die auf den unkomplizierten Einsatz von ausländischen Arbeitskräften zielte, als Antwort auf das knappe inländische Arbeitskräfteangebot favorisiert. Die Bestimmungen zur Arbeitsvermittlung sollten auch eine entgeltliche Vermittlung außerhalb der Kompetenz des Sozialministeriums ermöglichen. Die Bundeswirtschaftskammer und der Österreichische Arbeiter- und Angestelltenbund standen den mobilitätsfördernden Maßnahmen weitgehend positiv gegenüber, während Handelsminister Bock die geplanten Maßnahmen insoweit ablehnte, als sie auf andere als arbeitslose Personen bezogen waren und aus seiner Sicht geeignet waren, die Kompetenzen des Handelsressorts einzuschränken. Der ÖVP-Politiker Fritz Bock war zwischen 1947 und 1953 Generalsekretär des ÖAAB

11 Hofmeister, “Arbeitsvermittlung”, 232. Bezüglich der Bezahlung der Arbeitskräfte weist der Gesetzestext darauf hin, dass “die Entlohnung der Arbeiter in solchen Grenzen zu halten [ist], daß ein Anreiz zur Abwanderung von anderen Arbeitsplätzen vermieden wird”. StGBI. 534/1922, § 29, Abs. 5.

12 BGBl. 184/1949, § 37.

13 BGBl. 199/1950, § 42.

14 Ebenda, § 42, Abs. 1.

15 Ebenda, § 42, Abs. 2. Vgl. StGBI. 534/1922, § 29, Abs. 2.

und wurde im September 1956 Handelsminister, also im gleichen Jahr wie Anton Proksch sein Amt als Sozialminister antrat. Fritz Bock leitete das Handelsressort bis Jänner 1968.¹⁶

Die Argumentation und die skizzierte Interessenlage der einzelnen Akteure im Rahmen der Verhandlungen über die Gesetzesentwürfe werden in den folgenden Unterkapiteln analysiert. Den Schwerpunkt bilden dabei die im Jahre 1963 beginnenden zahlreichen Aktivitäten, namentlich interministerielle Verhandlungen und Besprechungen der Interessensvertretungen im Sozialministerium. Diese Aktivitäten lassen sich im Einzelnen aber nur lückenhaft nachweisen, weil nur bedingt Akten des österreichischen Staatsarchivs verfügbar sind und sich auch im Aktenlauf keine Belege fanden. Insbesondere für das Jahr 1965 liegen keine Quellen vor; so wird die weitere Entwicklung in erster Linie auf Grundlage von Periodika der Interessensvertretungen zusammenfassend rekonstruiert.

Die Darstellung von Danimann und Steinbach aus dem Jahr 1972 zur Geschichte des Arbeitsmarktförderungsgesetzes ist so einflussreich, dass sich die meisten nachfolgenden Autorinnen und Autoren ihrer Interpretation angeschlossen haben. Diese perpetuiert ein einseitiges Bild, das Einvernehmen der Akteure über mobilitätsfördernde Maßnahmen gleichsetzt mit einer weitgehenden Übereinkunft über die aktive Arbeitsmarktpolitik. In der abschließenden Betrachtung dieses Kapitels wird gezeigt, dass dieses Bild korrigiert werden muss.

Wie in Kapitel 2 dargestellt, wurden durch das Raab-Olah-Abkommen von 1961 die Kompetenzen der Paritätischen Kommission durch die Einrichtung eines Unterausschusses für Lohnfragen ausgeweitet. Die Funktion, Vorentscheidungen für die Paritätische Kommission zu treffen, hatte auch der im Jahr 1963 gegründete Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Durch diesen wurde die Sozialpartnerschaft institutionalisiert. Da der Beirat nun als Akteur in den Willensbildungsprozess zu den geplanten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit eingebunden war, wird dessen Genese im Folgenden nachgezeichnet.

Im Jahre 1963 ergriff der Gewerkschaftsbund gemeinsam mit der Arbeiterkammer eine erneute Initiative zur Institutionalisierung der Kooperation der Interessensvertretungen im Rahmen der Paritätischen Kommission,¹⁷ der schließlich Erfolg beschieden war: Im Herbst desselben Jahres wurde der Beirat für Wirtschafts-

16 Vgl. <parlament.gv.at/WWER/> (23.10.2015).

17 Vgl. ÖGB, *Tätigkeitsbericht 1963*, I/34.

und Sozialfragen als dritter Unterausschuss der Paritätischen Kommission gegründet.

Der Gewerkschaftsbund hatte jedoch ein wesentlich gewichtigeres Instrument vor Augen gehabt, als er wünschte, der Ministerrat möge ein von ihm entwickeltes Konzept beschließen,¹⁸ demzufolge die Paritätische Kommission als „staatspolitisch wichtig“ gelten und als „wirksames Instrument zur Durchführung einer koordinierten Wirtschaftspolitik“¹⁹ anerkannt werden solle. Dieses Ansinnen lehnte die Bundeswirtschaftskammer ab,²⁰ schlug aber vor, einen dritten Unterausschuss für „Grundsatzfragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik“²¹ einzurichten.

In der Folge diskutierten die Interessensvertreter ihre unterschiedlichen Vorstellungen über die Art der Kooperation. Schließlich konnte ein Einvernehmen erzielt werden, das im Oktober 1963 zur Gründung des „Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen“²² führte. Das Einvernehmen drückte sich laut Tálos in den Aufgaben des Beirats aus: Die Analysen sollten unter einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive erfolgen und die Empfehlungen des Beirats sollten der Stabilisierung der Kaufkraft, dem Wirtschaftswachstum und der Vollbeschäftigung dienen.²³

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen gilt Tálos als „signifikanter Ausdruck einer Neubestimmung des Stellenwertes der Zusammenarbeit der Interessensorganisationen [sowie] der realisierten Neuformierung des Interaktionsgeflechts von Regierung, Parteien und Interessensorganisationen“.²⁴ Durch den Beirat wurde die Ausbildung des sozialpartnerschaftlichen Modells, gekennzeichnet durch Konzertierung (Einbindung) und Akkordierung (Abstimmung), jedenfalls für die 1960er Jahre, abgeschlossen.²⁵

Der Beirat wurde mit „je drei Fachreferenten [...] der vier großen Interessensvertretungen und zwei Geschäftsführern“²⁶ besetzt, wobei je einer dieser Referenten als Ersatzmitglied diente. Einen Geschäftsführer stellte die

18 Vgl. *ebenda*, I/36 und Tálos/Kittel, „Partikularismus“, 5.

19 *Ebenda*.

20 Vgl. Tálos/Kittel, „Partikularismus“, 6.

21 ÖGB, *Tätigkeitsbericht 1963*, I/38.

22 Vgl. Tálos, „Sozialpartnerschaft“, 80.

23 Vgl. *ebenda*.

24 *Ebenda*.

25 Vgl. *ebenda*.

26 Neuhauser, „Beratung“, 188.

Bundeswirtschaftskammer, den zweiten die Arbeiterkammern. Der Vorsitz wechselte im Turnus von sechs Monaten zwischen den vier Interessensvertretungen.²⁷ Im Gegensatz zur Paritätischen Kommission war der Beirat nicht verpflichtet, einstimmig Beschlüsse zu fassen.²⁸

Neuhauser betont, dass die Themen der Gutachten, die der Beirat bearbeitete, von den Präsidenten der Interessensvertretungen vorgegeben wurden. Die Gutachten selbst ergingen an die Paritätische Kommission, der gegenüber der Beirat verantwortlich war und die diese auch abändern oder ergänzen konnte.²⁹

“Die erste Arbeit”, so Neuhauser, “die der Beirat — Ende Februar 1964 — fertigstellte, war eine Untersuchung über die Preis- und Einkommensentwicklung in den wichtigsten Wirtschaftsbereichen.”³⁰ Aus den Schlussfolgerungen dieser Untersuchung formulierte der Beirat kurz darauf ein “Stabilisierungsprogramm”, das die Paritätische Kommission “als wirtschaftspolitische Empfehlung an die Bundesregierung”³¹ weiterleitete. Diese akzeptierte die Empfehlung und “erklärte das Programm zu ihrem eigenen”.³² Diesem Stabilisierungsprogramm folgte im Herbst 1964 ein zweites,³³ dessen Vorschläge Minister Proksch veranlassten, die gesetzliche Neuregelung der Arbeitsmarktpolitik erneut voranzutreiben.

3.1 Das Konzept zur aktiven Arbeitsmarktpolitik des Bundesministeriums für soziale Verwaltung 1962

Dem Bemühen um eine erste Absicherung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Rahmen des geplanten Ausländerbeschäftigungsgesetzes war der Erfolg versagt geblieben, dennoch verfolgte Sozialminister Proksch sein Ziel dessen ungeachtet weiter. Er setzte am 10. Juli 1962 die Arbeitsmarktpolitik und ihre rechtliche Verankerung auf die Agenda des Ministerrates und legte diesem einen zwanzig Punkte umfassenden Maßnahmenkatalog mit dem Titel “Notwendigkeit einer aktiven

27 Vgl. ebenda.

28 Vgl. ebenda, 191–192.

29 Vgl. ebenda, 191.

30 Neuhauser, “Verbandsmäßige Organisation”, 85.

31 Ebenda.

32 Ebenda.

33 Ebenda.

Arbeitsmarktpolitik“³⁴ vor. Die darin aufgelisteten Vorschläge entsprachen jenen, die der Minister — im einzelnen kommentiert, in sechs Punkte untergliedert und unter dem Titel “Notwendigkeit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Herstellung europakonformer Arbeitsmarktverhältnisse in Österreich”³⁵ — im November 1962 erneut in den Ministerrat einbringen sollte.

Die Maßnahmen und Vorschläge werden aus Gründen der Übersicht im Folgenden gemäß des sechs Punkte umfassenden Konzepts vom November 1962 dargestellt.

Der erste Punkt betraf Maßnahmen, die auf die Struktur- und Regionalpolitik zielten. Eigentümer von Betrieben sollten Kredite aus öffentlichen Mitteln gewährt bekommen, um ihre Betriebe zu rationalisieren, umzustellen oder zu erweitern. Für die Kredite war eine Bundeshaftung vorgesehen. Der Staat selbst sollte durch zu gründende Gesellschaften Betriebe errichten oder ankaufen und diese, wenn nötig, erweitern, rationalisieren oder umstellen. Auch sollten durch die Verbesserung der Infrastruktur “Dauerarbeitsplätze”³⁶ geschaffen werden. Diese Maßnahmen sollten die “noch vorhandenen Arbeitskräftreserven”³⁷ mobilisieren und — gemäß der wirtschaftspolitischen Überzeugung des Ministers — “die Arbeitsplätze dorthin [...] bringen, wo genügend Arbeitskraft vorhanden ist”.³⁸

Der zweite Punkt umfasste Maßnahmen, die auf die “Förderung einer kontinuierlichen Beschäftigung”³⁹ bezogen waren. Geplant war durch “Beschlüsse der maßgeblichen Körperschaften [...] etwa 30% der Baukredite in den Monaten Dezember bis März zu verbauen”.⁴⁰ Weiters sollten durch die Änderung der

34 BMfsV Zl. III/73.511-12/1/1962, Vortrag an den Ministerrat, 6.7.1962, 1; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 55/1962, 10.7.1962.

35 BMfsV Zl. III/112.485-12/1-1962, Vortrag an den Ministerrat, 30.10.1962, 1; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 66/1962, 6.11.1962.

36 BMfsV Zl. III/112.485-12/1-1962, Vortrag an den Ministerrat, 30.10.1962 (2. Beilage: Zusammenstellung von Maßnahmen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik), 2; in: Ebenda.

37 BMfsV Zl. III/112.485-12/1-1962, Vortrag an den Ministerrat, 30.10.1962 (1. Beilage: Das Konzept einer europakonformen aktiven Arbeitsmarktpolitik zum Zwecke der Schaffung der Voraussetzungen für einen europäischen Arbeitsmarkt), 6; in: Ebenda.

38 BMfsV Zl. III/112.485-12/1-1962, Vortrag an den Ministerrat, 30.10.1962 (1. Beilage), 3; in: Ebenda.

39 BMfsV Zl. III/112.485-12/1-1962, Vortrag an den Ministerrat, 30.10.1962 (2. Beilage), 5; in: Ebenda.

40 Ebenda.

Bestimmungen der Produktiven Arbeitslosenfürsorge die "Fördermöglichkeiten für den Winterbau durch Leistungen an Bauherren, Bauunternehmer und Bauarbeiter"⁴¹ ausgeweitet werden. Auf diesem Weg sollte die Winterarbeitslosigkeit im Baugewerbe verringert werden. Vorgeschlagen wurden weiters "Bauwirtschaftsausschüsse zur Koordinierung der Bauabsichten", "Baufträge durch die öffentliche Hand" und "öffentliche Arbeiten zum Ausgleich von Saisonschwankungen" sowie eine "arbeitsmarktpolitische Baugenehmigung".⁴²

Drittens wurden Maßnahmen vorgeschlagen, welche die Integration Behinderter und Jugendlicher in den Arbeitsmarkt erleichtern sollten.⁴³ Dieser Punkt wird im Rahmen der Arbeit nicht weiter behandelt. Angemerkt sei jedoch, dass das Finanzministerium das in diesem Zusammenhang genannte Rehabilitationsgesetz mit dem Argument ablehnte, es stelle "eine hohe budgetäre Belastung"⁴⁴ dar.

Der vierte Punkt betraf Maßnahmen, die der "reibungslosen Überführung von Arbeitskräften in produktivere Beschäftigungen"⁴⁵ dienen sollten. Dazu zählten Förderungen und Beihilfen zur beruflichen und geographischen Mobilität. Zudem sollten Umstellungsbeihilfen "den gleichen Lohnbestand"⁴⁶ für jene Arbeitskräfte sicherstellen, die von Betriebs- oder Produktionsumstellungen betroffen waren.

Fünftens sollten Maßnahmen die "Anpassung der Nachfrage nach Arbeitskräften an das vorhandene Angebot"⁴⁷ erleichtern. Dazu sollten "Investitionsprogramme der öffentlichen Hand als Mittel der aktiven Konjunkturpolitik" erstellt und "Anreize zur Bildung privater Investitionsreserven"⁴⁸ geschaffen werden.

41 Ebenda.

42 Ebenda. Diese Genehmigung sollte sicherstellen, dass die geplanten Baumaßnahmen dem Ziel dienen, die kontinuierliche Beschäftigung zu fördern.

43 BMfsV Zl. III/112.485-12/1-1962, Vortrag an den Ministerrat, 30.10.1962 (2. Beilage), 7; in: Ebenda. Kriegsversehrte zählten nicht zu dieser Zielgruppe.

44 ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 98.828/62, GEZEI F-3, GZ 98.828-4/62.

45 BMfsV Zl. III/112.485-12/1-1962, Vortrag an den Ministerrat, 30.10.1962 (2. Beilage), 10; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 66/1962, 6.11.1962.

46 Ebenda.

47 BMfsV Zl. III/112.485-12/1-1962, Vortrag an den Ministerrat, 30.10.1962 (2. Beilage), 12; in: Ebenda.

48 Ebenda.

Als sechster Punkt wurde als Anpassung des „institutionellen Rahmens“⁴⁹ — wie zwölf Jahre zuvor — ein Gesetz über Arbeitsvermittlung und Berufsberatung vorgeschlagen, das für den Großteil der genannten Maßnahmen die gesetzliche Grundlage bieten sollte.

Minister Proksch begründete im Ministerrat vom 10. Juli 1962 die hier vorgestellten Maßnahmen mit „der bevorstehenden Assoziierung an den gemeinsamen Markt“⁵⁰ und der aus seiner Sicht damit verbundenen Zuspitzung bestehender wirtschaftlicher Schwierigkeiten. „Die Probleme des Wirtschaftswachstums und der Stabilität werden sich in Österreich infolge seiner Lage im zukünftigen Integrationsraum durch die Notwendigkeit struktureller Anpassungen und verstärkter Umschichtungen, die im Zusammenhang mit der Integration im verstärkten Ausmaß auftreten werden, verschärfen.“⁵¹

In seinem Plädoyer für das arbeitsmarktpolitische Programm betonte Minister Proksch auch den damit verbundenen Zugang zu Förderungen des Europäischen Sozialfonds. Er erläuterte, dass der Fonds ua Beihilfen zur Umsiedlung, Umschulung oder zugunsten von Arbeitskräften, die infolge einer Betriebsumstellung von Lohneinbußen betroffen waren, gewährte. Diese Umstellungsförderungen seien jedoch an Vorleistungen des betreffenden Landes geknüpft, erst nach deren Erfüllung ersetze der Fonds „50% der Aufwendungen“.⁵² Daher gelte es, „Voraussetzungen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik zu schaffen“.⁵³ Der Minister beantragte die Einsetzung eines Ministerkomitees unter seinem Vorsitz, das über die von ihm vorgelegten Maßnahmen beraten und entsprechende gesetzliche Grundlagen ausarbeiten sollte.⁵⁴

49 BMfsV ZI. III/112.485-12/1-1962, Vortrag an den Ministerrat, 30.10.1962 (2. Beilage), 13; in: Ebenda.

50 BMfsV ZI. III/73.511-12/1/1962, Vortrag an den Ministerrat, 6.7.1962, 2; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 55/1962, 10.7.1962.

51 Ebenda. Österreich hatte am 15.12.1961 „gemeinsam mit der Schweiz und Schweden die Aufnahme von Verhandlungen zum Abschluss eines Wirtschaftsabkommens mit der EWG“ beantragt. Die Beitrittsbemühungen scheiterten jedoch schließlich, da Italien 1967 auf Grund der Südtirol-Krise sein Veto einlegte. <http://www.historisch.apa.at/cms/apahistorisch/dossier.html?dossierID=AHD_19611215_AHD0001#top> (31.10.2015).

52 BMfsV ZI. III/73.511-12/1/1962, Vortrag an den Ministerrat, 6.7.1962, 4; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 55/1962, 10.7.1962.

53 Ebenda.

54 Vgl. ÖStA/AdR, BMfI, MR 55/1962, 10.7.1962.

Der Minister für Handel und Wiederaufbau, Fritz Bock, erklärte während des Ministerrates knapp: "Ich bin nicht in der Lage zuzustimmen. Die 20 Grundsätze⁵⁵ scheinen mir nicht geeignet für Verhandlungen. Daher glaube ich, daß sich ein Ministerkomitee auch erübrigt."⁵⁶ Minister Prokschs Antrag wurde abgelehnt.

Zwei Wochen später, am 24. Juli 1962, brachte dieser seine Vorschläge erneut in den Ministerrat ein. Wieder sprach sich Handelsminister Bock gegen die geplanten Maßnahmen aus und wies sie als Grundlage für Verhandlungen zurück. "Es muss bei den Verhandlungen etwas herauskommen, aber von Anfang an darf nicht durch eine Grundlage die Verhandlung beeinflusst werden."⁵⁷

Der Antrag wurde erneut zurückgestellt und am 16. Oktober 1962 von Minister Proksch wieder eingebracht. Nun stellte Handelsminister Bock fest, dass "uns das, was da vorgeschlagen wird, nicht zusagt",⁵⁸ und betonte, dass die Umsetzung der von Proksch vorgelegten Maßnahmen die Kompetenzen des Sozialministeriums überschreiten würde. In diesem Sinne argumentierte auch Finanzminister Josef Klaus⁵⁹ von der ÖVP. Er wies darauf hin, dass sich "der Herr Sozialminister am 10. Juli zuviele Dinge vorgenommen [habe], die in andere Kompetenzen hineinreichen: Es ist da von Betriebsgründungen und Zuschüssen und ähnlichen Dingen die Rede gewesen."⁶⁰ Damit nahm Klaus auf sein eigenes Ressort Bezug. Lehnte dieses doch die Maßnahmen des Sozialministers nicht nur auf Grund der "hohe[n] budgetäre[n] Belastungen" ab, sondern auch, weil diese "eine Einengung der Zuständigkeit des BM/F. in Grundsatzfragen der gesamten Kredit-, Investitions- und Fiskalpolitik"⁶¹ bedeuten würden.

Minister Proksch betonte erneut die Bedeutung der Maßnahmen für die geplante EWG-Integration und berief sich zudem auf das Stabilisierungsprogramm

55 Handelsminister Bock bezog sich dabei auf den zwanzig Punkte umfassenden Maßnahmenkatalog, der den Titel "Notwendigkeit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik" trug, und den Sozialminister Proksch am 6.7.1962 dem Ministerrat vorgelegt hatte.

56 ÖStA/AdR, BMfI, MR 55/1962, 10.7.1962.

57 ÖStA/AdR, BMfI, MR 57/1962, 24.7.1962.

58 ÖStA/AdR, BMfI, MR 63/1962, 16.10.1962.

59 Der ÖVP-Politiker Josef Klaus war zwischen April 1961 und März 1963 Finanzminister. Im folgenden Jahr wurde er Bundeskanzler. Diese Funktion bekleidete er zwischen April 1964 und April 1970. Vgl. <parlament.gv.at/WWER/BREG/REG/> (31.10.2015).

60 ÖStA/AdR, BMfI, MR 63/1962, 16.10.1962.

61 ÖStA/AdR, BMfI, GRZ 98.828-4/62, GEZEI F-3, GZ 104.578-4/62.

der Paritätischen Kommission vom 20. Juli 1962,⁶² das dem Sozial- und dem Handelsministerium empfahl, Maßnahmen für “eine gleichmäßige Auslastung des Arbeitsmarktes”⁶³ vorzuschlagen. Abschließend erklärte er: “Was mein Plan wäre, habe ich im Bericht gesagt. Der Herr Handelsminister hat 100%ig ‘njet’ gesagt.”⁶⁴

Abermals wurde der Antrag zurückgestellt und auch eine Woche später wurde er vertagt,⁶⁵ ohne behandelt zu werden.

Am 6. November 1962 legte Minister Proksch dann das Konzept zur aktiven Arbeitsmarktpolitik – nunmehr in sechs Punkte gegliedert und um die Beilagen erweitert — erneut dem Ministerrat vor.⁶⁶

Der Minister skizzierte nun, welche Personen durch die Maßnahmen in den Arbeitsmarkt integriert werden sollten. Es sei dabei “nicht nur an jene zu denken [...], die bei den Arbeitsämtern als arbeitssuchend vorgemerkt sind, sondern auch an jene, die sich vor allem in weniger entwickelten Gebieten befinden oder unterbeschäftigt sind”.⁶⁷

Weiters erläuterte er die Vorteile der aktiven Arbeitsmarktpolitik für den Strukturwandel, die soziale Sicherheit und das Nationaleinkommen. So seien die Maßnahmen darauf gerichtet, die Arbeitskräfte dort zu beschäftigen, wo es “für sie am befriedigendsten ist und in Berufen, in denen sie ihren größten Beitrag zum Nationalprodukt leisten können”.⁶⁸ “Diese Art der sozialen Sicherheit”, so der

62 Dieses war auf Grund eines Ministerratsbeschlusses vom 29. Mai 1962 erarbeitet worden und schlug Maßnahmen gegen die herrschende Steigerung der Preise und Löhne vor. Vgl. *Zur Paritätischen Kommission*, 180.

63 *Ebenda*.

64 ÖStA/AdR, BMfl, MR 63/1962, 16.10.1962.

65 ÖStA/AdR, BMfl, MR 64/1962, 23.10.1962.

66 ÖStA/AdR, BMfl, MR 66/1962, 6.11.1962. Die sechs Punkte entsprechen jenen, die oben ausgeführt wurden.

67 BMfsV Zl. III/112.485-12/1-1962, Vortrag an den Ministerrat, 30.10.1962 (1. Beilage), 6; in: *Ebenda*. Minister Proksch beabsichtigte mit seinem Konzept den förderbaren Personenkreis auszuweiten, da nicht nur Arbeitslose oder “Arbeitssuchende” einbezogen werden sollten, sondern auch unterbeschäftigte Personen. Die Entwürfe der Jahre 1948 und 1950 hatten Förderungen lediglich für “Arbeitssuchende” vorgesehen. Vgl. E1948(V)1, § 6; E1948(V)3, § 6; E1950(V), §5.

68 BMfsV Zl. III/112.485-12/1-1962, Vortrag an den Ministerrat, 30.10.1962 (1. Beilage), 5; in: ÖStA/AdR, BMfl, MR 66/1962, 6.11.1962.

Minister, „ist auf lange Sicht die ökonomischste.“⁶⁹ Ohne Förderung würden die Arbeitskräfte „viele Anpassungen“ teils aus „Ängstlichkeit [...], die Menschen, die sich einem Wandel gegenübersehen, befällt“,⁷⁰ teils auf Grund fehlender Mittel zur Weiterbildung nicht vollziehen. Dadurch wären „volkswirtschaftliche Verluste“ in der Größenordnung von „1% des Bruttonationalprodukts“⁷¹ die Folge. Zudem wies der Minister noch darauf hin, dass das Konzept keine Maßnahmen enthalte, „die die Freizügigkeit der Arbeitskräfte national oder international beschränken“.⁷²

Minister Proksch beantragte erneut ein Ministerkomitee, welches das Sechspunktekonzept in einer Weise zu behandeln hätte, dass die europakonforme Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik bei Beginn der Verhandlungen mit der EWG für die Zukunft außer Streit gestellt wäre. So sei dem „Ministerkomitee der Auftrag zu erteilen, seine Arbeiten so zu führen, daß die Verhandlungen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über ein Arrangement in der Sicherheit aufgenommen werden können, daß die österreichischen arbeitsmarktpolitischen Verhältnisse europakonform gestaltet werden“.⁷³ Die Vorbereitungen dazu könnte ein Beamtenkomitee übernehmen, so der Sozialminister.

Zu den Vorschlägen von Minister Proksch erklärte der Handelsminister, dass „die Fürsorgeangelegenheiten [...] ja Sache des Soziaministeriums seien“ und die meisten „Dinge, die der Herr Bundesminister [...] zur Nachahmung empfiehlt, schon realisiert sind“.⁷⁴ Dazu zählte Bock ua Investitionsprogramme, das Budget für regionale Entwicklung und die Bauwirtschaft. „Im Straßenbau haben wir eine überlastete Kapazität. Heute braucht man auch zu einem Haus, das früher in 8 Monaten gebaut wurde, 1 ½ Jahre. Es wird Tag und Nacht, Sommer und Winter gebaut. Nur dann wird nicht gebaut, wenn die Arbeiter zu Hause sein wollen.“⁷⁵ Weiters führte er die Mobilitätsförderung an. „Zur Mobilität der Arbeitskräfte; ich habe nichts dagegen einzuwenden gegen eine Umschulung und gegen das System der

69 Ebenda.

70 Ebenda.

71 BMfsV ZI. III/112.485-12/1-1962, Vortrag an den Ministerrat, 30.10.1962 (1. Beilage), 10; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 66/1962, 6.11.1962.

72 BMfsV ZI. III/112.485-12/1-1962, Vortrag an den Ministerrat, 30.10.1962, 3; in: Ebenda.

73 BMfsV ZI. III/112.485-12/1-1962, Vortrag an den Ministerrat, 30.10.1962, 4; in: Ebenda.

74 ÖStA/AdR, BMfI, MR 66/1962, 6.11.1962.

75 Ebenda.

Lehrwerkstätten. Das kann fortgesetzt werden. Es bedarf hier keines neuen Beschlusses.“⁷⁶

Handelsminister Bock überzeugte die volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnung Prokschs zur aktivierten und geförderten Arbeitskraft nicht. Erst die in Hinblick auf die EWG-Verhandlungen gesetzte Intervention von Bundeskanzler Gorbach (ÖVP), der in diesem Kontext wohl mehr Gewicht beizumessen ist als jener von Vizekanzler Pittermann (SPÖ), veranlassten den Handelsminister schließlich, einer Behandlung der Arbeitsmarktpolitik zuzustimmen. Hätten zu diesem Zeitpunkt keine Beitrittsbestrebungen zur EWG bestanden, so kann vermutet werden, hätte der Kanzler in dieser Frage wohl kaum auf Minister Bock eingewirkt. Kanzler Gorbachs Interesse an der aktiven Arbeitsmarktpolitik dürfte bescheiden gewesen sein.

Vizekanzler Pittermann plädierte schließlich für ein gemeinsames Vorgehen und schlug seinerseits ein Beamtenkomitee zur Aufbereitung der Materie vor: “Irgendwie müssen wir zusammen kommen. [...] Was wäre denn folgendes, wenn wir ein Beamtenkomitee einsetzen würden, das, sagen wir, das spezifizieren soll, was wir schon haben.”⁷⁷ Zum Modus der Verhandlungen erklärte er: “Ich halte es nicht für einen Verhandlungsweg, wenn man a priori schon die Diskussion ablehnt; das haben wir nicht notwendig bei einer Materie, die wir [der EWG gegenüber] vertreten müssen.”⁷⁸

Der Bundeskanzler schloss sich der Sichtweise Pittermanns an. “Ich habe viel für die Argumentation des Vizekanzlers übrig. Eine Ablehnung würde so ausschauen, als ob ein animus überhaupt nicht vorhanden wäre.”⁷⁹ Er forderte den Handelsminister auf, seine Beamte anzuweisen, “das, was dagegen spricht, gegen das [,] was der Herr Sozialminister vorgeschlagen hat, herauszuarbeiten”.⁸⁰

Handelsminister Bock erklärte, er “werde das in der Form nicht verhindern”,⁸¹ betonte jedoch, dass die Vorbereitungen zu den Integrationsverhandlungen nicht von einer Einigung des Beamtenkomitees über die Fragen der Arbeitsmarktpolitik abhängig gemacht werden dürften. “Es darf nicht gesagt werden, die Regierung hat ein Beamtenkomitee eingesetzt und solange sich dieses Komitee nicht geeinigt hat,

76 Ebenda.

77 Ebenda.

78 Ebenda.

79 Ebenda.

80 Ebenda.

81 Ebenda.

kann man über die Integration nicht reden. Es darf kein Inhibierungsbeschluß für notwendige Aktivitäten sein.“⁸²

Der Antrag von Minister Proksch wurde daraufhin zur weiteren Behandlung durch ein Beamtenkomitee zurückgestellt. Den Vorsitz des Komitees führte der Leiter der Abteilung Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik des Sozialministeriums, Anton Choc. Entsandt wurden Beamte des Innen- und des Finanzministeriums, der Ministerien für Land- und Forstwirtschaft, Handel und Wiederaufbau sowie für Verkehr- und Elektrizitätswirtschaft.⁸³

Hatte der Handelsminister im November 1962 auch das Ansinnen von Minister Proksch zum Scheitern gebracht, bereits zu diesem Zeitpunkt eine de facto Übereinkunft über die Arbeitsmarktpolitik herzustellen, akzeptierte er doch den Wunsch seines Parteikollegen und Kanzlers, ein Beamtenkomitee einzurichten. Dies gab dem Sozialminister die Möglichkeit, die Diskussion über seine Vorstellungen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik unter dem Gesichtspunkt der EWG-Verhandlungen weiterzuführen. Diese Vorgehensweise gipfelte schließlich in einem Junktim, das Minister Proksch im Dezember 1963 dem Ministerrat vortrug. Demzufolge plante das Sozialministerium der im EWG-Vertrag festgesetzten Freizügigkeit der Arbeitskräfte⁸⁴ die Zustimmung zu verweigern, wenn die geplanten Gesetzesentwürfe nicht angenommen würden und es zu keinen weiteren Verhandlungen über die aktive Arbeitsmarktpolitik durch den Ministerrat käme. Diesem Junktim sollte kein Erfolg beschieden sein.

Im Anschluss an den Ministerrat vom 6. November 1962 lud das Sozialministerium unverzüglich zur ersten Besprechung des Beamtenkomitees für den 14. November

82 Ebenda.

83 Vgl. ebenda. Die teilnehmenden Beamten des Finanz-, des Innen-, des Handels-, des Sozial- und des Landwirtschaftsministeriums sowie des Ministeriums für Verkehr und Elektrizitätswirtschaft zählt das Ergebnisprotokoll der drei Sitzungen des Beamtenkomitees auf. Hier werden jene Beamte genannt, die jedenfalls an zwei der drei Sitzungen teilnahmen. Finanzministerium: Hans Kloss, Franz Fundulus und Hruby. Innenministerium: Höfermayer, Singer. Handelsministerium: Walter Anreiter, Alois Schuster und Theodor Helm. Landwirtschaftsministerium: Staudigl und Arthold. Verkehrsministerium: Leser. Sozialministerium: Anton Choc, Franz Lenhart, Gerhard Bernfeld, Günthert Steinbach. Vgl. BMfsV, Beilage zu Zl. III/951-12/1/-1963, 1; in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 98.828-4/62, GEZEI F-3, Gz 104.578-4/62. — Einige Vornamen ließen sich nicht ermitteln.

84 Butschek, "Sozialpolitik", 337–340.

1962 ein.⁸⁵ Am 4. Dezember und am 14. Dezember fanden zwei weitere Besprechungen statt.⁸⁶ Die Verhandlungen dürften im Schatten der “Spannungen und Konflikte auf Regierungsebene”,⁸⁷ die auch die Koalitionsverhandlungen nach der Nationalratswahl vom 18. November 1962 prägten,⁸⁸ gestanden haben.

Das Ergebnis der Verhandlungen bestand schließlich in einem taktischen Kompromiss seitens des Finanzministeriums. Dessen Präambel, die von allen beteiligten Ministerien akzeptiert und dem Ergebnisprotokoll vorangestellt wurde, hielt eine weitere Diskussion der Maßnahmen des Sechspunktekonzepts des Sozialministeriums zwar für sinnvoll,⁸⁹ versah diese jedoch mit einer Reihe von Voraussetzungen.

85 Vgl. BMfsV Zl. III/118.146-12/1-1962, 8.11.1962, Einberufung einer interministeriellen Sitzung, in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 98.828-4/62, GEZEI F-3, GZ 107.008-4/62. Danimann und Steinbach schreiben, dass das Beamtenkomitee im Oktober 1962 eingesetzt wurde. Vgl.

Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 11. Die hier und die im folgenden Kapitel zitierten Quellen widersprechen dieser Aussage.

86 Vgl. ÖStA/AdR, BMfLF, GEZEI Sozialpolitik, GZ 104.868-I/3/62, ÖStA/AdR, BMfLF, GEZEI Sozialpolitik, GZ 108.662-I/3/62.

87 Tálos, “Sozialpartnerschaft”, 80.

88 Vgl. Rauchensteiner, *Die Zwei*, 449–452. Die ÖVP hatte die Wahl mit 45,4% gegenüber der SPÖ mit 44% gewonnen. Vgl. <www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/data/wahlergebnisse.pdf> (26.2.2016).

89 Das Ergebnisprotokoll listete die Bemerkungen der einzelnen Ressorts zu den jeweiligen Maßnahmen auf. Hier werden nur jene genannt, die eine Maßnahme ablehnten. Das Finanzministerium lehnte die geforderte Bundeshaftung für Kredite und Zinszuschüsse und den Ankauf oder die Errichtung von Betrieben durch den Staat ab. Den letzten Punkt wies auch das Handelsministerium zurück. Dieses lehnte weiters die geplante Maßnahme, 30% der Baukredite während der Wintermonate zu vergeben für den Bereich Straßenbau ab und wandte sich gegen die Umstellungsbeihilfen, die einer Lohnfortzahlung für die betroffenen Arbeitnehmer gleichkamen. Vgl. BMfsV Zl. III/951-12/1-1963, 15.1.1963, Protokoll über die Beratungen des Beamtenkomitees, (Beilage zu Zl. III/951-12/1-63, Ergebnisprotokoll), in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 5.965-4/63, GEZEI F-3/m, GZ 5.965-4/63. Danimann und Steinbach beschreiben diesen Vorgang euphemistisch dahingehend, dass das Beamtenkomitee “nach einer eingehenden Erörterung des Konzeptes zu einer Einigung über die weitere Vorgangsweise kam. Danach sollten wieder Verhandlungen über die Neuregelung der Arbeitsvermittlung aufgenommen werden.” Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 11.

So hätten weitere Beratungen die künftige Budgetlage zu berücksichtigen und müssten “unter dem Gesichtspunkt der gesamten Wirtschaftspolitik”⁹⁰ erfolgen. Konkret zu beachten wären demgemäß die Notwendigkeiten von Rationalisierungsmaßnahmen bei Betrieben, das Wirtschaftswachstum “bei gleichzeitiger Rücksichtnahme auf die Erhaltung der Vollbeschäftigung, [...] einer gesunden Budget- und Währungspolitik, [...] und eines stabilen Geldwerts”.⁹¹ Zudem müssten vor weiteren Verhandlungen auch die Ressortzuständigkeiten für die einzelnen Maßnahmen klar benannt werden.⁹² Auf diesem Weg sicherte Finanzminister Klaus die Interessen der ÖVP-Ministerien ab.

Abgesehen davon, dass vorab die Ressortzuständigkeiten⁹³ geklärt werden sollten, entsprachen diese Voraussetzungen auch den Forderungen des vierten Bundeskongresses des Österreichischen Gewerkschaftsbundes. Die Präambel scheint vom Finanzministerium als eine Art Totschlagargument konzipiert worden zu sein, denn der Gewerkschaftsbund und mit ihm der Sozialminister konnten auf Grund ihrer kooperativen Ausrichtung nichts gegen einen gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkt einzuwenden haben und damit auch nichts gegen Bestimmungen, die sich auf den Wortlaut der Präambel beriefen.

Die Präambel erlaubte denn auch dem Finanz- und Handelsministerium, eine Vereinbarung über die Maßnahmen hintanzuhalten. In der schriftlichen Handreichung für den Handelsminister vom 9. Dezember 1963, die der Vorbereitung für den Ministerrat am 10. Dezember diente, wurde auf die Präambel als Argument gegen die Beschlussfassung über den Antrag des Sozialministers verwiesen. Hier heißt es: “Richtungsgebend ist die vom Finanzministerium vorgeschlagene und einstimmig angenommene Präambel zum Ergebnisprotokoll [...], die die vorgeschlagenen

90 BMfsV Zl. III/951-12/1-1963, 15.1.1963, Protokoll über die Beratungen des Beamtenkomitees, (Beilage zu Zl. III/951-12/1-63, Ergebnisprotokoll) 2; in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 5.965-4/63, GEZEI F-3/m, GZ 5.965-4/63.

91 Ebenda.

92 Vgl. ebenda.

93 Das Ergebnisprotokoll legte folgendes fest: Sollte gemäß einem Beschluss des Ministerrates über einzelnen Maßnahmen beraten werden, müsste im Rahmen dieser Beratungen auch geklärt werden, welches Ressort für die Umsetzung dieser Maßnahmen zuständig sein sollte. BMfsV, Beilage zu Zl. III/951-12/1/-1963, 2; in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 98.828-4/62, GEZEI F-3, Gz 104.578-4/62.

Maßnahmen [...] nur unter dem Gesichtspunkt der gesamten Wirtschaftspolitik und ohne Präjudiz auf die zukünftige Bugetlage [...] als sinnvoll erachtet.“⁹⁴

Die Vorbehalte von Handelsminister Bock gegenüber der Diskussion über die aktive Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des Beamtenkomitees traten zu Beginn der ersten Unterredung nochmals zu Tage. So sprach sich ein Vertreter des Handelsministeriums — “im Auftrage seines Ministers”⁹⁵ — “mit Nachdruck gegen den vom Vorsitzenden verwendeten Ausdruck <Beamtenkomitee> [aus] und stellte klar, daß der Ministerrat kein Komitee eingesetzt habe, sondern die Angelegenheit auf Beamtenebene zurückverwiesen habe”.⁹⁶ Dem widersprach der Vorsitzende Anton Choc und erklärte mit Bezug auf das Beschlussprotokoll des Ministerrates “ausdrücklich”⁹⁷, dass ein Beamtenkomitee eingesetzt worden sei. Der Vertreter des Handelsministeriums wies den Begriff “Beamtenkomitee” wohl deshalb zurück, weil Minister Bock kein auf Dauer gestelltes, gleichsam institutionalisiertes Forum für die Behandlung der aktiven Arbeitsmarktpolitik wünschte.⁹⁸

Dieser Wunsch Minister Bocks hing zu diesem Zeitpunkt vermutlich nicht nur mit der Thematik Arbeitsmarktpolitik selbst zusammen. Da dem Handelsminister während der Koalitionsverhandlungen nach der Nationalratswahl 1962 “die Federführung bei den in Aussicht genommenen Verhandlungen über einen EWG-Beitritt”⁹⁹ zugesichert worden war, dürfte dieser die “große Bedeutung”, die das Sozialministerium der aktiven Arbeitsmarktpolitik “für die Integrationsvorbereitungen auf Ministerebene”¹⁰⁰ beimaß, auch als potentiellen Eingriff in seine Kompetenzen verstanden haben.

94 Sektion VI-35 im BMfHW, Information für den Herrn Bundesminister, Dezember 1963, nach eigener Zählung 1 von 6; in: ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 144.972-IV-21/63.

95 ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 98.828-4/62, GEZEI F-3, GZ 104.578-4/62.

96 ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 250.649/62, GEZEI 35, GZ 270.672-VI/35/62.

97 ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 98.828-4/62, GEZEI F-3, GZ 104.578-4/62.

98 Für die Definition eines Beamtenkomitees als eine auf Dauer gestellte Einrichtung — im Gegensatz zu Gesprächen auf Beamtenebene — bedanke ich mich bei Alois Schittengruber von der Verwaltungsakademie des Bundes (Telefonat vom 30.5.2015).

99 Rauchensteiner, *Die Zwei*, 451. Die Koalitionsverhandlungen begannen Ende November 1962 und dauerten vier Monate. *Ebenda*, 449.

100 BMfsV ZI. III/118.146-12/1-1962, Einberufung einer interministeriellen Sitzung, 8.11.1962, 2; in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 98.828-4/62, GEZEI F-3, GZ 107.008-4/62.

Ebenfalls während der ersten Besprechung verlangte ein Vertreter des Handelsministeriums, dass die Interessensvertretungen “schon im jetzigen Stadium der Verhandlungen”¹⁰¹ einbezogen werden sollten. Er begründete dies mit dem Argument, dass “wegen der grundsätzlichen Bedeutung”¹⁰² der Fragen des Sechspunkteprogramms das Handelsministerium nicht ohne Kenntnis der Ansichten der Bundeswirtschaftskammer Stellung nehmen könne.¹⁰³ Für eine Einbeziehung der Interessensvertretungen plädierte auch das Landwirtschaftsministerium.¹⁰⁴ Der Vertreter des Sozialministeriums lehnte dieses Ansinnen ab, indem er erklärte, der Ministerratsbeschluss vom 6. November 1962 hätte dies nicht vorgesehen und wünschte “die Kammern [erst] im Zuge der Ausarbeitung allfälliger Gesetzesentwürfe mit der gegenständlichen Materie zu befassen”.¹⁰⁵

Jedenfalls gab der Vorsitzende des Beamtenkomitees Anton Choc am Ende der zweiten Besprechung bekannt, dass vor der dritten Sitzung am 14. Dezember 1962 der Minister “den Interessensvertretungen noch Gelegenheit gegeben [wird], ihre Meinung zu äußern”.¹⁰⁶

So fanden am 11. Dezember 1962 unter dem Vorsitz von Minister Proksch im Sozialministerium Gespräche zwischen der Bundeswirtschaftskammer, der Arbeiterkammer, der Industriellenvereinigung und dem Gewerkschaftsbund statt.¹⁰⁷ Die Arbeiterkammer und der Gewerkschaftsbund unterstützten die Vorschläge des Sozialministers,¹⁰⁸ während die Industriellenvereinigung lediglich der Mobilitätsförderung der Arbeitskräfte positiv gegenüberstand.¹⁰⁹ Diese Forderung hielt auch die Bundeswirtschaftskammer für wesentlich und bezog darüber hinaus

101 ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 250.649/62, GEZEI 35, GZ 270.672-VI/35/62.

102 Ebenda.

103 Ob erörtert worden war, die Interessensvertretungen im Rahmen der Paritätischen Kommission einzubeziehen, konnte nicht ermittelt werden.

104 Vgl. ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 250.649/62, GEZEI 35, GZ 270.672-VI/35/62.

105 ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 98.828-4/62, GEZEI F-3, GZ 104.578-4/62.

106 ÖStA/AdR, BMfLF, GEZEI Sozialpolitik, GZ 104.868-I/3/62.

107 Vgl. Abteilung 3 des BMfLF, Information für den Herrn Bundesminister, 12.12.1962, in: ÖStA/AdR, BMfLF, GEZEI Sozialpolitik, GZ 108. 662-I/3/62. Die Arbeiterkammer hielt dazu fest: “Im Verlauf der Beratungen dieses Komitees fand man es für zweckmäßig, auch die Interessensvertretungen zur Mitarbeit heranzuziehen.” AK, *Jahrbuch* 1962, 452.

108 Vgl. AK, *Jahrbuch* 1962, 452; ÖGB, *Tätigkeitsbericht* 1962, I/78.

109 Vgl. *Die Industrie* 1962, Nr. 48, 5.

“zur Frage der aktiven Arbeitsmarktpolitik keine grundsätzlich ablehnende Haltung”.¹¹⁰ Eine weitere Sitzung wurde für den 21. Jänner 1963 anberaumt.¹¹¹

Weshalb das Sozialministerium letztlich die Interessensvertretungen doch einbezog, konnte nicht definitiv geklärt werden. Möglicherweise befürchtete es, dass das Handelsministerium zusammen mit dem Landwirtschaftsministerium die Gespräche blockieren könnten.

Die ursprünglich ablehnende Haltung seitens des Sozialministeriums, die Interessensvertretungen bereits während der Verhandlungen des Beamtenkomitees in die Diskussion einzubeziehen, dürfte taktisch motiviert gewesen sein. Minister Proksch zielte auf eine zügige Einigung über die Maßnahmen auf Ministerebene, um die Ergebnisse erneut auf die Agenda des Ministerrates setzen zu können. Im Gegensatz dazu und ebenso taktisch motiviert erscheint die Forderung des Handels- und des Landwirtschaftsministeriums, die Interessensvertretungen möglichst früh einzubinden. Diskussionen zwischen den Interessensvertretungen sollten vermutlich eine rasche Übereinkunft und somit eine erneute Befassung des Ministerrates mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik hintanhalten.¹¹²

Das Handelsministerium zeigte sich jedoch im Dezember des folgenden Jahres wenig erfreut, als ihm durch einen Bericht des Sozialministeriums bekannt wurde, dass die Interessensvertretungen während dieses Jahres im Sozialministerium nicht nur weiterverhandelt, sondern auch Annäherungen erzielt hatten.¹¹³

3.2 Vom Konzept zu Gesetzesentwürfen über die aktive Arbeitsmarktpolitik

Minister Proksch setzte die Verhandlungen mit den Interessensvertretungen über sein Sechspunktekonzept¹¹⁴ im Jahre 1963 fort, allerdings ohne das Handels- und

110 BWK, *Jahrbuch 1962*, 61.

111 Vgl. Abteilung 3 des BMfLF, Information für den Herrn Bundesminister, 12.12.1962, in: ÖStA/AdR, BMfLF, GEZEI Sozialpolitik, GZ 108.662-I/3/62.

112 Zu dieser Einschätzung konnten in der Forschungsliteratur keine Hinweise gefunden werden.

113 Vgl. ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63', GEZEI 421, GZ 144.972-IV-21/63. In der Folge sollte Handelsminister Bock den Verhandlungsspielraum der Bundeswirtschaftskammer begrenzen. Vgl. Kap. 3.3.1.

114 Vgl. ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 144.972-IV-21/63.

das Finanzministerium darüber zu informieren.¹¹⁵ Möglicherweise erfolgte dieser Schritt auch, da die Regierung¹¹⁶ erneut “durch eine Koalitionskrise gelähmt”¹¹⁷ war. Überdies dürfte sich Minister Proksch von einer Zusammenarbeit mit den Interessensvertretungen mehr Erfolg versprochen haben, diskutierten diese doch im selben Jahr über den Ausbau der Paritätischen Kommission und schienen an einer einvernehmlichen Lösung interessiert.

Im Zuge der Gespräche näherten sich die Standpunkte der Interessensvertretungen tatsächlich einander an. Allerdings bedeutete diese Annäherung, dass Maßnahmen, die durch die Vergabe von öffentlichen Mitteln die Nachfrage nach Arbeitskräften beeinflussen sollten,¹¹⁸ unberücksichtigt blieben. Ungeachtet dessen, dass keineswegs in allen Fragen Einigkeit herrschte, lagen im November 1963 Ergebnisse vor, die Minister Proksch im folgenden Monat in den Ministerrat einbrachte: einen Entwurf zu einem Arbeitsvermittlungsgesetz und einen zur Novellierung der Produktiven Arbeitslosenfürsorge.

Darüber hinaus hatte das Sozialministerium einen weiteren Entwurf zur Regelung der “Förderung einer kontinuierlichen Beschäftigung [...] in der Bauwirtschaft”¹¹⁹ erstellt. Dieser sollte im Gegensatz zu den beiden anderen Entwürfen durch einen Ministerratsbeschluss realisiert werden.¹²⁰

Den Entwurf für das Arbeitsvermittlungsgesetz hatte der Gewerkschaftsbund “als Vorschlag und Beitrag des ÖGB zur Diskussion über die aktive

115 Vgl. ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 5.965-4/63, GEZEI F-3/m, GZ 118.922-4/63; und Sektion VI-35 im BMfHW, Information für den Herrn Bundesminister, Dezember 1963, nach eigener Zählung 2 von 6; in: ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 144.972-IV-21/63.

116 Kabinett Gorbach II vom 27. März 1963 bis zum 2. April 1964. Vgl. <parlament.
gv.at/WWER/BREG/REG/> (31.10.2015).

117 Neuhauser, “Verbandsmäßige Organisation”, 84.

118 Vgl. Punkt eins, zwei und fünf des Sechspunktekonzeptes.

119 BMfsV ohne Angabe der Aktenzahl, 10.12.1963, Entwurf: Maßnahmen zur Förderung einer kontinuierlichen Beschäftigung der Arbeitskräfte und der Unternehmen in der Bauwirtschaft, in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 5.965-4/63, GEZEI F-3/m, GZ 124.480-4/63.

120 Vgl. BMfsV Zl. III-128.742-12/1/63, Bericht an den Ministerrat, 4; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 26/1963, 3.12.1963.

Arbeitsmarktpolitik“¹²¹ erstellt. Am 7. August 1963 sandte ihn das Sozialministerium zur Stellungnahme aus.¹²²

Dieser Entwurf enthielt in Gestalt der darin festgehaltenen Maßnahmen die in Punkt vier des Sechspunktekonzepts geforderte Förderung der beruflichen und geographischen Mobilität der Arbeitskräfte. Dazu zählten ua Maßnahmen zur “Ein-, Um- und Nachschulung”¹²³ und zur beruflichen Weiterbildung sowie dafür vorgesehene Zuschüsse und “Beihilfen zur Deckung des Lebensunterhaltes [...] und zur Erhaltung der Anwartschaft für die gesetzliche Pensionsversicherung”,¹²⁴ Kostenübernahmen für “Übersiedlung[en] nach dem neuen Arbeitsort”¹²⁵ und die “Gewährung von Trennungszuschüssen”.¹²⁶

Der Entwurf zur Novellierung der Produktiven Arbeitslosenfürsorge sah zwei neue Paragraphengruppen¹²⁷ vor: “Beihilfen zur Bekämpfung saisonaler Beschäftigungsschwankungen und zur Arbeitsbeschaffung”¹²⁸ sowie “Beihilfen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in Gebieten mit Unterbeschäftigung”.¹²⁹

Die Paragraphengruppe zur Bekämpfung saisonaler Beschäftigungsschwankungen betraf Punkt zwei des Sechspunktekonzeptes von 1962. Durch die hier festgelegten Maßnahmen sollten für von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitskräfte oder für Arbeitssuchende Arbeitsmöglichkeiten geschaffen

121 Österreichischer Gewerkschaftsbund, 28.5.1963, Entwurf eines Arbeitsvermittlungsgesetzes, in: ÖStA/AdR, BMfsV, GRZ 58.991/63, GZ III/58.991-15/63.

122 Vgl. ÖStA/AdR, BMfsV, GRZ 58.991/63, GZ III/82.469-15/63. Angeschrieben wurden im Bundeskanzleramt der Verfassungsdienst, die Dienstrechtsabteilung und die Sektion IV sowie “alle Ämter der Landesregierungen” und sämtliche Ministerien: Die Ministerien für auswärtige Angelegenheiten, Finanzen, Handel- und Wiederaufbau, Inneres, Justiz, Land- und Forstwirtschaft, Landesverteidigung, Unterricht und Verkehr- und Elektrizitätswirtschaft.

123 E1963(V), § 19, Abs. 1.

124 Ebenda, § 19, Abs. 2.

125 Ebenda, § 20, Abs. 1.

126 Ebenda, § 20, Abs. 3.

127 1963 wurde die Nummerierung der beiden Paragraphengruppen noch nicht angepasst, dies erfolgte im folgenden Jahr. Auch der Titel “Produktive Arbeitslosenfürsorge” wurde erst 1964 abgeändert. Vgl. Kap. 3.5.

128 E1963(ALVG)1, §§ 1–3. Diese Paragraphengruppe wird im Folgenden oftmals als Bekämpfung saisonaler Beschäftigungsschwankungen verkürzt zitiert.

129 E1963(ALVG)2, §§ 1–9. Diese Paragraphengruppe wird im Folgenden oftmals als Arbeitsplätze in Gebieten mit Unterbeschäftigung verkürzt zitiert.

werden und “Unternehmen der Bauwirtschaft”¹³⁰ und “Arbeitnehmer in der Bauwirtschaft”¹³¹ während der Wintermonate mit dem Ziel gefördert werden, die in dieser Branche auftretende saisonale Arbeitslosigkeit so gering wie möglich zu halten.

Die Paragraphengruppe Arbeitsplätze in Gebieten mit Unterbeschäftigung war auf Punkt eins und Punkt vier des Sechspunkteprogramms bezogen: So sollten die Infrastruktur verbessert werden, neue Arbeitsplätze geschaffen und durch “Umstellungsmaßnahmen”¹³² gefährdete Arbeitsplätze gesichert werden.

Durch den Entwurf zur “Förderung der kontinuierlichen Beschäftigung [...] in der der Bauwirtschaft” versuchte Minister Proksch sicherzustellen, dass “30% der Budgetmittel für Baumaßnahmen des Bundes [...] in den Monaten Jänner, Februar, März und Dezember bauwirksam werden”.¹³³ Darüberhinaus sollten “sonstige öffentliche Mittel”¹³⁴ für Bautätigkeiten verwendet werden. Die Regierung sollte zudem den Bundesländern empfehlen, ebenfalls “30% der aus den Landesbudgets zur Verwendung gelangenden Baukredite in der Winterperiode”¹³⁵ zu nützen. Auf Länderebene sollten “Ausschüsse” die Bautätigkeiten koordinieren und die “kontinuierliche Beschäftigung”¹³⁶ fördern. Mitarbeiten sollten in diesen Gremien neben den entsprechenden Landesstellen, den Bauträgern und den Interessensorganisationen auch die “Behörden der Arbeitsverwaltung”.¹³⁷

130 E1963(ALVG)1, § 1, lit. b.

131 Ebenda, §, 1, lit. c.

132 E1963(ALVG)2, § 1, lit. a.

133 BMfsV ohne Angabe der Aktenzahl, 10.12.1963, Entwurf: Maßnahmen zur Förderung einer kontinuierlichen Beschäftigung der Arbeitskräfte und der Unternehmen in der Bauwirtschaft, 3; in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 5.965-4/63, GEZEI F-3/m, GZ 124.480-4/63.

134 BMfsV ZI. III-128.742-12/1/63, Bericht an den Ministerrat, 4; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 26/1963, 3.12.1963.

135 BMfsV ohne Angabe der Aktenzahl, 10.12.1963, Entwurf: Maßnahmen zur Förderung einer kontinuierlichen Beschäftigung der Arbeitskräfte und der Unternehmen in der Bauwirtschaft, 5; in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 5.965, GEZEI F-3/m, GZ 124.480-4/63.

136 BMfsV ZI. III-128.742-12/1/63, Bericht an den Ministerrat, 4; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 26/1963, 3.12.1963.

137 BMfsV ohne Angabe der Aktenzahl, 10.12.1963, Entwurf: Maßnahmen zur Förderung einer kontinuierlichen Beschäftigung der Arbeitskräfte und der Unternehmen in der Bauwirtschaft, 7; in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 5.965, GEZEI F-3/m, GZ 124.480-4/63.

Die Bundeswirtschaftskammer stand diesem Entwurf äußerst skeptisch gegenüber. Sie argumentierte, dass im Winter nicht im gleichen Ausmaß wie im Sommer gebaut werden könne und einige Bereiche, sie nannte den Tiefbau, von einer Bautätigkeit zu dieser Jahreszeit ja grundsätzlich ausgeschlossen seien. Daher, so die unannehmbare Forderung aus Sicht der Bundeswirtschaftskammer, müssten “in den anderen Branchen während des Winters sogar mehr als 30% verbaut werden”.¹³⁸ Dieses unter dem Gesichtspunkt einzelner Baubranchen entwickelte Szenario der Bundeswirtschaftskammer hätte vermutlich Realität werden können. Sozialminister Proksch scheint demgegenüber aber keine derartige Differenzierung vorgenommen zu haben. Seine Forderung zielte darauf, 30% der für Bauvorhaben vorgesehenen Bundesmittel während der Wintermonate zu investieren. Die eigentliche Kritik der Bundeswirtschaftskammer dürfte sich aber vor allem gegen die Einbeziehung der Stellen der Arbeitsmarktverwaltung in die geplanten Bauausschüsse gerichtet haben.

Im Folgenden werden der Entwurf zum Arbeitsvermittlungsgesetz vom August 1963 und im Anschluss daran der Entwurf zur Novellierung der Produktiven Arbeitslosenfürsorge dargestellt. Beide brachte Minister Proksch im Dezember 1963 in den Ministerrat ein.

3.2.1 Der Entwurf zum Arbeitsvermittlungsgesetz vom August 1963

Der Entwurf des Arbeitsvermittlungsgesetzes sah, wenig verwunderlich, in keinem Punkt ein Mitspracherecht für weitere Ministerien vor.

Zu Trägern der Arbeitsvermittlung waren die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter bestimmt, deren Tätigkeitsfeld hier erstmals mit dem Begriff “Arbeitsverwaltung”¹³⁹ bezeichnet wurde. Aufsicht und Weisungsbefugnis sollten beim Sozialministerium liegen.¹⁴⁰

Das Sozialministerium, befugt zur Erteilung der unentgeltlichen und entgeltlichen Arbeitsvermittlung,¹⁴¹ konnte “anderen Einrichtungen, insbesondere den gesetzlichen Interessensvertretungen und kollektivvertragsfähigen

138 ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 144.972-IV-21/63.

139 E1963(V), § 6.

140 Vgl. E1963(V), § 2, Abs. 1.

141 Vgl. ebenda, § 5, Abs. 1.

Berufsvereinigungen der Arbeitnehmer”¹⁴² die “Bewilligung zur Ausübung der Arbeitsvermittlung für bestimmte Berufsgruppen erteilen”.¹⁴³

Zu den Bedingungen zählte die Erfordernis der “Besonderheiten der Arbeitsvermittlung in diesen Berufsgruppen [...] oder [wenn] durch die Arbeitsverwaltung hierfür nicht ausreichend vorgesorgt werden kann”.¹⁴⁴ Zudem musste gewährleistet sein, dass die Vermittlung “im Sinne des Bundesgesetzes durchgeführt wird”.¹⁴⁵ Derartige Bewilligungen sollten, “in der Regel nur zur Ausübung gemeinnütziger Arbeitsvermittlung”¹⁴⁶ erteilt werden.

Das Recht zur entgeltlichen Arbeitsvermittlung von Künstlern — die Berufe wurden taxativ genannt — konnte “ausnahmsweise [...] nach Anhörung der zuständigen kollektivvertragsfähigen Interessensvertretungen”¹⁴⁷ gewährt werden. Die Vermittlung “durch diese Stellen [hatte] nach den Bestimmungen des Arbeitsvermittlungsgesetzes”¹⁴⁸ zu erfolgen.

Weitere Voraussetzungen für die Bewilligung zur entgeltlichen Arbeitsvermittlung wurden explizit genannt: Notwendig war, dass “ein Bedarf für voraussichtlich längere Zeit vorliegt, der Antragsteller zuverlässig erscheint und die erforderliche Eignung besitzt”.¹⁴⁹ Die Bewilligung zur unentgeltlichen wie zur

142 Ebenda. Dem ÖGB wurde am 4. September 1947 und der Vereinigung Österreichischer Industrieller am 28. März 1950 durch das Einigungsamt die Kollektivvertragsfähigkeit zuerkannt. Für diesen Hinweis danke ich Herrn Mag. Andreas Plammer, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Abteilung VIIb8 Arbeitsrecht (Telefonat am 2.10.2015).

143 E1963(V), § 5, Abs. 1.

144 Ebenda. Die Eigenheiten der Vermittlung in diesen Berufsgruppen waren bereits im Entwurf vom August 1948 genannt worden. Vgl. E1948(V)1, § 4, Abs. 2.

145 E1963(V), § 5, Abs. 1.

146 Ebenda.

147 Ebenda.

148 Ebenda.

149 Ebenda, § 5, Abs. 2. In den Entwürfen E1963(V), E1964(V)2, E1966(V) und E1967(V) war vorgesehen, die Bewilligung zur unentgeltlichen wie zur entgeltlichen Vermittlung “Einrichtungen” zu erteilen, dh juristischen Personen. Bei den Bestimmungen zu den Voraussetzungen, die zu erfüllen waren, nennt der Entwurf E1963(V) einen “Antragsteller”. Die Entwürfe E1964(V)2, E1966(V) und E1967(V) sprechen bei den Regelungen zum Widerruf der Bewilligung von einem “Inhaber” der Genehmigung. Demgegenüber sahen die Entwürfe E1968(V)1, E1968(V)2, E1968(V)3 und E1968(V)4 vor, die Bewilligung zur entgeltlichen Vermittlung an “physische Personen” zu erteilen. Diese Regelung wurde ins AMFG

entgeltlichen Vermittlung konnte “von der Einhaltung bestimmter Auflagen abhängig gemacht”¹⁵⁰ und musste unter bestimmten Bedingungen widerrufen werden.¹⁵¹

Dass die Interessensvertretungen bei der unentgeltlichen Vermittlung prioritär behandelt werden sollten, wurde zu diesem Zeitpunkt vom Gewerkschaftsbund nicht kritisiert, wohl aber später nach Beschlussfassung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes 1968. “Schließlich wurde den Interessensvertretungen der Dienstgeber und der Dienstnehmer genehmigungsfrei das Recht zur Arbeitsvermittlung eingeräumt, was insbesondere der Dienstgeberseite eine die Neutralität der Arbeitsmarktwirtschaft überaus beeinträchtigende Einflussmöglichkeit einräumt und die Wiederkehr sogenannter ‘Schwarzer Listen’ bedeuten kann.”¹⁵² Die Absicht, für die entgeltliche Vermittlung von Künstlern die in Frage kommenden Interessensvertretungen heranzuziehen, findet sich in diesem ebenso wie im Entwurf der Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB von 1964.

Die Bundeswirtschaftskammer lehnte das aus ihrer Sicht “vorgesehene staatliche Arbeitsvermittlungsmonopol”¹⁵³ rundweg ab.

Gemäß den Vorstellungen des vierten Bundeskongresses des Gewerkschaftsbunds bestand eine der “Aufgaben [der] Arbeitsverwaltung”¹⁵⁴ auch in der “Sicherung der Vollbeschäftigung”.¹⁵⁵ Dies zählte aus Sicht der Bundeswirtschaftskammer zu den “viel zu weit gehenden Aufgaben [...]”, die zum Teil rein wirtschaftlicher Natur sind”, und sie stellte fest: “Dafür sind aber die Arbeitsämter nicht zuständig.”¹⁵⁶

aufgenommen. Vgl. BGBl. 31/1969, § 18, Abs. 1. Der Entwurf E1964(V)1 lässt offen, ob die Bewilligung juristischen oder natürlichen Personen erteilt werden sollte.

150 Ebenda, § 5, Abs. 3.

151 Vgl. ebenda, § 5, Abs. 4.

152 ÖGB, *Tätigkeitsbericht 1968*, I/36.

153 ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 144.972-IV-21/63. Ob vor dem Hintergrund des Kontingentverfahrens zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte noch von einem staatlichen Monopol gesprochen werden kann, erscheint fraglich. Für diesen Hinweis danke ich dem Historiker Michael John.

154 E1963(V), § 6.

155 Ebenda.

156 BWK, *Jahresbericht 1963*, 92.

Unter dem Titel “Sondermaßnahmen in Zeiten erheblicher Arbeitslosigkeit”¹⁵⁷ wurde die Meldepflicht über offene Stellen im Vergleich zu den entsprechenden Bestimmungen der Entwürfe der Jahre 1948 und 1950 gelockert. Erstens war nun auch für diese Maßnahme das Vorherrschen von erhöhter Arbeitslosigkeit Voraussetzung und zweitens wurde sie erstmals als Kann-Bestimmung formuliert: Das Sozialministerium “kann [...] durch Verordnung bestimmen, daß Dienstgeber [...] offene Arbeitsplätze [...] anzumelden haben”.¹⁵⁸ Bei der Arbeitslosigkeit konnte es sich um eine “erhebliche allgemeine”¹⁵⁹ oder um eine “erhebliche Arbeitslosigkeit in einzelnen Berufen oder Bezirken”¹⁶⁰ handeln. Diese Differenzierung, die auch für die zweite Sondermaßnahme zur Beschäftigung von vom Arbeitsamt zugewiesenen Personen galt, sollte vermutlich einen möglichst flexiblen Einsatz der Maßnahmen gewährleisten.

Das Sozialministerium sollte nun durch Verordnung bestimmen können, dass “Arbeitgeber bei Arbeiten, die zur Gänze oder überwiegend mit öffentlichen Mitteln durchgeführt werden, wenn Arbeitsplätze zur Besetzung gelangen, diese mit von den Arbeitsämtern zugewiesenen Arbeitskräften zu besetzen haben. Das gleiche gilt für Unternehmungen, deren Geschäftsanteile sich zur Gänze oder zum überwiegenden Teil im Besitz von Gebietskörperschaften befinden”.¹⁶¹

Diese Maßnahmen wurden von der Bundeswirtschaftskammer als “Zwangsmaßnahmen”¹⁶² zurückgewiesen, da diese mit “dem System der freien Wirtschaft grundsätzlich unvereinbar” seien und auch zur “Linderung einer eventuell vorhandenen Arbeitslosigkeit nichts beitragen”¹⁶³ könnten. Überdies werde der Entwurf, so die Bundeswirtschaftskammer, “den wirtschaftlichen Erfordernissen nicht gerecht”.¹⁶⁴

157 E1963(V), § 25. Zur Definition der “erheblichen Arbeitslosigkeit” war “auf den Beschäftigungsstand und den Stand der vorgemerkten Arbeitssuchenden Bedacht zu nehmen”. Ebenda.

158 Ebenda.

159 Ebenda.

160 Ebenda.

161 Ebenda, § 26.

162 BWK, *Jahresbericht 1963*, 92.

163 Ebenda.

164 Ebenda.

Der Entwurf sah eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung der beruflichen und geographischen Mobilität der Arbeitskräfte vor.¹⁶⁵ Zur Unterstützung der vorgesehenen Schulungen sollte "die Arbeitsmarktverwaltung eigene Schulungseinrichtungen schaffen"¹⁶⁶ können. Die Maßnahmen waren nicht nur, wie bisher, für arbeitslos gewordene Personen vorgesehen.¹⁶⁷ Sie kamen nun auch für "Dienstnehmer, die von einer Betriebseinstellung, -umstellung oder -einschränkung betroffen oder bedroht sind",¹⁶⁸ in Betracht.

Die Ausweitung des förderbaren Personenkreises wurde vorgenommen, obgleich sie nicht den Förderrichtlinien des Europäischen Sozialfonds entsprach, da dieser 1963 noch keine Beihilfen für Personen gewährte, deren Arbeitsplatz gefährdet schien.¹⁶⁹

Genau mit diesem Argument begründete die Bundeswirtschaftskammer auch ihre ablehnende Haltung gegenüber dieser Bestimmung, war jedoch bereit, "jene Fälle" einzubeziehen, "in denen ein Betriebsinhaber bereits sicher weiß, daß er zu einem bestimmten Datum seinen Betrieb stilllegen oder einschränken wird".¹⁷⁰ "Unbestritten" war jedoch für die Bundeswirtschaftskammer, dass "Arbeitslose und von einer Betriebseinschränkung oder -umstellung betroffene Arbeitnehmer erfaßt werden sollen".¹⁷¹

165 Vgl. E1963(V), § 18.

166 Ebenda, § 19, Abs. 1.

167 Durch die Produktive Arbeitslosenfürsorge konnten Bezieherinnen und Bezieher von Notstandshilfe und Arbeitslosengeld gefördert werden. In beschränktem Umfang war auch eine Förderung nicht unterstützter Arbeitsloser möglich. BGBl. 184/1949, § 37, Abs. 2. Vgl. auch BGBl. 199/1958, § 42, Abs. 1, Z. 2.

168 E1963(V), § 19, Abs. 1.

169 Butschek berichtet 1966: "Neuerdings bemüht sich die Kommission, den Tätigkeitsbereich des Fonds [...] auszudehnen. Im einzelnen soll der Fonds Umschulungsbeihilfen auch an solche Arbeitnehmer gewähren, deren Arbeitsplatz zunächst nur *bedroht* [iO] ist." Butschek, "Sozialpolitik", 351.

170 Schreiben von Herbert Kinzel, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, an den Staatssekretär Vinzenz Kotzina, Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau, vom 6.12.1963, 3; in: ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 144.972-IV-21/63.

171 Schreiben von Herbert Kinzel, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, an den Staatssekretär Vinzenz Kotzina, Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau, vom 6.12.1963, 2; in: Ebenda.

Das Handelsministerium lehnte es hingegen ab, Personen, die nicht arbeitslos gemeldet waren, Förderungen zukommen zu lassen.¹⁷² Ein Dorn im Auge war dem Handelsministerium auch — wie bereits 1948 — die für die Arbeitsmarktverwaltung vorgesehene Möglichkeit, eigene Schulungseinrichtungen zu schaffen oder “nach Anhörung der gesetzlichen Interessensvertretungen [...] geeignete Schulungseinrichtungen anderer Stellen und Betriebe, die derartige Schulungen durchführen, [zu] fördern”.¹⁷³ Dadurch sei, so das Handelsministerium, “der gegebene Rahmen in jeder Hinsicht gesprengt”, da “in die Zuständigkeit der für die Berufsausbildung [...] zuständigen Bundesministerien eingegriffen [und] neue Zuständigkeit für das Sozialministerium”¹⁷⁴ die Folge wären. Das Finanzministerium sah demgegenüber die “Aufwandsfrage als völlig offen und klärungsbedürftig”.¹⁷⁵

Auf die Maßnahmen zur Förderung der beruflichen und geographischen Mobilität der Arbeitskräfte, die der Entwurf von 1963 vorsah, bestand kein Rechtsanspruch.¹⁷⁶ In diesem Entwurf war eine solche Bestimmung erstmals enthalten. Eine solche findet sich ebenfalls in sämtlichen folgenden Entwürfen sowie im Arbeitsmarktförderungsgesetz von 1968.¹⁷⁷

Der Entwurf von 1963 enthielt noch keine Organisationsbestimmungen. Erst im folgenden Jahr wurden in einem weiteren Entwurf zu einem Arbeitsvermittlungsgesetz paritätisch besetzte “Beiräte für Arbeitsvermittlung”¹⁷⁸ vorgesehen, die im Sozialministerium und bei den Landesarbeitsämtern und

172 Sektion VI-35 im BMfHW, Information für den Herrn Bundesminister, Dezember 1963, nach eigener Zählung 3 von 6; in: ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 144.972-IV-21/63.

173 E1963(V), § 19, Abs. 1.

174 Sektion VI-35 im BMfHW, Information für den Herrn Bundesminister, Dezember 1963, nach eigener Zählung 3 von 6; in: ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 144.972-IV-21/63.

175 ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 5.965-4/63, GEZEI F-3/m, GZ 124.480-4/63.

176 Vgl. E1963(V), § 23. Gleichermaßen bestand kein Rechtsanspruch auf die “Vermittlung eines bestimmten Arbeitsplatzes oder einer bestimmten Arbeitskraft”. Ebenda, § 9, Abs. 3. Zu den mobilitätsfördernden Maßnahmen zählten beispielsweise Schulungen und Kostenzuschüsse. Diese Zuschüsse waren für Reisen oder Übersiedlung an einen neuen Aufenthaltsort, für Vorstellungen und Bewerbungen oder die Anschaffung von notwendiger Arbeitskleidung vorgesehen.

177 Vgl. BGBl. 31/1969, § 23, Abs. 1.

178 Vgl. E1964(V)2, § 31, Abs. 1 und 2.

Arbeitsämtern angesiedelt werden sollten. Dass die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung durch Beiräte auf Bundes-, Landes- und Bezirksebene erfolgen sollte, war aber 1963 schon entschieden. Der Entwurf zur Novelle der Produktiven Arbeitslosenfürsorge von 1963 verdeutlicht dies. So sah der Entwurf die Beiräte bereits vor und wies darauf hin, dass diese durch das geplante Arbeitsvermittlungsgesetz errichtet werden würden.¹⁷⁹

Das Sozialministerium dürfte durch das Beiratsmodell dem Wunsch der Interessensvertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnen entsprochen haben, die, jedenfalls nach Aussage der Bundeswirtschaftskammer, “die derzeit bestehenden Verwaltungs- und Vermittlungsausschüsse im Arbeitsvermittlungsgesetz”¹⁸⁰ verankert wissen wollten. Die Aussage der Bundeswirtschaftskammer erscheint plausibel, denn es kann davon ausgegangen werden, dass das Sozialministerium in den Entwurf von 1964 kein Organisationsmodell integriert hätte, das den Vorstellungen der Interessensvertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, jedenfalls denen der Arbeiterkammer, nicht entsprochen hätte. Ob der sozialistische Flügel des ÖGB bereits zu diesem Zeitpunkt ein Selbstverwaltungsmodell gefordert hatte, muss offen bleiben. Zur Absicht des Sozialministeriums, im Entwurf von 1964 die Organisation durch Beiräte zu regeln, passt auch, dass sich die Arbeiterkammer 1963 für “die Errichtung eines Beirates beim Bundesministerium für soziale Verwaltung” aussprach, “um die Mitwirkung der Interessensvertretungen an der Arbeitsmarktverwaltung zu erweitern”.¹⁸¹ Durch diesen wäre — und der Entwurf im folgenden Jahr sah dann auch genau dies vor — ein dreigliedriges Organisationsmodell auf Bezirks-, Landes- und Bundesebene entstanden. Demgegenüber hatten die Vertreter der Bundeswirtschaftskammer bei den Gesprächen im Sozialministerium die “Forderung nach Schaffung eines Arbeitsamts-Organisationsgesetzes [erhoben], das entsprechende Mitwirkungsrechte der Arbeitgeber und Arbeitnehmer vorzusehen hätte”.¹⁸²

179 Vgl. E1963(ALVG)1 und E1963(ALVG)2.

180 Schreiben von Herbert Kinzel, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, an den Staatssekretär Vinzenz Kotzina, Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau, vom 6.12.1963, 7; in: ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 144.972-IV-21/63.

181 AK, *Jahrbuch* 1963, 170.

182 Schreiben von Herbert Kinzel, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, an den Staatssekretär Vinzenz Kotzina, Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau, vom 6.12.1963, 7; in: ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 144.972-IV-21/63.

Weshalb die Interessensvertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, erneut nach Aussage der Bundeswirtschaftskammer, zu diesem Zeitpunkt an einem Organisationsgesetz kein Interesse hatten — “Die Schaffung eines eigenen Organisationsgesetzes wurde abgelehnt”¹⁸³ —, konnte nicht geklärt werden. Möglicherweise bestanden in dieser Frage Auffassungsunterschiede zwischen der Arbeiterkammer und dem sozialistischen Flügel des Gewerkschaftsbundes, der 1966 im Rahmen seines Entwurfs für ein “Gesetz über Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik”¹⁸⁴ eine “Bundesanstalt für Arbeitsmarktverwaltung”¹⁸⁵ in Form eines Selbstverwaltungskörpers¹⁸⁶ vorschlug.

3.2.2 Der geplante Ausbau der Produktiven Arbeitslosenfürsorge im Arbeitslosenversicherungsgesetz

Minister Proksch wünschte die Produktive Arbeitslosenfürsorge zu einem, wie Danimann und Steinbach formulieren, “arbeitsmarktpolitischen Instrument”¹⁸⁷ auszubauen. Beabsichtigt war, die beiden oben erwähnten Paragraphengruppen ins Arbeitslosenversicherungsgesetz zu integrieren und auf diesem Wege aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung¹⁸⁸ Beihilfen zu vergeben, mittels derer Arbeitsplätze geschaffen und gesichert werden sollten. Ziel war es, die Saisonarbeitslosigkeit, insbesondere im Baugewerbe, und die Unterbeschäftigung,¹⁸⁹ insbesondere in strukturschwachen Gebieten, wenn nicht zu verhindern, so doch zu minimieren.

Die Bestimmung zur Produktiven Arbeitslosenfürsorge legte fest, dass “zur Förderung von Maßnahmen, die geeignet sind, die Arbeitslosigkeit zu verringern, insbesondere zur Beschaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten für Arbeitslose, [...]”

183 Schreiben von Herbert Kinzel, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, an den Staatssekretär Vinzenz Kotzina, Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau, vom 6.12.1963, 8; in: Ebenda.

184 Vgl. E1966(V).

185 Ebenda, Abschnitt V.

186 Vgl. Exkurs 1 und Kap. 4.1.

187 Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 11.

188 Vgl. E1963(ALVG)1, § 3 und E1963(ALVG)2, § 3.

189 Bei Unterbeschäftigung wird der “normale Beschäftigungsgrad (Auslastungsgrad) des gesamtwirtschaftlichen Arbeitspotentials durch konjunkturelle oder klassische Arbeitslosigkeit unterschritten”. Gabler, *Wirtschaftslexikon Sm-U*, 3157.

Beihilfen gewährt werden”¹⁹⁰ können. Sie sollte durch die Paragraphengruppe Bekämpfung saisonaler Beschäftigungsschwankungen ausgeweitet werden.¹⁹¹ Diese sah nun folgendes vor: “Zur Bekämpfung saisonaler Beschäftigungsschwankungen und zur Arbeitsbeschaffung können Beihilfen gewährt werden, [...] um Arbeiten oder Arten von Arbeiten, die geeignet sind, die Arbeitslosigkeit zu verhüten oder zu verringern, insbesondere durch Beschaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten für Arbeitssuchende oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitskräfte, zu fördern.”¹⁹² Weiters sollten Beihilfen für Unternehmen¹⁹³ und Arbeitnehmer¹⁹⁴ im Baugewerbe dazu beitragen, dass Bauarbeiten auch während des Winters fortgesetzt werden konnten. Schließlich sollten auch “Forschungsarbeiten und praktische Erprobungen”¹⁹⁵ für Bauarbeiten während der Wintermonate finanziell unterstützt werden.

Zuerkannt werden sollten die Beihilfen, so sie gering waren,¹⁹⁶ vom Landesarbeitsamt, andernfalls war dafür der beim Sozialministerium einzurichtende Beirat zuständig.¹⁹⁷

Voraussetzung für die Gewährung der Beihilfen war, dass Arbeitslose “von einem Arbeitsamt zugewiesen”¹⁹⁸ werden mussten.

Während die Arbeiterkammer die Paragraphengruppe Bekämpfung saisonaler Beschäftigungsschwankungen begrüßte,¹⁹⁹ kritisierte demgegenüber die Bundeswirtschaftskammer, dass nur vom Arbeitsamt zugewiesene Arbeitslose

190 BGBl. 199/1958, Art. II, Abschnitt 5, § 42, Abs. 1.

191 Das Sozialministerium bezeichnete noch 1969 die “Beihilfen zum Ausgleich kurzfristiger Beschäftigungsschwankungen” (BGBl. 31/1969, §§ 27–34), die durch die Änderungen der Regelung zur Bekämpfung saisonaler Beschäftigungsschwankungen entstanden waren, als “früher PAF”. ÖStA/AdR, BMfsV, GRZ 35.702/1/69, GZ AV. 35.702-1/18/1969.

192 E1963(ALVG)1, § 1, lit. a.

193 Vgl. ebenda, lit. b.

194 Vgl. ebenda, lit. c.

195 Vgl. ebenda, lit. d.

196 Der Entwurf von 1963 nennt diesbezüglich noch keine genaue Zahl.

197 Vgl. E1963(ALVG)1, § 5, Abs. 2.

198 Ebenda, § 2, Abs. 2.

199 AK, *Jahrbuch 1963*, 168.

förderberechtigt sein sollten. Auch den Beirat wollte die Bundeswirtschaftskammer um das Handels- und das Finanzministerium erweitert sehen.²⁰⁰

Durch den Entwurf zur Novellierung der Produktiven Arbeitslosenfürsorge sollte jedoch nicht nur deren ursprüngliche Bestimmung ausgeweitet werden. In den Entwurf aufgenommen wurde auch die Paragraphengruppe Arbeitsplätzen in Gebieten mit Unterbeschäftigung. Gemäß dieser sollten “Beihilfen [...] gewährt werden, um in Gebieten, in denen Unterbeschäftigung besteht oder Arbeitslosigkeit zu entstehen droht”,²⁰¹ “neue Arbeitsplätze [zu schaffen] oder gefährdete Arbeitsplätze durch Umstellungsmaßnahmen”²⁰² zu sichern. Weiters sollten Beihilfen dazu beitragen, die “lokalen Voraussetzungen zu verbessern”.²⁰³ Zudem sollten die Beihilfen betroffenen “Schlüsselkräften” und betroffenem “Stammpersonal” die “Übersiedlung und Niederlassung sowie die nötige Führung eines getrennten Haushaltes [...] erleichtern”.²⁰⁴ Bei Lohnausfällen sollten die Beihilfen dazu dienen, 90% des Bruttoverdienstes der Beschäftigten zu garantieren.²⁰⁵

Die Bestimmungen darüber, welche Einrichtung die Beihilfen zuerkennen sollte, entsprachen jenen der Paragraphengruppe zur Bekämpfung saisonaler Beschäftigungsschwankungen.²⁰⁶ Darüber hinaus war noch ein Gutachten des jeweiligen Beirates²⁰⁷ notwendig.

Der Bundeswirtschaftskammer war, ungeachtet aller Kritik, die sie äußerte²⁰⁸ — im Gegensatz zu den Vertretern der ÖVP-Ministerien im Beamtenkomitee — an einer Einigung über die beiden Entwürfe gelegen. Der wesentliche Grund dafür war, dass die geplante Novellierung der Produktiven Arbeitslosenfürsorge aus Sicht der

200 Vgl. Schreiben von Herbert Kinzel, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, an den Staatssekretär Vinzenz Kotzina, Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau, vom 6.12.1963, 6; in: ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 144.972-IV-21/63.

201 E1963(ALVG)2, § 1.

202 E1963(ALVG)2, § 1, lit. a. Gefördert werden sollten nur Projekte, “die die Gewähr dafür bieten, daß die Produktion, auf Dauer gesehen, ohne Förderungen lebensfähig ist”. E1963(ALVG)2a, 3.

203 Ebenda, § 1, lit. b. Hier war an eine Verbesserung der “Verkehrswege, der Energieversorgung und der Wasserversorgung” gedacht. Vgl. E1963(ALVG)2a, 4.

204 E1963(ALVG)2, § 1, lit. c.

205 Ebenda, § 5, Abs. 3, lit. c.

206 Vgl. ebenda, § 4, Abs. 1.

207 Vgl. ebenda, Abs. 2.

208 Vgl. Kap. 3.3.

Bundeswirtschaftskammer “die Möglichkeit” bot, an “zusätzliche Beträge für Beihilfen an die Betriebe”²⁰⁹ zu gelangen.

Ein zweiter Grund war, dass die Bundeswirtschaftskammer an Instrumenten zur Ausweitung des Beschäftigungspotentials interessiert war. Unter diesem Gesichtspunkt unterstützte sie im Prinzip die Maßnahmen für die Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte, die Minister Proksch vorschlug. Ungleich wichtiger aber erschien ihr, ein Ausländerbeschäftigungsgesetz zu schaffen, das einen liberalisierten und flexiblen Einsatz ausländischer Arbeitskräfte zu garantieren im Stande war.²¹⁰

Deshalb machte die Bundeswirtschaftskammer 1963 auch “ihre endgültige Zustimmung zur aktiven Arbeitsmarktpolitik von der Einigung über ein Ausländer-Beschäftigungsgesetz, das sich zum Grundsatz der Liberalisierung des Arbeitsmarktes bekennt”,²¹¹ abhängig. Der Gewerkschaftsbund, so die Bundeswirtschaftskammer, hat “sich mit dieser Junktimierung einverstanden erklärt”.²¹² Offensichtlich war der Gewerkschaftsbund überzeugt, dass kein Sozialminister ein Ausländerbeschäftigungsgesetz gegen gewerkschaftliche Interessen formulieren würde.

3.2.3 Minister Prokschs zweifelhafter Erfolg: Ministerrat beschließt, “auf einen raschen Abschluss der Arbeiten hinzuwirken.”²¹³

Im Oktober 1963 lud Minister Proksch die Interessensvertretungen sowie die Ministerien, die an den interministeriellen Besprechungen teilgenommen hatten, erneut zu Gesprächen ein.²¹⁴ Auf der Agenda standen nun der Entwurf zur

209 ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 140.027-21/64, GEZEI 421, GZ 141.061-IV-21/64.

210 Vgl. Wollner, “Die Reform”, 52. Vgl. auch BWK, *Jahresbericht 1962*, 61; 1963, 92; 1964, 85.

211 Schreiben von Herbert Kinzel, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, an den Staatssekretär Vinzenz Kotzina, Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau, vom 6.12.1963, 1; in: ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 144.972-IV-21/63.

212 Vgl. ebenda. Vgl. auch Kap. 2.3.

213 BMfsV Zl. III-128.951-12/1/63, Vortrag an den Ministerrat, 4.12.1963, 5; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 27/1963, 10.12.1963.

214 Vgl. BMfsV Zl. III-111.322-12-1/1963, Einladung der Interessensvertretungen und Ressorts [...] zur Sitzung über die Maßnahmen, die insbesondere der Förderung einer kontinuierlichen Beschäftigung dienen, 25.10.1963, in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 5.965-4/63, GEZEI F-3/m, GZ 110.367-4/63.

“Förderung der kontinuierlichen Beschäftigung [...] in der Bauwirtschaft”²¹⁵ und der Entwurf für die Novellierung der Produktiven Arbeitslosenfürsorge.²¹⁶

Die Akteure des Finanzministeriums reagierten erstaunt, hatte das Sozialministerium doch “im Jahre 1963 bisher davon abgesehen, diese Fragen erneut aufzugreifen”.²¹⁷ Auch die zuständigen Vertreter des Handelsministeriums waren überrascht und bezweifelten, “ob dem ho. Ressort diese Entwürfe überhaupt zugeleitet wurden”.²¹⁸

Beide Ministerien wandten sich weitgehend gegen die geplanten Entwürfe. Das Finanzministerium lehnte bezüglich des Entwurfs zur “Förderung der kontinuierlichen Beschäftigung [...] in der Bauwirtschaft” den vom Sozialministerium “vorgeschlagenen Alleingang des Bundes”²¹⁹ ebenso ab wie die in der Paragraphengruppe über die Bekämpfung saisonaler Beschäftigungsschwankungen vorgesehenen Beihilfen an Bauunternehmer und Bauarbeiter. Letztere Maßnahme deshalb, weil sie, so das Finanzministerium, zu Missbrauch führen könnte und, “soweit es die Arbeitnehmer betrifft, dem Grundprinzip der Arbeitslosenversicherung widerspreche, das den Arbeitssuchenden verpflichtet [,] die gebotene ihm zumutbare Beschäftigung anzunehmen”.²²⁰ In Hinblick auf die Paragraphengruppe Arbeitsplätze in Gebieten mit Unterbeschäftigung betonte das Finanzministerium, dass nur Gelder der Arbeitslosenversicherung des jeweiligen Geschäftsjahres, aber keinesfalls “zusätzliche Budgetmittel des Bundes”²²¹ verwendet werden dürften.

Das Handelsministerium lehnte den Entwurf zur “Förderung der kontinuierlichen Beschäftigung [...] in der Bauwirtschaft” rundweg ab und meldete gegen die Paragraphengruppe Bekämpfung saisonaler Beschäftigungsschwankungen “schwere Bedenken”²²² an, da die Intensivierung von Bauarbeiten im Winter “wirtschaftlich nicht vertretbar” sei. Weiters sprach sich das Ministerium gegen die Beihilfen für die

215 ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 5.965, GEZEI F-3/m, GZ 118.922-4/63.

216 Vgl. Ebenda.

217 Ebenda.

218 ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 144.972-IV-21/63.

219 ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 5.965-4/63, GEZEI F-3/m, 124.480-4/63.

220 Ebenda.

221 Ebenda.

222 Sektion VI-35 im BMfHW, Information für den Herrn Bundesminister, Dezember 1963, nach eigener Zählung 5 von 6; in: ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 144.972-IV-21/63.

Arbeitskräfte aus der Bauwirtschaft aus, da “derartige Forderungen denn auch von anderen Arbeitnehmergruppen, die im Winter Erschwernissen ausgesetzt sind, gestellt werden könnten”.²²³ Schließlich ging das Ministerium davon aus, dass die geplanten Förderungen in seinen Zuständigkeitsbereich fielen, da es sich “bei Maßnahmen zur Förderung von Arbeitsplätzen nur um wirtschaftspolitische Maßnahmen” handeln könne, “andernfalls wären es Fehlinvestitionen mit Fürsorgecharakter”.²²⁴

Obgleich seitens dieser beiden Ministerien keine Zustimmung zu den Entwürfen zu erwarten war, versuchte Minister Proksch im Dezember 1963 erneut, im Ministerrat eine Übereinkunft über die Behandlung und den baldigen Beschluss der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu erreichen. Er setzte dabei auf die mit den Interessensvertretungen erzielten Ergebnisse sowie auf ein Junktim, das den Ministerrat bewegen sollte, seinem Antrag zuzustimmen: Am 3. Dezember 1963 informierte Minister Proksch den Ministerrat über den “Stand der Verhandlungen über eine aktive Arbeitsmarktpolitik zur Herstellung europakonformer Arbeitsverhältnisse in Österreich”.²²⁵

Er erläuterte kurz, dass bereits Entwürfe zur Arbeitsvermittlung und zur Novellierung der Produktiven Arbeitslosenfürsorge vorlägen und dass die Interessensvertretungen ihre Ansichten über die darin vorgesehenen Maßnahmen “soweit annähern [konnten], dass ein erfolgreicher Abschluß angenommen werden kann”.²²⁶ Am folgenden Tag, dem 4. Dezember 1963, sollten die Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer und des Gewerkschaftsbundes beurteilen, so Minister Proksch, ob sie “den bisherigen Ergebnissen ihre Zustimmung geben können”.²²⁷

Schließlich erinnerte der Minister “angesichts der am 9. d. M. beginnenden letzten Phase der Vorverhandlungen in Brüssel” an “das Junktim zwischen der Zustimmung zur Übernahme der Bestimmungen des EWG-Vertrages über die Freizügigkeit der Arbeitskräfte in das Arrangement mit Österreich und der aktiven Arbeitsmarktpolitik”.²²⁸ Wann das Sozialministerium dieses Junktim formulierte und

223 Ebenda.

224 Ebenda.

225 BMfsV Zl. III-128.742-12/1/63, Vortrag an den Ministerrat, 3.12.1963, 1; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 26/1963, 3.12.1963.

226 BMfsV Zl. III-128.742-12/1/63, Vortrag an den Ministerrat, 3.12.1963, 2; in: Ebenda.

227 BMfsV Zl. III-128.742-12/1/63, Vortrag an den Ministerrat, 3.12.1963, 4; in: Ebenda.

228 BMfsV Zl. III-128.742-12/1/63, Vortrag an den Ministerrat, 3.12.1963, 4–5; in: Ebenda.

ob Minister Proksch den Ministerrat darüber informiert hatte — die Formulierung “in Erinnerung rufen”²²⁹ würde dies nahe legen — konnte nicht geklärt werden.

Sollte der Ministerrat bereit sein, so Minister Proksch weiter, die von ihm skizzierten Grundsätze zu akzeptieren und Maßnahmen auf der Grundlage der von den Interessensvertretungen erarbeiteten Ergebnisse auf Regierungsebene in Angriff zu nehmen, “könnte die bisherige Haltung des Bundesministeriums für soziale Verwaltung zur Freizügigkeit der Arbeitskräfte revidiert werden”.²³⁰ Als Voraussetzung für diese Haltungsänderung nannte Minister Proksch auch die Anerkennung der Ergebnisse durch die Präsidenten von Bundeswirtschaftskammer und Gewerkschaftsbund sowie einen Fortschritt bei offenen Fragen zum Entwurf zur Regelung der “Förderung einer kontinuierlichen Beschäftigung [...] in der Bauwirtschaft” sowie zur Paragraphengruppe Bekämpfung saisonaler Beschäftigungsschwankungen.²³¹

Minister Proksch stellte für den nächsten Ministerrat in Aussicht, über die Resultate des Gesprächs der beiden Präsidenten zu berichten. Diese Unterredung fand jedoch nicht statt.²³² Weshalb, konnte nicht ermittelt werden.

In der folgenden Ministerratssitzung am 10. Dezember 1963 erläuterte Minister Proksch in seinem Ministerratsvortrag nochmals seinen Entwurf und die vorliegenden Resultate und wiederholte das Junktim, nun allerdings ohne ein Einverständnis der Spitzen von Bundeswirtschaftskammer und Gewerkschaftsbund zu den von ihm mit den Interessensvertretungen erzielten Ergebnissen vorauszusetzen.

Abschließend stellte er “den Antrag, 1. den obigen Bericht zur Kenntnis zu nehmen, und 2. die zuständigen Bundesminister zu beauftragen, auf den von den Sozialpartnern erarbeiteten Grundlagen auf einen raschen Abschluß der Arbeiten hinzuwirken, so daß die erforderlichen Regierungsvorlagen und die vom Ministerrat zu treffenden Maßnahmen so rasch wie möglich beschlossen werden können”.²³³

229 BMfsV Zl. III-128.742-12/1/63, Vortrag an den Ministerrat, 3.12.1963, 5; in: Ebenda.

230 Ebenda.

231 Ebenda.

232 Vgl. Sektion VI-35 im BMfHW, Information für den Herrn Bundesminister, Dezember 1963, nach eigener Zählung 6 von 6; in: ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 144.972-IV-21/63.

233 BMfsV Zl. III-128.951-12/1/63, Vortrag an den Ministerrat, 4.12.1963, 4–5; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 27/1963, 10.12.1963.

Dieser Antrag wurde schließlich abgeändert, und zwar dahingehend, dass es nun hieß: „Ich bringe den vorstehenden Bericht zur Kenntnis und stelle den Antrag [,] die zuständigen Bundesminister zu beauftragen, [usw, wie oben].“²³⁴ Diese Änderung ging laut Finanzministerium auf den „Ministerrat vom 10. Dezember 1963“ zurück, der „den Antrag des Herrn Bundesministers für soziale Verwaltung dahingehend modifizierte, daß die Kenntnisnahme des Berichts durch den Ministerrat aus dem Antrag eliminiert wurde“.²³⁵ Auch im Beschlussprotokoll erscheint der Ministerrat, wenn auch nur indirekt, als Initiator für die Änderung. „Nach dem Bericht des Bundesministers für soziale Verwaltung [...] beschließt der Ministerrat antragsgemäß, mit der Maßgabe, daß vor den Worten ‘die zuständigen Bundesminister’ folgender Wortlaut einzufügen ist: ‘Ich bringe den vorstehenden Bericht zur Kenntnis und stelle den Antrag, die zuständigen Bundesminister zu beauftragen, [usw, wie oben].’“²³⁶

Ob verfahrenstechnische Gründe dazu führten, dass Minister Proksch laut Protokoll diese Änderung selbst zu beantragen hatte — „Ich bitte, den Antrag im Ministerratsvortrag wie folgt zu formulieren: Ich bringe den vorstehenden Bericht zur Kenntnis und stelle den Antrag, die zuständigen Bundesminister zu beauftragen, [usw, wie oben]“²³⁷ — konnte nicht geklärt werden.

Unklar ist auch, weshalb Minister Proksch diesem Schritt zustimmte, bedeutete er doch, jedenfalls aus Sicht des Bundeskanzlers,²³⁸ des Handelsministers²³⁹ und des Finanzministers,²⁴⁰ dass über die Vorschläge von Minister Proksch und dessen Junktim vom Ministerrat kein Beschluss gefasst worden war. Minister Proksch hatte seinen Bericht lediglich zur Kenntnis gebracht, die Minister hatten ihn aber auf Grund der Änderung des Antrages nicht zur Kenntnis nehmen müssen. Wie noch zu zeigen sein wird, war sich der Sozialminister dieser Tatsache nicht bewußt gewesen.

Aber auch der tatsächlich getätigte Beschluss, zügig zu einer Einigung über die Entwürfe auf interministerieller Ebene zu gelangen, verfehlte die von Minister Proksch beabsichtigte Wirkung. Weder der Entwurf zur Arbeitsvermittlung noch der

234 ÖStA/AdR, BMfI, MR 27/1963, 10.12.1963.

235 ÖStA/AdR, BMfI, GRZ 16.632-4/64, GEZEI F-3m, GZ 24.050-4/64.

236 ÖStA/AdR, BMfI, MR 27/1963, 10.12.1963.

237 Ebenda.

238 Vgl. ÖStA/AdR, BMfI, MR 36/1964, 10.3.1964.

239 Vgl. ebenda.

240 Vgl. ebenda.

Entwurf zur Novellierung der Produktiven Arbeitslosenfürsorge sollten in der Folge beschlossen werden.

Das Protokoll des Ministerrates vom 10. Dezember 1963 führt zum Tagesordnungspunkt “aktive Arbeitsmarktpolitik” lediglich den bereits genannten Beitrag von Minister Proksch und den Verweis auf das Beschlussprotokoll an, eine Diskussion unterblieb. Über die Gründe des Ministerrates, den Bericht des Sozialministers einer Beschlussfassung zu entziehen, können nur Vermutungen angestellt werden. Naheliegend ist, dass sich der Ministerrat dem Junktim nicht anschließen wollte. Zudem dürfte die bereits dargestellte ablehnende Haltung von Handelsminister Bock gegenüber dem Entwurf zur “Förderung der kontinuierlichen Beschäftigung [...] in der Bauwirtschaft” eine Rolle gespielt haben.

Deutlich zu Tage trat die Haltung von Minister Bock in der Ministerratssitzung am 10. März 1964, als die Prüfung des österreichischen Arbeitsmarktes durch die Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) bereits begonnen hatte.²⁴¹ In dieser Sitzung wünschte der Sozialminister, dass sein Ministerratsvortrag vom 10. Dezember 1963²⁴² zusammen mit dem “Memorandum”²⁴³ über die österreichische Arbeitsmarktpolitik, das zur Information der OECD-Prüfer angefertigt und zwischen den beteiligten Ministerien akkordiert worden war, an die OECD gesandt werde.²⁴⁴

Der Bundeskanzler erklärte, dass über den Vortrag des Sozialministers vom 10. Dezember 1963 “interministeriell keine Einigung herbeigeführt”²⁴⁵ hatte werden können, und ersuchte zu entscheiden, ob nun der Ministerratsvortrag des Sozialministers dem Memorandum beigeschlossen werden solle oder nicht. Minister Proksch bekräftigte sein Ansinnen und vertrat die Ansicht, dass der

241 Vgl. ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1964, GRZ 40.094/10b/64, GZ 41.585.

242 Vgl. ÖStA/AdR, BMfl, MR 27/1963, 10.12.1963.

243 BKA Zl. 42.605-10b/64, Bericht und Antrag an den Ministerrat betreffend die Prüfung der Arbeitsmarktpolitik Österreichs durch die OECD; österreichisches Memorandum, 26.2.1964, in: ÖStA/AdR, BMfl, MR 36/1964, 10.3.1964.

244 Vgl. ÖStA/AdR, BMfl, MR 36/1964, 10.3.1964.

245 BKA Zl. 42.605-10b/64, Bericht und Antrag an den Ministerrat betreffend die Prüfung der Arbeitsmarktpolitik Österreichs durch die OECD; österreichisches Memorandum, 26.2.1964, 2; in: Ebenda.

Ministerratsvortrag am 10. Dezember 1963 „ja einstimmig angenommen worden“²⁴⁶ sei.

Handelsminister Bock widersprach dieser Ansicht: „Der Vortrag ist nie einstimmig angenommen worden, denn ich habe jenen Punkten [des Ministerratsvortrags] auf Seite 4 [„Förderung der kontinuierlichen Beschäftigung {...} in der Bauwirtschaft“] nicht zustimmen können.“²⁴⁷ Daraufhin sprach sich Minister Proksch „gegen den gesamten Bericht“²⁴⁸ aus. So wurden weder das Memorandum noch der Ministerratsvortrag an die OECD übersandt.²⁴⁹

Die Arbeiterkammer hielt dazu fest: „Die Annahme [des Memorandums] unterblieb, weil es das Handelsministerium ablehnte, der OECD eine Mitteilung über die in Diskussion stehenden Vorschläge zur Verwirklichung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zu machen.“²⁵⁰

3.3 Einfluss und Einflussbestrebungen des Bundesministeriums für Handel und Wiederaufbau 1964

Der Umstand, dass ohne Kenntnis und Teilnahme des Handelsministeriums während des Jahres 1963 „Besprechungen mit den Interessensvertretungen über das Programm [gemeint ist das Sechspunktekonzept] stattgefunden hatten, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob die einzelnen Maßnahmen überhaupt in die Verwaltungszuständigkeit des Sozialministeriums fielen“, ²⁵¹ irritierte die Vertreter des Handelsministeriums.

Noch Ende Dezember 1963 begannen daher Vertreterinnen und Vertreter der Sektion IV²⁵² aus der Abteilung 21, (ua zuständig für Gewerbepolitik) und aus der

246 ÖStA/AdR, BMfI, MR 36/1964, 10.3.1964.

247 Ebenda.

248 Ebenda.

249 Vgl. ebenda.

250 AK, *Jahrbuch 1964*, 168.

251 ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 144.972-IV-21/63.

252 Die Aufgaben der Sektion IV, deren Sektionschef Walter Habel war, umfassten 1966 ua die Gewerbepolitik, gesetzgeberische Angelegenheiten des Gewerberechts, wirtschaftspolitische Angelegenheiten des Gewerbes, gewerbliche Fortbildung sowie Fremdenverkehr und

Abteilung 26, (ua zuständig für Gewerbeförderung) mit ihren Kolleginnen und Kollegen aus der Abteilung 35, die ua für Industrie- und Sozialpolitik verantwortlich waren und der Sektion VI²⁵³ angehörten, die in den Entwürfen geplanten Fördermaßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Kompetenz des Handelsministeriums intensiv zu diskutieren.²⁵⁴ Kritisch standen die Vertreterinnen und Vertreter der beiden Sektionen in Hinblick auf die Kompetenzfrage auch der Haltung der Bundeswirtschaftskammer gegenüber. Diese unterstützte ja den Wunsch von Minister Proksch, durch den Ausbau der Produktiven Arbeitslosenfürsorge Beihilfen für Umstellungsmaßnahmen in Betrieben und für das Baugewerbe zu gewähren. Als im März 1964 die Vertreter der Bundeswirtschaftskammer die Sektion VI darüber informierten, dass die Verhandlungen im Sozialministerium über die Beihilfen abgeschlossen sei,²⁵⁵ sahen die Vertreterinnen und Vertreter beider Sektionen Handlungsbedarf.

3.3.1 Der Handelsminister begrenzt den Verhandlungsspielraum der Bundeswirtschaftskammer

Die Vertreterinnen und Vertreter aus beiden Sektionen kamen rasch darin überein, dass, “soweit es sich nicht um Förderungsmaßnahmen für Arbeitslose handelt”, auf einer “Ablehnung der Kompetenzen”²⁵⁶ des Sozialministeriums zu bestehen sei. So wurde beschlossen, Handelsminister Bock zu empfehlen, eine Teilung der in Diskussion stehenden Maßnahmen zu anzuregen.²⁵⁷

Die Arbeitsvermittlung, Umschulung und die Schaffung von Beschäftigungsgelegenheiten für Arbeitslose — finanziert aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung — sollte wie bisher das Sozialministerium übernehmen.

Fremdenverkehrsförderung. Vgl. *Amtskalender 1963*, Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau, 51.

253 Die Sektion VI, deren Sektionschef Theodor Helm war, war ua zuständig für grundsätzliche und legislative Angelegenheiten der Industriepolitik, Fragen der Sozialpolitik und Preisregelung. Vgl. *ebenda*, 53.

254 Vgl. ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 145.305-IV-21/63.

255 Vgl. ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 140.027-21/64, GEZEI 421, GZ 141.061-IV-21/64.

256 Sektion IV, Abt. 21 im BMfHW, Zl. 145.305-IV-21/63, Stellungnahme vom 10.1.1964, in: ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 140.027-21/64, GEZEI 421, GZ 140.231-IV-21/64. Diese Stellungnahme ist mit dem Vermerk “bleibt bei 140.231/64” versehen.

257 Vgl. ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 140.027-21/64, GEZEI 421, GZ 141.415-IV-21/64.

Für ihr eigenes Ressort sahen sie eine Ausweitung der bestehenden Industrie- und Gewerbeförderung vor. Diese zielte auf “eine Erhöhung der für die Wirtschaftsförderung zur Verfügung stehenden Mittel unter besonderer Bedachtnahme auf die Förderung von geeigneten Betrieben in unterentwickelten Gebieten einschließlich der auf die dort beschäftigten Arbeitnehmer bezüglichen Beihilfen”.²⁵⁸

Abgelehnt wurden auch die im Entwurf des Arbeitsvermittlungsgesetzes geplanten Beihilfen für Vorstellungen, Bewerbungen und die Schaffung von Schulungseinrichtungen in Betrieben. Sie würden “manche Gefahren für Gewerbebetriebe”²⁵⁹ bergen. Insbesondere befürchteten die Vertreterinnen und Vertreter beider Sektionen, dass “häufig Abwerbungen vorkommen werden”,²⁶⁰ weil sich die Beihilfen nicht nur auf Arbeitslose beziehen sollten.

Am 6. März 1964 teilten drei Vertreter der Bundeswirtschaftskammer den zuständigen Vertreterinnen und Vertretern der Abteilung 35 der Sektion VI persönlich den Stand der Verhandlungen der Interessensvertretungen mit dem Sozialministerium mit. Die Gespräche über die Beihilfen seien abgeschlossen und das Sozialministerium wolle “jetzt auf Organisations- und Verfahrensfragen übergehen”.²⁶¹

Die Vertreter der Bundeswirtschaftskammer erläuterten bezüglich der Zuständigkeit für die Vergabe der ins Auge gefassten Beihilfen, dass diese nach Richtlinien gewährt werden sollten, die vom Sozial- und vom Wirtschaftsministerium gemeinsam zu bestimmen wären. Beihilfen an Arbeitnehmer sollten von den paritätisch besetzten Ausschüssen bei den Arbeits- und Landesarbeitsämtern vergeben werden, während Beihilfen an Betriebe der Zustimmung der Bundeswirtschaftskammer und des Gewerbebundes bedürften. Schließlich sollte “bei

258 Sektion IV, Abt. 21 im BMfHW, Zl. 145.305-IV-21/63, Stellungnahme vom 10.1.1964, in: ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 140.027-21/64, GEZEI 421, GZ 140.231-IV-21/64.

259 Sektion IV, Abt. 26 im BMfHW, Zl. 141.064-IV/26/1964, “Stellungnahme zur aktiven Arbeitsmarktpolitik”, in: ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 140.027-21/64, GEZEI 421, GZ 141.061-IV-21/64.

260 Ebenda.

261 Sektion VI, Abt. 35 im BMfHW, AV 255.118-VI-35/64, “Verhandlungen des BMfsV mit den Interessensvertretungen”, 6.3.1964, nach eigener Zählung 1 von 3; in: ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 140.027-21/64, GEZEI 421, GZ 141.061-IV-21/64.

divergierenden Meinungen der Unterinstanzen [...] das BMfsV unter Mitwirkung des BMfHuW entscheiden”.²⁶²

Der Bundeswirtschaftskammer war der Wunsch des Handelsministeriums nach einer Teilung der geplanten Maßnahmen durch das Handelsministerium bereits bekannt gemacht worden.²⁶³ Die Vertreter der Bundeswirtschaftskammer hatten ihn aber — sehr zum Missfallen des Wirtschaftsministeriums — während der zuletzt geführten Verhandlungen ignoriert. Sie begründeten ihre Haltung mit dem Umstand, dass sie “vom Standpunkt der Politik gegenüber ihren Mitgliedsbetrieben Beihilfen nehmen [müssten], von wo sie geboten werden, und [sie] könnten es sich nicht leisten, aus Kompetenzgründen gegebenenfalls später weniger oder gar nichts zu bekommen”.²⁶⁴

Den Vertretern der Bundeswirtschaftskammer wurde seitens der Abteilung 35 empfohlen, an der nächsten Sitzung im Sozialministeriums nicht teilzunehmen und an den zuständigen Vertreter der Abteilung 35 “wegen Erstellung einer gemeinsamen Marschroute heran[zu]treten”.²⁶⁵ Dieser Anregung sollte die Bundeswirtschaftskammer nicht nachkommen.

Wenige Tage später unterrichteten die Vertreterinnen und Vertreter der Abteilung 35 ihre Kolleginnen und Kollegen aus der Sektion IV über das Gespräch mit den Vertretern der Bundeswirtschaftskammer. Die Beteiligten kamen überein, dass “beide Sektionschefs ehestens über die letzte Wendung der Dinge informiert werden müßten, um ihnen die Möglichkeit zu geben, umgehend den Herren Bundesminister über die drohenden Kompetenzeingriffe sowie die allgemeinen wirtschaftlichen und politischen Gefahren zu informieren und Gegenmaßnahmen [...] in Erwägung zu ziehen”.²⁶⁶

Eine Woche später fand im Handelsministerium erneut eine Besprechung zwischen den Vertretern der Bundeswirtschaftskammer und den Vertreterinnen und Vertretern des Handelsministeriums, nun durch beide Sektionen repräsentiert, statt.

Die Vertreter der Bundeswirtschaftskammer teilten mit, dass eine “Ablehnung der ergangenen Einladung [des Sozialministeriums] zu Besprechungen [...] nicht am

262 Ebenda.

263 Vgl.ebenda.

264 Sektion VI, Abt. 35 im BMfHW, AV 255.118-VI-35/64, “Verhandlungen des BMfsV mit den Interessensvertretungen”, 6.3.1964, nach eigener Zählung 2 von 3; in: Ebenda.

265 Ebenda.

266 Ebenda.

Platze gewesen“²⁶⁷ wäre. Sie betonten jedoch, in den Gesprächen wiederholt darauf hingewiesen zu haben, dass nicht sämtliche behandelten Maßnahmen in den Kompetenzbereich des Sozialministeriums fielen. Weiters erklärten sie, “insbesondere die Förderung der Umstellung von Betrieben [und] die Ermöglichung der Umschulung“²⁶⁸ als notwendig zu erachten.

Ein Vertreter der Abteilung 35 bezweifelte, dass die Mittel der Arbeitslosenversicherung für die geplanten Maßnahmen ausreichen und befürchtete eine “Beschneidung der Fördermittel des ho. Ressorts”,²⁶⁹ sollte es notwendig werden, neue Gelder zu erschließen.

Diesen Sorgen des Handelsministeriums hielten die Vertreter der Bundeswirtschaftskammer erneut ihre eigenen entgegen: “Eine Interessensvertretung könne nicht überfordert werden. Sie müsse die Möglichkeit, Geldmittel für ihre Mitglieder flüssig zu machen, jedenfalls positiv aufgreifen, auch wenn diese von einem Ressort kommen sollten, bei dem sicherlich Vorsicht am Platze sei.”²⁷⁰

Handelsminister Bock war in dieser Frage entschieden anderer Ansicht. Am 3. April 1964 richtete er einen Brief an das Präsidium des Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer Rudolf Sallinger:

“So hoch die direkten Kontakte der Sozialpartner und die dabei erzielten Erfolge zu schätzen sind, so zweifelhaft erscheint die Vorgangsweise, wenn sie unter einseitiger Führung eines Ressorts bei bewußter Ausschaltung der anderen beteiligten Bundesministerien gehandhabt wird. Hiebei ist es unvermeidlich, daß [...] Kompetenzfragen mitbehandelt werden. Ich wäre dankbar, wenn in solchen Fällen mit Nachdruck seitens der Bundeskammer darauf hingewiesen würde, daß zu derartigen Fragen ohne Befassung der berührten Ressorts nicht Stellung genommen werden kann.”²⁷¹

267 ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 140.027-21/64, GEZEI 421, GZ 141.146-IV-21/64.

268 Ebenda.

269 Ebenda.

270 Ebenda.

271 Sektion VI, Abt. 35 im BMFHW, Zl. 255.728-VI-35/64, Schreiben des Bundesministers für Handel und Wiederaufbau an das Präsidium der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft vom 3. April 1964, 2; in: BMfHW, GRZ 140.027-21/64, GEZEI 421, GZ 141.415-IV-21/64.

Abschließend wies Minister Bock darauf hin, dass er auch Finanzminister Klaus “im gleichen Sinne”²⁷² informiert hatte. Konkret bedeutet dies, dass er dem Finanzminister eine Abschrift des an den Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer gerichteten Briefes zugesandt hatte.²⁷³

Minister Bocks Brief an den Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer verfehlte seine Wirkung nicht. In den weiteren Verhandlungen der Interessensvertretungen mit dem Sozialministerium blieb die Kompetenzfrage ausgeklammert. Im Juni 1964 hielt die Industriellenvereinigung in einem Schreiben an das Sozialministerium fest, dass in den Beratungen die “Kompetenzfrage offengelassen und einer Einigung auf ministerieller Ebene vorbehalten wurde”.²⁷⁴ Auch Minister Proksch betonte im November desselben Jahres in einem Ministerratsvortrag über die Besprechungen zum Arbeitsvermittlungsgesetz: “Kompetenzfragen [...] wurden nicht behandelt.”²⁷⁵

3.3.2 Das Handelsministerium wünscht erweiterte Wirtschaftsförderung

Im Zuge der Debatte, wie die aus Sicht des Handelsministeriums drohenden Kompetenzerweiterungen des Sozialministeriums verhindert werden könnten, schlug die Abteilung 26 der Sektion IV des Handelsministeriums vor, dass das Handelsministerium einen Gesetzesentwurf einbringen könnte, “mit dem vor allem die Sicherung bestehender, volkswirtschaftlich wertvoller Betriebe geregelt wird”.²⁷⁶ Die Idee, einen eigenen Gesetzesentwurf vorzulegen, griffen die Vertreterinnen und Vertreter der beiden Sektionen im Februar 1966 unter dem Titel “Integrationsanpassungsgesetz”²⁷⁷ wieder auf. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch

272 Ebenda.

273 Vgl. ebenda.

274 Schreiben der Vereinigung Österreichischer Industrieller an das Bundesministerium für soziale Verwaltung vom 13. Juni 1964 zur “Aktiven Arbeitsmarktpolitik, 1; in: ÖStA/AdR, BMfsV, GRZ 64/64, GZ III/86.155-12/1-1964.

275 BMfsV ZL. III-101.940-15/1964, Vortrag an den Ministerrat, 17.11.1964, 2; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 26/1964, 24.11.1964.

276 Sektion IV, Abt. 26 im BMfHW, Zl. 145.306-IV/26/63, Dienstzettel, 7.1.1964, nach eigenr Zählung 2 von 4; in: ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/64, GEZEI 421, GZ 145.305-IV-21/64.

277 ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 140.092/66, GEZEI 421, GZ 144.628-III-11/66. Der Begriff Integration bezog sich auf die Integration in den EWG-Raum. Vgl. Kap. 4.2.1.

schließlich daran, dass die beiden Sektionen sich über ihre jeweiligen Zuständigkeiten über die darin geplanten Fördermaßnahmen nicht einigen konnten.²⁷⁸

Diese Frage beschäftigte den Chef der Sektion IV, Habel, bereits zum gegebenen Zeitpunkt, nachdem aus seiner Sektion zur Lösung der diskutierten Probleme der Vorschlag kam, für die “Besondere Wirtschaftsförderung” zwei “neue Ansätze vorzusehen”.²⁷⁹ So sollte im Bundesvoranschlag für 1965 bei Kapitel 20, Titel 5 die bereits bestehende ‘Besondere Wirtschaftsförderung’ um die folgenden Bereiche erweitert werden: erstens um “Beihilfen und Kreditaktionen für Betriebsumstellungen, Rationalisierungen, Erweiterungen und Neugründungen” und zweitens um die “Förderung der Fortbildung, Umschulung und Mobilität von Beschäftigten”.²⁸⁰ Auf diesem Weg würden Umstellungsbeihilfen für Betriebe und für von Umstellungen betroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Kompetenz des Handelsministeriums fallen, während das Sozialministerium für die Förderung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose im Rahmen der Produktiven Arbeitslosenfürsorge²⁸¹ zuständig wäre.

Da diese Wirtschaftsförderung in den Zuständigkeitsbereich von Abteilung 35 in Sektion VI fiel, befürchtete Sektionschef Habel, dass diese Mittel, sollten sie gewährt werden, nur den Industriebetrieben zu Gute kämen. Daher stellte er fest, dass “dieselben Vorsorgen, wie sie die Sektion VI für ihre Industriebetriebe vorhat, auch für die Klein- und Mittelbetriebe, die in den Zuständigkeitsbereich der Sektion IV fallen, getroffen werden müssen”.²⁸²

Handelsminister Bock griff schließlich den Vorschlag der Sektion IV für den Bundesvorschlag auf und unterbreitete diesen dem Finanzminister in einem Schreiben. Am 3. April 1964 wies er in seinem Brief an Finanzminister Schmitz darauf hin, dass sämtliche vom Sozialministerium geplanten Maßnahmen “in erster Linie von gesamtwirtschaftlichen Überlegungen geleitet” sein müssten. Dies hielt er “jedoch nur unter der Voraussetzung für gesichert, daß die [...]“

278 Vgl. Kap. 4.2.1.

279 Sektion IV, Abt. 26 im BMfHW, Zl. 141.675-IV/26/1964, 4.5.1964, in: ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 140.027-21/64, GEZEI 421, GZ 141.415-IV-21/64.

280 Ebenda.

281 Vgl. Sektion IV, Abt. 21 im BMfHW, Zl. 145.305-IV-21/63, Stellungnahme vom 10.1.1964, in: ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 140.027-21/64, GEZEI 421, GZ 140.231-IV-21/64.

282 Ebenda.

Wirtschaftsförderungsagenden durch eine Aufstockung der Budgetmittel eine Erweiterung [...] auf [...] beschäftigungspolitische Aufgaben erfahren können“. Andernfalls, so Minister Bock, käme es zu “schwerwiegenden Kompetenzerweiterungen [des Sozialministeriums] auf wirtschaftspolitischem Gebiet [...] und letzten Endes zu einseitig gesteuerten Eingriffen in die Wirtschaft mit unvermeidlichen Fehldispositionen”.²⁸³

Am 15. Mai 1964 richtete der Staatssekretär im Handelsministerium Kotzina gleichfalls einen Brief an Finanzminister Schmitz. In diesem unterstützte der Staatssekretär die Wünsche von Minister Bock. Abschließend stellte er in Aussicht, dass durch die Vergabe der Mittel “die Gewähr gegeben wäre, daß die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik marktkonform durchgeführt würden, wodurch die Freiheit der Standortwahl des Unternehmers und die freie Arbeitsplatzwahl garantiert erscheint”.²⁸⁴

Finanzminister Schmitz lehnte Minister Bocks Ansinnen rundweg ab. Zum ersten Punkt der Betriebsförderung erklärte er in seinem Brief vom 4. Juni 1964, dass sich “die Kredite für die Wirtschaftsförderung” zwischen 1960 und 1964 “verdoppelt haben”. Zudem habe er ein “währungspolitisch neutrales Budget zu erstellen” und sehe sich daher “nicht in der Lage, etwaige zusätzliche Mittel für eine Aufstockung der Wirtschaftsförderungskredite [...] in Aussicht zu nehmen”. Zum zweiten Punkt, der Förderung von Beschäftigten, führte er an, dass das Finanzministerium dieser nur unter der Voraussetzung zustimme, dass “ihre Bedeckung aus [...] Mitteln der Arbeitslosenversicherung erfolgt”, weshalb sein Ressort “zusätzliche Haushaltsmittel”²⁸⁵ ablehne. Am 15. Juni 1964 richtete der Finanzminister einen Brief gleichen Inhalts auch an den Staatssekretär im Handelsministerium.²⁸⁶

283 Sektion VI, Abt. 35 im BMFHW, Zl. 255.728-VI-35/64, Schreiben des Bundesministers für Handel und Wiederaufbau an den Bundesminister für Finanzen Wolfgang Schmitz vom 3. April 1964, 2; in: Ebenda.

284 Schreiben des Staatssekretärs im Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau Vinzenz Kotzina an den Bundesminister für Finanzen Wolfgang Schmitz vom 15.5.1964, 2; in: ÖStA/AdR, BMfF, AP 340/64, pr. 20.5.1964, Karton 236.

285 Der Bundesminister AP 197/64 im BMfF, Schreiben des Bundesministers für Finanzen Wolfgang Schmitz an den Bundesminister für Handel und Wiederaufbau Fritz Bock vom 4.6.1964, 2; in: ÖStA/AdR, BMfF, AP 197/64, pr. 9.4.1964, Karton 235.

286 Vgl. BMfF AP 340/64, Schreiben des Bundesministers für Finanzen Wolfgang Schmitz an den Staatssekretär im Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau Vinzenz Kotzina vom 15.6.1964, in: ÖStA/AdR, BMfF, AP 340/64, pr. 20.5.1964, Karton 236.

Minister Bock gab nicht auf und schrieb am 19. Juli erneut an Finanzminister Schmitz. Der Akzent dieses Briefes lag nun im Versuch, dem Finanzminister die aus Sicht des Handelsministers drohenden Eingriffe des Sozialministeriums in die Kompetenzen des Handelsministeriums nahe zu bringen. Das vom Sozialministerium entwickelte Konzept, so Minister Bock, „strebt sehr wesentliche Kompetenzerweiterungen zu Lasten meines Ressorts an. Zweifellos ist das Arbeitskräfteproblem im Rahmen der Wirtschaftspolitik ein sehr wichtiger Faktor, dem im Hinblick auf die notwendige Integrationsanpassung große Bedeutung zukommt, aber gerade deshalb muß das Primat der Wirtschaftspolitik gesichert und kann keinesfalls der Arbeitsmarktpolitik überantwortet werden.“²⁸⁷

Hatte der Brief an den Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer Sallinger Wirkung gezeigt, traf dies im Fall des Finanzministeriums nicht zu. Die Sektion I im Finanzministerium ging davon aus, dass das Ansinnen von Minister Bock bei den „in Kürze stattfindenden Budgetverhandlungen zweifellos erörtert werden wird“, und so „erschiene [...] ein Antwortschreiben des Hr. BMF nicht erforderlich“.²⁸⁸ Das Vorhaben, bereits im Vorfeld einer gesetzlichen Regelung Kompetenzen für die geplanten Fördermaßnahmen für Betriebe sowie für noch beschäftigte Personen im Handelsministerium anzusiedeln, scheiterte an der Haltung des Finanzministeriums. Budgetmittel waren also für die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik unter keinen Umständen vorstellbar, auch dann nicht, wenn sie in eine Richtung wiesen, die das Handelsministerium verfolgte: Das Sozialministerium auf die Vermittlung und Schulung von Arbeitslosen festzulegen, wohingegen dem eigenen Ressort verstärkt Betriebsförderungen gewährt werden sollten.

287 BMfHW Zl. 261.523-IV/35/64, Schreiben des Bundesministers für Handel und Wiederaufbau an den Bundesminister für Finanzen Wolfgang Schmitz vom 19.7.1964, 3; in: ÖStA/AdR, BMfF, AP 571/64, pr. 24.7.1964, Karton 238.

288 Sektion I, Präsidium im BMfF, 81.756-I, Amtsveranlassung, Juli 1964, in: Ebenda.

3.4 Der Initiativantrag von Funktionärinnen und Funktionären des ÖAAB von 1964 für ein Gesetz zur Arbeitsvermittlung und zur Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter

Am 15. Juli 1964 brachten Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB²⁸⁹ in ihrer Funktion als Nationalrätinnen und Nationalräte, unter ihnen auch Grete Rehor, die spätere Sozialministerin, einen Entwurf zu einem “Bundesgesetz über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter sowie über die Arbeitsvermittlung und Berufsberatung”²⁹⁰ als Initiativantrag in den Nationalrat ein, der im Sozialausschuss allerdings nicht behandelt wurde.²⁹¹ Möglicherweise reagierten die Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB damit auf den ein Jahr zuvor vorgelegten Entwurf zu einem Arbeitsvermittlungsgesetz, der maßgeblich durch den Österreichischen Gewerkschaftsbund beeinflusst gewesen war. Ihre Bemühungen verdeutlichen, dass zu diesem Zeitpunkt auch innerhalb der Volkspartei an einer gesetzlichen Neuregelung der Materie Arbeitsmarktpolitik reges Interesse herrschte.

Dieses Interesse betraf auch die Frage der ‘Selbstverwaltung’. Der Abgeordnete Kummer, selbst ein Mitinitiator des Entwurfs, betonte, dass “wir uns sehr überlegt haben, ob wir nicht zu einer Selbstverwaltung kommen sollten, doch [wir haben uns] für die Hoheitsverwaltung entschieden, weil die Wirtschaftspolitik, die vom Bund [...] her betrieben werden soll, einer Koordinierung mit der Arbeitsmarktpolitik bedarf”.²⁹²

Diese Überlegungen dürften dazu geführt haben, dass die Nationalrätinnen und Nationalräte nahezu vollständig das Organisationsmodell übernahmen, wie es das Sozialministerium 1950, also 14 Jahre zuvor, geplant hatte.²⁹³ Selbst Teile der

289 Den Antrag stellten “Dr. Kummer, Grete Rehor, Prinke, Lola Solar, Dr. Josef Gruber, Vollmann und Genossen.” E1964(V)1. Bis auf Lola Solar und Franz Prinke hatten sämtlich anderen Genannten eine Funktion beim ÖAAB. Franz Prinke war 1926 “Leiter des Arbeitsamtes der Christlichen Gewerkschaft.” Biographien, in: <parlament.gv.at/WWER/> (23.10.2015).

290 E1964(V)1.

291 Vgl. Sten. Prot., 42. Sitzung, XI. GP., 18.1.1967, 3443.

292 Ebenda, 3445.

293 Die Aufgaben der Verwaltungskommissionen und Vermittlungsausschüsse wurden beispielsweise an die herrschende Gesetzeslage und die geplanten Maßnahmen angepasst und die Anzahl der Mitglieder der Kommissionen und Ausschüsse wurde geändert.

Erläuternden Bemerkungen wurden wortgleich als einleitender Text dem eigentlichen Entwurf vorangestellt. So wird ausgeführt, dass “die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter Behördencharakter besitzen, daß sie jedoch eine andere Organisation erhalten wie [sic!] die sonstigen Behörden, nämlich in der Richtung, daß die Vertreter der Dienstnehmer und der Dienstgeber an der Erfüllung der Aufgaben dieser Ämter beteiligt werden”.²⁹⁴

Der entscheidende Unterschied zum Entwurf von 1950 bestand darin, dass der Behördencharakter gestärkt worden war. Nun waren nur der Direktor des Landesarbeitsamtes²⁹⁵ und der Leiter des Arbeitsamtes²⁹⁶ verpflichtet, darauf zu achten, dass ausschließlich weisungs- oder gesetzeskonforme Beschlüsse umgesetzt wurden. Im Abschnitt über die Organisation entfiel im Unterschied zum Entwurf von 1950 die damals vorgesehene Dreiteilung der Verwaltungskommissionen und der Verwaltungsausschüsse in gewerbliche, landwirtschaftliche und gemeinsame; nunmehr war für jedes Landesarbeitsamt eine einzige Verwaltungskommission vorgesehen²⁹⁷ und die Verwaltungsausschüsse für die Arbeitsämter wurden in Vermittlungsausschüsse²⁹⁸ umbenannt. Die Wahl dieses Modells zeigt auch, dass die Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB die Absicht hatten, durch die geplante Zentralkommission die Organisation der Arbeitsvermittlung, der Berufsberatung und der Arbeitslosenversicherung zusammenzuführen. Bestimmungen zur Ausländerbeschäftigung waren nicht vorgesehen, da diese in einem eigenen Gesetz geregelt werden sollten.²⁹⁹

Den wiederholt geäußerten Wünschen der Bundeswirtschaftskammer nach Bestimmungen, die eine Arbeitsvermittlung auch außerhalb der Kompetenz des Sozialministeriums ermöglicht hätten, und dem Wunsch des Handelsministeriums, die Fördermaßnahmen auf arbeitslose Personen zu beschränken, kam der Entwurf bedingt und mit unterschiedlicher Gewichtung nach.

So waren in den Entwurf keine “Sondermaßnahmen in Zeiten erheblicher Arbeitslosigkeit” aufgenommen worden. Weiters entfielen die beschäftigungs-

294 E1964(V)1, Erläuterung zum Antrag, 1. E1950(O)a, 1.

295 Vgl. E1964(V)1, § 14, Abs. 2.

296 Vgl. ebenda, § 21, Abs. 2.

297 Vgl. ebenda, § 6, Abs. 1.

298 Vgl. ebenda, § 16, Abs. 1.

299 Vgl. ebenda, Erläuterung zum Antrag, 2.

fördernden Maßnahmen “Bekämpfung saisonaler Beschäftigungsschwankungen” und “Arbeitsplätze in Gebieten mit Unterbeschäftigung.”

Zum förderbaren Personenkreis bei Mobilitätsmaßnahmen zählten keine von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen, sondern nur Arbeitssuchende und von Betriebsumstellungen oder -einstellungen bedrohte Arbeitskräfte.³⁰⁰ Außerdem sollten in erster Linie bestehende Schulungseinrichtungen für die Ein-, Um- und Nachschulung der Arbeitssuchenden herangezogen werden und nur im Falle des Fehlens von Schulungseinrichtungen sollten diese — nach Anhörung der Interessensvertretungen — durch die Arbeitsmarktverwaltung geschaffen werden können. Eine Förderung von Schulungseinrichtungen in Betrieben nach Anhörung der Interessensvertretungen war nicht vorgesehen.³⁰¹ Das Einvernehmen gesucht werden musste mit dem Unterrichts- und dem Finanzministerium, soweit es sich um diese betreffende Fragen handelte, sowie mit dem Handels- und dem Landwirtschaftsministerium bezüglich der mobilitätsfördernden Maßnahmen.³⁰²

Eine Neuerung im Entwurf der Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB ist, dass der Begriff Arbeitsvermittlung erstmals definiert wurde. So lautete nun § 32, Abs. 1: “Arbeitsvermittlung im Sinne dieses Bundesgesetzes ist jede, nicht nur gelegentliche, unentgeltliche und auf Einzelfälle beschränkte Tätigkeit, die darauf gerichtet ist, Arbeitssuchende mit Arbeitgebern zur Begründung von Arbeitsverhältnissen oder mit Auftraggebern, Zwischenmeistern oder Mittelspersonen zur Begründung von Heimarbeitsverhältnissen zusammenzuführen.”³⁰³ Die Definition dieses Begriffs war noch im September 1968 zwischen Sozial- und Handelsministerium umstritten.³⁰⁴

Die unentgeltliche Arbeitsvermittlung war weder an bestimmte Träger noch an Voraussetzungen gebunden und stand, wie von der Bundeswirtschaftskammer gewünscht, “jedermann offen”.³⁰⁵ Definiert als “nicht von der Arbeitsverwaltung”³⁰⁶

300 E1964(V)1, § 52.

301 Ebenda, § 53, Abs. 1.

302 Vgl. ebenda, § 69, Abs. 3.

303 Ebenda, § 32, Abs. 1.

304 Vgl. Cyba ua, “Determinanten”, 108. Vgl. auch Präsidium des BMfHGI Zl. 14.807– Präs.II/68, Schreiben des Präsidiums des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie an das Bundesministerium für soziale Verwaltung vom 7.5.1968, 1; in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 208.254, GEZEI 25/68.

305 BWK, *Jahrbuch 1964*, 86.

durchgeführt und nicht auf Gewinn gerichtet”,³⁰⁷ hatte sie jedoch — wie auch die Vermittlung durch die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter und die entgeltliche Vermittlung — “unter der Aufsicht und nach den Weisungen”³⁰⁸ des Sozialministeriums zu erfolgen und war an die Grundsätze gebunden,³⁰⁹ die für die Arbeitsvermittlung durch die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter galten.³¹⁰

Die Bestimmungen zur entgeltlichen Arbeitsvermittlung waren jenen des Entwurfs von 1963 vergleichbar.³¹¹ Darüber hinaus gab es weitere Vorschriften, die bei der Praktizierung der entgeltlichen Arbeitsvermittlung einzuhalten waren. Diese wurden einzeln aufgeführt.³¹²

Schließlich zählte der Entwurf auch noch die von der Bundeswirtschaftskammer scharf kritisierte “Sicherung der Vollbeschäftigung”³¹³ zu den Aufgaben der Arbeitsvermittlung, wenn auch nun als weitere Aufgabe die “Fördererung der Wirtschaft”³¹⁴ hinzutrat.

Der Entwurf verdeutlicht, dass die Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB eine eigenständige Position vertraten, die in zwei Punkten von den Vorstellungen der Bundeswirtschaftskammer und des Handelsministeriums abwich. Seitens des ÖAAB bestand kein Interesse an einer umfassenden Deregulierung der Vermittlungsbefugnis. Obgleich die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter als Behörden geplant wurden, war für die Interessensvertretungen eine erweiterte Mitwirkung vorgesehen, die über eine rein beratende Funktion hinausging. So hatte beispielsweise die Verwaltungskommission die Aufgabe, “nähere Weisungen über die Durchführung der Arbeitsvermittlung im Rahmen der vom Bundesministerium für soziale Verwaltung aufgestellten Richtlinien zu erlassen”.³¹⁵

306 Mit dem Begriff wurden die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter bezeichnet. Vgl. E1964(V)1, § 35. Diesen oblag die “öffentliche” Arbeitsvermittlung. Vgl. Ebenda.

307 Ebenda, § 40, Abs. 1.

308 Ebenda, § 34.

309 Vgl. ebenda, § 36, Abs. 1.

310 Vgl. ebenda, § 40, Abs. 2.

311 Vgl. ebenda, §§ 41–42, Abs. 1–2.

312 Vgl. ebenda, § 42, Abs. 3–5.

313 Ebenda.

314 Ebenda, § 33.

315 Ebenda, § 6, Abs. 1, lit. a.

3.5 “In Erfüllung des Stabilisierungsprogrammes”³¹⁶ vom Herbst 1964: Die geänderten Entwürfe zum Arbeitsvermittlungsgesetz und zur Produktiven Arbeitslosenfürsorge des Arbeitslosenversicherungsgesetzes im Jahre 1964

Im Herbst 1964 hatte der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen ein zweites Stabilisierungsprogramm ausgearbeitet, das “konkreter gefasst”³¹⁷ war als das erste von Ende Februar 1964 und dessen Vorschläge näher bestimmte. Dieses Programm wurde aber laut Neuhauser “nie veröffentlicht”, da es “angeblich Gruppeninteressen, die von den Auftraggebern des Beirats vertreten werden”,³¹⁸ verletzte.

Am 15. September 1964 brachte Bundeskanzler Klaus das “Beschlussprotokoll Nr. 76”³¹⁹ der Paritätischen Kommission dem Ministerrat zur Kenntnis. In seinem Vortrag an den Ministerrat erläuterte der Bundeskanzler dieses Beschlussprotokoll näher und erklärte, dass die “Paritätische Kommission [...] auf Grund einer Ausarbeitung des Beirates [...] der Bundesregierung einen Ergänzungsvorschlag zum Stabilisierungsprogramm [vom Frühjahr 1964] gemacht”³²⁰ habe. Bei diesem “Ergänzungsvorschlag” dürfte es sich um das zweite Stabilisierungsprogramm handeln. Dies legt der Vergleich desselben mit den beiden Beispielen nahe, die Neuhauser zum zweiten Stabilisierungsprogramm anführt.

Der Beirat nannte, so Neuhauser, “zumindest teilweise, konkrete Maßnahmen, vor allem im Bereich Außenwirtschaftspolitik. So gab er z.B. an, für welche Waren (Zolltarifpositionen) die Zollsätze gesenkt werden sollten und bestimmte auch jeweils

316 BMfsV Zl. III-102.427-15/1964, Vortrag an den Ministerrat, 8.10.1964, 7; in: ÖStA/AdR, BMfl, MR 21/1964, 13.10.1964.

317 Neuhauser, “Verbandsmäßige Organisation”, 85.

318 Neuhauser, “Beratung”, 199. Diese Interessen nennt Neuhauser nicht und sie konnten auch nicht herausgefunden werden. Gleichfalls nicht geklärt werden konnte, wer Einwände gegen eine Publikation erhob. Das zweite Stabilisierungsprogramm vom Herbst 1964 findet sich auch nicht unter den bei der Arbeiterkammer Wien elektronisch zugänglichen Publikationen des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen. Vgl. <emedien.arbeiterkammer.at/viewer/AC02338956/1/LOG_000/> (22.07.2015).

319 “Beschlussprotokoll Nr. 76 über die 76. (außerordentliche) Sitzung der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen am Dienstag, den 8. September 1964 um 16.00 Uhr”, in: ÖStA/AdR, BMfl, MR 17/1964, 15.9.1964.

320 BKA Zl. 6744-PrM/64, Vortrag des Bundeskanzlers an den Ministerrat, 10.9.1964, 2; in: Ebenda.

das Maß der Zollsenkung”.³²¹ Im Beschlussprotokoll wird unter Punkt “1) Auf dem Gebiete der Handelspolitik” vorgeschlagen, dass “die für 1.1.1965 vorgesehene Liberalisierungsetappe [...] auf den 1.10.1964 vorzuziehen” sei. [...] Auch seien “für die in den Beilagen angeführten Waren [...] die jeweils angeführten Zollermäßigungen [...] ehestmöglich zu veranlassen”.³²² Das zweite Beispiel, das Neuhauser gibt, betraf “die Liberalisierung des Arbeitsmarktes: Die Fremdarbeiterkontingente sollten für das kommende Frühjahr um 25% aufgestockt werden.”³²³ Dazu wurde im Beschlussprotokoll die Meinung vertreten, dass “auch eine Liberalisierung des Arbeitsmarktes notwendig ist”, und empfohlen, “für den 1. Feber 1965 eine Erhöhung der Fremdarbeiterkontingente um 25%”³²⁴ vorzunehmen.

Das Beschlussprotokoll der Paritätischen Kommission schlug für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik zudem vor: “Weitere Schritte wären die Beschlußfassung über ein Ausländer-Beschäftigungsgesetz und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.”³²⁵ Dass hier auch das Ausländerbeschäftigungsgesetz erwähnt wird, geht offenkundig auf das Junktim der Bundeswirtschaftskammer von 1963 zurück. So verhandelten die Interessensvertretungen während des Jahres 1964 nicht nur über die Entwürfe zum Arbeitsvermittlungsgesetz und zur Änderung der Produktiven Arbeitslosenfürsorge im Arbeitslosenversicherungsgesetz, sondern seit Juli 1964 auch über einen Entwurf zu einem Ausländerbeschäftigungsgesetz, allerdings ohne Erfolg.³²⁶

Bundeskanzler Klaus forderte in seinem Vortrag am 15. September 1964 einige Ministerien auf, “für folgende Maßnahmen” — er nannte diese taxativ für die einzelnen Ressorts — “raschest konkrete, detaillierte Vorschläge an den Ministerrat zu machen und ihre Durchführung vorzubereiten”.³²⁷ Der Eifer des Bundeskanzlers

321 Neuhauser, “Beratung”, 205.

322 “Beschlussprotokoll Nr. 76 über die 76. (außerordentliche) Sitzung der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen am Dienstag, den 8. September 1964 um 16.00 Uhr”, 1; in: ÖStA/AdR, BMfl, MR 17/1964, 15.9.1964.

323 Neuhauser, “Beratung”, 205.

324 “Beschlussprotokoll Nr. 76 über die 76. (außerordentliche) Sitzung der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen am Dienstag, den 8. September 1964 um 16.00 Uhr”, 3; in: ÖStA/AdR, BMfl, MR 17/1964, 15.9.1964.

325 Ebenda.

326 Vgl. AK, *Jahrbuch 1964*, 166–167.

327 BKA Zl. 6744-PrM/64, Vortrag des Bundeskanzlers an den Ministerrat, 10.9.1964, 4; in: ÖStA/AdR, BMfl, MR 17/1964, 15.9.1964.

wurde durch den Ministerrat insofern gebremst, als das Beschlussprotokoll des Ministerrates festlegte, die eben zitierte Aussage von Kanzler Klaus sei zu streichen und durch folgende Formulierung zu ersetzen: „Maßnahmen im Rahmen der Ressorttätigkeit durchzuführen und dem Ministerrat darüber zu berichten.“³²⁸ Auf wessen Wunsch die Worte des Bundeskanzlers abgeschwächt worden waren, konnte nicht geklärt werden.

Jedenfalls war der Bundeskanzler — und hier kann nur spekuliert werden: im Gegensatz zum Handelsminister — an einem raschen Abschluss der Verhandlungen über die aktive Arbeitsmarktpolitik interessiert, denn er wünschte vom Sozialministerium neben „detaillierte[n] Vorschläge[n] über die Erhöhung der Gastarbeiterkontingente“³²⁹ den „ehestmögliche[n] Abschluß der interministeriellen Besprechungen über eine aktive Arbeitsmarktpolitik“ und den „ehestmöglichen Abschluß der interministeriellen Besprechungen über ein Ausländer-Beschäftigungsgesetz“.³³⁰

Minister Proksch ersuchte, ins Beschlussprotokoll aufzunehmen, „daß man sagt, [...] daß ich Vorschläge machen werde“. Entsprechend beschloss der Ministerrat, es sollten „Vorschläge über eine aktive Arbeitsmarktpolitik“ und „Vorschläge über ein Ausländerbeschäftigungsgesetz“³³¹ vorgelegt werden. Aus Sicht des Handels- und des Landwirtschaftsministeriums sowie der Bundeswirtschaftskammer und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern hatte dieser Ministerratsbeschluss das von der Bundeswirtschaftskammer geforderte Junktim entscheidend aufgewertet.³³² Das

328 Ebenda.

329 Bezüglich der Gastarbeiterkontingente, die hier nicht weiter verfolgt werden, kann davon ausgegangen werden, dass ihre Erhöhung in die Kontingentvereinbarung für 1965 aufgenommen wurde. Die Kontingentvereinbarungen als Ergebnisse der Verhandlungen der Interessensvertretungen wurden durch Erlässe des Sozialministeriums den Landesarbeitsämtern übermittelt. Vgl. Wollner, „Die Reform“, 109.

330 BKA ZI. 6744-PrM/64, Vortrag des Bundeskanzlers an den Ministerrat, 10.9.1964, 4; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 17/1964, 15.9.1964. Die herangezogenen Quellen geben keine Auskunft, ob zu diesem Zeitpunkt „interministerielle Besprechungen“ geführt wurden. Die Interessensvertretungen verhandelten jedoch beide Materien. Vgl. AK, *Jahrbuch 1964*, 166–167; BWK, *Jahresbericht 1964*, 85.

331 ÖStA/AdR, BMfI, MR 17/1964, 15.9.1964.

332 Vgl. ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 200.321/67, GEZEI 31, GZ 224.567-IV-31/67.

Handelsministerium zog den Ministerratsbeschluss in der Folge gleichsam als Referenz für die Forderung heran, beide Materien zu verknüpfen.³³³

Bezüglich der aktiven Arbeitsmarktpolitik reagierte Minister Proksch umgehend. Bereits am 28. September 1964 sandte er einen geänderten Entwurf zum Arbeitslosenversicherungsgesetz zur Stellungnahme aus³³⁴ und am 24. November 1964 brachte er den geänderten Entwurf zum Arbeitsvermittlungsgesetz in den Ministerrat ein.³³⁵ Ein Entwurf zu einem Ausländerbeschäftigungsgesetz wurde nicht vorgelegt.

3.5.1 Der Entwurf zum Arbeitsvermittlungsgesetzes von 1964

Der Entwurf sah ein dreistufiges Organisationsmodell mit paritätisch besetzten Beiräten auf Bezirks-, Landes- und Bundesebene vor. “Bei den Behörden der Arbeitsvermittlung werden Beiräte zur Erfüllung der diesen in gesetzlichen Vorschriften übertragenen Aufgaben errichtet. Ihnen werden auch die den Verwaltungskommissionen (Verwaltungsausschüssen) der Landesarbeitsämter und den Vermittlungsausschüssen der Arbeitsämter gemäß dem Arbeitslosenversicherungsgesetz 1958 obliegenden Aufgaben übertragen.”³³⁶

Jeder Beirat sollte aus vier Mitgliedern bestehen. Vorgeschlagen wurden diese von den jeweils zuständigen gesetzlichen Interessensvertretungen mit Ausnahme der Gesamtheit der Landarbeiterkammern für die Bundesebene und der Landarbeiterkammern für die Bezirks- und Landesbene. Statt diesen Interessensvertretungen sollte dem Gewerkschaftsbund für die Bundesebene und der “Landesexekutive des Österreichischen Gewerkschaftsbundes jenes Bundeslandes, in dem das Landesarbeitsamt beziehungsweise das Arbeitsamt

333 Vgl. auch Präsidium des BMfHGI Zl. 14.807 – Präs.II/68, Schreiben des Präsidiums des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie an das Bundesministerium für soziale Verwaltung vom 7.5.1968, 14; in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 208.254, GEZEI 25/68.

334 Vgl. BMfsV Zl. 101.938-15/1964, “Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1958 neuerlich abgeändert wird”, 28.9.1964, in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 102.538-4/64, GEZEI F-3/a, GZ 102.538-4/64.

335 Vgl. BMfsV Zl. 101.940-15/1964, “Entwurf eines Bundesgesetzes über die Regelung der Arbeitsvermittlung”, Vortrag an den Ministerrat, 17.11.1964, in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 26/1964, 24.11.1964.

336 E1964(V)2, § 31, Abs. 1.

gelegen ist”,³³⁷ ein Vorschlagsrecht zukommen. Die Mitglieder wurden vom Sozialminister “bestellt und abberufen”.³³⁸ Als Vorsitzende waren die Leiter der Arbeitsämter und der Landesarbeitsämter sowie der Sozialminister vorgesehen.³³⁹ Die Geschäftsordnung für die Beiräte erließ das Sozialministerium durch Verordnung und nach Anhörung des im Sozialministerium eingerichteten Beirates.³⁴⁰ Diese Geschäftsordnungen sollten die Aufgaben der Beiräte im Detail regeln.³⁴¹ Das Sozialministerium erklärte in den Erläuternden Bemerkungen zum Entwurf, die Beiräte hinsichtlich ihrer Zusammensetzung nach dem Vorbild der Paritätischen Kommission und dem Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen konzipiert zu haben.³⁴²

Zum Ausdruck kommt in diesem Entwurf eine Tendenz, die hier bei der Frage der Vermittlungsbefugnis behandelt wird: die höhere Regelungsdichte der Bestimmungen, die sich in einer geänderten Systematik ausdrückte. Die Definition der Arbeitsvermittlung, die erstmals die Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB gegeben hatten, wurde sinngemäß übernommen.³⁴³

Der beim Sozialministerium angesiedelte Beirat wurde insofern in das Prozedere zur Bewilligung der unentgeltlichen und entgeltlichen Vermittlung für “andere [...] Einrichtungen” einbezogen, als das Sozialministerium in beiden Fällen “auf Antrag und nach Anhörung des Beirats”³⁴⁴ entscheiden konnte. Die im Entwurf von 1963 hervorgehobenen Adressaten, die “kollektivvertragsfähigen Berufsvereinigungen der Arbeitnehmer” und die “gesetzlichen Interessensvertretungen”,³⁴⁵ wurden nicht mehr genannt. Gemäß der geänderten Systematik wurden die Bedingungen, die für eine Bewilligung für die unentgeltliche, und jene, die für eine Bewilligung für die entgeltliche Vermittlung erfüllt sein mussten, in zwei separaten Paragraphen aufgeführt.

337 Ebenda, § 32, Abs. 2.

338 Ebenda, § 32, Abs. 1.

339 Vgl. ebenda, § 31, Abs. 2.

340 Vgl. ebenda, § 32, Abs. 6.

341 Vgl. ebenda.

342 Vgl. E1964(V)2a.

343 Vgl. E1964(V)2, § 4, Abs. 1.

344 Ebenda, § 6, Abs. 1 und § 7, Abs. 1.

345 E1963(V), § 5, Abs. 1

Zu den Bedingungen für die unentgeltliche Vermittlung zählten die “Besonderheiten der Arbeitsvermittlung in diesen Berufsgruppen”³⁴⁶ oder die fehlenden Möglichkeiten der Vermittlung bei den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern für solche Berufsgruppen.³⁴⁷ Darüber hinaus wurde festgelegt, dass eine derartige Bewilligung nur erteilt werden konnte, wenn die Vermittlung nach den “Bestimmungen dieses Bundesgesetzes durchgeführt wird und ein Bedarf für voraussichtlich längere Zeit vorliegt”.³⁴⁸ Weiters konnte die Bewilligung mit “Auflagen verbunden werden”³⁴⁹ und musste unter bestimmten Bedingungen widerrufen werden.³⁵⁰ Dass nun auch “ein Bedarf für voraussichtlich längere Zeit” zu den Voraussetzungen zählte, unter denen die gemeinnützigen Vermittlung gewährt werden konnte, verschärfte die Bestimmungen für deren Vergabe im Vergleich zum Entwurf von 1963.

Kunstschaffende konnten weiterhin unentgeltlich oder entgeltlich vermittelt werden, jedoch ohne dass Besonderheiten der Vermittlung oder die mangelnde Eignung behördlicher Vermittlungseinrichtungen ausdrücklich erforderlich wären;³⁵¹ diese Anforderungen wurden somit im Falle von Kunstschaffenden als gegeben erachtet. Dadurch wurden die Bestimmungen geringfügig gelockert. Sämtliche übrigen Voraussetzungen, die für unentgeltliche Vermittlung erfüllt sein mussten, galten auch für die Vermittlung von Künstlerinnen und Künstlern.³⁵² Die Bundeswirtschaftskammer kritisierte das aus ihrer Sicht für die Arbeitsvermittlung “vorgesehene Monopol der Arbeitsämter”³⁵³ und wünschte, dass die unentgeltliche Arbeitsvermittlung keinen einschränkenden Bestimmungen unterliegen sollte.

Bei den “Sondermaßnahmen in Zeiten erheblicher Arbeitslosigkeit” entsprach die vorgesehene Meldepflicht über offene Arbeitsplätze³⁵⁴ jener des Entwurfs von 1963. Gleiches galt bis auf eine Nuance in der Formulierung, die einen allerdings

346 E1964(V)2, § 6, Abs. 1.

347 Vgl. ebenda.

348 Ebenda, § 6, Abs. 2.

349 Ebenda, § 6, Abs. 3.

350 Vgl. ebenda, § 6, Abs. 4.

351 Vgl. ebenda, § 7, Abs. 2, wo die entsprechende Regelung aus § 6, Abs. 1 nicht eingeschlossen ist.

352 Vgl. ebenda.

353 BWK, *Jahresbericht 1964*, 86.

354 Vgl. E1964(V)2, § 23.

schmalen Interpretationsspielraum ließ, auch für die Bestimmung über die Beschäftigung Arbeitsloser. Hieß es im Entwurf von 1963 “wenn Arbeitsplätze zur Besetzung gelangen”,³⁵⁵ war nun von “Arbeitsplätzen, die hiedurch geschaffen wurden”,³⁵⁶ die Rede. Die Bundeswirtschaftskammer hielt die Maßnahmen weiterhin für “Zwangsmaßnahmen”.³⁵⁷

Die letzte wesentliche Änderung betraf die Zielgruppe der mobilitätsfördernden Maßnahmen und kam damit dem Wunsch der Bundeswirtschaftskammer entgegen. Fördermaßnahmen sollten nun — abgesehen von “betroffenen” Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern — nicht mehr für von “Betriebseinstellungen, -umstellung oder einschränkung [...] bedrohte” Personen möglich sein, sondern nur noch für Arbeitskräfte, die davon “in nächster Zeit betroffen werden”.³⁵⁸ Auch im überarbeiteten Entwurf des Arbeitslosenversicherungsgesetzes von 1964 finden sich vergleichbare Änderungen, die entweder die Bedrohung durch Arbeitslosigkeit als Grund für die Gewährung von Beihilfen auf die nahe Zukunft begrenzten oder überhaupt ausschlossen.

3.5.2 Der Entwurf zur Novellierung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1964

Der Entwurf sah vor, den Titel “Produktive Arbeitslosenfürsorge”³⁵⁹ durch “Beihilfen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen”³⁶⁰ zu ersetzen. Weiters wurde die Paragraphengruppe Bekämpfung saisonaler Beschäftigungsschwankungen unter § 42 und die Paragraphengruppe Arbeitsplätze in Gebieten mit Unterbeschäftigung unter § 43 gefasst.³⁶¹ Sie hieß nun: “Beihilfen zur Schaffung und Sicherung von

355 E1963(V), § 26.

356 E1964(V)2, § 24.

357 BWK, *Jahresbericht 1964*, 86.

358 E1964(V)2, § 16, Abs. 2. Eine Definition dieses Zeitraums konnte weder im Entwurf, noch in den Erläuternden Bemerkungen gefunden werden.

359 BGBl. 199/1958, Artikel II, Abschnitt 4.

360 E1964(ALVG), Art. 1, Abs. 1.

361 Die unter §§ 42a–42b und die unter §§ 43a–43f gefassten Regelungen zur finanziellen Ausgestaltung der Beihilfen werden nicht behandelt.

Arbeitsplätzen in Gebieten mit Unterbeschäftigung und zur Erleichterung betrieblicher Umstellung”.³⁶²

Die Beihilfen zur Bekämpfung saisonaler Beschäftigungsschwankungen zielten nur noch auf “Arbeitssuchende oder in nächster Zeit von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitskräfte”³⁶³ — im Gegensatz zu den Adressaten des Entwurfs von 1963, für die bezüglich einer drohenden Arbeitslosigkeit keine zeitliche Eingrenzung bestanden hatte.³⁶⁴ Die im Entwurf von 1963 lediglich für “Unternehmen”³⁶⁵ und “Arbeiternehmer”³⁶⁶ des Baugewerbes vorgesehenen Beihilfen wurden nun auf die “Bau- und Forstwirtschaft”³⁶⁷ ausgedehnt. Die Bestimmungen über die Kompetenzen des beim Sozialministerium zu errichtenden Beirats wurden abgeändert, und zwar dahingehend, dass nun der Beirat für die Gewährung der Beihilfen nicht mehr zuständig war, sondern nur noch angehört werden musste.³⁶⁸ Auch bei der Paragraphengruppe Arbeitsplätze in Gebieten mit Unterbeschäftigung war die entscheidende Änderung, dass sich die Gewährung der Beihilfen nicht mehr auf Gebiete bezog, in denen Arbeitslosigkeit “zu entstehen droht”,³⁶⁹ sondern nur noch auf jene mit “Unterbeschäftigung”.³⁷⁰ Allerdings dienten sie nun auch “zur Erleichterung betrieblicher Umstellung”.³⁷¹

Die hier beschriebenen Änderungen resultierten aus den Verhandlungen mit den Interessensvertretungen und dürften Zugeständnisse des Sozialministeriums an die Bundeswirtschaftskammer gewesen sein. Wie bereits im Dezember 1963 hoffte Minister Proksch, durch diese Änderungen einen positiven Ministerratsbeschluss zu erreichen — ein Ziel, das auch der Arbeiterkammer am Herzen lag, wünschte sie doch, “alle Maßnahmen zur baldigen parlamentarischen Behandlung dieser Entwürfe

362 E1964(ALVG), § 43.

363 Ebenda, § 42, Abs. 1, lit. a. Auch in diesem Entwurf und den zugehörigen Erläuternden Bemerkungen wird nicht definiert, was unter “in nächster Zeit” zu verstehen sei.

364 Vgl. E1963(ALVG)1, § 1, lit. a.

365 Vgl. ebenda, § 1, lit. b.

366 Vgl. ebenda, § 1, lit. c.

367 E1964(ALVG), § 42, Abs. 1, lit. b und c.

368 Vgl. ebenda, § 42, Abs. 3.

369 E1963(ALVG)2, § 1.

370 E1964(ALVG), § 43.

371 Ebenda.

in die Wege zu leiten”.³⁷² Darüber hinaus versuchte der Sozialminister im Herbst 1964 auch mehrfach, den Entwurf zur “Förderung der kontinuierlichen Beschäftigung [...] in der Bauwirtschaft” durch einen Ministerratsbeschluss zu realisieren, scheiterte aber erneut am Widerstand des Handelsministers.³⁷³

Der Handelsminister stellte nicht nur fest, dass “der Herr Sozialminister für das Bauwesen überhaupt nicht zuständig ist”, sondern wies auch daraufhin, dass die Paritätische Kommission den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen beauftragt hatte, “ein Programm bezüglich der Baufragen auszuarbeiten”, und dass “dieser Bericht zuerst abgewartet werden”³⁷⁴ müsse.

Dies geschah jedoch offenkundig nicht. Ohne dass hier auf diese Thematik eingegangen werden kann, zählte die Studie “Vorschläge zur Koordinierung und Stabilisierung in der Bauwirtschaft”³⁷⁵ des Beirates, die 1964 fertiggestellt wurde³⁷⁶ — wie auch das zweite Stabilisierungsprogramm — zu jenen Empfehlungen, über die laut Neuhauser der “Beirat mit seinen Auftraggebern in Konflikt geraten war”.³⁷⁷ Sie wurde, überarbeitet und abgeändert,³⁷⁸ erst 1966 veröffentlicht.³⁷⁹

Noch im Vorfeld der Sitzung des Ministerrates vom 24. November 1964 hatte die Bundeswirtschaftskammer in einem Schreiben an das Finanzministerium dieses ersucht, im Ministerrat für die Zurückstellung des abgeänderten Entwurfs zum Arbeitsvermittlungsgesetz und des abgeänderten Entwurfs zur Produktiven Arbeitslosenfürsorge einzutreten.³⁸⁰ Die Bundeswirtschaftskammer begründete ihren Wunsch, über ihre bereits geäußerte Kritik hinaus, mit dem Verweis auf Differenzen mit dem Sozialministerium bezüglich der Kompetenzfrage bei den

372 AK, *Jahrbuch 1964*, 165.

373 Vgl. ÖStA/AdR, BMfI, MR 21/1964, 13.10.1964; MR 22/1964, 27.10.1964; MR 23/1964, 3.11.1964.

374 ÖStA/AdR, BMfI, MR 21/1964, 13.10.1964.

375 Vgl. <emedien.arbeiterkammer.at/viewer/AC02338956/1/LOG_000/> (22.7.2015).

376 Ebenda.

377 Neuhauser, “Beratung”, 199.

378 Vgl. <emedien.arbeiterkammer.at/viewer/AC02338956/1/LOG_000/> (22.7.2015).

379 Vgl. ebenda. Auch in diesem Fall konnte nicht ermittelt werden, welche Differenzen zwischen dem Beirat und “seinen Auftraggebern” geherrscht hatten und wer sich 1964 gegen die Publikation ausgesprochen hatte.

380 Vgl. BWK Sp 2296/62, Schreiben des Präsidenten der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft Rudolf Sallinger an den Bundesminister für Finanzen Wolfgang Schmitz vom 25.9.1964, 3; in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 102.538-4/64, GEZEI F-3a, GZ 102.538-4/64.

mobilitätsfördernden Maßnahmen und den geplanten Maßnahmen für Betriebsumstellungen sowie jenen zur Verbesserung der Infrastruktur. Sie vertrat die Ansicht, dass bei diesen Maßnahmen “die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Handel- und Wiederaufbau gegeben”³⁸¹ sei. Das Finanzministerium selbst plante, eine Zurückstellung der beiden Entwürfe vorzuschlagen,³⁸² und ging davon aus, dass auf Grund des “strengen Vermittlungsmonopols”³⁸³ vermutlich auch das Handelsministerium diesen Weg beschreiten werde.

In der Regierungssitzung vom 24. November 1964 wies Minister Proksch darauf hin, dass die Differenzen zwischen den Interessensvertretungen ua die Frage der unentgeltlichen Arbeitsvermittlung und die “Sondermaßnahmen in Zeiten erheblicher Arbeitslosigkeit” beträfen, mithin über die Maßnahmen zur Mobilität der Arbeitskräfte Einigkeit bestünde. Er stellte den Antrag, den Entwurf in den Nationalrat einzubringen³⁸⁴ — erneut ohne Erfolg. Unerwähnt ließ Minister Proksch, dass auch die Frage der entgeltlichen Arbeitsvermittlung nach wie vor umstritten war.

In Vertretung des abwesenden Handelsministers erklärte der Minister für Land- und Forstwirtschaft, dass zwar im letzten Jahr ein Entwurf zum Arbeitsvermittlungsgesetz [vom 7. August 1963] zur Begutachtung versandt worden sei, dass “aber keine Besprechungen stattgefunden”³⁸⁵ hätten. Daher, so der Landwirtschaftsminister, sollten diese nun “auf der Beamtenebene [...] geführt werden”.³⁸⁶ Der Finanzminister schloss sich dieser Ansicht an. Daraufhin empfahl der Bundeskanzler interministerielle Verhandlungen.³⁸⁷

Eine erste Besprechung wurde für den 20. Jänner 1965 anberaumt.³⁸⁸ Behandelt werden sollten außer dem Entwurf zum Arbeitsvermittlungsgesetz und jenem über das Arbeitslosenversicherungsgesetz auf Wunsch von Handelsminister

381 Vgl. BWK Sp 2296/62, Schreiben des Präsidenten der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft Rudolf Sallinger an den Bundesminister für Finanzen Wolfgang Schmitz vom 25.9.1964, 2; in: Ebenda.

382 Vgl. ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 121.095-4/64, GEZEI F-3, GZ 121.095-4/64.

383 Ebenda.

384 Vgl. BMfsV Zl. 101.940-15/1964, “Entwurf eines Bundesgesetzes über die Regelung der Arbeitsvermittlung“, Vortrag an den Ministerrat, 17.11.1964, 4; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 26/1964, 24.11.1964.

385 ÖStA/AdR, BMfI, MR 26/1964, 24.11.1964.

386 Ebenda.

387 Vgl. ebenda.

388 Vgl. ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 64/65, GZ III/3.475-12/1-1965.

Bock³⁸⁹ „auch das Ausländerbeschäftigungsgesetz“.³⁹⁰ Das Sozialministerium hielt dazu in seiner Einladung fest: „Der Entwurf eines Ausländerbeschäftigungsgesetzes liegt noch nicht vor.“³⁹¹ Weder Sozialminister Proksch noch seine Nachfolgerin von der Volkspartei Grete Rehor³⁹² ergriffen in dieser Frage die Initiative. Dies erfolgte deshalb, weil der Gewerkschaftsbund strikt gegen eine liberale Praxis bei der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte eintrat³⁹³ und das Sozialministerium — auch unter der Leitung von Grete Rehor — den Interessen des Gewerkschaftsbundes in dieser Frage Rechnung trug und eine vergleichbare Position vertrat.³⁹⁴

Den interministeriellen Besprechungen des Jahres 1965 blieb wie schon im Jahr 1962 der Erfolg versagt. Laut Arbeiterkammer nahmen daher 1965 „die Interessensvertretungen der Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen und der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen erneut ihre Beratungen über die arbeitsmarktpolitische Gesetzgebung auf“.³⁹⁵ Aber auch diese Gespräche verfehlten ihr Ziel. Aufgrund der Haltung des Sozialministeriums und des Gewerkschaftsbundes erscheint des letzteren Begründung für das Scheitern der Verhandlungen — im Gegensatz zu jener von Danimann und Steinbach — plausibel: Der Gewerkschaftsbund führte den ausbleibenden Erfolg darauf zurück, dass über die „Kompetenzfrage und bezüglich der Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme und zur Beibehaltung von Arbeitsplätzen“³⁹⁶ keine Einigkeit erzielt werden konnte. Danimann und Steinbach halten dagegen den „Rücktritt der Regierung und die Auflösung des Nationalrates im Herbst 1965“³⁹⁷ für entscheidend.

389 Vgl. ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 64/64, GZ III-139-678-12/1-1964.

390 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 64/65, GZ III/3.475-12/1-1965.

391 Ebenda.

392 Vgl. Kap. 4.2.2.

393 Vgl. ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 200.321, GEZEI 31, GZ 216.075-IV-31/67.

394 Vgl. ebenda. Bereits 1960 trug das Sozialministerium die Vorstellungen des Gewerkschaftsbundes mit und realisierte sie im Entwurf zum Ausländerbeschäftigungsgesetz. Vgl. Wollner, „Die Reform“, 39.

395 AK, *Jahrbuch 1965*, 163.

396 ÖGB, *Tätigkeitsbericht 1965*, I/65.

397 Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 14.

3.6 Abschließende Betrachtung

Die Debatte über die Neugestaltung der arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebung wurde zwischen 1962 und 1965 von drei Faktoren maßgeblich beeinflusst: erstens Bundeskanzler Gorbachs Eintreten für Beratungen über das Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik vor dem Hintergrund der Beitrittsbestrebungen Österreichs zur EWG im November 1962; zweitens die Ergebnisse und Konsequenzen, die aus der an einem Grundkonsens über „gesamtwirtschaftliche Ziele“ ausgerichteten Politik des ÖGB resultierten; und drittens die Interessenspolitik, die Handelsminister Bock verfolgte und dessen politisches Gewicht sowie das des Finanzministers.

Dass die ersten interministeriellen Beratungen über das Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik von Sozialminister Proksch, im Rahmen des „Beamtenkomitees“ des Jahres 1962, überhaupt stattfanden, hängt damit zusammen, dass die Bundesregierung der EWG beizutreten wünschte. In diesem Kontext muss die Haltung von Bundeskanzler Gorbach zu Gesprächen über die aktive Arbeitsmarktpolitik gesehen werden. Handelsminister Bock beurteilte, jedenfalls zu diesem Zeitpunkt, Beratungen über eine Neugestaltung der gesetzlichen Regelungen zur Arbeitsmarktpolitik überaus skeptisch. Mit den Beitrittsverhandlungen befasst, nahm er vermutlich an, dass ein Ende der Besprechungen nicht abzusehen war, wäre ein Beamtenkomitee erst einmal geschaffen. Bundeskanzler Gorbach sprach sich hingegen für derartige Beratungen aus, da er offenkundig befürchtete, dass Meinungsverschiedenheiten in dieser Frage die Verhandlungen mit den EWG-Vertretern ungünstig beeinflussen könnten.

Die kooperativ ausgerichtete Politik des Gewerkschaftsbundes hatte schließlich 1963 zur Errichtung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen geführt: Dieses Kooperationsforum setzte den Gegenstand der aktiven Arbeitsmarktpolitik 1964 auf seine Tagesordnung. Beeinflusst wurde dies durch die gewandelte Haltung der Bundeswirtschaftskammer, die vor dem Hintergrund eines verknappten inländischen Arbeitskräfteangebots — im Gegensatz zur Nachkriegszeit — nun an einer neuen gesetzlichen Regelung der Arbeitsmarktpolitik Interesse hatte, wenn auch in erster Linie an einem Gesetz zur Ausländerbeschäftigung unter liberalen Vorzeichen. Darüber hinaus hielt sie auch die Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte für „äußerst wichtig“ und bewertete sie als „unbedingte Voraussetzung für die Förderung

der Produktivität”.³⁹⁸ Allerdings wünschte sie, dass diese Maßnahmen auf bereits arbeitslose Personen oder solche bezogen wurden, die in absehbarer Zeit arbeitslos sein würden. Wichtiger noch, sie unterstützte mit Blick auf finanzielle Vorteile für ihre Mitglieder die Forderung des Sozialministers nach Beihilfen für Umstellungsmaßnahmen in Betrieben und für das Baugewerbe, die durch einen Ausbau der Produktiven Arbeitslosenfürsorge möglich werden sollten.

Die Orientierung des Gewerkschaftsbundes an “gesamtwirtschaftlichen Zielen”, die Anton Proksch als ehemaliger Generalsekretär des ÖGB³⁹⁹ auch in seiner Position als Sozialminister teilte, hatte jedoch nicht nur zum Ergebnis, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik ab 1964 auf der Agenda des Beirats für Sozial- und Wirtschaftsfragen stand. Diese politische Ausrichtung, die Minister Proksch gleichsam dazu verpflichtete, der Präambel des Ergebnisprotokolls der interministeriellen Besprechungen zuzustimmen, hatte zur Konsequenz, dass “der Gesichtspunkt der Arbeitsmarktpolitik”⁴⁰⁰ für die Beurteilung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen nicht mehr als entscheidend angesehen wurde. So erklärte das Finanzministerium auch im Februar 1964, dass die “zu ergreifenden Maßnahmen in den interministeriellen Besprechungen [von 1962] nicht die Zustimmung der Vertreter der übrigen Ressorts fanden. Dies deshalb, weil [...] es als untragbar empfunden wurde, die Wirtschafts- und Finanzpolitik nur nach arbeitsmarktpolitischen Aspekten zu gestalten.”⁴⁰¹ Daher entfielen in der Folge auch die am Arbeitsplatzangebot ansetzenden Maßnahmen des Konzepts zur aktiven Arbeitsmarktpolitik von 1962, soweit sie durch die öffentliche Hand gefördert und nicht aus der Arbeitslosenversicherung finanziert werden sollten.

Dies war ganz im Sinn der Bundeswirtschaftskammer. Staatseigene Gesellschaften, die Betriebe selbst errichten oder ankaufen sollten, öffentliche Fonds zur Rationalisierung von Betrieben, sowie staatliche Investitionsprogramme⁴⁰² waren

398 BWK, *Jahresbericht 1962*, 61.

399 Anton Proksch bekleidete diese Position zwischen 1946 und 1956. Vgl. www.dasrotewien.at/proksch-anton.html.> (1.11.2015).

400 ÖStA/AdR, BMfLF, GEZEI Sozialpolitik, GZ 100.995-I/3/62.

401 A.V. 11.260-4/64, A.P. 36/64 im BMfF, “Investitionsprogramm für die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik”, 2; in: ÖStA/AdR, BMfF, AP 36/64, Karton 234.

402 Vgl. BMfsV Zl. III/112.485-12/1-1962, Vortrag an den Ministerrat, 30.10.1962 (2. Beilage: Zusammenstellung von Maßnahmen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik), 1–2; in: ÖStA/AdR, BMfL, MR 66/1962, 6.11.1962.

nach ihrer Ansicht gar “mit dem System einer Marktwirtschaft unvereinbar”,⁴⁰³ hatten also mit Arbeitsmarktpolitik rein gar nichts zu tun.

Der Entwurf von 1963 sah denn auch keine aus öffentlichen Mitteln zu finanzierenden und auf das Arbeitsplatzangebot zielenden Maßnahmen vor. Lediglich der Entwurf zur Novellierung und zum Ausbau der Produktiven Arbeitslosenfürsorge von 1963 enthielt zwei Gruppen von beschäftigungsfördernden Maßnahmen, die auf die Saisonarbeitslosigkeit im Baugewerbe und die Unterbeschäftigung in strukturschwachen Gebieten begrenzt waren. Zwar setzten diese Maßnahmen bei der Arbeitskräftenachfrage an, doch sollten sie aus Mitteln der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung finanziert werden. Beide Faktoren bewirkten, dass das Ausmaß ihres Einsatzes ebenso wie ihre Reichweite im Vergleich zur ursprünglichen Palette von Maßnahmen entschieden eingeschränkt waren.

In diesem Sinn kann die Einschätzung Aichholzers korrigiert werden, dass es auf Grund “eines langwierigen Prozesses sozialpartnerschaftlicher Konsensfindung” zu einer “enorme[n] inhaltliche[n] Differenz zwischen dem ersten Ministerialentwurf und dem AMFG” kam. Diese Unterschiede bestanden laut Aichholzer darin, dass “die auf das Arbeitskraftangebot [iO] bezogenen Maßnahmen bei weitem gegenüber der Beeinflussung der Arbeitskraftnachfrage [iO]”⁴⁰⁴ dominierten. Tatsächlich bestehen diese Unterschiede zwischen den oben genannten beschäftigungsfördernden Maßnahmen des Entwurfs zur Novellierung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes von 1963 und dem im Nationalrat 1968 beschlossenen Gesetz.⁴⁰⁵ Die entscheidende

403 BWK, *Jahresbericht 1962*, 62.

404 Aichholzer, “Ein- und Ausgliederungsstrategien”, 70. Wilk übernimmt die Sichtweise von Aichholzer. Wilk, “Arbeitsmarkttheorie”, 173–174.

405 Während durch die 1963 geplante Paragraphengruppe Arbeitsplätze in Gebieten mit Unterbeschäftigung Arbeitsplätze geschaffen werden und auch die Infrastruktur verbessert werden sollte, dienten die Beihilfen des Paragraphen 35 des Arbeitsmarktförderungsgesetzes nur noch dazu, bereits “bestehende Arbeitsplätze zu erhalten” und “gefährdete Arbeitsplätze durch [...] betriebliche Umstellungsmaßnahmen zu sichern”. BGBl. 31/1969, § 35. Die 1963 geplante Paragraphengruppe Bekämpfung saisonaler Beschäftigungsschwankungen sah auch noch in der endgültigen Fassung von 1968 — nun “Ausgleich kurzfristiger Beschäftigungsschwankungen” genannt und auf Arbeitslose und von in nächster Zeit von Umstellungsmaßnahmen betroffene Arbeitskräfte bezogen — die “Beschaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten” vor. Ebenda, § 27. Dies erfolgte deshalb, weil die Bestimmungen über die Produktive Arbeitslosenfürsorge aus dem Arbeitslosenversicherungsgesetz in diese Paragraphengruppe und somit in das Arbeitsmarktförderungsgesetz eingegangen waren. Vgl.

Abkehr von den am Arbeitsplatzangebot ansetzenden Maßnahmen wurde aber, wie oben ausgeführt, durch die Ergebnisse der interministeriellen Besprechungen vollzogen.

Sozialminister Prokschs keyensianisch inspirierter Ansatz einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, der auf eine öffentliche Finanzierung der “Beeinflussung der Struktur- und Regionalpolitik”⁴⁰⁶ ausgelegt war und die Arbeitskraftnachfrage zu stärken suchte, konnte auf Grund der kooperativ ausgerichteten Politik des Gewerkschaftsbundes in Verbindung mit dem politischen Einfluss des Finanzministers nicht durchgesetzt werden. Bestimmend dafür, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik als Triebkraft des “ökonomischen Fortschritts”⁴⁰⁷ nicht realisiert werden konnte, war auch die Interessenspolitik von Handelsminister Bock.

Dieser drang darauf, dass jene Teile der von Sozialminister Proksch geplanten Fördermaßnahmen, die nicht auf Mobilitätsförderung für arbeitslose Personen bezogen waren, im Rahmen der Wirtschaftsförderung seinem Ressort zugeordnet werden sollten. Er scheiterte jedoch mit diesem Ansinnen an der ablehnenden Haltung des Finanzministeriums. Das in diesem Zusammenhang ins Treffen geführte Argument, solche Fördermaßnahmen fielen nicht in die Kompetenz des Sozialministeriums, macht deutlich, dass der Handelsminister Interesse an einer einzig auf Arbeitslose und deren Schulung gerichteten Arbeitsmarktpolitik hatte. Die geplanten Bestimmungen zur Vermittlungsbefugnis lehnte Minister Bock wie schon sein Vorgänger Kolb ab.

Die Bedeutung, die der Handelsminister der Frage der Kompetenzen beimaß, dokumentiert die Intervention gegenüber der Bundeswirtschaftskammer. De facto untersagte Minister Bock den Vertretern der Bundeswirtschaftskammer, über eine vorläufige Festlegung der ministeriellen Kompetenzen im geplanten Arbeitsvermittlungsgesetz mit den Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertretern zu verhandeln. Somit bestand zwischen dem Handelsministerium und der

E1968(V)4, 22. Die Produktive Arbeitslosenfürsorge hatte die “Beschaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten” vorgesehen. BGBl. 199/1958, § 42.

406 Vgl. BMfsV Zl. III/112.485-12/1-1962, Vortrag an den Ministerrat, 30.10.1962 (2. Beilage: Zusammenstellung von Maßnahmen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik), 1–2; in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 66/1962, 6.11.1962.

407 BMfsV Zl. III/112.485-12/1-1962, Vortrag an den Ministerrat, 30.10.1962 (1. Beilage: Das Konzept einer europakonformen aktiven Arbeitsmarktpolitik zum Zwecke der Schaffung der Voraussetzungen für einen europäischen Arbeitsmarkt), 3; in: Ebenda.

Bundeswirtschaftskammer in der Frage der ministeriellen Kompetenzen nicht nur keine Akkordierung. Vielmehr versuchte der Handelsminister in diese Richtung weisende Ansätze, wie sie zwischen der Bundeswirtschaftskammer, Interessensvertretern der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und dem Sozialministerium bestanden, einzuschränken und zu unterdrücken.

Dass es dem Handelsminister gelang, im April 1964, also nach Gründung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen, die Verhandlungskompetenz der Bundeswirtschaftskammer einzugrenzen, unterstreicht nicht nur den Einfluss des Handelsministers, sondern lässt überdies vermuten, dass zu diesem Zeitpunkt die Bereitwilligkeit zur sozialpartnerschaftlichen Zusammenarbeit, jedenfalls auf Seiten der Akteure der Volkspartei, noch schwach ausgeprägt war.

Stützen lässt sich diese Vermutung auch durch den Hinweis auf den Stellenwert, den die Minister der Volkspartei den Verhandlungen der Interessensvertreter beimaßen. Während der Sozialminister die Beratungen mit den Interessensvertretern für bedeutsam erachtete, hielt sich das Interesse der ÖVP-Minister in engen Grenzen. Nachdem 1964 noch keine interministeriellen Beratungen stattgefunden hatten, gingen der Landwirtschafts- und der Finanzminister in der Ministerratsdebatte über den neuen Entwurf zum Arbeitsvermittlungsgesetz im November 1964 davon aus, dass keinerlei Besprechungen erfolgt wären. Der Einwand von Sozialminister Proksch, der sich auf die Verhandlungen mit den Interessensvertretern bezog — “Es wurde aber verhandelt; ich führe ja an, welche Fragen noch offen sind”⁴⁰⁸ — wurde übergangen.

Die offenen Fragen, auf die sich der Sozialminister gegen Ende des Jahres 1964 bezog, betrafen die Vermittlungsbefugnis und die der “Sondermaßnahmen in Zeiten erheblicher Arbeitslosigkeit.” Die Frage der Vermittlungsbefugnis war gegen Ende des Jahres 1964 umstrittener denn je, da der Entwurf des Sozialministeriums aus diesem Jahr die Bestimmungen für die unentgeltliche Arbeitsvermittlung verschärft hatte. Obgleich durch den Entwurf von 1963 sowohl die Meldepflicht- als auch die Einstellungsbestimmungen als Kann-Bestimmungen gefasst worden waren, sie das Sozialministerium also nicht notwendigerweise anwenden musste, lehnte sie die Bundeswirtschaftskammer ab.

Abgesehen von der Position des Handelsministers war umstritten, ob weiteren Ministerien Kompetenzen in dem zu schaffenden Arbeitsvermittlungsgesetz

408 ÖStA/AdR, BMfI, 26/1964, 24.11.1964.

zukommen sollten. Während Minister Proksch nahezu jede Form der Mitkompetenz ablehnte,⁴⁰⁹ sahen die Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB für das Handels- und das Landwirtschaftsministerium Mitspracherechte bei den mobilitätsfördernden Maßnahmen vor, jedoch nicht für das Finanzministerium.⁴¹⁰ Eine vergleichbare Ansicht vertrat die Bundeswirtschaftskammer.

Mitte der 1960er Jahre waren arbeitnehmerinnen- und arbeitnehmernahe Teile der Volkspartei an einer gesetzlichen Neuregelung der Arbeitsmarktpolitik interessiert. Die Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB vertraten in ihrem Entwurf von 1964 eine eigenständige Position in der Frage der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Bezüglich des für Mobilitätsförderung in Frage kommenden Personenkreises stimmten sie mit der Bundeswirtschaftskammer überein, aber nicht mit dem Handelsministerium, da sie gewillt waren, diese Förderungen an von Umstrukturierungsmaßnahmen bedrohte Personen vergeben zu lassen. Entgegen den Vorstellungen der Bundeswirtschaftskammer und des Handelsministeriums konzipierten sie die Bestimmungen für die entgeltliche Arbeitsvermittlung als Ausnahmeregelung, die nur für die Vermittlung von Künstlern gelten konnte, sahen also von Bestimmungen ab, die entgeltliche Arbeitsvermittlung auch außerhalb der Kompetenz des Sozialministeriums ermöglicht hätten. Zudem planten sie ein Organisationsmodell, das die Arbeitsvermittlung, die Berufsberatung und die Arbeitslosenversicherung zusammenführte und den Interessensvertretungen explizit Aufgaben zuwies, wodurch ihnen weitreichende Mitwirkungsrechte eingeräumt worden wären.

Der Entwurf des Sozialministeriums aus dem Jahre 1964 sah demgegenüber ein Modell mit paritätisch besetzten Beiräten auf Bundes-, Landes- und Bezirksebene vor. Eine eigene Organisationseinheit für die Agenden Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Vermittlung war nicht vorgesehen; allerdings sollten auch in diesem Modell die Beiräte über je einen eigenen Aufgabenbereich verfügen. Obgleich noch nicht im Entwurf von 1963 integriert, war es, wie der Entwurf zur Novelle der Produktiven Arbeitslosenfürsorge von 1963 zeigt, zu diesem Zeitpunkt bereits konzipiert gewesen. Danimann und Steinbach beklagen nun, dass der Entwurf von 1963 "keine Neuregelung der Organisation enthielt, obwohl auch das

409 Vgl. BMfsV Zl. 101.940-15/1964, "Entwurf eines Bundesgesetzes über die Regelung der Arbeitsvermittlung", Vortrag an den Ministerrat, 17.11.1964, 3; in: Ebenda.

410 Vgl. E1964(V)1, § 69, Abs. 3.

notwendig gewesen wäre”.⁴¹¹ Und sie fahren fort: “Sie war aber von vornherein aussichtslos: Die Arbeitnehmerorganisationen verlangten von allem Anfang an eine Selbstverwaltung nach dem Muster der Sozialversicherung, was die Arbeitgeber ablehnten.”⁴¹² Dieser Darstellung muss widersprochen werden, da davon ausgegangen werden kann, dass in den Jahren 1963/64 die Interessensvertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer — möglicherweise handelte es sich dabei nur um die Arbeiterkammer — vielmehr verlangten, dass die bestehenden Organe bei den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern durch ein Arbeitsvermittlungsgesetz gesetzlich geregelt und dort verankert werden sollten.⁴¹³ Ebendies geschah durch das Beiratsmodell im Entwurf des Sozialministeriums von 1964. Der Wunsch nach ‘Selbstverwaltung’ seitens der Vertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer war also nicht zu jedem Zeitpunkt gegeben.

Über die Fragen Vermittlungsbefugnis, Maßnahmen im Falle von erheblicher Arbeitslosigkeit, Kompetenzen und Organisation herrschte also Ende 1964 keine Einigkeit; und diese konnte auch nicht im folgenden Jahr erzielt werden. Einzig über die mobilitätsfördernden Maßnahmen gab es — mit Ausnahme des dafür in Frage kommenden Personenkreises — keine Differenzen. Sozialminister Proksch hatte sie in seinem Konzept zur aktiven Arbeitsmarktpolitik angeführt, die Bundeswirtschaftskammer und die Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB hielten sie für wachstumsrelevant, und das Handelsministerium hatte jedenfalls keine grundsätzlichen Einwände.⁴¹⁴

Danimann und Steinbach führen diese strittigen Fragen an, erklären aber gleichzeitig: “So wichtig diese offenen Fragen auch waren, so zeigen sie doch, daß die aktive Arbeitsmarktpolitik *grundsätzlich* [Hervorhebung der Autorin] und in wichtigen Elementen, wie die Mobilitätsförderung und die Erschließung restlicher Arbeitskraftreserven durch Beihilfen, bereits außer Streit gestellt war.”⁴¹⁵ Der Verweis auf die umstrittenen Fragen dient Danimann und Steinbach somit dazu, ihr Argument zu untermauern. Dadurch reduzieren die beiden Autoren die Auseinandersetzung über die aktive Arbeitsmarktpolitik ex post auf eine über die Mobilitätsförderung. In

411 Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 11.

412 *Ebenda*.

413 Vgl. Kap. 3.2.1.

414 Vgl. Sektion IV, Abt. 21 im BMfHW, Zl. 145.305-IV-21/63, Stellungnahme vom 10.1.1964, 2; in: ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 140.027-21/64, GEZEI 421, GZ 140.231-IV-21/64.

415 Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 12.

diesem Sinn behandeln sie auch die Organisationsfrage. Auf die unterschiedlichen Positionen in dieser Thematik machen die beiden Autoren aufmerksam — “Eine Einigung über die Organisationsfrage blieb [...] weiter aussichtslos”⁴¹⁶ — folgern jedoch: “Über die aktive Arbeitsmarktpolitik gab es dagegen kaum mehr Differenzen.”⁴¹⁷

Dass es Ende 1964 bezüglich der mobilitätsfördernden Maßnahmen keine Differenzen gab, setzen Danimann und Steinbach mit einer bereits zu diesem Zeitpunkt bestehenden weitgehenden Einigung der Akteure über die aktive Arbeitsmarktpolitik gleich. Diese Interpretation wurde für Teile der in dieser Arbeit verwendeten einschlägigen österreichischen Forschung bestimmend. Die Autoren beziehen sich dabei durchgängig aus erster oder zweiter Hand auf Danimann und Steinbach.

So erklärt Butsche mit direktem Bezug auf Danimann und Steinbach, dass sich “nach anfänglichen Meinungsunterschieden beide Wirtschaftspartner und die politischen Parteien über die Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik relativ rasch einigen”⁴¹⁸ konnten. Kowalski greift aus zweiter Hand auf Danimann und Steinbach zurück, indem er Butschek zitiert: “Darin konnten sich ‘nach anfänglichen Meinungsunterschieden beide Wirtschaftspartner und die politischen Parteien relativ rasch über die Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik einigen’”.⁴¹⁹ Stangel bezieht sich direkt auf Danimann und Steinbach und schreibt: “Die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik hin zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde, trotz der Differenzen, nicht mehr bezweifelt.”⁴²⁰ Wösendorfer beruft sich auf Danimann und Steinbach stellt fest: “Zu Beginn der 1960er Jahre, [...], setzte sich die Einsicht in die Notwendigkeit einer ‘aktiven’ Arbeitsmarktpolitik in Österreich durch.”⁴²¹ Wilk erläutert, gleichfalls mit direktem Bezug auf Danimann und Steinbach, dass “sich die Sozialpartner grundsätzlich relativ bald über die Notwendigkeit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik einigten”.⁴²² Diese Formulierung verwenden auch Lechner, Reiter und Wilk in ihrem gemeinsam verfassten Artikel. “Während sich die

416 *Ebenda*, 13.

417 *Ebenda*.

418 Butschek, “Einleitung”, 8.

419 Kowalski, “Verwertungsbedingungen”, 396.

420 Stangel, “Entwicklung”, 45.

421 Wösendorfer, *Beurteilungskriterien*, 15.

422 Wilk, “Arbeitsmarkttheorie”, 174.

Sozialpartner grundsätzlich relativ bald über die Notwendigkeit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik einigten, war die Organisationsfrage der Arbeitsmarktpolitik wesentlich schwieriger zu lösen.“⁴²³

Demgegenüber weisen Cyba ua, Fischer und Potmesil sowie Atzmüller in ihren jeweiligen Kurzdarstellungen der Entwicklungsgeschichte des Arbeitsmarktförderungsgesetzes auf Schwierigkeiten hin, die nach 1964 weiter bestanden, schließen sich im übrigen aber gleichfalls der Interpretation von Danimann und Steinbach an.

Die beiden Autoren legen nahe, dass eine Einigung über die Organisationsfrage nicht zustande kam, weil die sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler auf einem Selbstverwaltungsmodell beharrten. Im Dezember 1966 brachten sozialistische Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler in ihrer Funktion als Abgeordnete des Nationalrates einen Initiativantrag ins Parlament ein, der “die Einrichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsmarktverwaltung als Körperschaft öffentlichen Rechts mit einem Übergewicht der Dienstnehmersvertreter vor[sah]. Die Regelung der Organisationsfragen im ÖAAB-Entwurf [...] enthielt zwar Elemente der Selbstverwaltung, ließ aber letztlich die staatliche Verwaltung bestehen”.⁴²⁴ Daher bestand keine Aussicht, dass eine Übereinkunft über die Frage der Organisation zustande kommen würde.⁴²⁵

Unerwähnt lassen Danimann und Steinbach, dass das Selbstverwaltungsmodell der sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler auf massive Ablehnung seitens der Volkspartei stieß.⁴²⁶ Ebenso wenig erwähnen die beiden Autoren, dass der Entwurf zum Arbeitsvermittlungsgesetz des Sozialministeriums aus dem Jahr 1964 — wie auch der Entwurf zur Arbeitsvermittlung und zur Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter der Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB — ein Organisationsmodell mit paritätisch besetzten Organen auf Bundes-, Landes- und Bezirksebene plante. Zu diesem Zeitpunkt herrschten also zwischen dem Sozialministerium, der Arbeiterkammer und den Funktionärinnen und Funktionären des ÖAAB keine gravierenden Auffassungsunterschiede bezüglich der

423 Lechner ua, “Arbeitsmarktverwaltung”, 211.

424 Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 13.

425 Vgl. ebenda; siehe auch FN 416.

426 Vgl. Kap. 4.1.

Organisation der Arbeitsmarktverwaltung.⁴²⁷ Die sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler vertraten demnach eine Minderheitenposition, der Danimann und Steinbach allerdings ein politisches Gewicht zuschreiben, das wenig plausibel erscheint.

Cyba ua übernehmen nun die Interpretation von Danimann und Steinbach, wenn auch deren Folgerung nur indirekt ausgedrückt wird — nämlich dass die Organisationsfrage deshalb scheiterte, weil die sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler auf dem Selbstverwaltungsmodell bestanden. “Das Modell zu dieser Konstruktion [einer paritätischen Mitverantwortung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern] stammte von ÖAAB-Abgeordneten, die 1964 einen Initiativantrag ins Parlament eingebracht hatten. Die Gewerkschaft und der Österreichische Arbeiterkammertag forderten jedoch nach wie vor die Selbstverwaltung der Arbeitsmarktverwaltung, nämlich die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsmarktverwaltung mit einem Übergewicht der Arbeitnehmervertreter.”⁴²⁸

Fischer und Potmesil beziehen sich offenkundig ebenfalls auf die Interpretation von Danimann und Steinbach, wenn sie die nicht erfolgte Behandlung des Initiativantrags der Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB im Parlament auf die “mangelnde Berücksichtigung der Standpunkte von SPÖ und Gewerkschaft zur Organisationsfrage”⁴²⁹ zurückführen.

Atzmüller folgt einer Einschätzung von Danimann und Steinbach, die wie die oben behandelte der Korrektur bedarf. Die beiden Autoren erklären, dass erst in Folge des Berichts, den die Vertreter der OECD 1966 als Ergebnis der Prüfung des österreichischen Arbeitsmarktes vorlegten,⁴³⁰ die zuvor “ablehnenden Stellen die Notwendigkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik einzusehen begannen”.⁴³¹ Nahezu wortgleich stellt Atzmüller fest, dass “die Wirtschaftsseite die Notwendigkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik lange Zeit nicht einsehen”⁴³² wollte. Die massive Kritik des Handelsministeriums während der ÖVP-Alleinregierung am Entwurf zu einem Arbeitsvermittlungsgesetz von Sozialministerin Rehor 1967 sowie die darauf

427 Vgl. auch Kap. 3.2.1.

428 Cyba ua, “Determinanten”, 107. Die herangezogenen Quellen geben keine Hinweise darauf, dass die Österreichische Arbeiterkammer je für ein Selbstverwaltungsmodell eingetreten wäre.

429 Fischer/Potmesil, “Arbeiterbewegung”, 276.

430 Vgl. Exkurs 2.

431 Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 13.

432 Atzmüller, “Aktivierung”, 150.

folgenden Verhandlungen zeigen jedoch, dass die Vorbehalte gegenüber der aktiven Arbeitsmarktpolitik seitens des Handelsministeriums bestehen blieben.

Dass die aktive Arbeitsmarktpolitik in ihren vielfältigen Bezügen auch nach 1963 umstritten war, sei abschließend nochmals veranschaulicht: Im März 1966 wurde im Ministerrat diskutiert, ob das Übereinkommen Nr. 122 und die Empfehlung Nr. 122 über die Beschäftigungspolitik der ILO ratifiziert werden sollten. Finanzminister Schmitz argumentierte seine ablehnende Haltung gegenüber einer Ratifizierung⁴³³ mit dem fehlenden Konsens in der Frage der aktiven Arbeitsmarktpolitik. „Solange keine Einigung darüber ist, wie die aktive Arbeitsmarktpolitik aussieht, bitte ich, das zurückzustellen, bis eine einheitliche Meinung erzielt ist.“⁴³⁴

433 Die ÖVP stand der ILO insgesamt ablehnend gegenüber, da sie ua aufgrund der Integration der Länder der Peripherie und der staatssozialistischen Länder die Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer Interessen eingeschränkt sah. Der ÖVP-Abgeordnete Hauser vermeinte zu erkennen, dass „durch die Hinzunahme der Vertreter der kommunistisch regierten Staaten [...] das Gleichgewicht der dreifachen [tripartistischen] Gliederung der ILO gestört“ sei, wünschte in eurozentristischer Manier, dass „die Industriestaaten [...] die Schrittmacher des Fortschritts sein [sollten], aber nicht, daß die Afro-Asiaten die Schrittmacher unseres Fortschritts sind“, beklagte ferner, dass „in diesem Stimmenchor aller die berechtigten Interessen der Dienstgeberseite innerhalb der ILO nicht mehr so zum Tragen gelangen“, und gab sich überzeugt, dass sich die ILO „in der Technik und auch in der Zielrichtung ihrer Arbeit in einer falschen Richtung“ bewege. Sten. Prot., 96. Sitzung, XI. GP., 7.3.1968, 7662–7668.

434 ÖStA/AdR, BMfI, MR 82/1966, 22.3.1966.

Exkurs 2: Die Prüfung des österreichischen Arbeitsmarktes durch die OECD 1964–1966

Im Folgenden wird die Prüfung des österreichischen Arbeitsmarktes durch die OECD kurz diskutiert, die zwischen 1964 und 1966 stattfand. Der Verlauf der Prüfung verdeutlicht, dass das Handelsministerium über ausreichenden Einfluss verfügte, um ihm unliebsame Ergebnisse dieser Prüfung aus dem Prüfungsverfahren zu eliminieren.¹

Zu Beginn der 1960er Jahre erstellte das Komitee für Arbeitskräfte und soziale Angelegenheiten² der OECD Studien über die Situation und die Probleme der Arbeitskräftepolitik und des Arbeitsmarktes in einzelnen Mitgliedsländern. Die Untersuchung über “Arbeitskräfteprobleme und Arbeitsmarktpolitik in Österreich”³ war die fünfte derartige Studie, nachdem bereits in Schweden, den Vereinigten Staaten von Amerika, Griechenland und Kanada die Arbeitsmarktpolitik analysiert worden war.⁴ Aufgrund eines offiziellen Berichts über die Arbeitsmarktpolitik — im Fall Österreichs wäre dieser das Memorandum⁵ gewesen — der einzelnen Länder und Gesprächen mit Ministern und führenden Interessensvertretern erstellten die Prüfer einen Bericht und verfassten Empfehlungen oder Schlussfolgerungen oder beides.⁶ Das aus drei Personen bestehende Prüfungskomitee für Österreich wurde von Gösta Rehn in seiner Funktion als “Direktor der Abteilung für Arbeitskräfte und soziale Fragen im OECD-Sekretariat”⁷ geleitet.

Nachdem seitens der österreichischen Regierung kein Memorandum, sondern lediglich von einzelnen Ministerien Schriften, wie zB vom Handelsministerium die

1 Im Gegensatz zu den vielen Schritten im Gesetzwerdungsprozess des AMFG ist die Diskussion über den OECD-Bericht umfassend dokumentiert. Eine eingehende Darstellung würde den Rahmen der Arbeit sprengen, weshalb ich mir die Bearbeitung für einen späteren Zeitpunkt vorbehalte.

2 Das Komitee für Arbeitskräfte und soziale Angelegenheiten wird im Folgenden kurz als Komitee bezeichnet.

3 BKA/BMfsV, *Arbeitskräftepolitik*. Demgegenüber lautete der Titel der Zusammenfassung und Schlussfolgerungen der Prüfer “Arbeitsmarktprobleme und Arbeitskräftepolitik in Österreich.” ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 120.645.

4 Vgl. BKA/BMfsV, *Arbeitskräftepolitik*, 7.

5 Vgl. Kap. 3.2.3.

6 Vgl. ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1965, GRZ 90.082/10b/1965, GZ 99.207-10b/65.

7 ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1965, GRZ 90.082/10b/1965, GZ 100.779-10b/65.

“Broschüre ‘70 Jahre Wirtschaftsförderung in Österreich’”⁸ übersandt worden waren, schlug Gösta Rehn vor, selbst nach Wien zu kommen.⁹ Daraufhin wurde die österreichische Delegation bei der OECD in Paris von der Sektion für wirtschaftliche Koordination im Bundeskanzleramt in einem Telegramm gebeten, Gösta Rehn über Folgendes zu informieren: “Da nun der OECD alle Unterlagen zugänglich sind, schlagen [wir] Dir. Rehn vor, dass lediglich von den Prüfern ein Memo verfasst wird, das als Grundlage für die Österreichprüfung im Februar 1965 dienen sollte.”¹⁰ In der Folge entsandte das OECD-Komitee den im OECD-Sekretariat tätigen Österreicher Erwin Kempf, der einen entsprechenden Bericht verfasste.¹¹ Auf diesem aufbauend verfassten die Prüfer einen Zwischenbericht,¹² der die Grundlage für ihren Besuch bildete, der schließlich Ende Juni/Anfang Juli 1965 stattfand.¹³ Der vorläufige Endbericht langte unter der Bezeichnung “MO(65)24”¹⁴ im August in Wien ein.

Noch im Juli 1965 wurden den Ministerien und Interessensvertretungen die “Diskussionsthemen und Fragen für die Behandlung der österreichischen Arbeitskräfteprobleme und Arbeitskräftepolitik durch das OECD-Komitee”¹⁵ durch die österreichische Delegation in Paris übersandt. Der Termin für den ersten Teil der Prüfung, einer Anhörung vor dem Komitee in Paris, wurde für die Zeit zwischen 22. und 24. September 1965 festgelegt. Die österreichische Delegation in Paris teilte auch mit, dass Gösta Rehn “mit gewisser Sorge [...] die Ausarbeitung der österreichischen Antworten zu beiliegender Frageliste [verfolge]. Er hätte in Wien den Eindruck gewonnen, dass man versuchen werde, in interministeriellen Sitzungen allgemein annehmbare Beantwortungen auszuarbeiten und glaubt, dass dieser

8 ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1964, GRZ 40.094/10b/1964, GZ 43.675-10b/65. — Eine Druckschrift dieses Titels ist im Katalog der Österreichischen Nationalbibliothek nicht nachgewiesen, wohl aber ein Plakat gleichen Titels mit dem Motto “Dem Einzelnen helfen — der Allgemeinheit dienen”, das um 1960 in Zell am See gedruckt wurde und mit “Wirtschaftsförderungsinstitute der Handelskammern” gezeichnet ist. Vgl. <data.onb.ac.at/rec/baa16139456> (16.3.2016).

9 Vgl. ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1964, GRZ 40.094/10b/1964, GZ 46.460-10b/65.

10 ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1964, GRZ 40.094/10b/1964, GZ 47.475-10b/64.

11 AK, *Jahrbuch 1964*, 168.

12 Vgl. ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1965, GRZ 90.082/10b/1965, GZ 94.482-10b/65.

13 Vgl. ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1965, GRZ 90.082/10b/1965, GZ 98.966-10b/65. Über den Ablauf und die Gespräche dieses Besuchs liegt kein Aktenmaterial vor. Der Besuch der Prüfer hatte sich durch die notwendigen Übersetzungen des Berichts verzögert.

14 ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1965, GRZ 90.082/10b/1965, GZ 100.779-10b/65.

15 ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1965, GRZ 90.082/10b/1965, GZ 98.966-10b/65.

Versuch vielleicht in einigen Fällen auf Schwierigkeiten stossen könnte. [...] Den Mitgliedern des Komitees stehe es nämlich frei, zusätzliche Fragen zu stellen oder eine der aufgezeigten genauer zu behandeln.”¹⁶ Zudem wurde auch gefragt, ob “Schlussfolgerungen oder Empfehlungen oder beides”¹⁷ ausgearbeitet werden sollten. Das Handelsministerium lehnte Empfehlungen dezidiert ab,¹⁸ Schlussfolgerungen wurden hingegen akzeptiert.

Nach der ersten Anhörung im September 1965 arbeiteten die Prüfer das Dokument “Arbeitsmarktprobleme und Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen”¹⁹ aus und übersandten dieses, von der OECD als Dokument “MS/M/601/180”²⁰ bezeichnet, Anfang Jänner 1966 nach Wien. Das Bundeskanzleramt versah den Akt und das Dokument mit dem Vermerk “Vertraulich !”.²¹

Im folgenden wird ein Beispiel für die Diskrepanz gegeben, die zwischen diesem Dokument und den schließlich offiziell anerkannten Schlussfolgerungen entstand. Unter der Überschrift “Allgemeine Aspekte” erklären die Prüfer in Punkt 1 ua: “Eine Hauptfrage ist, ob und wie Maßnahmen zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte, die Schaffung von Arbeitsplätzen in Gebieten mit Arbeitskräfteüberschuß und die Entwicklung neuer menschlicher Reserven dazu verwendet werden können, um Österreich dabei zu helfen, seinen wirtschaftlichen Rückstand im Vergleich zu seinen Nachbarn aufzuholen. Die gegenwärtigen Prognosen über das wirtschaftliche Wachstum sind insofern pessimistisch, als sie für Österreich kaum eine ähnliche Fortschrittsrate erwarten lassen wie für diese Länder.”²² Demgegenüber heißt es in den offiziellen Schlussfolgerungen unter “Abschnitt 1. Grundlegendes, Argumente für eine aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich,” Punkt 1.1: “Die Wachstumsrate der österreichischen Wirtschaft war während der Nachkriegszeit eine der höchsten, die in den OECD-Ländern verzeichnet wurde. Nach einem immer stärkeren Rückgang der Arbeitslosigkeit wurde der Zustand der Vollbeschäftigung bald nach 1960 praktisch erreicht und

16 ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1965, GRZ 90.082/10b/1965, GZ 99.207-10b/65.

17 ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1965, GRZ 90.082/10b/1965, GZ 99.207-10b/65.

18 Vgl. ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1965, GZ 123.642-10b/66.

19 ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 120.645-10b/66.

20 ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 123.642-10b/66.

21 Ebenda.

22 Ebenda, 1.

seither dauerhaft aufrechterhalten; die noch verbleibende Arbeitslosigkeit stellt in den meisten Fällen eine vorwiegend örtliche und saisonbedingte Erscheinung dar.”²³

Die Vertreter des Finanz-, des Landwirtschafts- und des Handelsministeriums gingen davon aus, dass die Schlussfolgerungen “neben offenbaren Unrichtigkeiten auch Empfehlungen beinhalten”.²⁴ Ein Vertreter des Bundeskanzleramtes äußerte “schwere Bedenken” und befürchtete eine “Beeinflussung der innerösterreichischen Diskussion”.²⁵ Anders sahen dies das Sozialministerium, die Arbeiterkammer und der Gewerkschaftsbund, die nichts gegen die Schlussfolgerungen einzuwenden hatten,²⁶ sich mit dieser Haltung aber nicht durchsetzen konnten. Das Handelsministerium lehnte in der Folge die Schlussfolgerungen der Prüfer nicht nur ab, sondern machte erfolgreich die Weiterführung der Prüfung davon abhängig, dass diese Schlussfolgerungen als gegenstandslos zu betrachten seien.²⁷ Das Handelsministerium erklärte, es “könnte [...] einer Weiterführung der Österreichprüfung nur mit der Maßgabe zustimmen, dass dieser ausschließlich der Bericht vom 5.8.1965 zu Grund gelegt werde. (Dok. MO(65)24)”.²⁸ Da nach Ansicht des Sozialministeriums eine Brückierung der OECD durch eine “a priori Ablehnung”²⁹ der Schlussfolgerungen vermieden werden sollte, lenkte der Vertreter des Handelsministeriums schließlich ein und schlug vor, neue Schlussfolgerungen zu formulieren, ein Angebot, das von sämtlichen Akteuren akzeptiert wurde.³⁰ Dass das Sozialministerium und die Interessensvertretungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer diesem Vorschlag offenkundig nichts entgegensetzten, kann durch die zugunsten der Volkspartei herrschenden Mehrheitsverhältnisse erklärt werden. Die

23 BKA/BMfsV, *Arbeitskräftepolitik*, 9.

24 ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 123.642-10b/66. Weder die sogenannten Unrichtigkeiten noch die vermeintlichen Empfehlungen wurden benannt.

25 Ebenda.

26 Vgl. Ebenda.

27 Vgl. Stellungnahme des BMfHW, Beilage 1, 4; in: ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 123.642-10b/66. Die Bundeswirtschaftskammer und die österreichische Industriellenvereinigung sahen davon ab, je eigene Schlussfolgerungen zu formulieren. Vgl. ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 140.092/66, GEZEI 421, GZ 141.365-IV-21/66.

28 Stellungnahme des BMfHW, Beilage 1, 4; in: ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 123.642-10b/66.

29 ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 123.642-10b/66.

30 Vgl. ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 124.251-10b/66.

vom Handelsministerium ausgearbeiteten Schlussfolgerungen konnten schließlich zwischen den Ministerien und den Interessensvertretungen akkordiert werden.³¹

Diese österreichische Fassung lehnte das Komitee in Paris ab und verfasste in der Folge eine abgeänderte Version der Schlussfolgerungen.³² Diese umgearbeitete Fassung wurde in Wien nicht akzeptiert und erneut abgeändert.³³ Sie bildete die Diskussionsgrundlage für die zweite Anhörung in Paris, die zwischen dem 4. und 6. Mai 1966 stattfand.³⁴ Die österreichischen Schlussfolgerungen wurden vom kanadischen Delegierten folgendermaßen kommentiert: In diesen seien "sehr allgemeine Feststellungen enthalten, deren genauer Inhalt nicht ganz klar sei".³⁵

Da das Komitee die österreichischen Schlussfolgerungen nicht als Schlussfolgerungen der Prüfer anerkannte, verfasste das Sekretariat der OECD im Juni 1966 eine revidierte Fassung³⁶ und übersendete diese nach Wien. Daraufhin wurde in einer interministeriellen Besprechung beschlossen, "zu den beanstandeten Stellen des Entwurfs"³⁷ lediglich Bemerkungen hinzuzufügen, da "ho. [...] die Diskussion grundsätzlich als abgeschlossen"³⁸ betrachtet wird. Aus einer dieser Bemerkungen geht hervor, dass "Öst. kein Interesse an allgemeiner Empfehlung betr. Übernahme männlicher Berufe durch Frauen"³⁹ hat.

Im Zuge der Vorbereitung für die dritte Anhörung am 6. Oktober 1966,⁴⁰ die infolge der nicht anerkannten Schlussfolgerungen notwendig geworden war und in der abermals die nun neu gefassten Schlussfolgerungen behandelt wurden, informierte die österreichische Delegation, dass es "keinerlei Fragelisten geben [wird] und er [Gösta Rehn] versprach, auch keine neuen Themen oder grundsätzliche Probleme in seiner Einführung anzuschneiden".⁴¹ Die sogenannten Bemerkungen, die von Wien nach Paris übersandt worden waren, änderte das Sekretariat der

31 Vgl. AK, *Jahrbuch 1966*, 183.

32 Vgl. ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 125.563-10b/66.

33 Vgl. ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 125.585-10b/66.

34 Vgl. ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 126.325-10b/66.

35 Ebenda.

36 Vgl. ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 128.089-10b/66.

37 ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 128.951-10b/66.

38 ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 130.718-10b/66.

39 ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 128.951-10b/66.

40 Vgl. ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 132.816-10b/66.

41 ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 131.257-10b/66.

OECD ab. Diese revidierte Fassung, die mit der Bezeichnung “MS/M 601.202”⁴² versehen war, übermittelte die österreichische Delegation nach Wien. Sie wurden nach einer interministeriellen Besprechung nochmals abgeändert⁴³ und in der Anhörung am 6. Oktober 1966 dem Komitee vorgelegt. Über diese Sitzung des Arbeitskräftekomitees der OECD hielt der zuständige Vertreter des Bundeskanzleramtes fest, dass “die österreichischen Wünsche [...] weitgehend durchgesetzt werden”⁴⁴ konnten. Dies war wohl der Grund, weshalb zur dritten und letzten Anhörung in Paris am 26. und 27. Oktober 1966 lediglich das Finanz- und das Aussenministerium Vertreter entsendeten.⁴⁵ Im Dezember 1966 war die Prüfung des österreichischen Arbeitsmarktes abgeschlossen und der Ministerrat konnte die Schlussfolgerungen zur Kenntnis nehmen.⁴⁶

42 ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 131.378-10b/66. Ob diese Bezeichnung für die Schlussfolgerungen die endgültige war, konnte nicht geklärt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, da auch der Endbericht die bereits für den vorläufigen Endbericht gewählte Bezeichnung “MO(65)24” trug. ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 135.430-10b/66.

43 Vgl. ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 131.411-10b/66.

44 ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 133.185-10b/66

45 Vgl. ÖStA/AdR, BKA, 01/ERP, 1966, GRZ 120.001/10b/1966, GZ 132.451-10b/66.

46 AK, *Jahrbuch 1966*, 193.

4. Die Ausformung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes während der ÖVP-Alleinregierung 1966–1968

Die Jahre zwischen 1966 und 1968 waren vom intensiven Bemühen um eine Neuregelung der arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebung gekennzeichnet. Dass das Sozialministerium ab Beginn der ÖVP-Alleinregierung nicht mehr von einem Minister der sozialistischen Fraktion, sondern von Grete Rehor geleitet wurde, änderte an den bestehenden Interessensgegensätzen wenig. Diese wurden weiterhin in erster Linie zwischen dem Sozial- und dem Handelsministerium ausgetragen, allerdings trat das Finanzministerium seit dem ersten Entwurf von Ministerin Rehor aus dem Jahr 1967 mit seiner Kritik stärker in Erscheinung als bisher.

Im Handelsministerium wurde noch während der Regierung der großen Koalition aus ÖVP und SPÖ ab Februar 1966 von zwei Sektionen versucht, durch ein sogenanntes Integrationsanpassungsgesetz¹ die Kompetenzen zwischen Handelsministerium und Sozialministerium klar zu regeln. Diese Bestrebungen wurden auch nach dem Antritt der ÖVP-Alleinregierung fortgesetzt. Die Aktivitäten dazu kamen aber über ein Anfangsstadium nicht hinaus. Das geplante Gesetz deckte nicht sämtliche Fördermaßnahmen einer der beiden damit befassten Sektionen ab — ein Umstand, den die Sektion für Gewerbeförderung nicht zu akzeptieren bereit war. Im Dezember 1966 stellten sozialistische Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler in ihrer Funktion als Nationalratsabgeordnete im Parlament einen Initiativantrag für ein Gesetz über Maßnahmen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dieser Entwurf sollte die Agenden Organisation, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Arbeitslosenversicherung unter einem Dach, der sogenannten Bundesanstalt für Arbeitsmarktwirtschaft, zusammenführen. Zudem war für sämtliche geplanten Gremien eine Mehrheit der Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter vorgesehen. Vermutlich versuchten die sozialistischen Abgeordneten durch diesen Entwurf ein klares Profil zu zeigen.

Im Oktober 1966 errichtete Ministerin Rehor den Beirat für Arbeitsmarktpolitik, der das Sozialministerium in sämtlichen Fragen der Arbeitsmarktpolitik beraten sollte. Noch im Vorfeld war dieses Ansinnen auf den, allerdings erfolglosen, Widerstand des

1 Der Name bezog sich auf die "fortschreitende Wirtschaftsintegration" mit der EWG. Vgl. E1966 (IAG), § 1, Abs.1. Zudem dürfte er wohl auch im Kontext der Beitrittsbestrebungen Österreichs zur EWG gewählt worden sein.

Handelsministeriums und des Wirtschaftsbundes gestoßen. Gleichfalls auf Kritik stieß der Entwurf zur Arbeitsvermittlung von Ministerin Rehor vom Juni 1967, da die wenn auch eingeschränkte Möglichkeit, Arbeitsplätze zu schaffen, weiterhin vorgesehen war. Im Verlauf der weiteren Entwicklung verhandelte das Soziaministerium sowohl mit anderen Ministerien als auch mit den Interessensvertretern, die auf diese Weise in den Entscheidungsfindungsprozess einbezogen wurden. Im Gegensatz dazu wurde Ministerin Rehor bei der Thematik Ausländerbeschäftigung nicht aktiv und überließ die Verhandlungen den Interessensvertretungen.

Ministerin Rehor machte in den Entwürfen vom April und vom Juli 1968 bei sämtlichen entscheidenden Fragen, der Vermittlungsbefugnis, der Definition von Arbeitsvermittlung, den Steuerungsmaßnahmen, der Organisation und den Kompetenzen sowie den Bestimmungen zu den beschäftigungsfördernden Maßnahmen Zugeständnisse gegenüber dem Handels- und dem Finanzministerium sowie der Bundeswirtschaftskammer. Als das Handelsministerium im Juli 1968 weitere Forderungen erhob und beabsichtigte, die gesamte Materie im Herbst weiterzuverhandeln, griff Bundeskanzler Klaus ein. Er beraumte eine Sitzung für September an, in der schließlich eine Übereinkunft erzielt wurde. Der Entwurf zum nunmehr sogenannten Arbeitsmarktförderungsgesetz passierte den Ministerrat und wurde im Dezember 1968 im Parlament beschlossen. Erklärt werden kann das Interesse des Bundeskanzlers durch die Regierungsziele, zu denen auch die aktive Arbeitsmarktpolitik zählte. Dass die aktive Arbeitsmarktpolitik Eingang ins Regierungsprogramm der Volkspartei fand, hing mit dem Wunsch des ÖAAB zusammen, im Bereich der Sozialpolitik an Profil zu gewinnen. Durch die ÖVP-Alleinregierung wurde der ÖAAB aus Sicht der Volkspartei "von der für ihn ungünstigen Optik befreit, nur das fünfte Rad am Wagen des sozialen Fortschritts zu sein".²

2 Reichold, *Geschichte der ÖVP*, 398. Den Fokus legte die ÖVP bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die mobilitätsfördernden Maßnahmen, allerdings mit einer Kautele, die physische Mobilität auszuschließen scheint: "Es gilt daher, die Mobilität, also die berufliche Beweglichkeit der Arbeitnehmer zu fördern." Kohlmayer, *Sozialpolitik der ÖVP*, 23.

4.1 Der Gesetzesentwurf der sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler von 1966 über Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Im Dezember 1966 brachten sozialistische Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler in ihrer Funktion als Abgeordnete den Entwurf zum “Bundesgesetz über Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik”³ als Initiativantrag in den Nationalrat ein. Er unterschied sich in zwei Punkten von den vorangegangenen Entwürfen der 1960er Jahre: Der Entwurf enthielt ein Organisationsmodell, das, wie bereits im Exkurs 1 ausgeführt, tatsächlich die Form einer (atypischen) Selbstverwaltung hatte. In der zu errichtenden “Bundesanstalt”⁴ sollten die Agenden der Arbeitsmarktverwaltung und der Arbeitslosenversicherung zusammengeführt werden.

Zudem griffen die sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler den Entwurf zur Novellierung der Produktiven Arbeitslosenfürsorge von 1963 auf und fassten dessen Bestimmungen unter dem Titel “Beihilfen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen”⁵ in einer Paragraphengruppe zusammen.⁶ Im folgenden Jahr ging Sozialministerin Grete Rehor einen Schritt weiter und löste die Vorschriften über die Produktive Arbeitslosenfürsorge und über die Kurzarbeiterunterstützung aus dem Arbeitslosenversicherungsgesetz heraus und integrierte sie 1967 in ihren ersten Entwurf zu einem Arbeitsvermittlungsgesetz. Die durch die vorangegangenen Entwürfe bereits modifizierten Bestimmungen der Produktiven Arbeitslosenfürsorge wurden erneut abgeändert und mit den Bestimmungen zur Kurzarbeiterunterstützung zu einer neuen Paragraphengruppe verbunden.⁷ Die geplanten Bestimmungen zu Arbeitsplätzen in Gebieten mit Unterbeschäftigung wurden ebenso in abgeänderter Form aufgenommen.⁸ Ministerin Rehor begründete diese Schritte mit dem Wunsch, “alle für die Arbeitsmarktverwaltung und für eine aktive Arbeitsmarktpolitik nötigen Vorschriften [...] durch eine

3 E1966(V), Titel.

4 Ebenda, § 33, Abs. 1.

5 E1966(V), Titel zu § 25–29.

6 Ebenda, § 25, Abs. 1, lit. a–d und Abs. 2, lit. a–c. Auf die unter den §§ 26–29 gefassten Regelungen zur finanziellen Ausgestaltung der Beihilfen wird nicht eingegangen.

7 Vgl. E1967(V), §§ 28–35.

8 Vgl. ebenda, §§ 36–41.

Rechtsvorschrift zu ersetzen”.⁹ Abgesehen von diesem Anliegen dürfte jedoch eine Stellungnahme des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes zum Entwurf der Novelle des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1964 dazu geführt haben, dass bereits die sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler 1966 von der ursprünglich geplanten Novellierung der Produktiven Arbeitslosenfürsorge absahen. Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes hatte 1964 festgehalten:

“Verfassungsrechtlich bedenklich ist jedoch eine Regelung, die über den Kreis der nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz in diese Versicherung einbezogenen Personen noch Arbeitnehmer einbezieht, die außerhalb [Unterstreichung iO] dieser Risikogemeinschaft stehen. Die über die Grenzen hinausgehenden Bestimmungen des Entwurfs”¹⁰ sah der Verfassungsdienst “nicht mehr als eine Regelung auf Grund des Kompetenztatbestandes ‘Sozialversicherungswesen’ an”.¹¹

Weder die sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler 1966 noch die Beamten des von Rehor geführten Sozialministeriums 1967 nennen diesen Grund. Die sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler argumentierten — ganz im Sinne einer keynesianisch inspirierten Arbeitsmarktpolitik —, dass der Integration der beschäftigungsfördernden Maßnahmen in ein Arbeitsvermittlungsgesetz Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung zukomme. Die Arbeitsmarktverwaltung habe sich, so der gewerkschaftliche Entwurf von 1966, von “einer Fürsorgeeinrichtung [...] zu einem Instrument einer modernen Sozial- und Wirtschaftspolitik”¹² entwickelt. Mittels dieses Instruments müssten “Arbeitskräfte und Arbeitsplätze [...] im Interesse der Erreichung eines optimalen Wirtschaftswachstums [...] durch eine Reihe von Maßnahmen [...] einander angepaßt werden”.¹³ Bezogen wurde diese Begründung auf die OECD-Empfehlung aus dem Jahr 1964 über die “Arbeitsmarktpolitik als Mittel zur Förderung des Wirtschaftswachstums”.¹⁴

Gemäß des Konzepts der aktiven Arbeitsmarktpolitik von Sozialminister Proksch bestimmte der gewerkschaftliche Entwurf von 1966 als Aufgabe der Arbeitsmarktverwaltung, “Beschäftigungs- und Ausbildungsverhältnisse

9 E1967(V)a, 3.

10 BKA Zl. 143.708-2/64, “Entwurf einer Novelle zum Arbeitslosenversicherungsgesetz”, 21.10.1964, 3; in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 102.538-4/64, GEZEI F-3/a, GZ 102.538-4/64.

11 Ebenda.

12 E1966(V)a, 1.

13 Ebenda, 3–4.

14 Ebenda, 1. Dieses Dokument findet sich nicht in der elektronischen Datenbank der OECD.

herbeizuführen und bestehende [...] aufrechtzuerhalten¹⁵ [und] zur Erreichung und Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung sowie zur Verhütung von Arbeitslosigkeit beizutragen”.¹⁶

Die Definition von Arbeitsvermittlung¹⁷ übernahmen die sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler sinngemäß dem Entwurf der Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB.¹⁸ Zudem definierte der Entwurf von 1966 den Begriff “unentgeltlich” als “nicht auf Gewinn gerichtet [...] und ohne Spesenersatz”.¹⁹

Die Bestimmungen des gewerkschaftlichen Entwurfs von 1966 zur unentgeltlichen²⁰ und entgeltlichen Vermittlung²¹ entsprachen jenen, die der Entwurf des Sozialministeriums von 1964 vorgesehen hatte.²² So zählte zu den Bedingungen für die unentgeltliche Vermittlung die “Besonderheit der Arbeitsvermittlung in diesen [dh bestimmten] Berufsgruppen”²³ und die fehlenden Möglichkeiten der Vermittlung bei den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern.²⁴ Neu war, dass bei der Erteilung einer Bewilligung für die unentgeltliche Vermittlung von Künstlern die Erfüllung dieser beiden Voraussetzungen nicht eigens geprüft werden musste.²⁵ Als weitere Bedingungen wurden die Einhaltung der vorgesehenen allgemeinen Bestimmungen zur Arbeitsvermittlung und der Bedarf für längere Zeit genannt.²⁶ Auch konnte die Bewilligung mit Auflagen verbunden²⁷ und unter bestimmten Bedingungen widerrufen werden.²⁸

15 E1966(V), § 1, Abs. 1.

16 Ebenda, § 1, Abs. 2.

17 Vgl. ebenda, § 3, Abs. 1.

18 Vgl. E1964(V)1, § 32, Abs. 1.

19 E1966(V), § 3, Abs. 2.

20 Von diesem Entwurf an wird statt des Begriffes “gemeinnützig” der Begriff “unentgeltlich” verwendet.

21 E1966(V), §§ 12–13.

22 Vgl. E1964(V)2, §§ 6–7.

23 E1966(V), § 12, Abs. 1.

24 Vgl. ebenda.

25 Vgl. ebenda, § 12, Abs. 2.

26 Vgl. ebenda, § 12, Abs. 3.

27 Vgl. ebenda, § 12, Abs. 4.

28 Vgl. ebenda, § 12, Abs. 5.

Lediglich in Hinblick auf die geänderten Organisationsbestimmungen und höhere Regelungsdichte des Entwurfstextes gab es Änderungen. So konnte das Sozialministerium “nach Anhörung der Bundesanstalt”²⁹ — und nicht mehr nach Konsultation des Beirates, der beim Sozialministerium angesiedelt hätte werden sollen — , die Befugnis zur unentgeltlichen und entgeltlichen Vermittlung erteilen.

Auch die Bestimmungen über die “Sondermaßnahmen in Zeiten erheblicher Arbeitslosigkeit”³⁰ glichen, bis auf eine Änderung, jenen des Entwurfs von 1964. Diese Änderung betraf den Bereich, auf den die Bestimmung zur Beschäftigung Arbeitsloser angewendet werden konnten. Er erstreckte sich nun auch auf “Unternehmungen der Gebietskörperschaften”.³¹

Wesentlich weiter gefasst als in den bisherigen Entwürfen der 1960er Jahre war die Zielgruppe für die mobilitätsfördernden Maßnahmen. Neben Arbeitslosen und von Umstrukturierungsmaßnahmen aktuell oder in nächster Zeit betroffenen Arbeitskräften, konnten nun auch Personen gefördert werden, die beschäftigt waren. Erstens war eine Förderung für jene möglich, “die in einer Verwendung stehen, bei der ihre Fähigkeiten nicht voll ausgeschöpft werden und die sich einer nützlicheren Tätigkeit [...] zuwenden wollen”,³² sowie zweitens für jene, “deren Verwendung oder deren Aufstiegsmöglichkeiten durch die wirtschaftliche oder technische Entwicklung gefährdet erscheinen”.³³

Die Bundesanstalt konnte eigene Schulungseinrichtungen schaffen, falls sie dazu den Bedarf sah.³⁴

Die beschäftigungsfördernden Maßnahmen waren jenen vergleichbar, die der Entwurf aus dem Jahr 1963 vorgesehen hatte. Durch die Bestimmungen zur “Umstellungsbeihilfe”³⁵ waren sie erweitert worden und wurden unter dem Unterabschnitt “Beihilfen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen”³⁶ im Entwurf aufgeführt. Die Regelungen zur Umstellungsbeihilfe widersprachen den Auffassungen der Minister der Volkspartei, denn mit ihnen wurde für die Förderung

29 Vgl. ebenda, §§ 12, Abs. 1 und § 13, Abs. 1.

30 Ebenda, §§ 31 und 32.

31 Ebenda, § 32.

32 Ebenda, §18, Abs. 2, lit. c.

33 Ebenda, § 18, Abs. 2, lit. d.

34 Vgl. ebenda, § 19, Abs. 1.

35 Ebenda, § 25, Abs. 3.

36 Ebenda, Unterabschnitt B, Titel.

eine explizit arbeitsmarktpolitische Perspektive verfolgt. So sollte “zur Erleichterung betrieblicher Umstellung [...] Umstellungsbeihilfe gewährt werden [können], um aus arbeitsmarktpolitischen Gründen die Schaffung und Sicherung produktiver Arbeitsplätze zu fördern”.³⁷ Sie entfielen in sämtlichen Entwürfen der Ministerin Rehor. Mitspracherechte für weitere Ministerien sah der gewerkschaftliche Entwurf nicht vor.

Während der Nationalratsdebatte über diesen Initiativantrag, die am 18. Jänner 1967 stattfand, äußerte sich der ÖVP-Abgeordnete Walter Hauser³⁸ kritisch gegenüber einer Reihe von Bestimmungen dieses Entwurfs. Bezüglich der Sondermaßnahmen hielt er fest: “Es ist [...] ein ganz unnötiger Fall von Eingriffen in die sonst gegebene Beschäftigungsfreiheit, wenn man glaubt, es müsse unbedingt das Arbeitsamt die Vermittlung anordnen können.”³⁹ Dass die Zielgruppe für die mobilitätsfördernden Maßnahmen ausgeweitet worden war, kommentierte der Abgeordnete Hauser polemisch: “Es würde uns aber gewiß in eine Uferlosigkeit von Beihilfemöglichkeiten führen, wenn wir alle Verhinderten, die sich gewissermaßen in ihrer Tätigkeit unbefriedigt fühlen, jetzt auch noch mit Beihilfen bedenken.”⁴⁰ Die Kompetenz für die beschäftigungsfördernden Maßnahmen sprach der ÖVP-Abgeordnete dem Sozialministerium ab: “Ich glaube, daß das nicht von der Arbeitsmarktpolitik her gesehen werden kann. Das Schwergewicht liegt doch zweifellos bei der wirtschaftspolitischen Zielsetzung. Daher wird das Schwergewicht der Strukturpolitik nicht beim Sozialressort liegen können.”⁴¹

Auch lehnte Walter Hauser die geplante Majorität der Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter in den Verwaltungsorganen der Bundesanstalt ab, da er davon ausging, dass “in einer solchen Selbstverwaltungskörperschaft in der — nach Ihren Vorschlägen — eine Richtung dominieren würde, doch zweifellos die Gefahr besteht, daß es zu einer Disparität zwischen Regierungspolitik und Arbeitsmarktpolitik dieser Selbstverwaltungskörperschaft kommt [...]; das kann auf keinen Fall wünschenswert sein”.⁴² Abseits jeden sachlichen Arguments schloss er: “Sie werden uns doch nicht

37 Ebenda, § 25, Abs. 3.

38 Walter Hauser war Funktionär der Bundeswirtschaftskammer. Vgl. <parlament.gv.at/WWER/> (23.10.2015).

39 Sten. Prot., 42. Sitzung, XI. GP., 18.1.1967, 3450.

40 Ebenda, 3449–3450.

41 Ebenda, 3450.

42 Ebenda, 3451.

für so schwachsinnig, möchte ich sagen, halten, daß wir auf diese Art von Parität einsteigen.“⁴³

Die im gewerkschaftlichen Entwurf vorgesehene Bundesanstalt als atypische Form der Selbstverwaltung umfasste “die Hauptstelle, die Landesarbeitsämter und die Arbeitsämter”.⁴⁴ Die Aufsicht wurde vom Sozialministerium ausgeübt.⁴⁵ Die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter waren als Dienststellen der Bundesanstalt vorgesehen, diese selbst sollte die bisher im Sozialministerium angesiedelten Aufgaben der Arbeitsmarktverwaltung und der Arbeitslosenversicherung übernehmen.⁴⁶ Da die Bundesanstalt in ihrer Form “weitgehend jener der Sozialversicherung nachgebildet”⁴⁷ werden sollte, war sie “dementsprechend als Selbstverwaltungsorgan vorgesehen.”⁴⁸ die Hauptversammlung, der Verwaltungsrat, der Überwachungsausschuss, sämtliche bei der Hauptstelle angesiedelt, sowie die Verwaltungsausschüsse bei den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern und die Versicherungsausschüsse bei den Arbeitsämtern.⁴⁹ Mit Ausnahme des Überwachungsausschusses, für den eine Mehrheit der Arbeitgeberinnen- und Arbeitgebervertreter vorgesehen war, sollten in allen anderen Organen die Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter über eine Mehrheit verfügen.⁵⁰

Durch die genannten Charakteristika unterschied sich die Konzeption der Bundesanstalt vom Organisationsmodell, das im August 1948 vorgestellt worden war, in einem ersten wesentlichen Punkt. Der zweite Punkt betraf die Zusammensetzung der Organe. Mit Ausnahme der Verwaltungs- und Versicherungsausschüsse bei den Arbeitsämtern, die mit Vertretern der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Vertretern der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber beschickt werden sollten, gehörten den restlichen Organen darüber

43 Ebenda.

44 E1966(V), § 34, Abs.1.

45 Ebenda, § 55, Abs. 1.

46 E1966(V)a, 7. Wörtlich heißt es dazu in den Erläuternden Bemerkungen: “Neu geschaffen ist die Hauptstelle der Bundesanstalt, die die bisherige Funktion des Bundesministeriums für soziale Verwaltung übernimmt.” Ebenda.

47 Ebenda.

48 Ebenda.

49 Vgl. E1966(V), § 35, Abs. 1.

50 Vgl. ebenda, § 42.

hinaus auch Vertreter der Gebietskörperschaften an.⁵¹ Laut den Erläuternden Bemerkungen des Entwurfs von 1966 wurde diese Konstruktion gewählt, da “die Zusammenarbeit der Arbeitsmarktpartner mit den Gebietskörperschaften unerlässlich ist”.⁵²

Die Integration der Gebietskörperschaften legte es wohl nahe, für die Zusammensetzung der Verwaltungseinrichtungen eine Fünftel-Parität zu wählen. Der aus 25 Mitgliedern bestehende Verwaltungsrat sollte zu drei Fünfteln aus Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmervertretern, zu einem Fünftel aus Arbeitgeberinnen und Arbeitgebervertretern und zu einem Fünftel aus Vertretern der Gebietskörperschaften bestehen. Analoges galt für die Verwaltungsausschüsse bei den Landesarbeitsämtern (15 Mitglieder), die Verwaltungsausschüsse bei den Arbeitsämtern (10 Mitglieder), die Versicherungsausschüsse bei den Arbeitsämtern (10 Mitglieder) und die Hauptversammlung (200 Mitglieder). Hier sollten auf die Gesamtzahl die “Mitglieder des Verwaltungsrates, des Überwachungsausschusses und die Obmänner der Verwaltungsausschüsse der Landesarbeitsämter”⁵³

51 Vgl. ebenda, § 36, Abs. 1. Diese nahmen allerdings an den Verwaltungsaufgaben der Sozialversicherung nicht teil. Vgl. ebenda. Dies vermutlich deshalb, da die Gremien der Sozialversicherung nur durch Vertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Vertreter der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber besetzt waren.

In den Verwaltungsrat und den Überwachungsausschuss entsandte jeweils die Bundesebene der Kammern ihre Vertreter (ebenda, § 37, Abs. 1). Die Vertreter der Gebietskörperschaften wurden von der Bundesregierung entsendet (vgl. ebenda).

In die Verwaltungsausschüsse der Landesarbeits- und Arbeitsämter sowie in die Versicherungsausschüsse der Arbeitsämter entsandte jeweils die Landesebene der Kammern ihre Vertreter (ebenda). Die Vertreter der Gebietskörperschaften wurden für den Verwaltungsausschuss der Landesarbeitsämter von den Landesregierungen “unter Berücksichtigung der Gemeinden” besetzt (ebenda).

Weiter heißt es: “Der Bundesminister für soziale Verwaltung hat für den Verwaltungsrat, den Überwachungsausschuss und die Hauptversammlung die zuständigen Landeshauptmänner, für die übrigen Dienststellen die in Betracht kommenden öffentlich rechtlichen

Interessensvertretungen aufzufordern, die Vertreter [...] zu entsenden.” (ebenda, § 37, Abs. 4.)

Es kann davon ausgegangen werden, dass der Sozialminister auch für den Verwaltungsausschuss der Landesarbeitsämter die Landeshauptmänner und für den Verwaltungsrat, den Überwachungsausschuss und die Hauptversammlung ebenso die zuständigen Interessensvertretungen aufforderte, Vertreter zu nennen.

52 E1966(V)a, 2. Der Grund für diese Haltung konnte nicht geklärt werden.

53 E1966(V), § 42.

eingerechnet werden. Im Falle des Überwachungsausschusses, der 10 Mitglieder umfassen sollte, wurde die Parität umgekehrt, so dass die Vertreter der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber über eine Mehrheit verfügten.

Die Aufgaben der Verwaltungs- und Versicherungsausschüsse bei den Arbeitsämtern und der Verwaltungsausschüsse bei den Landesarbeitsämtern sowie die des Verwaltungsrates wurden nicht im einzelnen genannt, sondern wurden durch die „zu erlassende Satzung“⁵⁴ festgelegt, die „die Tätigkeit der Bundesanstalt regeln“⁵⁵ sollte. Die Hauptversammlung, die mindestens einmal pro Jahr tagen sollte, hatte eine Reihe von Beschlüssen zu fassen, ua über die Finanzgebarung und die Satzung.⁵⁶ Der Überwachungsausschuss war für die finanziellen Angelegenheiten der Bundesanstalt zuständig.⁵⁷ Darüber hinaus enthielt der Entwurf vielfältige Bestimmungen, die ua Besetzung der Verwaltungskörper im einzelnen,⁵⁸ deren Rechte und Pflichten,⁵⁹ die Finanzen,⁶⁰ die Aufsicht des Bundes⁶¹ und die Satzung⁶² regelten.

Durch die geplante Integration der Arbeitslosenversicherung in den Aufgabenbereich der Bundesanstalt wurde versucht, die Agenden Versicherung und Vermittlung organisatorisch zusammenzubinden, eine Konzeption, die bereits 1948 gescheitert war und auch Mitte der 1960er Jahre nicht umgesetzt werden konnte. Die Gründe, die für geplante Majorität für Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter im Entwurf von 1966 vorgebracht wurden, waren jenen vergleichbar, die bereits 1948 ins Treffen geführt worden waren. So hatte Minister Maisel 1948 erklärt, dass „die hier [in den Kommissionen und Ausschüssen] zu behandelnden Aufgaben überwiegend Interessen der Dienstnehmer berühren“.⁶³ 1966 wiesen die sozialistischen Abgeordneten auf „die besondere Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik

54 E1966(V), § 46.

55 Ebenda, § 59.

56 Vgl. ebenda, § 45, Abs. 1.

57 Vgl. ebenda, § 47, Abs. 1.

58 Vgl. ebenda, §§ 43–44.

59 Vgl. ebenda, §§ 47–49.

60 Vgl. ebenda, §§ 50–54.

61 Vgl. ebenda, §§ 55–58.

62 Vgl. ebenda, §§ 59–60.

63 BMfsV Zl.: AV. III/102.181/1948, Vortrag an den Ministerrat, 24.8.1948, in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 123/1948, 31.8.1948.

und der Arbeitslosenversicherung für die Arbeitnehmer“⁶⁴ hin. Für die Annahme, dass durch diese geplante Stärkung der Position der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf die Alleinregierung der ÖVP reagiert wurde, konnte kein Zeugnis gefunden werden.

Aus einer allgemeinen Perspektive könnten diese Positionen auf jene zurückgehen, die von der Gewerkschaft Ende des 19. Jahrhunderts im Zuge der Etablierung der kommunalen Arbeitsvermittlung vertreten worden war. Melinz zeigt, dass die sozialdemokratischen Gewerkschaften auf dem zweiten Gewerkschaftskongress 1886 “den eigenen Anspruch auf das Machtmonopol des Verkaufs der Ware Arbeitskraft”⁶⁵ unterstrichen. Vier Jahre später, “beim dritten österreichischen Gewerkschaftskongreß (1890) beharrte man zwar noch immer darauf, daß die Vermittlung von Arbeitskräften nur Sache der Arbeiterorganisationen selbst sein könne, aber es wurden schon Grundsätze — vor allem die paritätische Zusammensetzung — genannt”,⁶⁶ denen gegenüber die Gewerkschaft nun eine positive Haltung einnahm. Die Bestrebungen von 1948 und 1966, die Arbeitsvermittlung wie deren Verwaltung in den Händen der Vertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu konzentrieren, könnten als abermaliger (und zum Scheitern verurteilter) Versuch verstanden werden, der Überzeugung Geltung zu verschaffen, Arbeitsvermittlung sei in erster Linie Sache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

4.2 Ringen um Kompetenzabgrenzung gegenüber dem Sozialministerium bei der Österreichischen Volkspartei: Kein Integrationsanpassungsgesetz und kein Ministerkomitee für den Beirat für Arbeitsmarktpolitik

“Nach Beginn der neuen Legislaturperiode zeigte sich zunächst eine gewisse Einsicht des Sozialministeriums in der Frage der Aufteilung der Kompetenzen. [...] Nunmehr neigt allerdings das Sozialministerium [...] eher der Auffassung zu, daß das

64 E1966(V)a, 8.

65 Melinz, “Plazierung”, 96.

66 Ebenda. Im Zusammenhang mit der Neuorganisation des Arbeitsmarktes am Ende des 19. Jahrhunderts wurde auch die Kontroverse über ein Verbot der privaten und auf Gewinn gerichteten Arbeitsvermittlung geführt. Vgl. ebenda. Diese Frage erscheint nach 1945 erneut in Gestalt der Auseinandersetzung über die Arbeitsvermittlungsbefugnis.

gesamte Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik [...] ihm zukäme.“⁶⁷ Diese Einschätzung wurde Handelsminister Bock durch eine Handreichung übermittelt.⁶⁸ Dieser vertrat im Herbst 1966 durchaus herablassend die Ansicht, dass “sich das Sozialministerium der Notwendigkeit einer Koordination seiner Tätigkeit mit den zuständigen anderen Stellen nicht verschließt, die klare und eindeutige Trennung der Zuständigkeiten aber noch Schwierigkeiten bereitet.“⁶⁹ Die Schwierigkeiten dauerten an. Die Auseinandersetzung über die Frage der Kompetenzen fand nun innerhalb der ÖVP, und zwar in erster Linie zwischen dem Sozialministerium und dem Handelsministerium statt.

Die Differenzen mit Sozialministerin Rehor betrafen aber nicht nur das Handelsministerium,⁷⁰ sondern auch das neu gegründete Ministerium für Bauten und Technik sowie den Wirtschaftsbund und, da dessen Präsident Sallinger gleichzeitig auch Präsident der Bundeswirtschaftskammer war, diese Interessensvertretung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Die Auseinandersetzung dieser ÖVP-Gruppen mit dem Sozialministerium kreiste gleichfalls um Kompetenzfragen, entzündete sich aber am Beirat für Arbeitsmarktpolitik, den Ministerin Rehor im Oktober 1966 im Sozialministerium errichtete.

Abschließend wird nochmals auf das Junktim von 1963⁷¹ und die Bestrebungen zur gesetzlichen Neuregelung der Ausländerbeschäftigung einzugehen sein. Das Junktim spielte schließlich für den Beschluss des Arbeitsmarktförderungsgesetzes

67 Sektion IV, Abt. 31 im BMfHGI, AV 275.55-IV-31/66, Information für den Herrn Vizekanzler, September 1966, nach eigener Zählung 3 von 3; in: ÖStA/ AdR, BMfHGI, GRZ 250.193/66, GEZEI 32, GZ 275.320-IV/32/66. Diese Information ist mit dem Vermerk “bleibt im Akt ZI. 275.320-IV/32/66” versehen.

68 Handelsminister Bock übte während der ÖVP-Alleinregierung bis Jänner 1968 auch das Amt des Vizekanzlers aus. Die ÖVP-Alleinregierung dauert vom 19.4.1966 bis zum 3.3.1970. Vgl. <parlament.gv.at/WWER/BREG/REG/> (31.10.2015).

69 Sektion IV, Abt. 31 im BMfHGI, 274.445-Iv-31/66, “Aufteilung der Kompetenzen zwischen den Bundesministerien”, September 1966, nach eigener Zählung 2 von 3; in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 250.193/66, GEZEI 32, GZ 274.889-IV/32/66.

70 Das Ministerium für Handel und Wiederaufbau wurde durch die ÖVP-Alleinregierung in Ministerium für Handel, Gewerbe und Industrie umbenannt. Neu geründet wurde das Ministerium für Bauten und Technik.

71 In diesem Jahr hatte die Bundeswirtschaftskammer ihre Einwilligung zur aktiven Arbeitsmarktpolitik von einer Übereinkunft über ein neu zu schaffendes Ausländerbeschäftigungsgesetz abhängig gemacht und der Gewerkschaftsbund hatte gegen diese Verknüpfung keine Einwände erhoben. Vgl. Kap. 2.3.

keine Rolle, weil Sozialministerin Rehor den diesbezüglichen Wünschen des Handelsministeriums und der Bundeswirtschaftskammer nicht nachkam und für die Frage der gesetzlichen Neuregelung der Ausländerbeschäftigung einen Unterausschuss beim Beirat für Arbeitsmarktpolitik einsetzte. Entscheidend waren für die Sozialministerin die Ergebnisse der gesondert stattfindenden Verhandlungen zwischen der Bundeswirtschaftskammer und dem Gewerkschaftsbund.

4.2.1 Der Entwurf zum Integrationsanpassungsgesetz

Im Februar 1966 kamen die Vertreterinnen und Vertreter der Sektion III⁷² und der Sektion IV⁷³ des Handelsministeriums überein, „gemeinsam einen Gegenentwurf gegen die vom Bundesministerium für soziale Verwaltung beabsichtigten Rechtsvorschriften für eine aktive Arbeitsmarktpolitik auszuarbeiten“.⁷⁴ Bereits zu diesem Zeitpunkt war die Frage der „Kompetenzverteilung innerhalb des Hauses“⁷⁵ Thema; es sollte aber über sie „erst später gesprochen werden“,⁷⁶ da „es sich vor allem darum handle, einen entsprechenden Gesetzesentwurf zu erstellen“.⁷⁷ Diesen erarbeiteten Vertreterinnen und Vertreter der Abteilung 25 der Sektion IV. Aus Sicht dieser Abteilung, so die Protokollantin der Abteilung 11 der Sektion III, bestand der

72 Durch die ÖVP-Alleinregierung waren die Sektionen des Handelsministeriums umbenannt und auch ihre Kompetenzen zum Teil verändert worden. Grob vereinfachend kann gesagt werden, dass die ehemalige Sektion IV in Sektion III umbenannt wurde. Zu ihren Agenden zählte nun ua die Wirtschafts-, Gewerbe- und Fremdenverkehrsförderung und die Gewerbepolitik. Sektionschef war wie schon 1964 Walther Habel. Vgl. *Amtskalender 1967*, BMfHGI, 57–58.

73 Die ehemalige Sektion VI wurde in Sektion IV umbenannt. Zur ihren Aufgaben zählten ua allgemeine Angelegenheiten der Industriepolitik, die Vertretung beim Industriekomitee der OECD, die Mitwirkung bei Fragen der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Wie schon 1964 war der Sektionschef Theodor Helm. Vgl. *ebenda*, 58. Außerdem war sie für Arbeitsmarktpolitik zuständig. Vgl. ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 140.092/66, GEZEI 421, GZ 144.628-III-11/66.

74 Vgl. *Ebenda*.

75 *Ebenda*.

76 *Ebenda*.

77 *Ebenda*.

“hauptsächliche Zweck dieses Entwurfs [in der] Ziehung der Grenzlinie der Zuständigkeit für die im Entwurf angeführten Fördermaßnahmen”.⁷⁸

Der Entwurf des Integrationsanpassungsgesetzes umfasste zwei Bündel von Maßnahmen, Betriebsförderungen und mobilitätsfördernde Maßnahmen für von Umstellungen betroffene Arbeitskräfte sowie “in Unterstützung stehende Arbeitslose oder solche, die seit mindestens 6 Monaten beim Arbeitsamt als arbeitssuchend ohne in Arbeit zu stehen gemeldet sind”.⁷⁹ Für letztere sollte das Sozialministerium mit der Vollziehung betraut werden, während erstere in die Kompetenz des Handelsministeriums fallen sollten.⁸⁰ Die Betriebsförderungen konnten für Betriebsumstellungen, -erweiterungen, -neugründungen und -verlegungen vergeben werden.⁸¹ Beihilfen für Übersiedlungen oder eine getrennte Haushaltsführung waren für Arbeitskräfte vorgesehen, die von Betriebsneugründungen oder -verlegungen betroffen waren, durch Ein-, Um- und Nachschulungen konnten Arbeitskräfte gefördert werden, die in Betrieben arbeiteten, die umgestellt oder erweitert wurden.⁸² Beihilfen für “kurzfristige”⁸³ Ein-, Um- und Nachschulungen sowie für Vorstellungen und Bewerbungen, Übersiedlungen oder vorübergehend getrennte Haushaltsführung⁸⁴ konnten Arbeitslosen oder Arbeitssuchenden gewährt werden und dienten der Förderung der Mobilität. Schließlich waren auch Beihilfen für die Anschaffung von Arbeitsbekleidung und -ausrüstung geplant.⁸⁵

Sowohl die betriebsfördernden als auch die mobilitätsfördernden Maßnahmen waren in Art und Anzahl begrenzter als jene, die in den Entwürfen des Sozialministeriums vorgesehen waren und die auch noch im ersten Entwurf der Sozialministerin Rehor genannt wurden.⁸⁶ Im Fokus standen einzig Betriebe, von

78 Sektion III, Abt. 11 im BMfHGI, Besprechungsprotokoll (Sektion IV und Sektion III), 13.10.1966, nach eigener Zählung 2 von 5; in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 144.042/66, GEZEI 421, GZ 144.042-III-11/66.

79 E1966(IAG), § 5, Abs. 2.

80 Vgl. ebenda, § 12.

81 Vgl. ebenda, § 1, Abs. 2, lit. 1 und 2.

82 Vgl. ebenda, § 1, Abs. 2, lit. 4 und 5.

83 Ebenda, § 1, Abs. 2, lit. 7. Der Entwurf definiert diesen Begriff nicht.

84 Vgl. ebenda, § 1, Abs. 2, lit. 8.

85 Vgl. ebenda, § 1, Abs. 2, lit. 9.

86 Dieser Entwurf sah auch vor, die “berufliche Ausbildung” zu fördern. E1967(V), § 20, Abs. 1, lit. a. Zudem konnten “eine Arbeitserprobung, eine Berufsvorbereitung oder ein Arbeitstraining

Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen war gänzlich abgesehen worden. Bei den mobilitätsfördernden Maßnahmen wurde der förderbare Personenkreis eingeschränkt.⁸⁷ Auch die Möglichkeiten, Förderungen in Anspruch zu nehmen, war reduziert worden. Nur noch zwei Gruppen von von strukturellen Änderungen betroffenen Arbeitskräften hatten Zugang zu je einer einzigen Art der Förderung. Dabei bestimmte die Qualität der betrieblichen Änderung die Art der Beihilfe. Für Arbeitslose und Arbeitssuchende war die Dauer der Schulungen begrenzt worden.

Am 10. Oktober 1966 diskutierten die Vertreterinnen und Vertreter beider Sektionen des Handelsministeriums den nun vorliegenden Entwurf. Die Interessensgegensätze traten deutlich hervor. Der mit der Thematik in der Hauptsache befasste Vertreter der Abteilung 25 der Sektion IV, Rudolf Lobmeyr, unterstrich das Ziel des Entwurfs: Durch den Entwurf sollte "das ho. Ressort endlich eine Aktivität in der gegenständlichen Angelegenheit entwickeln [...], um aus seiner Defensivstellung [gegenüber dem Sozialministerium] herauszukommen. Es sei besonders wichtig, ehestens einen derartigen Entwurf dem Begutachtungsverfahren zuzuleiten, weil im Hinblick auf die Aktivitäten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung zu gegenwärtigen ist, daß dieses Ressort die Arbeiten an den genannten Entwürfen^[88] beschleunigt weiterführen wird."⁸⁹ Rudolf Lobmeyr drängte auch deshalb zur Eile, da er befürchtete, dass ein Entwurf für ein Ausländerbeschäftigungsgesetz in nächster Zukunft vorliegen könnte und dadurch dem Junktim des Jahres 1963 entsprochen wäre.⁹⁰ Vermutlich ging Rudolf Lobmeyr davon aus, dass die Bundeswirtschaftskammer nach der Erfüllung des Junktims keine weiteren gewichtigen Forderungen gegenüber dem Sozialministerium erheben würde,

sowie eine Weiterentwicklung im Beruf" durch Beihilfen ermöglicht werden. Ebenda, § 20, Abs. 1, lit. b.

87 Ministerin Rehor bezog in ihrem Entwurf vom Juni 1967 auch Personen ein, "die einen Beruf erlernen" sowie jene, "deren weitere Verwendung durch die technische Entwicklung gefährdet ist." Ebenda, § 20, Abs. 2, lit. a und d.

88 Gemeint sind hier die Entwürfe zum Vermittlungsgesetz und zur Novelle des Arbeitslosenversicherungsgesetzes. Dass Sozialministerin Rehor die Bestimmungen über die Produktive Arbeitslosenfürsorge in ihrer Gesamtheit in den Entwurf zum Vermittlungsgesetz integrieren würde, war für das Handelsministerium zu diesem Zeitpunkt nicht absehbar.

89 Sektion III, Abt. 11 im BMfHGI, Besprechungsprotokoll (Sektion IV und Sektion III), 13.10.1966, nach eigener Zählung 2 von 5; in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 144.042/66, GEZEI 421, GZ 144.042-III-11/66.

90 Vgl. ebenda; vgl. auch Kap. 2.3; Kap. 3.2.3 und Kap. 4.2.2.

jedenfalls keine, die die Frage der Kompetenzen betrafen, hatte sie doch nur zwei Jahre früher für dieses Problem des Handelsministeriums wenig Verständnis gezeigt.

Für die Vertreterinnen und Vertreter der Sektion III standen diese „taktischen Gründe“⁹¹ nicht im Zentrum ihrer Überlegungen. Sie sahen durch den Entwurf einige Bereiche der Fördervergabe ihrer Sektion gefährdet. So sei die „Gruppe Wirtschafts- und Fremdenverkehrsförderung der Sektion III auch [für] andere Fördermaßnahmen [zuständig], die durch den Entwurf nicht gedeckt sind“.⁹² Genannt wurden ua die „Förderung der Betriebsberatung, der WFI und der Schulinternate“.⁹³

Im Juni 1967 verfasste die Sektion III für Sektionschef Haberl ein Schreiben, das an die Sektion IV gerichtet war. Darin hieß es, dass es „nach Gesetzwerdung eines solchen Entwurfs [...] im ho. Ressort einerseits gesetzlich geregelte, andererseits nicht gesetzlich geregelte Fördermaßnahmen“⁹⁴ geben würde. Aus diesem Grund hielt es die Sektion III für notwendig, „daß in einem vom ho. Ressort ausgearbeiteten und dem Begutachtungsverfahren zugeleiteten Gesetzesentwurf zumindest alle Fördermaßnahmen des ho. Ressorts erfaßt werden“. Sollte die Sektion IV diese Ansicht nicht teilen, „dann erachtet es die Sektion III wegen der Grundsätzlichkeit dieser Frage für erforderlich, daß von beiden Sektionen gemeinsam eine Entscheidung des Herrn Vizekanzlers im Gegenstande eingeholt wird“. Schließlich wurde festgestellt, dass „auch für den Fall, daß die Entscheidung für ein ‘Teil-Förderungsgesetz’ fallen sollte [,] über den Vollzug dieses Gesetzes [...] noch gesondert zu befinden sein würde, um bisher ausgeübte Fördertätigkeiten in ihrem bisherigen Rahmen zu sichern“.

Ob dieser von Sektionschef Haberl angenommene Fall tatsächlich eintrat, konnte auf Grund der Aktenlage nicht ermittelt werden. Für die Sektion III waren jedenfalls die eigenen Zuständigkeiten von mindestens gleich großer Bedeutung wie die Bestrebungen, zu einer Kompetenzabgrenzung gegenüber dem Sozialministerium zu gelangen. Die Arbeit am Entwurf wurde schließlich eingestellt und zwar „wegen der Bestrebungen des Bundesministeriums für Finanzen, zu einem

91 Sektion III, Abt. 11 im BMfHGI, Besprechungsprotokoll (Sektion IV und Sektion III), 13.10.1966, nach eigener Zählung 3 von 5; in: Ebenda.

92 Ebenda.

93 Ebenda.

94 Sektion III, Abt. 11 im BMfHGI, 140.254-III-11, Schreiben an die Sektion IV, 26.6.1967, 3; in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 140.254/67, GEZEI a311, GZ 140.254-III-11/67. Dies gilt ebenso für alle Zitate bis zum Ende des Absatzes.

‘Bundesförderungsgesetz’ zu gelangen”.⁹⁵ Dass Sozialministerin Rehor im Juni 1967 ihren ersten Entwurf zum Arbeitsvermittlungsgesetz zur Stellungnahme aussandte, dürfte überdies zum Bedeutungsverlust des geplanten Integrationsanpassungsgesetzes beigetragen haben. Hingegen maß der Generalsekretär der Bundeswirtschaftskammer Mussil noch im Jänner 1967 dem Integrationsanpassungsgesetz durchaus Bedeutung bei. In einem Brief an Handelsminister und Vizekanzler Bock gab er sich überzeugt, dass dieses Gesetz “bei den weiteren Verhandlungen, die ja zu erwarten sind [...], jedenfalls mitberücksichtigt werde müßte”.⁹⁶ Außerdem würde damit das Handelsministerium “auch nach außen hin deutlich sein Interesse für eine aktive Arbeitskräftepolitik kundtun und sicherlich auch seine Position für weitere Verhandlungen verbessern”.⁹⁷ Es dürfte sich hier um eine in der Art einer ‘Belehrung’ vorgebrachte Stellungnahme gehandelt haben, die die Vertreterinnen und Vertreter der beiden Sektionen offenkundig unbeeindruckt ließ. Sektionschef Haberl wies in seinem Schreiben an die Sektion IV darauf hin, dass Generalsekretär Mussil “bei der Abfassung seines Schreibens die bereits Jahre zurückliegenden Arbeiten der ho. Sektion an einem Entwurf für ein Bundesgesetz über Fördermaßnahmen des ho. Ressorts [...] nicht gegenwärtig gewesen sein”⁹⁸ dürften. Der Vertreter der Abteilung 25 der Sektion IV, Lobmeyr zog, wie oben gezeigt wurde, überhaupt in Zweifel, ob die Bundeswirtschaftskammer Anliegen des Handelsministeriums unterstützen würde. Ein akkordiertes Vorgehen zwischen Handelsministerium und Bundeswirtschaftskammer fand jedenfalls nicht statt.

95 ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 140.254/67, GEZEI a311, GZ 140.254-III-11/67. Auf das genannte Bundesförderungsgesetz finden sich keine weiteren Hinweise. Da das Förderwesen nicht Gegenstand dieser Arbeit ist, wurde auf eine weiterführende Recherche über den Zusammenhang zwischen dem geplanten Integrationsanpassungsgesetz und dem geplanten Bundesförderungsgesetz verzichtet.

96 Schreiben von Arthur Mussil, Abgeordneter zum Nationalrat, Generalsekretär der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, an Vizekanzler Fritz Bock vom 2. Jänner 1967, 2; in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 140.254/67, GEZEI a311, GZ 140.254-III-11/67.

97 Sektion III, Abt. 11 im BMfHGI, 140.254-III-11, Schreiben an die Sektion IV, 26.6.1967, 1; in: Ebenda.

98 Ebenda.

4.2.2 Der Beirat für Arbeitsmarktpolitik

Die konstituierende Sitzung des Beirats für Arbeitsmarktpolitik fand am 6. Oktober 1966 im Sozialministerium statt.⁹⁹ Die Quellen geben keine Auskunft darüber, wer zu diesem Zeitpunkt zu den Mitgliedern zählte. Daher wird auf das Jahrbuch der Arbeiterkammer für Wien von 1969 zurückgegriffen. Laut diesem Jahrbuch wurde durch “das Inkrafttreten des Arbeitsmarktförderungsgesetzes (AMFG) [...] der beim Bundesministerium für soziale Verwaltung bestehende Beirat für Arbeitsmarktpolitik auf eine gesetzliche Grundlage gestellt”.¹⁰⁰ Der Beirat setzte sich nun aus “je sechs Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern¹⁰¹ [...], aus zwei Fachleuten¹⁰² [...] sowie aus je einem Vertreter der Bundesministerien für Finanzen, für Handel, Gewerbe und Industrie, für Land- und Forstwirtschaft, für Bauten und Technik, für Inneres, für Unterricht [...] und Ersatzmitgliedern zusammen”.¹⁰³ Den Vorsitz führte Ministerin Rehor.¹⁰⁴ Gebildet wurden drei Unterausschüsse: einer für Fragen “von allgemeiner od. grundsätzlicher Bedeutung”, der auch die Ausländerbeschäftigung behandelte (Ausschuss II),¹⁰⁵ einer für Fragen der Arbeitsmarktforschung (Ausschuss I) und ein dritter, der berufspolitische Fragen behandelte (Ausschuss III).¹⁰⁶

Bereits im Vorfeld der Errichtung des Beirates hielt die Abteilung 32 der Sektion IV im Handelsministerium den Beirat für überaus problematisch, da er dem

99 Vgl. ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 250.193/66, GEZEI 32, GZ 275.592-IV/32/66.

100 AK, *Jahrbuch 1969*, 167.

101 Der Entwurf der Ministerin Rehor nennt im Organisationsteil für die Besetzung des Beirates folgende Interessensvertretungen: den Österreichischen Arbeiterkammertag, den Österreichischen Gewerkschaftsbund, die Gesamtheit der Landarbeiterkammern, die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, die Vereinigung Österreichischer Industrieller und die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern. Vgl. E1967(V), § 49, Abs. 4.

102 Für die “erste Plenarsitzung” am 27. April 1967 waren als Experten “Prof. Dr. Franz Nemschak, Leiter des Instituts für Wirtschaftsforschung” und “Prof. Dr. Butschek” eingeladen worden. Prof. Nemschak beabsichtigte, einen Vortrag mit dem Thema “Auswirkungen der Wachstums- und Strukturpolitik auf den Arbeitsmarkt” zu halten, während Prof. Butschek über die “Vorschau auf den Arbeitsmarkt 1967” sprechen sollte. Vgl. BMfsV ZI. 33.598-15/1969, in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 200.321, GEZEI 31/67, GZ 210.085.

103 AK, *Jahrbuch 1969*, 167.

104 Vgl. ebenda.

105 Vgl. ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 201.042/67, GEZEI 31, GZ 218.536-IV-31/67.

106 Vgl. BMfsV ZI.-33.598-15/1967, in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 200.321, GEZEI 31/67, GZ 210.085.

Sozialministerium dazu dienen würde, „alleine vom Gesichtspunkt der Arbeitnehmer ausgehend, allgemeine Wirtschaftsstrukturpolitik zu betreiben“.¹⁰⁷ Durch die Konstituierung des Beirates, so die Abteilung 32 „wäre [...] einer sehr bedenklichen Politik das Tor geöffnet“.¹⁰⁸ Zwei Jahre später hatten sich die Befürchtungen des Handelsministeriums bestätigt. Für das Handelsministerium stand nun fest, dass der Beirat „immer größere Bedeutung“ erlangte und dessen „Beschlüsse [...] zu schwerwiegenden Entscheidungen herangezogen“¹⁰⁹ wurden. Für das Ministerium für Bauten und Technik handelte es sich, ebenfalls auf Grund der Kompetenzfrage, bei der Gründung des Beirates „um eine politische Frage“.¹¹⁰ Diese sollte im Sinne des Bautenministeriums dahingehend gelöst werden, dass der Beirat „als Beratungsorgan einem Minister-Komitee zur Verfügung“ stehen sollte, „das sich mit arbeitsmarktpolitischen Fragen zu beschäftigen hätte“.¹¹¹

Davon war auch der Wirtschaftsbund überzeugt. Hier wurde „einhellig festgestellt, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht nur in die Zuständigkeit des Sozialministeriums, sondern mehrerer Ministerien fallen“.¹¹² Dies teilte Wirtschaftsbundspräsident Sallinger in einem Schreiben Finanzminister Schmitz mit und führte weiter aus: „Es wurde daher beschlossen, die Bildung eines Ministerkomitees anzuregen“, dem der Handelsminister, der Bautenminister, der Landwirtschaftsminister, der Finanzminister und die Sozialministerin angehören sollten. „Diesem Ministerkomitee hätte der Beirat [...] das Ergebnis seiner Beratungen zu berichten.“ Schließlich ersuchte Präsident Sallinger den

107 Sektion IV, Abt. 32 im BMfHGI, Information für den Herrn Sektionsleiter, 28.9.1966, 1; in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 250.193/66, GEZEI 32, GZ 275.592-IV/32/66.

108 Sektion IV, Abt. 32 im BMfHGI, Information für den Herrn Sektionsleiter, 28.9.1966, 3; in: Ebenda.

109 BMfHGI ZI. 222.357-IV/31/68, Schreiben des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie an das Bundesministerium für soziale Verwaltung vom 7. November 1968, 2; in: ÖStA/AdR, BMfSV, GRZ 926/68, GZ III-94.772-15/1968. Das Handelsministerium erklärt nicht, um welche Entscheidungen es sich handelte.

110 Schreiben von Karl Hödl, Bundesministerium für Bauten und Technik, an Erich Hofbauer, Bundesleitung des österreichischen Wirtschaftsbundes, vom 14. Oktober 1966, 1; in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 200.321, GEZEI 31/67, GZ 210.085.

111 Ebenda.

112 Schreiben vom Präsidenten des Wirtschaftsbundes Rudolf Sallinger an Bundesminister für Finanzen Wolfgang Schmitz vom 2. November 1966 (Az. 460-GS/66); 1–2; in: ÖStA/AdR, BMfF, AP 1134/66, pr. 10.11.1966, Kt. 262.

Finanzminister, “im Ministerrat für die Bestellung eines Ministerkomites für Arbeitsmarktpolitik einzutreten”.¹¹³

Das Vorhaben, den Beirat für Arbeitsmarktpolitik unter Kuratel eines Ministerkomitees zu stellen, scheiterte. Wie schon zwei Jahre zuvor Handelsminister Bock mit seinem Ansinnen an der ablehnenden Haltung des Finanzministers gescheitert war, scheiterte nun der Präsident des Wirtschaftsbundes. Im Finanzministerium war man überzeugt, dass “die Federführung im Bereich des BM/s.V. verbleibt”.¹¹⁴ Und zwar, weil in diesem Fall sämtliche Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert würden, “somit aus Mitteln, die vom Bund lediglich vorschußweise zur Verfügung gestellt werden, letztlich aber durch die Arbeitslosenversicherungsbeiträge aufgebracht werden”.¹¹⁵ Eine Kompetenzverlagerung, so das Finanzministerium, “hätte hingegen die Notwendigkeit zur Folge, den Aufwand dieser Maßnahmen aus den diesem Ressort zur Verfügung stehenden budgetären Mitteln des Bundes zu decken”.¹¹⁶

Das Handelsministerium wie auch die Bundeswirtschaftskammer versuchten, allerdings ohne Erfolg, Ministerin Rehor zu bewegen, in der Frage der gesetzlichen Neuregelung der Ausländerbeschäftigung die Initiative zu ergreifen und dadurch die Einhaltung des Junktims von 1963 zu ermöglichen. Noch im Mai 1968 wies Handelsminister Mitterer in einer an das Sozialministerium gerichteten Stellungnahme zum zweiten Entwurf des Arbeitsmarktförderungsgesetzes¹¹⁷ darauf hin, dass “auf Grund des Ministerratsbeschlusses vom 15.9.1964 [...] das do. Bundesministerium beauftragt [wurde], den Entwurf eines Ausländerbeschäftigungsgesetzes auszuarbeiten und die Neuregelung der gesamten

113 Alle Zitate dieses Absatzes aus Schreiben des Präsidenten des Wirtschaftsbundes Ing. Rudolf Sallinger an Bundesminister für Finanzen Wolfgang Schmitz vom 2. November 1966 (Az. 460-GS/66); 1–2; in: Ebenda.

114 ÖStA/AdR, BMfF, AP 1134/66, pr. 10.11.1966, Kt. 262.

115 Ebenda.

116 Ebenda.

117 Am 5. April 1968 versandte das Sozialministerium einen zweiten Entwurf zur Stellungnahme, der nun den Titel “Arbeitsmarktförderungsgesetz” trug. Vgl. BMfsV Zl. III-31.192-12/1968, Arbeitsmarktförderungsgesetz, Aussendung zur Stellungnahme, 5.4.1968, in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431-4/68, GEZEI F-3m, GZ 105.215-4/68.

(!) Arbeitsmarktverwaltung vorzubereiten”.¹¹⁸ Der Handelsminister beklagte, dass “der Forderung nach Schaffung eines modernen Ausländerbeschäftigungsgesetzes als Junktim mit den übrigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen”¹¹⁹ nicht nachgekommen worden sei und “stellt[e] daher zur Erwägung, die Arbeiten an dem Entwurf eines Ausländerbeschäftigungsgesetzes zu intensivieren und zu beschleunigen, um dessen gleichzeitige Behandlung mit einem [...] Entwurf eines Arbeitsmarktförderungsgesetzes im Nationalrat zu ermöglichen”.¹²⁰

Diesem Wunsch entsprach Ministerin Rehor ebenso wenig wie dem Ansinnen, das vom Präsidium der Bundeswirtschaftskammer im Juni 1967 sowie vom Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer Sallinger im August desselben Jahres schriftlich an die Sozialministerin gerichtet wurde. Das Präsidium bat diese, der gesetzlichen Neuregelung der Ausländerbeschäftigung “besondere Aufmerksamkeit”¹²¹ zu schenken. Ministerin Rehor antwortete, dass sie sich “mit den zu Gebote stehenden Möglichkeiten bemühen”¹²² werde, dass aber “zwischen den Sozialpartnern [...] noch keine einheitliche Auffassung über bestimmte Grundsatzfragen in der Ausländerbeschäftigung erzielt werden konnte”.¹²³ Daraufhin wandte sich Präsident Sallinger erneut in einem Schreiben an Ministerin Rehor und erklärte, dass er eine “erhöhte Aktivität Deines Ressorts in dieser Angelegenheit für

118 Präsidium des BMfHGI ZI. 14.807 – Präs.II/68, Schreiben des Präsidiums des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie an das Bundesministerium für soziale Verwaltung vom 7.5.1968, 1; in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 208.254, GEZEI 25/68. Der Ministerrat hatte in seiner Sitzung am 15.9.1964 beschlossen, dass Minister Proksch Vorschläge über die aktive Arbeitsmarktpolitik und ein Ausländerbeschäftigungsgesetz unterbreiten sollte. Vgl. Kap. 3.5.

119 Präsidium des BMfHGI ZI. 14.807 – Präs.II/68, Schreiben des Präsidiums des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie an das Bundesministerium für soziale Verwaltung vom 7.5.1968, 14; in: Ebenda.

120 Präsidium des BMfHGI ZI. 14.807 – Präs.II/68, Schreiben des Präsidiums des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie an das Bundesministerium für soziale Verwaltung vom 7.5.1968, 2; in: Ebenda.

121 BWK Präs. 438/67/Dr.Re/My, Schreiben des Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer Ing. Rudolf Sallinger an die Bundesministerin für soziale Verwaltung Grete Rehor vom 6. Juni 1967, 2; in: ÖStA/AdR, BMfSV, GRZ 1.901/67, GZ III-54.991-14/1967.

122 Schreiben der Bundesministerin für soziale Verwaltung Grete Rehor an den Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer Ing. Rudolf Sallinger vom 26. Juni 1967, 2; in: Ebenda.

123 Schreiben der Bundesministerin für soziale Verwaltung Grete Rehor an den Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer Ing. Rudolf Sallinger vom 26. Juni 1967, 1; in: Ebenda.

dringend geboten“¹²⁴ halte. Die Sozialministerin sprach daraufhin nochmals von ihren Bemühungen und stellte klar: “Allerdings hängen diese Bemühungen davon ab, daß sich die Vertreter der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und des Österreichischen Gewerkschaftsbundes über die Grundsätze eines Ausländerbeschäftigungsgesetzes einigen und das Ergebnis sodann meinem Ministerium zwecks Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs bekanntgeben.”¹²⁵ Die Ministerin endete mit dem Hinweis, dass sie Vertreter der Bundeswirtschaftskammer und des Gewerkschaftsbundes “zu diesem Zweck [...] in Kürze zu einer Aussprache einladen”¹²⁶ werde.

Das Junktim beschäftigte auch den Ausschuss II des Beirats für Arbeitsmarktpolitik. In der Sitzung vom 11. Oktober 1967 erklärte dessen Vorsitzender, dass “die Interessensvertretungen [...] neuerdings zur Erstattung von Vorschlägen aufgefordert werden”.¹²⁷ Diese Aussage motivierte Edmée Carmine als Vertreterin des Handelsministeriums zu der Frage, “wann das Sozialministerium die Zentralstellen mit der Angelegenheit zu befassen bedenke [sic]”, da das Gesetz über die Arbeitsmarktförderung bereits behandelt und “die Stellungnahme zu diesem Gesetz [...] aber von der gleichzeitigen Endbegutachtung [...] eines Ausländerbeschäftigungsgesetzes abhängig gemacht”¹²⁸ würde. Nachdem der Vorsitzende diese Frage nicht beantworten konnte, fragte Frank, der Vertreter des Arbeiterkammertages, Edmée Carmine, “ob das Junktim die offizielle Stellungnahme des Ministeriums wäre”.¹²⁹ Sie bejahte diese Frage, und auch die Vertreter des Landwirtschaftsministeriums, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern und der Vertreter der Bundeswirtschaftskammer schlossen sich dieser Ansicht an.¹³⁰

Das Handelsministerium und die Bundeswirtschaftskammer beabsichtigten, durch ein Ausländerbeschäftigungsgesetz eine Liberalisierung des Arbeitsmarktes zu

124 Schreiben des Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer Ing. Rudolf Sallinger an die Bundesministerin für soziale Verwaltung Grete Rehor vom 3. August 1967, 1; in: ÖStA/AdR, BMfsV, GRZ 1.901/67, GZ III-78.197-12/1967.

125 Schreiben der Bundesministerin für soziale Verwaltung Grete Rehor an den Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer Ing. Rudolf Sallinger vom 20. September 1967, 1; in: Ebenda.

126 Schreiben der Bundesministerin für soziale Verwaltung Grete Rehor an den Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer Ing. Rudolf Sallinger vom 20. September 1967, 2; in: Ebenda.

127 ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 200.321/67, GEZEI 31, GZ 224.567-IV-31/67.

128 Ebenda.

129 Ebenda.

130 Vgl. ebenda.

erreichen, eine Absicht, die der Gewerkschaftsbund ablehnte und das Sozialministerium nicht teilte. In der ersten Sitzung des Ausschusses II des Beirats für Arbeitsmarktpolitik vom 14. Juni 1967 erklärte ein Vertreter des Gewerkschaftsbundes unumwunden: „Der ÖGB wird sich solange einer Liberalisierung des Arbeitsmarktes entgegenstellen, solange es nicht gelungen ist, den Arbeitsmarkt unter Kontrolle zu bringen.“¹³¹ Ein Vertreter des Handelsministeriums kritisierte in derselben Sitzung die „mangelnde Bereitschaft des BMfsV [...], einer größeren Liberalisierung auf dem Arbeitsmarkt zuzustimmen“.¹³² Obgleich sich in den Quellen keine direkten Hinweise auf die Haltung von Ministerin Rehor zur Frage der Liberalisierung finden, kann anhand der hier zitierten Quellen davon ausgegangen werden, dass auch sie wie ihr Vorgänger Minister Proksch keinen Entwurf für ein Ausländerbeschäftigungsgesetz vorgelegt hätte, der den Interessen des Gewerkschaftsbundes zuwidergelaufen wäre.¹³³ Wohl deshalb machte Ministerin Rehor auch die Arbeit ihres Ministeriums an einem Ausländerbeschäftigungsgesetz von einer entsprechenden Übereinkunft zwischen Bundeswirtschaftskammer und Gewerkschaftsbund abhängig und setzte sich damit durch. Die Sozialministerin ging also auf die vom Handelsministerium und von der Bundeswirtschaftskammer erhobene Forderung nicht ein, gleichzeitig eine Vorlage zu einem Arbeitsvermittlungsgesetz und einer Vorlage zu einem Ausländerbeschäftigungsgesetz auszuarbeiten. So sehr das Junktim auch beschworen wurde, es blieb für den Abschluss des Arbeitsmarktförderungsgesetzes bedeutungslos.

131 ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 200.321/67, GEZEI 31, GZ 216.075-IV-31/67. Was konkret mit dem Wunsch gemeint war, „den Arbeitsmarkt unter Kontrolle zu bringen“, konnte nicht hinreichend geklärt werden. Möglicherweise bezog sich der Vertreter des Gewerkschaftsbundes aber auf die zu diesem Zeitpunkt bereits als Problem wahrgenommene sogenannte Touristenbeschäftigung. Dabei handelte es sich um eine illegale Beschäftigungsform ausländischer Arbeitskräfte. Vgl. Wollner, „Die Reform“, 120.

132 ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 200.321/67, GEZEI 31, GZ 216.075-IV-31/67.

133 Vgl. Wollner, „Die Reform“, 39. Dieser Hinweis stammt von Prof. E. Tálos. Vgl. auch Kap. 3.5.2.

4.3 “Mußte selbst im Schoße der Regierung durch den Einspruch der Unternehmervvertreter die Materie zurückgestellt werden:”¹³⁴ Die Gesetzesentwürfe der Sozialministerin Rehor

4.3.1 Der Entwurf vom Juni 1967

Am 26. Juni 1967 wurde der Entwurf “eines Bundesgesetzes betreffend die Arbeitsmarktverwaltung”¹³⁵ an die “in Betracht kommenden Bundesministerien”¹³⁶ gesendet. Im Begleitschreiben dazu heisst es, dass der “Gesetzesentwurf nunmehr im Herbst I. J. dem Ministerrat zugeleitet werden [wird], damit dieser über seine Vorlage an den Nationalrat beschließen kann”.¹³⁷ Außerdem wurden diese Ministerien zu einer Besprechung am 18. September 1967 eingeladen, damit sie “allfällige Wünsche”¹³⁸ bekanntgeben könnten. Während das erste Vorhaben gänzlich fehlschlug, weitete sich das zweite zu einer ganzen Reihe von interministeriellen Besprechungen aus, die erst im November 1967 abgeschlossen wurden. Aber auch dann waren keineswegs alle “allfälligen Wünsche” zufriedengestellt. Insbesondere das Handels- und das Finanzministerium beharrten auf weitreichenden Änderungen, die sie während der interministeriellen Besprechungen formulierten. Demgegenüber stellte die Arbeiterkammer dem Entwurf — ausgenommen die Organisationsbestimmungen — ein vergleichsweise gutes Zeugnis aus.¹³⁹

Der Entwurf zählte zu den Aufgaben der Arbeitsmarktverwaltung, dass sie “zur Erreichung und Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung sowie zur Verhütung von Arbeitslosigkeit beizutragen”¹⁴⁰ habe. Ebendies hatte auch der Entwurf von 1966

134 Sten. Prot., 122. Sitzung, XI. GP., 10., 11. und 12.12.1968, 10282.

135 E1966(V), Titel.

136 BMfsV Zl. III-57.469-12/1967, “Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Arbeitsmarktverwaltung”, 26.6.1967, in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 108.626-4/67, GEZEI F-3/m, GZ 108.626-4/67.

137 BMfsV Zl. III-57.469-12/1967, “Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Arbeitsmarktverwaltung”, 26.6.1967, 2; in: Ebenda.

138 Ebenda.

139 AK, *Jahrbuch 1967*, 167–168.

140 E1967(V), § 2, Abs. 2, lit. d.

vorgesehen.¹⁴¹ Die Sicherung der Vollbeschäftigung als Aufgabe der Arbeitsmarktverwaltung war offenkundig, jedenfalls seit 1967, außer Streit gestellt.

Die Definition von Arbeitsvermittlung¹⁴² entsprach sinngemäß jener, die von den Funktionärinnen und Funktionären des ÖAAB entwickelt worden war.¹⁴³

Aufgenommen wurde zudem die Definition von “unentgeltlich”, die der Entwurf von 1966 gegeben hatte,¹⁴⁴ nämlich “nicht auf Gewinn gerichtet [...] und ohne Spesenersatz.”¹⁴⁵

Die Bestimmungen zur unentgeltlichen Vermittlung wurden entscheidend gelockert. Nach Anhörung des Beirats für Arbeitsmarktpolitik war das Sozialministerium nun verpflichtet, eine Bewilligung zur Praktizierung der unentgeltlichen Arbeitsvermittlung zu gewähren, sofern die übrigen Bedingungen gegeben waren. Diese entsprachen sinngemäß jenen des Entwurfs von 1966.¹⁴⁶ “Das Bundesministerium für soziale Verwaltung hat auf Antrag anderen als den im § 13 genannten Einrichtungen die Bewilligung zur Ausübung der unentgeltlichen Arbeitsvermittlung zu erteilen, wenn [...]”.¹⁴⁷

Die Bestimmungen zur entgeltlichen Arbeitsvermittlung stimmten mit jenen überein, die auch die sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler geplant hatten.¹⁴⁸ Zudem wurden noch weitere Bedingungen für Gewährung einer Bewilligung der entgeltlichen Vermittlung genannt.¹⁴⁹

Die Zielgruppe, die der Entwurf vom Juni 1967 für die mobilitätsfördernden Maßnahmen vorsah, bestand ua aus Arbeitssuchenden, sowie Personen, die von Umstellungsmaßnahmen betroffen oder in “in nächster Zeit aller Wahrscheinlichkeit nach betroffen”¹⁵⁰ sein würden, und Personen, deren weitere “Verwendung durch die technische Entwicklung gefährdet ist”.¹⁵¹ Entfallen war, im Vergleich zum Entwurf der sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler, beim letzten Punkt als

141 Vgl. E1966(V), § 1.

142 Vgl. E1967(V), § 10, Abs. 1.

143 Vgl. E1964(V)1, § 32, Abs. 1.

144 Vgl. E1966(V), § 3, Abs. 2.

145 E1967(V), § 10, Abs. 2.

146 Vgl. E1966(V), § 12.

147 Ebenda, § 18, Abs. 1. In § 13 werden die Arbeitsämter als Träger genannt.

148 Vgl. E1966(V), § 13.

149 Vgl. E1967(V), § 18, Abs. 2.

150 Ebenda, § 20, Abs. 2, lit. b.

151 Ebenda, § 20, Abs. 2, lit. d.

Grund die "wirtschaftliche Entwicklung".¹⁵² Vermutlich wollte Sozialministerin Rehor ausschließen, dass im Falle eines Konjunkturrückgangs Beschäftigte um Beihilfen für eine Schulung ansuchten. Ebenso nicht aufgenommen worden war der Passus, der Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmern ermöglicht hätte, durch den Bezug einer Beihilfe ihre Beschäftigungssituation gegebenenfalls nach eigenen Vorstellungen zu verändern.¹⁵³

Wie erwähnt, integrierte Ministerin Rehor die Produktive Arbeitslosenfürsorge in der durch die vorangegangenen Entwürfe inhaltlich modifizierten Fassung, änderte diese erneut und verband sie mit den Bestimmungen zur Kurzarbeiterunterstützung¹⁵⁴ zur Paragraphengruppe "Beihilfen zum Ausgleich kurzfristiger Beschäftigungsschwankungen".¹⁵⁵ Abstand genommen wurde von der in den vorangegangenen Entwürfen verwendeten abstrakten und grundsätzlichen Formulierung "Arbeitsbeschaffung".¹⁵⁶ Diese wurde ersetzt durch die konkret gefasste "Schaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten".¹⁵⁷ Der neu gefasste Text lautete: "Zum Ausgleich kurzfristiger Beschäftigungsschwankungen können zur Sicherung von Arbeitsplätzen und zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten Beihilfen gewährt werden."¹⁵⁸

Das Ziel der Förderung entsprach jenem des Entwurfs von 1963. So waren "Arbeiten oder Arten von Arbeiten zu fördern, die geeignet sind, Arbeitslosigkeit zu verhüten oder zu verringern, und zwar durch Beschaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten".¹⁵⁹ Auch die Möglichkeit der Förderung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer¹⁶⁰ sowie der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber¹⁶¹ in der Bau- und Forstwirtschaft während der Wintermonate war im Entwurf integriert. Es entfielen

152 E1966(V), § 18, Abs. 2, lit. d.

153 Vgl. ebenda, § 18, Abs. 2, lit. c.

154 E1967(V), § 28, Abs. 1, lit. d.

155 Vgl. ebenda, §§ 28–35. Auf die in §§ 29–35 dargelegten Regelungen zur Ausgestaltung der finanziellen Bestimmungen der Beihilfen wird nicht eingegangen. Im Folgenden wird diese Paragraphengruppe gelegentlich durch Kurzfristige Beschäftigungsschwankungen verkürzt zitiert.

156 E1963(ALVG)1, § 1, lit. a; E1964(V)2, § 42, Abs. 1, lit. a; E1966(V), § 25, Abs. 1.

157 E1967(V), § 28, Abs. 1.

158 Ebenda.

159 E1967(V), § 28, Abs. 1, lit. a.

160 E1967(V), § 28, Abs. 1, lit. c.

161 E1967(V), § 28, Abs. 1, lit. b.

allerdings die bisher vorgesehenen Beihilfen¹⁶² für Tätigkeiten, welche die Umsetzung von Bauvorhaben während des Winters erleichtern sollten. An diese Stelle trat die Bestimmung über die Kurzarbeiterunterstützung. In den bisherigen Entwürfen hatten zur Zielgruppe — abgesehen von Arbeitslosen — ganz allgemein von Arbeitslosigkeit¹⁶³ oder von in absehbarer Zeit von Arbeitslosigkeit¹⁶⁴ bedrohte Arbeitskräfte gezählt. Diese Gruppe beschränkt der Entwurf auf “in nächster Zeit aller Wahrscheinlichkeit nach infolge einer Betriebsumstellung, -einschränkung oder -umstellung betroffene Arbeitskräfte”.¹⁶⁵ Arbeitslose zählten gleichermaßen zur Zielgruppe.

Die entscheidenden Unterschiede zwischen den Bestimmungen der Produktiven Arbeitslosenfürsorge und der erweiterten Regelung im Paragraphenkomplex Kurzfristige Beschäftigungsschwankungen nennen die Erläuternden Bemerkungen des Entwurfs. Zum einen war der förderbare Personenkreis um die von betrieblichen Änderungen betroffenen Personen erweitert worden. Zum anderen konnten nun “ganze Arten von Arbeiten, z. B. der Wohnungsbau, gefördert werden”.¹⁶⁶ Das Handelsministerium interpretierte die Änderungen als Förderungen der Betriebe.¹⁶⁷

Ministerin Rehor hatte auch den zweiten Maßnahmenkomplex, der Beschäftigungsförderung vorsah, in ihren Entwurf aufgenommen.¹⁶⁸ Dieser Entwurf hielt am bisherigen Ziel der Beihilfenvergabe fest, nämlich Arbeitsplätze zu schaffen. Er begrenzte aber die Reichweite der Förderungen durch die Definition der Umstände, die Gebiete förderungswürdig werden ließen. In den Entwürfen von 1963¹⁶⁹ und 1966¹⁷⁰ war vorgesehen gewesen, dass für Gebiete mit Unterbeschäftigung oder drohender Arbeitslosigkeit Beihilfen zur Schaffung von

162 Vgl. E1963(ALVG)2, § 1, lit. d; E1964(ALVG)2, § 42, Abs. 1, lit. d; E1966(V), § 25, Abs. 1, lit. d.

163 Vgl. E1963(ALVG)1, § 1, lit. a; E1966(V), § 25, Abs. 1, lit. a.

164 Vgl. E1964(V)2, § 42, Abs. 1, lit. a.

165 E1967(V), § 28, Abs. 1, lit. a.

166 E1967(V)a, 19.

167 Vgl. Sektion IV, Abt. 31 im BMfHGI, Information für den Herrn Bundesminister, 6.9.1968, 7; in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 205.412/68, GZ 32, GZ 218.956-IV/32/68.

168 Ebenda, §§ 36–41. Auf die in §§ 37–41 dargelegten Regelungen zur Ausgestaltung der finanziellen Bestimmungen der Beihilfen wird nicht eingegangen.

169 Vgl. E1963(ALVG)2, § 1, lit. a.

170 Vgl. E1966(V), § 25, Abs. 1, lit. a.

Arbeitsplätzen gewährt werden konnten.¹⁷¹ Nun hatte die Unterbeschäftigung länger anzudauern. Die Bedrohung durch Arbeitslosigkeit wurde spezifiziert und zwar in zeitlicher wie auch in qualitativer Hinsicht. Die Bedrohung hatte “in nächster Zeit”¹⁷² stattzufinden und die Arbeitslosigkeit hatte “strukturell”¹⁷³ zu sein. Diese “strukturelle Arbeitslosigkeit” wurde definiert als eine, die “infolge einer Betriebseinstellung, -einschränkung oder -umstellung”¹⁷⁴ auftrat.

Wurden die Möglichkeiten eingeschränkt, in bestimmten Gebieten die Errichtung von Arbeitsplätzen zu fördern, fand gleichzeitig eine Ausweitung des Förderungswesens statt, da nun auch “Produktionszweige”¹⁷⁵ als Bezugspunkt galten. Der Titel der Bestimmungen lautet: “Beihilfen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in Gebieten und in Produktionszweigen, in denen nicht nur kurzfristige Unterbeschäftigung besteht oder die in nächster Zeit von struktureller Arbeitslosigkeit bedroht werden”.¹⁷⁶ Die Bestimmungen selbst sahen folgendes vor: “Zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in Gebieten und Produktionszweigen, in denen nicht nur kurzfristige Unterbeschäftigung besteht oder die in nächster Zeit aller Wahrscheinlichkeit nach infolge einer Betriebseinstellung, -einschränkung oder -umstellung von Arbeitslosigkeit bedroht werden, können zum Zwecke der Verhütung oder Verringerung von Arbeitslosigkeit Beihilfen gewährt werden.”¹⁷⁷

Von den “Sondermaßnahmen in Zeiten erheblicher Arbeitslosigkeit”¹⁷⁸ übernahm der Entwurf von 1967 lediglich die Zuweisungsbestimmung, die abgeändert wurde. Die bisher geplante Meldepflicht über offene Arbeitsplätze entfiel. Das Sozialministerium konnte “in Zeiten erheblicher allgemeiner Arbeitslosigkeit allgemein oder [...] in einzelnen Bundesländern für diese nach Anhörung des Beirates für Arbeitsmarktpolitik durch Verordnung bestimmen, daß Dienstgeber bei

171 Der Entwurf von 1964 hatte aufgrund der Zugeständnisse an die Bundeswirtschaftskammer nur von “Gebieten mit Unterbeschäftigung und zur Erleichterung betrieblicher Umstellung gesprochen.” E1964(V)2, § 43, Abs. 1, lit. a.

172 E1967(V), Titel zu § 36.

173 Ebenda.

174 Ebenda, § 36, Abs. 1.

175 Ebenda.

176 Ebenda, Titel zu § 36. Im Folgenden wird diese Paragraphengruppe gelegentlich durch Strukturelle Arbeitslosigkeit verkürzt zitiert.

177 Ebenda, § 36, Abs. 1.

178 Ebenda, Titel zu § 42.

Arbeiten, die zur Gänze oder überwiegend mit öffentlichen Mitteln ausgeführt werden, Arbeitsplätze, die hiedurch geschaffen wurden, mit von den Arbeitsämtern zugewiesenen Arbeitskräften zu besetzen haben”.¹⁷⁹

Der Entwurf sah auch Mitkompetenzen bei der Vergabe sämtlicher Förderungen für das Finanzministerium sowie bei den Regelungen zur Kurzarbeiterunterstützung für das Handelsministerium vor.¹⁸⁰

Für die Finanzierung sah Ministerin Rehor dann Bundesmittel vor, wenn die Beträge aus der Arbeitslosenversicherung nicht ausreichen sollten. “Sollten jedoch die laufenden Einnahmen der Arbeitslosenversicherung nicht ausreichen, so sind Mittel des Reservefonds¹⁸¹ mit der Maßgabe heranzuziehen, daß der Bund die Hälfte des Betrages zuzuschießen hat, der aus dem Reservefonds zu entnehmen wäre. Die Mittel des Reservefonds dürfen in einem solchen Fall jedoch nur so weit herangezogen werden, als diese die Höhe der durchschnittlichen jährlichen Einnahmen an Arbeitslosenversicherungsbeträgen in den letzten fünf Jahren übersteigen. Sofern diese Mittel nicht ausreichen, wäre der Mehrbetrag ebenfalls vom Bund zu bestreiten.”¹⁸²

Das Konzept der “Organisation der Arbeitsmarktverwaltung”¹⁸³ im Entwurf von 1967 unterschied sich von dem, das die Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB 1964 vorgelegt hatten, unter ihnen Grete Rehor 1964.¹⁸⁴ Sie sahen nämlich keine Bestimmungen zum Direktor des Landesarbeitsamtes sowie zum Leiter des Arbeitsamtes vor. Vom Behördencharakter der Ämter wurde also ausgegangen. Weiters wurden auch Vertreter der Gebietskörperschaften in den Beirat und die Landes- und Bezirkskommissionen einbezogen. Deutlich eingeschränkt wurde das Aufgabenspektrum der geplanten Landes- und Bezirkskommissionen. So entfiel für die geplanten Landeskommisionen das Anhörungsrecht in sämtlichen Personalangelegenheiten und das Vorschlagsrecht für die Ernennung und

179 Ebenda, § 42, Abs. 2. Die “erhebliche Arbeitslosigkeit” wurde genau definiert. Auf diese Definition wird hier nicht näher eingegangen.

180 Vgl. ebenda, § 71, Abs. 2.

181 Der Reservefonds war im Arbeitslosenversicherungsgesetz gesetzlich grundgelegt. Eingezahlt wurden darin die Überschüsse aus den Arbeitslosenversicherungsbeträgen. Vgl. BGBl. 199/1958, § 64.

182 E1967(V)a, 24.

183 Ebenda, Titel unter “Abschnitt VII”.

184 Vgl. E1964(V)1, §§ 1–30.

Abberufung des Direktors des Landesarbeitsamtes und des Leiters des Arbeitsamtes, das 1964 den Verwaltungskommissionen zugestanden hatte.¹⁸⁵

Der Entwurf sah auf Bundesebene vor, den bereits beim Sozialministerium bestehenden Beirat für Arbeitsmarktpolitik in die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung auf Bundesebene einzugliedern.¹⁸⁶ Der Beirat hatte das Sozialministerium bei “der zu verfolgenden Arbeitsmarktpolitik” zu beraten und war “in allen Angelegenheiten zu hören, wo dies gesetzliche Vorschriften vorsehen”.¹⁸⁷ Bei den Landesarbeitsämtern sollten Landeskommisionen errichtet werden,¹⁸⁸ die sich aus je sechs Vertretern der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zusammensetzten und von den zuständigen Interessensvertretungen vorgeschlagen und vom Sozialministerium bestellt wurden.¹⁸⁹ Weiters gehörten der Landeskommision zwei Vertreter der Gebietskörperschaften an,¹⁹⁰ die “vom Landeshauptmann”¹⁹¹ vorgeschlagen wurden. Die Landeskommisionen sollten an einer Reihe von explizit genannten Aufgaben mitwirken und darüber hinaus jene erfüllen, die das Arbeitslosenversicherungsgesetz von 1958 vorsah.¹⁹² Die Bestimmungen zum Vorschlags- und Ernennungsprozedere für den Vorsitzenden der Landeskommisson,¹⁹³ zur Aussetzung der Beschlüsse der Landeskommision¹⁹⁴ sowie zum Aufsichtsrecht¹⁹⁵ entsprachen im wesentlichen jenen des Entwurfs der Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB sowie jenen des Entwurfs von 1950. Analog zu den Regelungen für die Landeskommisionen waren die für die Bezirkskommisionen der Arbeitsämter.¹⁹⁶

Während die Arbeiterkammer 1964 weder den Entwurf der Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB noch den des Sozialministeriums in ihrem Jahrbuch erwähnt hatte, kritisierte sie den Entwurf von 1967, da er aus ihrer Sicht den Interessens-

185 Vgl. ebenda, § 6, Abs. 3.

186 Vgl. E1967(V), § 49, Abs. 1. Vgl. auch AK, *Jahrbuch* 1969, 167.

187 Vgl. ebenda, § 49, Abs. 2.

188 Vgl. ebenda, § 52, Abs. 1.

189 Vgl. ebenda, § 52, Abs. 3.

190 Vgl. ebenda.

191 Ebenda, § 52, Abs. 5.

192 Vgl. ebenda, § 52, Abs. 2.

193 Vgl. ebenda, § 53. Vgl. dazu E1964(V)1, § 11, Abs. 1 und E1950(O)a, § 10, Abs. 1.

194 Vgl. ebenda, § 54, Abs. 6. Vgl. dazu E1964(V)1, § 13, Abs. 2 und E1950(O)a, § 18, Abs. 2.

195 Vgl. ebenda, § 58. Vgl. dazu E1964(V)1, § 23 und E1950(O)a, § 29.

196 Vgl. ebenda, §§ 55–57.

vertretungen zu wenig Möglichkeiten zur Beteiligung bot, und plädierte deshalb für eine "Selbstverwaltung".¹⁹⁷ Vermutlich war die Arbeiterkammer zu diesem Zeitpunkt von ihrem Bestreben, paritätisch besetzte Gremien auf Bundes-, Landes- und Bezirksebene zu errichten, abgerückt und hatte sich den Wünschen der Gewerkschaft nach einem Selbstverwaltungsmodell für die Organisation der Arbeitsmarktwirtschaft nach einem Selbstverwaltungsmodell für die Organisation der Arbeitsmarktwirtschaft angeschlossen.

Die Bundeswirtschaftskammer sprach zwar von einer "brauchbaren Diskussionsgrundlage", erklärte aber im selben Atemzug, dass der Entwurf "doch in einigen wesentlichen Punkten erheblich den Vorstellungen der gewerblichen Wirtschaft [widerspricht]".¹⁹⁸ Dazu zählten "die Einführung eines staatlichen Monopols" bei der Arbeitsvermittlung, die "weitgehend wirtschaftspolitischen Maßnahmen" sowie die "Zwangsvermittlung in Zeiten erheblicher Arbeitslosigkeit".¹⁹⁹

4.3.2 Die interministeriellen Besprechungen vom Herbst 1967

Noch bevor die interministeriellen Besprechungen am 18. September 1967 begannen, übten das Handels- und das Finanzministerium am Entwurf Kritik. Das Handelsministerium beklagte, dass Regelungen für ein Ausländerbeschäftigungsgesetz²⁰⁰ fehlen würden. Abgelehnt wurde das "staatliche Monopol für die Arbeitsvermittlung" sowie die "vorgesehene Form der Beihilfenregelung".²⁰¹

197 AK, *Jahrbuch 1967*, 168.

198 BWK, *Jahresbericht 1967*, 92.

199 *Ebenda*, 92–93.

200 Vgl. Präsidium des BMfHGI Zl. 20.293 –Präs.II/67, Information für den Herrn Vizekanzler, 21.9.1967, 1; in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 205. 421/68, GEZEI 32, GZ 218.956-IV/32/68. Das Thema Ausländerbeschäftigungsgesetz wurde in den interministeriellen Besprechungen nicht eingehend behandelt. In der ersten Sitzung am 18. September 1967 sprach es ein Vertreter des Handelsministeriums an. Daraufhin erklärte ein Vertreter des Sozialministeriums — wie bereits in Kapitel 4.2.2 dargestellt —, dass das Sozialministerium erst dann ein Ausländerbeschäftigungsgesetz erstellen könne, wenn sich die Interessensvertreter über die wesentlichen Grundzüge eines solchen Gesetzes geeinigt hätten. Vgl. BMfsV Zl. III-81.401-12/67, 18.9.1967, 3; in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431-4/68, GEZEI F-3/m, GZ 104.431-4/68.

201 Präsidium des BMfHGI Zl. 20.293 –Präs.II/67, Information für den Herrn Vizekanzler, 21.9.1967, 1; in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 205. 421/68, GEZEI 32, GZ 218.956-IV/32/68.

Das Finanzministerium ging in seinen Berechnungen davon aus, dass die kalkulierten Mittel für die geplanten Regelungen nicht ausreichen würden, und zog den Schluss, dass Fehlbeträge “die echten Budgetmittel des Bundes treffen würden”²⁰² — ein Umstand, den das Finanzministerium, wie bereits gezeigt, keinesfalls zu akzeptieren bereit war. Zweitens war das Finanzministerium überzeugt, dass der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes nach wie vor zweifelte, ob “die Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik noch als Maßnahmen der Arbeitslosenversicherung angesehen werden können”.²⁰³

An den interministeriellen Besprechungen²⁰⁴ nahmen eine Vertreterin sowie mehrere Vertreter des Handelsministeriums, Vertreter des Finanz- und des Landwirtschaftsministeriums, des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes, ebenso ein Vertreter der “Verbindungsstelle der Bundesländer”²⁰⁵ und je ein Vertreter des Amtes der Landesregierungen für Wien, Steiermark, Tirol und Salzburg²⁰⁶ teil. Den Vorsitz führte die Sozialministerin.

Drei wesentliche Themen, das der Organisation, das der Kompetenzen und das der verfassungsrechtlichen Fragen, wurden auf Wunsch von Ministerin Rehor nicht behandelt. Das Protokoll der Debatte vom 30. Oktober 1967 hält fest: “Die Frau Bundesminister bemerkte hiezu, daß die Frage der Kompetenz vorläufig ausgeklammert und später behandelt werden sollte.”²⁰⁷ Die Sozialministerin stellte bereits in der ersten Besprechung klar, dass “sich die verfassungsrechtlichen

202 ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 108.626-4/67, GEZEI F-3/m, GZ 108.626-4/67.

203 Ebenda.

204 BMfsV ZI. AV. III-81.401-12/1967, 18.9.1967; BMfsV ZI. AV. III-85.586-12/1967, 28.9.1967; BMfsV ZI. AV. III-91.692-12/1967, 12.10.1967; BMfsV ZI. AV. III-108.053-12/1967, 30.10.1967; BMfsV ZI. III-109.930-12/1967, 17.11.1967; sämtliche in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431-4/68, GEZEI F-3/m, GZ 104.431-4/68.

205 Der Vertreter der “Verbindungsstelle der Bundesländer” nahm an den Sitzungen vom 18.9.1967 und 12.10.1967 teil. Vgl. BMfsV ZI. III-81.401-12/1967, 18.9.1967, 1; und BMfsV ZI. AV. III-91.692-12/1967, 12.10.1967, 1; beide in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431/4/1968, GEZEI F-3/m, GZ 104.431/4/1968. Er war mit der Frage des Geltungsbereiches für die Arbeitskräfte aus der Land- und Forstwirtschaft befasst.

206 Die einzelnen Vertreter der Landesregierungen nahmen in unregelmäßiger Folge an den Besprechungen teil. Obgleich die Organisationsfrage nicht behandelt wurde, könnten sie auf Grund der geplanten Einbeziehung der Gebietskörperschaften in die Landeskommissionen und die Bezirkskommissionen hinzugezogen worden sein.

207 BMfsV ZI. AV. III-108.053-12/1967, 30.10.1967, 3; in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431/4/1968, GEZEI F-3/m, GZ 104.431/4/1968.

Fragen²⁰⁸ und die Frage der Organisation der Dienststellen der Arbeitsmarktverwaltung nicht dazu eignen, in diesem großen Kreis weiterbesprochen zu werden, sondern daß hiefür ein kleiner Arbeitskreis eingesetzt werden wird”.²⁰⁹ Auch die Frage der Finanzierung verschob die Ministerin auf einen “späteren Zeitpunkt”.²¹⁰

Vermutlich schloss Ministerin Rehor die umstrittensten Themen von der Debatte, in der wohl taktisch motivierten Hoffnung aus, auf halb informellem Wege rascher zu einer Einigung zu gelangen. Es erstaunt daher nicht, dass sich keine Zeugnisse zu dem oben zitierten geplanten “kleinen Arbeitskreis” finden ließen.

Der Vertreter des Finanzministeriums unterstrich, dass er der geplanten Regelung zur Finanzierung “nicht zustimmen”²¹¹ könnte, da diese zu einer “Belastung des Bundes”²¹² führen könnte. Unterstützt wurde er dabei durch den Vertreter des Handelsministeriums, der die Ansicht vertrat, dass “vor allem die Ausgaben auf dem sozialen Sektor nicht weiter erhöht werden”²¹³ sollten.

Seitens des Handelsministeriums wurde — mit Erfolg — auch die “ersatzlose Streichung”²¹⁴ der Bestimmung der “Sondermaßnahmen in Zeiten erheblicher Arbeitslosigkeit” gefordert. Sie entfiel im zweiten Entwurf der Ministerin Rehor vom 5. April 1968.²¹⁵ Bei der Paragraphengruppe Kurzfristige Beschäftigungsschwankungen forderte die Vertreterin des Handelsministeriums “eine Mitkompetenz”,²¹⁶ da es sich aus ihrer Sicht “um eine Förderung von Betrieben handle”.²¹⁷ Sofern die Beihilfen Förderungen im Bereich der Landwirtschaft betrafen, wünschte auch der Vertreter des Land- und Forstwirtschaftsministeriums Mitkompetenzen.²¹⁸ Bei der

208 Bezüglich der Frage, ob sich die Regelungen des Gesetzes auch auf die Vermittlung der Arbeitskräfte aus der Land- und Fortswirtschaft beziehen sollten, vgl. die entsprechenden Hinweise in der Einleitung.

209 BMfsV ZI. III-81.401-12/67, 18.9.1967, 4; in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431/4/1968, GEZEI F-3/m, GZ 104.431/4/1968.

210 Ebenda.

211 BMfsV ZI. III-81.401-12/67, 18.9.1967, 2; in: Ebenda.

212 Ebenda.

213 BMfsV ZI. III-81.401-12/67, 18.9.1967, 3; in: Ebenda.

214 BMfsV ZI. III-109.930-12/67, 17.11.1967, 3; in: Ebenda.

215 Vgl. E1968(V)1.

216 BMfsV ZI. AV. III-108.053-12/1967, 30.10.1967, 9; in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431/4/1968, GEZEI F-3/m, GZ 104.431-4/1968.

217 Ebenda.

218 Ebenda.

Paragraphengruppe Strukturelle Arbeitslosigkeit erklärte der Vertreter des Handelsministeriums, dass "es sich hier um eine grundsätzliche Frage kompetenzrechtlicher Art handle".²¹⁹ Dies deshalb, da ihm zufolge "in erster Linie" Betriebe gefördert werden sollten, und "für die Betriebsförderung sei das BM.f.H., G. u. I. allein zuständig".²²⁰ Aus diesem Grund forderte er auch bei diesen Bestimmungen Mitkompetenzen.²²¹ Laut dem Protokoll der Sitzung vom 17. November 1967 verlangte auch das Land- und Forstwirtschaftsministerium "eine Mitkompetenz bei verschiedenen Angelegenheiten".²²²

Die Frage der Vermittlungsbefugnis wurde eingehend diskutiert. Der Vertreterin des Handelsministeriums ging die Regelung der unentgeltlichen Vermittlung nicht weit genug, dergemäß das Sozialministerium verpflichtet war, unter den oben genannten Bedingungen Anträge zur Praktizierung der unentgeltlichen Arbeitsvermittlung zu genehmigen. Sie wies in der Besprechung am 28. September 1967 darauf hin, dass die "Frage der Regelung der unentgeltlichen Arbeitsvermittlung seit jeher in den einschlägigen Entwürfen der gravierendste Punkt war, über den keine Einigung bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt erzielt werden konnte".²²³ Das Landwirtschaftsministerium machte einen Vorschlag — aus seiner Sicht ein Kompromiss — dem gemäß "ex lege wenigstens den beruflichen Interessensvertretungen die unentgeltliche Vermittlung zustehen sollte".²²⁴

Am 17. November 1967 wurde die Frage der Definition von Arbeitsvermittlung thematisiert. Nun schlug die Vertreterin des Handelsministeriums eine Definition von Arbeitsvermittlung vor, in der die Möglichkeit zur entgeltlichen Vermittlung vorgesehen war, ohne dass diese Vermittlungstätigkeit als Arbeitsvermittlung galt: "Arbeitsvermittlung im Sinne des Abs. 1 liegt nicht vor, wenn sie gelegentlich und auf Einzelfälle beschränkt oder unentgeltlich und ohne sonstigen wirtschaftlichen Nutzen ausgeübt wird".²²⁵ Dies bedeutete, dass "eine Arbeitsvermittlung gelegentlich und auf Einzelfälle beschränkt aber entgeltlich ausgeübt werden kann".²²⁶ Die Definition

219 BMfsV Zl. AV. III-108.053-12/1967, 30.10.1967, 11; in: Ebenda.

220 Ebenda.

221 Vgl. ebenda.

222 BMfsV Zl. III-109.930, 17.11.1967, 2; in: Ebenda.

223 BMfsV Zl. AV. III-85.586-12/1967, 28.9.1967, 6; in: Ebenda.

224 Ebenda.

225 BMfsV Zl. III-109.930, 17.11.1967, 6; in: Ebenda.

226 BMfsV Zl. III-109.930, 17.11.1967, 7; in: Ebenda.

des Entwurf von 1967 schloss die Möglichkeit zur entgeltlichen Arbeitsvermittlung aus, sofern es sich nicht um die Vermittlung von Künstlern handelte, lag sie doch “dann nicht vor, wenn die Arbeitsvermittlung nur gelegentlich, unentgeltlich und auf Einzelfälle beschränkt ausgeübt wird”.²²⁷ Die Vertreterin des Handelsministeriums betonte, dass die vorgeschlagene Definition “in Übereinstimmung mit dem Verfassungsgerichtshofserkenntnis Slg. 2620/1953 formuliert worden”²²⁸ war.

Zum Verständnis der Auffassung des Handelsministeriums wird auf den Passus über die unentgeltliche Arbeitsvermittlung der “Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung”²²⁹ vom 26. November 1935 an dieser Stelle kurz eingegangen. Dies geschah deshalb, weil der Verfassungsgerichtshof 1953 durch das Erkenntnis 2620²³⁰ die in der Durchführungsverordnung niedergelegten Vorschriften über das Verbot der unentgeltlichen Arbeitsvermittlung aufgehoben hatte.²³¹ Laut dem Gesetz über Arbeitsvermittlung vom 5. November 1935, dessen Ziel in der “weiteren Sicherung eines geordneten Arbeitseinsatzes bestand”,²³² konnte damals der Präsident der Reichsanstalt in Deutschland “mit Zustimmung des Reichsarbeitsministers und der sonst beteiligten Reichsminister Einrichtungen außerhalb der Reichsanstalt mit der nichtgewerbsmäßigen Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung beauftragen”.²³³ Diese Vorschrift war durch die Durchführungsverordnung vom 26. November 1935 geändert worden. “Die nichtgewerbsmäßige Arbeitsvermittlung, Berufsberatung oder Lehrstellenvermittlung ist mit Ablauf des 31. März 1936 einzustellen.”²³⁴ Der Verfassungsgerichtshof stellte am 17. Dezember 1953 im Erkenntnis 2620 fest: “Die Vorschriften über das Verbot nichtgewerbsmäßiger Stellenvermittlung im Gesetz über Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung vom 5. November 1935, DRGBI. I S. 1281, sind

227 BMfsV ZI. III-109.930, 17.11.1967, 6; in: Ebenda.

228 BMfsV ZI. III-109.930, 17.11.1967, 7; in: Ebenda.

229 RGBI. 129/1935.

230 Vgl. Clark, “Nichtgewerbliche Arbeitsvermittlungseinrichtungen”, 47.

231 Vgl. Erkenntnis des VGH vom 17.12.1953, Nr. 2620, B110/53, 524.

232 RGBI. 129/1935. Für die unterschiedlichen Gesetze und Regelungen zum “Arbeitseinsatz” vgl. Broszat, *Der Staat Hitlers*, 204–207.

233 RGBI. 121/1935, § 1, Abs. 2.

234 RGBI. 129/1935, § 1, Abs. 1.

aufgehoben.“²³⁵ Der Verfassungsgerichtshof begründete seine Entscheidung mit dem Umstand, dass “die österreichische Gesetzgebung [...] sämtliche ehemaligen deutschen Rechtsvorschriften zur Regelung eines ‘geordneten Arbeitseinsatzes’ als aufgehoben erklärt [hat], weil sie typischem nationalsozialistischem Gedankengut entnommen waren”.²³⁶

Das Finanzministerium teilte die Auffassung des Handelsministeriums nicht, der zufolge die vom Handelsministerium vorgeschlagene Definition mit dem Verfassungsgerichtshofserkenntnis von 1953 übereinstimmte.²³⁷ Als Begründung wurde angeführt, dass das Erkenntnis “niemals im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wurde [und so] Relevanz [...] nur für den konkreten Fall²³⁸ [behielt], für den es seinerzeit erlassen wurde”.²³⁹ Tatsächlich verfügte der Verfassungsgerichtshof keine Kundmachung im Bundesgesetzblatt.²⁴⁰ Obgleich sich das Handelsministerium mit seiner Definition, was außerhalb der Arbeitsvermittlung liege, nicht durchsetzen konnte,²⁴¹ führte seine Kritik doch dazu, dass Ministerin Rehor in ihrem Entwurf vom April 1968 die Bestimmungen zur entgeltlichen Vermittlung lockerte.

Die zitierten Protokolle des Sozialministeriums über die interministeriellen Besprechungen geben Aufschluss, in welcher Weise die Interessensvertretungen in den Diskussionsprozess über den Entwurf von 1967 eingebunden waren. Offenkundig wurden im Sozialministerium mit den Interessensvertretungen

235 Erkenntnis des VGH vom 17.12.1953, Nr. 2620, B110/1953, 524.

236 Erkenntnis des VGH vom 17.12.1953, Nr. 2620, B110/53, 524.

237 Vgl. ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431/4/68, GEZEI F-3/m, GZ 104.887-4/68.

238 Es handelte sich um die “Arbeitsvermittlungstätigkeit des sog. Genver Vereins.” ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431/4/68, GEZEI F-3/m, GZ 104.887-4/68. Der “Internationale Genver Verband” bezeichnete einen “Verein der Hotel-, Restaurant- und Kaffeehausangestellten Österreichs”. Vgl. Erkenntnis des VGH vom 17.12.1953, Nr. 2620, B110/53, 524.

239 Ebenda. Die Vorschriften über die entgeltliche Arbeitsvermittlung gemäß dem NS-Gesetz über Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung vom 5. November 1935 blieben in Kraft. Vgl. VGH, Erkenntnis vom 15. Dezember 1955, Typoskript, 10.

240 Während im Erkenntnis vom 18. Dezember 1959 vor den Entscheidungsgründen der Hinweis über die Verpflichtung des BMfSV zur Kundmachung im Bundesgesetzblatt steht, fehlt dieser Hinweis im Erkenntnis vom 17. Dezember 1953. Da zwischen der Abfassung der beiden Erkenntnisse lediglich sechs Jahre liegen, gehe ich davon aus, dass die Konvention, wie eine Kundmachung zu verfügen sei, dieselbe war.

241 Vgl. Sektion IV, Abt. 31 im BMfHGI, Information für den Herrn Bundesminister, 6.9.1968, 4; in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 205.412/68, GEZEI 32, GZ 218.956-IV/32/68.

Gespräche geführt²⁴² und die Ergebnisse dieser Gespräche in den Besprechungen vom federführenden Vertreter des Sozialministeriums den Vertretern der anderen Ministerien zur Kenntnis gebracht.²⁴³ So heißt es im Protokoll vom 12. Oktober 1967: Zur Frage der mobilitätsfördernden Maßnahmen “wurden von Min. Rat Schellenbacher die auf Grund der Besprechungen mit den Interessensvertretungen vorgenommenen Änderungen bekanntgegeben”.²⁴⁴ Ebenso wurden Fragen an die Interessensvertretungen weitergeleitet. “Über Weisung der Frau Bundesminister wird diese Frage mit den Vertretern der Interessensvertretungen besprochen werden.”²⁴⁵

Eine dieser Fragen — deren Behandlung hier exemplarisch dargestellt wird — betraf die Schulungseinrichtungen. Diese Frage war seit den ersten Bestrebungen, eine neue gesetzliche Grundlage zur Regelung der Arbeitsvermittlung und zur Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter zu schaffen, ein zwar randständiges, aber umstrittenes Thema. In der interministeriellen Besprechung am 30. Oktober erläuterte der Vertreter des Sozialministeriums die unterschiedlichen Positionen der Interessensvertretungen zu dieser Frage. Der Vertreter des Österreichischen Arbeiterkammertages hatte vorgeschlagen, so der Protokollant, dass “von der Arbeitsmarktverwaltung geeignete Einrichtungen und Betriebe [...] mit der Durchführung der Maßnahmen [der Schulungsmaßnahmen,] [...] betraut werden

242 Der Tätigkeitbericht des ÖGB führte dazu aus, dass “im Herbst 1967 im Sozialministerium mehrere Gespräche statt[fanden], an denen Vertreter der Interessensvertretungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie des Ministeriums teilnahmen.” ÖGB, *Tätigkeitsbericht 1967*, I/63.

243 Vgl. BMfsV Zl. III-81.401-12/1967, 18.9.1967, 5–6 (Rechenschaftspflicht über die Entwicklung des Arbeitsmarktes durch die Arbeits- und Landesarbeitsämter); 8 (Vermittlungsbefugnis), in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431/4/1968, GEZEI F-3/m, GZ 104.431/4/1968. — BMfsV Zl. III-85.586-12/1967, 28.9.1967, 4 (Unterlagen für die Arbeitsvermittlung); 5–6 (Praxis der Arbeitsvermittlung), in: Ebenda. — BMfsV Zl. AV. III-91.692-12/1969, 12.10.1967, 2 (mobilitätsfördernden Maßnahmen), in: Ebenda. — BMfsV Zl. AV. III-108.053-12/1967, 30.10.1967, 8 (Beihilfen zu den mobilitätsfördernden Maßnahmen), in: Ebenda. — BMfsV Zl. III-109.930-12/1967, 17.11.1967, 10–11 und 14 (mobilitätsfördernde Maßnahmen allgemein), in: Ebenda.

244 BMfsV Zl. AV. III-91.692-12/1969, 12.10.1967, 2; in: Ebenda. Ferdinand Schellenbacher war zu diesem Zeitpunkt Stellvertretender Sektionschef der Sektion III (Sozialpolitik) im Sozialministerium. Vgl. *Amtskalender 1967*, BMfsV, 38.

245 BMfsV Zl. AV. III-108.053-12/1967, 30.10.1967, 4; in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431/4/1968, GEZEI F-3/m, GZ 104.431/4/1968.

können”.²⁴⁶ Der Vertreter der Bundeswirtschaftskammer war laut Protokoll der Ansicht, dass “die Durchführung der Maßnahmen [...] der Arbeitsmarktverwaltung [obliegt]. Sie hat sich hierfür bestehender geeigneter Betriebe und Einrichtungen zu bedienen. Dort, wo solche Betriebe und Einrichtungen nicht bestehen, kann sie eigene Einrichtungen schaffen.”²⁴⁷ Vermutlich weil die Vertreterin des Handelsministeriums befürchtete, damit die Auslastung des Wirtschaftsförderungsinstituts nicht sicherstellen zu können, schlug sie folgenden Wortlaut vor: Dort, wo solche Betriebe und Einrichtungen nicht bestehen, könne die Arbeitsmarktverwaltung, “soweit keine solchen bestehen oder bestehende ausgebaut werden können”,²⁴⁸ eigene Einrichtungen schaffen.

4.3.3 Langwierige Verhandlungen und weitreichende Änderungen

Am 5. April 1968 wurde als Resultat der oben geschilderten Verhandlungen ein neuer Entwurf für das Gesetz, ab diesem Zeitpunkt Arbeitsmarktförderungsgesetz genannt, vom Sozialministerium zur Stellungnahme ausgesandt.²⁴⁹ Sozialministerin Rehor war auf die Einwände ihrer Kollegen von der Volkspartei nur bedingt eingegangen. Die daraufhin erneut erhobenen Änderungsforderungen des Handels- und des Finanzministeriums führten schließlich dazu, dass der im Juli 1968 vorgelegte Entwurf bei den Regelungen zu den beschäftigungsfördernden Maßnahmen der Kritik weitgehend Rechnung trug. Da den Vorstellungen des Handelsministeriums aber nicht vollständig entsprochen worden war, hielt dieses an seiner ablehnenden Haltung fest.

Im Entwurf vom April 1968 blieb die Definition von Arbeitsvermittlung unverändert. Unter Arbeitsvermittlung wurde “jede Tätigkeit [verstanden], die darauf gerichtet ist, Arbeitssuchende mit Dienstgebern zur Begründung von Arbeitsverhältnissen [...] zusammenzuführen, es sei denn, daß diese Tätigkeit nur gelegentlich, unentgeltlich und auf Einzelfälle beschränkt ausgeübt wird”.²⁵⁰ Auch

246 Ebenda, 5.

247 Ebenda.

248 Ebenda.

249 BMfsV Zl. III-31.192-12/1968, Arbeitsmarktförderungsgesetz, Aussendung zur Stellungnahme, 5.4.1968, in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431-4/68, GEZEI F-3m, GZ 105.215-4/68.

250 E1968(V)1, § 9, Abs. 1.

unter dem Begriff “unentgeltlich” wurde wie bisher die Vermittlungstätigkeit beschrieben, die “nicht auf Gewinn gerichtet und ohne Spesenersatz”²⁵¹ erfolgte.

Die Bestimmungen zur unentgeltlichen Vermittlung entsprachen gleichfalls jenen des Entwurfs vom Juni 1967.²⁵² Das Sozialministerium hatte nach Anhörung des Beirates für Arbeitsmarktpolitik “Einrichtungen”²⁵³ die Genehmigung für eine unentgeltliche Vermittlungstätigkeit “für bestimmte Berufsgruppen”²⁵⁴ zu erteilen, wenn “hiefür ein Bedarf nicht nur für einen verhältnismäßig kurzen Zeitraum besteht, die Besonderheit der Arbeitsvermittlung in diesen Berufsgruppen es erfordert”²⁵⁵ und die Vermittlung durch die Landesarbeitsämter oder Arbeitsämter nicht gewährleistet war.²⁵⁶ Als Voraussetzung galt wie schon im Entwurf von 1967 die Einhaltung der “Bestimmungen dieses Bundesgesetzes”.²⁵⁷ Wie auch in den vorangegangenen Entwürfen konnte die Bewilligung mit Auflagen versehen²⁵⁸ und widerrufen²⁵⁹ werden.

Die Bestimmungen für die entgeltliche Vermittlung wurden entscheidend gelockert, und zwar insofern, als nun nicht mehr “anderen [...] Einrichtungen”²⁶⁰ die Befugnis zur entgeltlichen Vermittlung erteilt werden konnte, sondern “physischen Personen”.²⁶¹ Außerdem sollte die Bewilligung zur Ausübung der Vermittlung “für mehrere oder alle Vermittlungsarten”²⁶² gestattet werden. Laut den Erläuternden Bemerkungen war es bisher nur möglich gewesen, “für eine [einzige]”²⁶³ Vermittlungsart eine Genehmigung zu erteilen. Vor einer solchen Genehmigung, die für die Vermittlung von Künstlern galt, war der Beirat für Arbeitsmarktpolitik

251 Ebenda, § 9, Abs. 2.

252 E1967(V), § 18, Abs. 1–6.

253 E1968(V)1, § 17, Abs. 1.

254 Ebenda.

255 Ebenda.

256 Vgl. ebenda.

257 Ebenda.

258 Vgl. ebenda, § 17, Abs. 2.

259 Vgl. ebenda, § 17, Abs. 3.

260 E1967(V), § 19, Abs. 1.

261 E1968(V)1, § 18, Abs. 1.

262 Ebenda. Der Entwurf sah fünf Vermittlungsarten vor: Die Konzert-, Artisten-, Bühnen-, Film- und Musikervermittlung.

263 E1968(V)1a, 8. Welche rechtliche Bestimmung dies vorgesehen hatte, konnte nicht geklärt werden.

anzuhören.²⁶⁴ Wer diese Änderungen gefordert hatte, konnte nicht ermittelt werden. Ein Vertreter des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes hatte jedenfalls zu der diesbezüglichen Bestimmung des Entwurfs von 1967 in der interministeriellen Besprechung am 28. September 1967 festgestellt: “Physische Personen scheinen offenbar ausgeschlossen.”²⁶⁵

Bei den folgenden drei Punkten war die Sozialministerin der Forderung des Handelsministeriums nachgekommen. Die Sondermaßnahme für die Beschäftigung Arbeitsloser in Zeiten erhöhter Arbeitslosigkeit war im Entwurf vom April 1968 nicht mehr enthalten. Bei den Schulungseinrichtungen sollte das Sozialministerium “nach Anhörung des Beirates für Arbeitsmarktpolitik”²⁶⁶ eigene Einrichtungen nur dann schaffen können, “sofern solche nicht bestehen oder bestehende nicht ausgebaut werden können”.²⁶⁷ Schließlich waren die Mitkompetenzen für das Handels- und das Finanzministerium bei der Fördervergabe erweitert worden.²⁶⁸

Bei der Zielgruppe für die mobilitätsfördernden Maßnahmen wurde eine Änderung vorgenommen. Waren diese Maßnahmen im Entwurf von 1967 auch für Personen vorgesehen gewesen, “deren weitere Verwendung durch die technische Entwicklung gefährdet ist”,²⁶⁹ entfiel diese Personengruppe im Entwurf vom April 1968. War die Voraussetzung für eine mögliche Teilnahme an den Maßnahmen durch die ökonomische Entwicklung bestimmt gewesen, bestimmte nun das individuelle Streben, ob eine Teilnahme gestattet werden konnte. So zählten im Entwurf vom April 1968 Personen zur Zielgruppe, “die eine qualifiziertere Beschäftigung anstreben”.²⁷⁰

Bei den Bestimmungen zu den beschäftigungsfördernden Maßnahmen wurden minimale Änderungen vorgenommen. Die beiden Paragraphen, die die Gründe und Ziele der Förderung beschreiben, werden hier dennoch zur Gänze wiedergegeben. Dies erfolgt deshalb, weil erstens unter dem Titel “Beihilfen zum Ausgleich

264 Vgl. E1968(V)1, § 18, Abs. 1.

265 BMfsV Zl. AV. III-85.586-12/1967, 28.9.1967, 6; in: ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431/4/1968, GEZEI F-3/m, GZ 104.431-4/1968.

266 E1968(V)1, § 26.

267 Ebenda.

268 Ebenda, § 54, Abs. 2.

269 E1967(V), § 20, Abs. 2, lit. d.

270 E1968(V)1, § 19, Abs. 2, lit. c.

kurzfristiger Beschäftigungsschwankungen“²⁷¹ § 27, Abs. 1, bis auf den Entfall des Wortes “nachweislich” in dieser Form ins Arbeitsmarktförderungsgesetz Eingang fand.²⁷² Zweitens wurden bei § 35, Abs. 1 der Paragraphengruppe Strukturelle Arbeitslosigkeit durch den folgenden Entwurf vom Juli 1968 entscheidende Änderungen vorgenommen. So entfiel das Ziel, durch die Beihilfen auch Arbeitsplätze zu schaffen.

Unter dem Titel “Beihilfen zum Ausgleich kurzfristiger Beschäftigungsschwankungen”²⁷³ lautete der § 27, Abs. 1 folgendermaßen: “Zum Ausgleich kurzfristiger Beschäftigungsschwankungen können zur Sicherung von Arbeitsplätzen oder zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten Beihilfen gewährt werden, um a.) Arbeiten oder Arten von Arbeiten zu fördern, die geeignet sind, Arbeitslosigkeit zu verhüten oder zu verringern, und zwar durch Beschaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten für Arbeitslose oder für Arbeitskräfte, die in nächster Zeit nachweislich infolge einer Betriebseinstellung, -einschränkung oder -umstellung von Arbeitslosigkeit betroffen werden, b.) Unternehmen der Bauwirtschaft und der Land- und Forstwirtschaft die Durchführung von Arbeiten in den Wintermonaten zu erleichtern, c.) Arbeitnehmern in der Bauwirtschaft und in der Land- und Forstwirtschaft die Arbeit während der Wintermonate zu erleichtern, d.) den Lohnausfall bei Kurzarbeit teilweise abzugelten.”²⁷⁴

Der Titel der Paragraphengruppe Strukturelle Arbeitslosigkeit lautete nun: “Beihilfen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in Gebieten oder Produktionszweigen, in denen nicht nur kurzfristige Unterbeschäftigung besteht oder die in nächster Zeit von struktureller Arbeitslosigkeit bedroht werden”.²⁷⁵ § 35, Abs. 1 legte folgendes fest: “Zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in Gebieten oder Produktionszweigen, in denen nicht nur kurzfristige Unterbeschäftigung besteht oder die in nächster Zeit von struktureller Arbeitslosigkeit bedroht werden, können zum Zwecke der Verhütung oder Verringerung von Arbeitslosigkeit Beihilfen gewährt werden, um a.) neue oder zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, b.) gefährdete Arbeitsplätze durch die Ermöglichung betrieblicher Umstellungsmaßnahmen zu

271 E1968(V)1, §§ 27–34.

272 Vgl. BGBl. 31/1969, § 27, Abs. 1.

273 E1968(V)1, §§ 27–34.

274 Ebenda, § 27, Abs. 1.

275 Ebenda, Titel zu §§ 35–40.

sichern, c.) die lokale Infrastruktur [...] zu verbessern”²⁷⁶ sowie gemäß lit d. Schlüsselarbeitskräften die Übersiedlung und die getrennte Haushaltsführung zu erleichtern.²⁷⁷

Bei der Finanzierungsfrage hatte sich das Finanzministerium durchgesetzt. Die Inanspruchnahme von Bundesmitteln war nicht mehr geplant. Sollten die “laufenden Einnahmen der Arbeitslosenversicherung” nicht ausreichen, “ist der ungedeckte Betrag aus dem Reservefonds zu entnehmen. Vom Reservefonds dürfen in einem solchen Fall Mittel nur so weit herangezogen werden, als diese den aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung zu bestreitenden durchschnittlichen Jahresaufwand der letzten fünf Jahre übersteigen.”²⁷⁸

In diesem Entwurf sah die Sozialministerin keine Landes- und Bezirkskommissionen mehr vor, sondern lediglich Verwaltungsausschüsse bei den Landesarbeitsämtern²⁷⁹ und den Beirat für Arbeitsmarktpolitik. Weshalb von den Kommissionen Abstand genommen worden war, konnte nicht geklärt werden. Weder die Erläuternden Bemerkungen zu den beiden Entwürfen, noch die Protokolle über die interministeriellen Besprechungen geben darüber Auskunft.

Das Handelsministerium erklärte zum Entwurf vom April 1968, dass dieser “in wesentlichen Fragen nicht den [...] seit langem bekannten Standpunkt des ho. Ressorts”²⁸⁰ berücksichtige. So wurde beanstandet, dass ein Ausländerbeschäftigungsgesetz fehle und daher dem Junktim von 1963 nicht entsprochen worden sei.²⁸¹ Das Ministerium schlug “als äußerste Lösung die Aufnahme einer österreichischen Bestimmung”²⁸² in das Arbeitsmarktförderungsgesetz vor. Diese sollte festlegen, dass die Anwerbung und Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte durch das Sozialministerium im Einvernehmen mit dem Außen- und dem

276 Ebenda, § 35, Abs. 1, lit. a–c.

277 Vgl. ebenda, § 35, Abs. 1, lit. d.

278 E1968(V)1, § 52, Abs. 5. Diese Bestimmung entspricht jener im Arbeitsmarktförderungsgesetz. BGBl. 31/1969, § 51, Abs. 5.

279 Vgl. E1968(V)1, § 45. Vgl. auch Exkurs 1.

280 Vgl. Präsidium des BMfHGI Zl. 14.807 – Präs.II/68, Schreiben des Präsidiums des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie an das Bundesministerium für soziale Verwaltung vom 7.5.1968, 1; in: ÖstA/AdR, BMfHGI, GRZ 208.254, GEZEI 25/68.

281 Vgl. Kap. 4.2.2.

282 Präsidium des BMfHGI Zl. 14.807 – Präs.II/68, Schreiben des Präsidiums des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie an das Bundesministerium für soziale Verwaltung vom 7.5.1968, 15; in: ÖstA/AdR, BMfHGI, GRZ 208.254, GEZEI 25/68.

Handelsministerium, dem Ministerium für Bauten und Technik sowie dem Landwirtschaftsministerium geregelt werden sollte. Dadurch würde “dem Umstand Rechnung getragen werden, daß die Ausländerbeschäftigung ein Instrument der Wirtschaftspolitik ist”.²⁸³ Diese Idee wurde in der Folge nicht weiter diskutiert.

Einwände wurden auch gegen die Organisationsbestimmungen formuliert.²⁸⁴ Weiters wurden die Bestimmungen zur Definition der Arbeitsvermittlung kritisiert.²⁸⁵ In diesem Zusammenhang schlug das Handelsministerium, wie schon während der interministeriellen Besprechungen im Herbst 1967 vor, dass “die unentgeltliche Vermittlung sowie die gelegentliche und auf Einzelfälle beschränkte Arbeitsvermittlung”²⁸⁶ nicht zur Arbeitsvermittlung gemäß den Bestimmungen des Arbeitsmarktförderungsgesetzes gezählt werden sollten. Als Konsequenz müssten, so das Präsidium des Handelsministeriums weiter, die Bestimmungen zur unentgeltlichen Beschäftigung vollständig entfallen.

Bei den mobilitätsfördernden Maßnahmen wünschte das Handelsministerium Mitkompetenzen.²⁸⁷ Die Bestimmungen zum Paragraphenkomplex Kurzfristige Beschäftigungsschwankungen wurden abgelehnt, da sie “einen dirigistischen Einfluß auf die Betriebe ermöglich[en] und faktisch eine Wirtschaftsförderung darstell[en]”.²⁸⁸ Außerdem würden dadurch “Subventionen zur Sanierung nicht lebensfähiger Betriebe sanktioniert”.²⁸⁹ Schließlich forderte das Handelsministerium, “die §§ 35–40 [Paragraphenkomplex Strukturelle Arbeitslosigkeit] ersatzlos zu streichen”.²⁹⁰

Die letzte Forderung unterstützte nun auch das Finanzministerium “auf Grund der Entscheidung des Herrn Bundesministers”.²⁹¹ Es wünschte die “Eliminierung der

283 Ebenda.

284 Vgl. ebenda, 5 sowie Exkurs 1.

285 Vgl. Präsidium des BMfHGI ZI. 14.807 – Präs.II/68, Schreiben des Präsidiums des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie an das Bundesministerium für soziale Verwaltung vom 7.5.1968, 7–11; in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 208.254, GEZEI 25/68. Vgl. auch Kap. 4.2.2.

286 Präsidium des BMfHGI ZI. 14.807 – Präs.II/68, Schreiben des Präsidiums des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie an das Bundesministerium für soziale Verwaltung vom 7.5.1968, 8; in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 208.254, GEZEI 25/68.

287 Vgl. ebenda, 2.

288 Ebenda, 3.

289 Ebenda, 12.

290 Ebenda, 3.

291 ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431-4/68, GEZEI F-3/m, GZ 105.215-4/68.

gem. §§ 35 bis 40 vorgesehenen Beihilfen für die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, da diese in den Rahmen der Industrieförderung gehören”.²⁹² Weiters forderte es, die Kompetenzen der Landesarbeitsämter bei der Beihilfenvergabe zu begrenzen und wünschte ein Mitspracherecht bei der Festlegung neuer Höchstgrenzen für die Beihilfengewährung bei den mobilitätsfördernden Maßnahmen.²⁹³ Gegen den Finanzierungsvorschlag des Sozialministeriums erhob das Finanzministerium nun keine Einwände mehr.

Am 29. Mai 1968 verhandelte das Finanzministerium diese Anliegen mit dem Sozialministerium,²⁹⁴ das mit einer Ausnahme sämtlichen Forderungen nachkam. Nur in einem Punkt, beim Paragraphenkomplex Strukturelle Arbeitslosigkeit, meinte das Sozialministerium, “auf keinen Fall auf die Kompetenz zur Sicherung von Arbeitsplätzen verzichten zu können”.²⁹⁵ Durch das Verhandlungsergebnis — vom Finanzministerium als “Kompromißvorschlag”²⁹⁶ bezeichnet — hatte das Sozialministerium auf die im Entwurf vom April 1968 noch geplante Möglichkeit, Arbeitsplätze durch die Gewährung von Beihilfen zu schaffen, verzichtet.

In der Folge wurde der Entwurf vom April 1968 überarbeitet und die neue Fassung am 16. Juli 1968 in den Ministerrat eingebracht.²⁹⁷ In der Tat hatte Ministerin Rehor “den von verschiedenen Bundesministerien vorgebrachten Forderungen Rechnung getragen”.²⁹⁸ Wie vom Finanzministerium gewünscht, wurden die Kompetenzen der Landesarbeitsämter bei der Beihilfenvergabe beschnitten.²⁹⁹ Neue Höchstsätze bei den mobilitätsfördernden Maßnahmen hatte das Sozialministerium nun mit dem

292 ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431-4/68, GEZEI F-3/m, GZ 107.789-4/68.

293 Vgl. ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431-4/68, GEZEI F-3/m, GZ 105.215-4/68.

294 Dazu schreibt das Finanzministerium: “In den am 29. d.M. über die ho. Einwendungen mit dem BM/s.V. (MR Schellenbacher und Sekr. Rat Kovar) abgeführten Verhandlungen wurde folgendes Ergebnis erzielt.” ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431-4/68, GEZEI F-3/m, GZ 107.789-4/68.

295 Ebenda.

296 Ebenda.

297 Vgl. BMfsV Zl. III. III-57.503-12/1968, Vortrag an den Ministerrat, 11.7.1968, in: ÖStA/AdR, MR 91/1968, 16.7.1968.

298 Ebenda, 2.

299 Vgl. E1968(V)2, § 24, Abs. 2 für die mobilitätsfördernden Maßnahmen; § 34, Abs. 2 für den Paragraphenkomplex Kurzfristige Beschäftigungsschwankungen und § 39, Abs. 2 für jenen der Strukturellen Arbeitslosigkeit.

Finanzministerium zusammen festzulegen.³⁰⁰ Weiters erhielten das Handelsministerium und das Landwirtschaftsministerium Mitkompetenzen bei der Beihilfenvergabe für die mobilitätsfördernden Maßnahmen und bei den Maßnahmen des Paragraphenkomplexes Strukturelle Arbeitslosigkeit,³⁰¹ das Landwirtschaftsministerium und das Ministerium für Bauten und Technik erlangten zudem Mitkompetenzen bei der Festlegung der Bestimmungen der Kurzarbeiterunterstützung.³⁰² Darüber hinaus erstreckte sich die Zielgruppe der mobilitätsfördernden Maßnahmen nun auch auf Personen, die „selbständig erwerbstätig sind“ und die „als Folge von Strukturänderungen“³⁰³ eine unselbstständige Tätigkeit anstrebten.

Die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Beihilfen war nicht mehr vorgesehen. Der Titel des Paragraphenkomplexes Strukturelle Arbeitslosigkeit lautete nun: „Beihilfen zur Sicherung von Arbeitsplätzen in Gebieten oder Produktionszweigen, in denen nicht nur kurzfristige Unterbeschäftigung besteht oder die in nächster Zeit von struktureller Arbeitslosigkeit bedroht werden“.³⁰⁴ Hatten im Entwurf vom April 1968 „Betriebseinstellungen, -einschränkungen oder -umstellungen“³⁰⁵ zu den Ursachen der Arbeitslosigkeit gezählt, entfiel nun der wohl in diesem Zusammenhang gewichtigste Auslöser von Arbeitslosigkeit, die Betriebseinstellung. Die Beihilfen konnten gewährt werden, um „a.) bestehende Arbeitsplätze zu erhalten, b.) gefährdete Arbeitsplätze durch die Ermöglichung betrieblicher Umstellungsmaßnahmen zu sichern“³⁰⁶ und drittens Schlüsselarbeitkräften die Übersiedlung oder die Führung eines getrennten Haushalts zu erleichtern.³⁰⁷ Das noch im Entwurf vom April 1968 genannte Ziel, durch die Beihilfenvergabe die „lokale Infrastruktur der gemäß lit. a und b. angestrebten Zwecke zu verbessern“, ³⁰⁸ wurde nicht mehr verfolgt. Der Paragraphenkomplex Kurzfristige Beschäftigungsschwankungen wurde beibehalten.³⁰⁹

300 E1968(V)2, § 20, Abs. 1.

301 Vgl. 1968(V)2, § 24 Abs. 2 und § 39, Abs. 2.

302 Vgl. ebenda, § 33.

303 Vgl. ebenda, § 19, Abs. 2, lit. d.

304 Ebenda, § 35, Titel.

305 E1968(V)1, § 35, Abs. 1.

306 E1968(V)2, § 35, Abs. 1, lit. a–b.

307 Vgl. ebenda, § 35, Abs. 1, lit. c.

308 E1968(V)1, § 35, Abs. 1. lit. c.

309 E1968(V)2, §§ 27–34.

Die Definition von Arbeitsvermittlung wurde geändert, wenn auch nicht in der Weise, wie es das Handelsministerium gewünscht hatte. Auf diesen Punkt ging Ministerin Rehor während des Ministerrates vom 16. Juli 1968 ein. Ursprünglich sollte eine Vermittlung, die “nur gelegentlich, unentgeltlich und auf Einzelfälle beschränkt ausgeübt wird”,³¹⁰ nicht als Arbeitsvermittlung gelten. Nun wurde die Definition geändert zu “nur gelegentlich, unentgeltlich oder auf Einzelfälle beschränkt”.³¹¹ Dadurch war es nun möglich — abgesehen von den Bestimmungen zur Vermittlung von Künstlern —, auch entgeltlich zu vermitteln, und zwar, wenn dies im Einzelfall geschah. Der Begriff “unentgeltlich” wurde nun definiert als “nicht auf Gewinn gerichtet und ohne sonstigen wirtschaftlichen Nutzen”.³¹² Eine unentgeltliche Vermittlung, bei der ein Spesenersatz gezahlt wurde, war also möglich.

Die Bestimmungen zur unentgeltlichen Vermittlung entsprachen, bis auf eine sprachliche Änderung, jenen des Entwurfs vom April 1968. Die Formulierung “die Besonderheit der Arbeitsvermittlung in diesen Berufsgruppen es erfordert”³¹³ wurde in “es die Besonderheit der Arbeitsvermittlung in diesen Berufsgruppen zweckmäßig erscheinen läßt”³¹⁴ abgeändert.

Demgegenüber wurden die Bestimmungen zur entgeltlichen Vermittlung gelockert. Das Sozialministerium wurde nun durch eine zwingende Bestimmung verpflichtet, Anträge auf entgeltliche Arbeitsvermittlung zu genehmigen. Die Bestimmung lautete folgendermaßen: Das Sozialministerium “hat auf Antrag die Ausübung der entgeltlichen Arbeitsvermittlung [...] zu bewilligen.”³¹⁵

Die Kompetenzbeschränkung des Sozialministeriums bei der Kurzarbeiterunterstützung und die Aufnahme von Selbstständigen in die Zielgruppe der mobilitätsfördernden Maßnahmen stießen in der Folge auf die Kritik der sozialistischen Fraktion, die dazu während der Debatte im Nationalrat zwei

310 Ebenda, § 9, Abs. 1.

311 E1968(V)2, § 9, Abs. 1. Laut Cyba ua wurde statt der Konjunktion “und” die Konjunktion “oder” auf Grund einer Intervention der Industriellenvereinigung gewählt. Cyba ua, “Determinanten”, 108. Da Cyba ua diese Aussage nicht belegen, konnte sie nicht nachgeprüft werden. In den bearbeiteten Quellen finden sich keine Hinweise auf eine solche Intervention der Industriellenvereinigung.

312 E1968(V)2, § 9, Abs. 2.

313 E1968(V)1, § 17, Abs. 1.

314 E1968(V)2, § 17, Abs. 1.

315 Ebenda, § 18, Abs. 1.

Abänderungsanträge stellte, die auf Grund der Mehrheitsverhältnisse im Parlament jedoch nicht angenommen wurden.³¹⁶

In der Ministerratssitzung vom 16. Juli 1968 erklärte Ministerin Rehor: „Ich lege den Entwurf vor, obwohl eine Übereinstimmung hinsichtlich des § 9 [Definition des Begriffs Arbeitsvermittlung] mit den beteiligten Stellen nicht erzielt wurde.“³¹⁷

Handelsminister Mitterer ersuchte daraufhin „wegen der Vornahme von textlichen Änderungen und der Frage des § 9 diese Vorlage bis zum Herbst zurückzustellen“.³¹⁸ Bundeskanzler Klaus stimmte dem Ansinnen des Handelsministers „unter der Voraussetzung [zu], daß bereits in der 1. Dekade des September (Sitzung am 9.9.) ein Ministerkomitee, bestehend aus dem Bundesminister für soziale Verwaltung, für Finanzen, Handel, Gewerbe und Industrie und für Bauten und Technik unter meinem Vorsitz zusammentreten soll, um die Angelegenheit für eine Ministerratsitzung im September reif zu machen. Auch Experten sollen diesem Komitee beigezogen werden.“³¹⁹

Bundeskanzler Klaus wünschte also, dass der Entwurf des Arbeitsmarktförderungsgesetzes möglichst rasch im Ministerrat beschlossen werden sollte. Dieses Anliegen wird auch in den Quellen zur Unterredung im Ministerkomitee vom 9. September 1968 deutlich.

4.4 Der Bundeskanzler beendet die Debatte

Dem Ministerkomitee, das am 9. September 1968 in einer „siebenstündigen Verhandlung“³²⁰ schließlich zu einer Einigung über den Entwurf zum Arbeitsmarktförderungsgesetz kam, gehörten auch die Nationalräte Altenburger, Haider und Mussil an.³²¹ Erwin Altenburger, Vorsitzender der Fraktion christlicher Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler, hatte bereits an den Debatten über eine

316 Vgl. Sten. Prot., 122 Sitzung, XI. GP., 10., 11. und 12.12.1968, 10315.

317 ÖStA/AdR, BMfI, MR 91/1968, 16.7.1968.

318 Ebenda.

319 Ebenda.

320 BMfSV ZI. III-76.448-12/1948, Vortrag an den Ministerrat vom 11. September 1968, in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 93/68, 17.9.1968.

321 Vgl. BMfHGI, Aktennotiz 16. Juli 1968, in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 205.412/68, GEZEI 32, GZ 218.956-IV/32/68.

neue gesetzliche Regelung der Arbeitsvermittlung zwischen 1948 und 1950 teilgenommen.³²² Arthur Mussil war Generalsekretär der Bundeswirtschaftskammer.³²³ Gewerkschaft und Bundeswirtschaftskammer waren durch die beiden Nationalräte in die letzte Verhandlung über das Arbeitsmarktförderungsgesetz eingebunden worden. Johann Haider³²⁴ war als Vertretung für Landwirtschaftsminister Schleinzner geladen.³²⁵ Zu den im Ministerratsprotokoll genannten Experten konnten keine Hinweise gefunden werden.

Laut der Handreichung für den Handelsminister bezogen sich dessen zentrale Forderungen auf die Bestimmungen zur Definition der Arbeitsvermittlung und zur Vermittlungsbefugnis, zu den Schulungsmaßnahmen und auf jene zu den Paragraphenkomplexen Kurzfristige Beschäftigungsschwankungen und Strukturelle Arbeitslosigkeit.³²⁶

Bei der Frage zur Definition der Arbeitsvermittlung wurde vom Handelsministerium wie bisher gewünscht, dass die “unentgeltliche oder nur gelegentliche und auf Einzelfälle beschränkte Arbeitsvermittlung”³²⁷ nicht zur Arbeitsvermittlung gemäß den Bestimmungen des geplanten Gesetzes zählen sollte. Zudem sollte den “freien und gesetzlichen Interessensvertretungen [...] eine Vermittlungstätigkeit zugunsten ihrer Mitglieder gestattet”³²⁸ werden. Durch die vom Sozialministerium vorgenommene Ausnahme — gelegentlich, unentgeltlich oder auf Einzelfälle beschränkt — würde, so das Handelsministerium “eine Reihe von Postulaten der freiheitlichen Ordnung verletzt [...]. Denn das Recht auf Erwerbsfreiheit und Freiheit der Berufswahl inkludiert das Recht, Arbeit zu geben und Arbeit zu nehmen und sich

322 Vgl. Kap. 1.5.

323 Vgl. <parlament.gv.at/WWER/> (23.10.2015).

324 <parlament.gv.at/WWER/> (23.10.2015).

325 Vgl. Sektion IV, Abt. 31 im BMfHGI, AV 218.589-IV-31/68, “Arbeitsmarktförderungsgesetz”, September 1968, in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 205.412/68, GEZEI 32, GZ 218.956-IV/32/68. Das Beschlussprotokoll des Ministerrates vom 16. Juli 1968 nennt für das geplante Ministerkomitee nicht den Landwirtschaftsminister. Vgl. ÖStA/AdR, BMfI, MR 91/1968, 16.7.1968.

326 Sektion IV, Abt. 31 im BMfHGI, Information für den Herrn Bundesminister, 6.9.1968, in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 205.412/68, GZ 32, GZ 218.956-IV/32/68.

327 Sektion IV, Abt. 31 im BMfHGI, Information für den Herrn Bundesminister, 6.9.1968, 4; in: Ebenda.

328 Ebenda.

jeden sittlich erlaubten Mittels zu bedienen, um geeignete Partner für den Abschluß eines Arbeitsvertrages zu finden.“³²⁹

Bei den Schulungseinrichtungen (§ 26) wünschte das Handelsministerium eine Mitkompetenz, da es für die gewerbliche Berufsausbildung zuständig sei und die “Aufsichtsfunktion über die Wirtschaftsförderungsinstitute der Kammern”³³⁰ ausübe. Eine weitere Mitkompetenz hielt das Handelsministerium beim Paragraphenkomplex Kurzfristige Beschäftigungsschwankungen (§§ 27–34) für notwendig. Die ehemaligen Bestimmungen zur Produktiven Arbeitslosenfürsorge seien so stark erweitert worden, dass nun “all diese Maßnahmen faktisch auf eine Betriebsförderung hinauslaufen”,³³¹ so das Argument des Handelsministeriums. Schließlich wurde die Streichung des Paragraphenkomplexes Strukturelle Arbeitslosigkeit (§§ 35–39) gefordert, da die geplanten Maßnahmen dem Sozialministerium “die Handhabe zu Eingriffen in die allgemeine Wirtschaftspolitik”³³² gäben.

Ob die Bundeswirtschaftskammer sich den Forderungen des Handelsministeriums anschloss, konnte nicht umfassend geklärt werden. Vermutlich jedoch nicht, da die Bundeswirtschaftskammer mit dem Gesetz — im Gegensatz zum Entwurf vom Juni 1967³³³ — durchaus zufrieden war.³³⁴

Der Handelsminister konnte nahezu keine seiner Forderungen durchsetzen. Resigniert stellte das Handelsministerium denn auch fest: “Gegen die Wünsche des H. Handelsministers (unterstützt durch den H. Bautenminister) um Mitkompetenz bei den Maßnahmen gemäss des §§ 26 und 27 hat sich der Herr Bundeskanzler vehement ausgesprochen, so dass dann auch gleichartige Wünsche des ho. Ressorts hinsichtlich der §§ 35 ff. gar nicht mehr vorgetragen worden sind.”³³⁵ Die Interessen des Bundeskanzlers zielten auf einen anderen Punkt. “Der Herr Bundeskanzler legte eindeutig Wert darauf, die Frage des Arbeitsvermittlungs-

329 Ebenda, 2.

330 Ebenda, 6.

331 Ebenda, 7.

332 Ebenda, 8.

333 Vgl. BWK, *Jahresbericht 1967*, 92–93.

334 Vgl. BWK, *Jahresbericht 1968*, 94–95.

335 ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 205.412/68, GZ 32, GZ 218.956-IV/32/68.

monopols als Hauptfrage zu behandeln und sodann zu einem Abschluß der Verhandlungen zu gelangen.“³³⁶

Die Bestimmung zur Definition der Arbeitsvermittlung blieb unverändert. So war eine “gelegentliche und unentgeltliche Vermittlung [...] gestattet”.³³⁷ In Klammern wird dazu im Protokoll des Handelsministeriums festgehalten: “wobei das Wort ‘gelegentlich’ von der Frau Bundesminister sehr weitherzig ausgelegt wurde”.³³⁸ Eine auf Einzelfälle beschränkte Vermittlung war sowohl entgeltlich wie auch unentgeltlich möglich.³³⁹

Bei den Regelungen zur Vermittlungsbefugnis konnte das Handelsministerium durchsetzen, dass nun “caritativen Einrichtungen maßgeblicher Bedeutung sowie [...] den gesetzlichen Interessensvertretungen und [...] kollektivvertragsfähigen Berufsvereinigungen” unter bestimmten Bedingungen das Recht zur Vermittlung “hinsichtlich ihrer Mitglieder”³⁴⁰ eingeräumt wurde.

Die Bestimmungen zu den Schulungseinrichtungen beschnitten nun die Kompetenzen des Sozialministeriums. Das Sozialministerium war nur mehr in der Lage, “auf Vorschlag”³⁴¹ des Beirates für Arbeitsmarktpolitik — und nicht mehr “nach Anhörung”³⁴² desselben — eigene Schulungseinrichtungen zu errichten, sofern solche nicht vorhanden waren oder nicht ausgebaut werden konnten.

Sämtliche genannte Änderungen nahm Ministerin Rehor in den Entwurf vom September 1968³⁴³ auf und brachte ihn am 17. September 1968 in den Ministerrat

336 Sektion IV, Abt. 31 im BMfHGI, AV. 218.589-IV-31/68, “Arbeitsmarktförderungsgesetz”, September 1968, 1; in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 205.412/68, GZ 32, GZ 218.956-IV/32/68.

337 Sektion IV, Abt. 31 im BMfHGI, AV. 218.589-IV-31/68, “Arbeitsmarktförderungsgesetz”, September 1968, 3; in: Ebenda.

338 Ebenda.

339 Vgl. ebenda.

340 Ebenda.

341 Ebenda.

342 E1968(V)2, § 26.

343 Vgl. E1968(V)3, § 17, Abs. 1 nennt die Bestimmungen für die Vermittlung der karitativen Organisationen, gesetzlichen Interessensvertretungen und kollektivvertragsfähigen Berufsvereinigungen. Unter Abs. 3 finden sich die Bestimmungen zur unentgeltlichen Vermittlung, die jenen des Entwurfs vom Juni 1968 entsprachen. § 26 führt die Bestimmungen zu den Schulungseinrichtungen auf.

ein, wo er antragsgemäß beschlossen wurde.³⁴⁴ Gleichzeitig beschlossen wurde der Entwurf zur Abänderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes.³⁴⁵

Der Entwurf zum Arbeitsmarktförderungsgesetz stieß auf die Kritik der sozialistischen Fraktion im Parlament.³⁴⁶ Diese fand auch in einer ganzen Reihe von Abänderungsanträgen ihren Ausdruck, die seitens des SPÖ-Abgeordneten Häuser sowohl während der Debatte im Nationalrat als auch im vorangegangenen Sozialausschuss eingebracht wurden. Der Sozialausschuss tagte am 2. und am 5. Dezember 1968.³⁴⁷ Am 2. Dezember erklärte der Abgeordnete Häuser, dass er den Gesetzesentwurf zwar begrüße, jedoch seien “die Bestimmungen der Vorlage weit von dem entfernt [...], was sich Sozialisten unter echter Arbeitsmarktförderung vorstellen”.³⁴⁸ Er versuchte durch 16 Abänderungsanträge — es wurden insgesamt 40 gestellt —, den Entwurf im Sinne der sozialistischen Fraktion zu gestalten, scheiterte jedoch an der ÖVP-Mehrheit im Ausschuss. Der Antrag, die Definition von Arbeitsvermittlung so abzuändern, dass eine entgeltliche Vermittlung auch in Einzelfällen untersagt war,³⁴⁹ wurde abgelehnt. Abgelehnt wurden gleichermaßen der Antrag, der die Bestimmungen über die Vermittlungsbefugnis für die karitativen Organisationen, die Interessensvertretungen und Berufsvereinigungen aus dem Entwurf eliminieren sollte,³⁵⁰ sowie jener, der die Bestimmungen über die Finanzierung dahingehend erweitern sollte, dass im Falle einer fehlenden Bedeckung durch den Reservefonds Bundesmittel einzusetzen wären.³⁵¹

Der Abgeordnete Häuser kritisierte während der Nationalratsdebatte heftig, dass die ÖVP den Antrag abgelehnt hatte, auch Budgetmittel zur Finanzierung der Förderungen heranzuziehen. An die Abgeordneten der Volkspartei gerichtet hielt er

344 ÖStA/AdR, BMFI, MR 93/1968, 17.9.1968.

345 Vgl. ebenda.

346 Vgl. ÖGB, *Tätigkeitsbericht 1968*, I/36; AK, *Jahrbuch 1968*, 165.

347 Ausschuss für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzung am 2. Dezember 1968 und Ausschuss für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzung am 5. Dezember 1968.

348 Generaldebatte über [das] Arbeitsmarktförderungsgesetz, 1. Bogen, in: Ausschuss für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzung am 2. Dezember 1968.

349 Abänderungsantrag 7, betreffend Arbeitsmarktförderungsgesetz Beilage 983, § 9, Abs. 1, in: Ausschuss für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzung am 5. Dezember 1968.

350 Abänderungsantrag 11, betreffend Arbeitsmarktförderungsgesetz Beilage 983, § 17, in: Ebenda.

351 Abänderungsantrag 39, betreffend Arbeitsmarktförderungsgesetz Beilage 983, § 51, in: Ebenda.

fest: "Sie gehen nach dem Grundsatz vor: Was irgendwie zum Vorteil der Arbeitnehmer führen könnte, das sollen sie sich selber bezahlen."³⁵² Auf den Zwischenruf des Abgeordneten Mussil von der ÖVP: "Die Arbeitgeber zahlen schon die Hälfte!"³⁵³ erwiderte er: "Nein, wir zahlen das! [...] Unser Lohnanteil ist es, und in der Volkseinkommensrechnung wird es den Arbeitnehmern angelastet."³⁵⁴

Der entsprechende Ergänzungsantrag, den Häuser dazu einbrachte, wurde auf Grund der Mehrheitsverhältnisse im Parlament nicht ausreichend unterstützt.³⁵⁵ Dieses Schicksal teilten auch die weiteren von ihm vorgelegten Abänderungsanträge.³⁵⁶ Der eine zielte darauf, die Fördergelder für die Umschulung ehemals Selbstständiger aus Budgetmitteln zu finanzieren,³⁵⁷ durch den zweiten sollten die Mitkompetenzen³⁵⁸ bei der Festlegung der Bestimmungen zur Kurzarbeiterunterstützung entfallen.³⁵⁹ Schließlich wurde nach dreitägiger Debatte der Entwurf zum Arbeitsmarktförderungsgesetz einstimmig angenommen.³⁶⁰

4.5 Abschließende Betrachtungen

Kennzeichnend für die Periode der ÖVP-Alleinregierung war, dass die Interessensgegensätze zwischen dem Handelsministerium und dem Sozialministerium in der Frage der Arbeitsmarktpolitik bestehen blieben. Obwohl das

352 Vgl. Sten. Prot., 122. Sitzung, XI. GP., 10., 11. und 12. 12. 1968, 10293.

353 Ebenda.

354 Ebenda.

355 Vgl. ebenda. Durch einen sechsten Absatz sollte der § 51 über die Finanzierung ergänzt werden. Dieser lautete: "(6) Sofern die Deckung des Aufwandes im Sinne des Abs. 5 nicht erfolgen kann, ist ein Bundesbeitrag zu leisten." Ebenda, 10295.

356 Vgl. ebenda, 10315.

357 Vgl. ebenda, 10295.

358 Durch das Arbeitsmarktförderungsgesetz musste das Sozialministerium bei der Festlegung der Bestimmungen zur Kurzarbeiterunterstützung im Vergleich zur Regelung, die im Arbeitslosenversicherungsgesetz gegolten hatte, nun das Eilvernehmen auch mit dem Landwirtschaftsministerium und dem Ministerium für Bauten und Technik suchen. Im Arbeitslosenversicherungsgesetz hatten nur das Handels- und das Finanzministerium Mitkompetenzen gehabt. Vgl. BGBl. 199/1958, § 41.

359 Vgl. Sten. Prot., 122. Sitzung, XI. GP., 10., 11. und 12. 12. 1968, 10289.

360 Vgl. ebenda, 10316.

Sozialministerium nun durch die ÖVP-Politikerin Grete Rehor geleitet wurde, konnten die Differenzen zum überwiegenden Teil nicht bereinigt werden. Sie bestimmten vielmehr weiterhin die Gestaltung der gesetzlichen Regelung der Arbeitsmarktpolitik. Deutlich wird dies im Versuch zweier Sektionen im Handelsministerium, ein Integrationsanpassungsgesetz zu schaffen, in der ablehnenden Haltung des Handelsministeriums, des Ministeriums für Bauten und Technik und des Wirtschaftsbundes gegenüber dem Beirat für Arbeitsmarktpolitik sowie schließlich in der massiven Kritik an den Entwürfen von Ministerin Rehor. Diese formulierten vor allem das Handelsministerium und insbesondere in der Frage der beschäftigungsfördernden Maßnahmen das Finanzministerium.

Der Entwurf des Integrationsanpassungsgesetzes kann als Ausdruck der 1964 begonnenen Bestrebungen gewertet werden, die Kompetenzen für sämtliche geplanten Fördermöglichkeiten, die nicht arbeitslose Personen betrafen, durch Gesetz im Handelsministerium anzusiedeln. Diese Absicht verdeutlicht, dass das Handelsministerium das Sozialministerium auf die Verwaltung, Vermittlung und Schulung Arbeitsloser festzulegen und zu beschränken versuchte. Dieses Ziel wurde nicht erreicht.

Die Erweiterung und Integration der Produktiven Arbeitslosenfürsorge in das Arbeitsmarktförderungsgesetz ermöglichte es, unter dem Titel "Beihilfen zum Ausgleich kurzfristiger Beschäftigungsschwankungen" Personen zu fördern, die von betrieblichen Umstellungen betroffen waren. Gefördert werden konnten in diesem Rahmen zudem bestimmte Arten von Arbeiten, wie beispielsweise der Wohnungsbau. Auch die Bestimmungen über Sicherung von Arbeitsplätzen durch Beihilfen wurden ins Arbeitsmarktförderungsgesetz aufgenommen. Das Finanzministerium war im Mai 1968 mit dem Sozialministerium übereingekommen, dass im Rahmen der Paragraphengruppe Strukturelle Arbeitslosigkeit die bislang vorgesehene Möglichkeit, Arbeitsplätze durch die Gewährung von Beihilfen zu schaffen — jedoch nicht, Arbeitsplätze zu sichern —, zu entfallen habe. Dieses Ergebnis wurde vom Finanzministerium euphemistisch als Kompromiss bezeichnet, es bedeutete aber de facto, dass der weit gewichtigere Zweck, nämlich die Schaffung von Arbeitsplätzen, aus dem Entwurf eliminiert und nicht ins Arbeitsmarktförderungsgesetz aufgenommen wurde.³⁶¹

361 Weshalb der Finanzminister im Frühling 1968 die Ansicht des Handelsministeriums nach völliger Streichung der Beihilfen für die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen vertrat und

Dieses Resultat stellte Handelsminister Mitterer allerdings nicht zufrieden. Er versuchte noch während des Ministerrates im Juli 1968, die Debatte über die gesamte Materie Arbeitsmarktförderung aufzuschieben und erst im Herbst darüber zu verhandeln.

Diesem Ansinnen kam Bundeskanzler Klaus nicht nach. Ohne das Interesse des Bundeskanzlers, die Verhandlungen über den Entwurf zum Arbeitsmarktförderungsgesetz rasch zu einem Abschluss zu bringen, wäre daher der Entwurf im September 1968 im Ministerrat nicht beschlossen worden. Das Vorgehen des Bundeskanzlers dürfte maßgeblich durch dessen Bestreben bestimmt gewesen sein, die aktive Arbeitsmarktpolitik, die zu den Zielen seiner Regierungstätigkeit zählte, zu verwirklichen.

Allerdings hatten Bundeskanzler Klaus und mit ihm große Teile der ÖVP dabei kein ausschließlich keynesianisch inspiriertes Konzept wie Minister Proksch oder der Gewerkschaftsbund vor Augen. Die mobilitätsfördernden Maßnahmen sollten laut der Regierungserklärung vom 20. April 1966 wachstumsfördernd sein, „eine wirksame Umschulung der Arbeitskräfte ermöglichen und soziale Nachteile, die aus einer strukturbedingten Auflösung von Arbeitsplätzen eintreten, mildern“.³⁶² Durchaus präzise heißt es auch: „Eine solche aktive Arbeitsmarktpolitik soll den bestmöglichen Einsatz der Arbeitskräfte garantieren.“³⁶³ Die Regierungserklärung definierte also die aktive Arbeitsmarktpolitik ausschließlich als eine Politik, die am Arbeitskräfteangebot anzusetzen hatte. Maßnahmen zur Stärkung der Arbeitskräftenachfrage, wie die Schaffung von Arbeitsplätzen und deren Finanzierung durch Budgetmittel, wurden abgelehnt.

Die Bundeswirtschaftskammer vertrat eine vergleichbare Position: Dies verdeutlichen die Ausführungen des Abgeordneten Hauser während der Nationalratsdebatte zum Arbeitsmarktförderungsgesetz im Dezember 1968:

“Wenn wir uns heute dazu verstehen, es doch zu machen, Beihilfen dieser Art doch einzuführen, dann tun wir es, weil wir sehen, dass diese Fragen [die des Strukturwandels] noch schärfer auf uns zukommen. Indem wir dieses Gesetz vorschlagen [...], bekennen wir uns dazu. [...] Dieses Beihilfensystem neuerer Art

das Finanzministerium mit dem Sozialministerium über diesen Punkt verhandelte, konnte nicht geklärt werden.

362 Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 14.

363 *Ebenda*.

sollte allerdings eines nicht spielen: dass wir womöglich die natürliche Initiative jedes einzelnen, also Berufsaufstieg [...], dass wir dieses natürliche Bemühen gewissermaßen dadurch gefährden, dass wir für solche Bestrebungen Prämien auswerfen. Dieses Beihilfensystem soll in sozial notwendigen Fällen eingreifen. [...] Aber eines darf uns nicht passieren: dass gleichsam die natürliche Wanderungsbewegung, die ohnedies in jedem gesunden Volkskörper drinnensteckt, nun Gegenstand von staatlicher Prämierung wird. Das würde eine ungeheuere neue Gefahr bringen.³⁶⁴

Noch vor Antritt der ÖVP-Alleinregierung hatten 1966 die sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler in ihrer Funktion als Abgeordnete einen Initiativantrag zu einem Gesetzesentwurf zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Nationalrat eingebracht. Dieser Entwurf kann gleichsam als Gegenstück zum Entwurf des Integrationsanpassungsgesetzes gelesen werden. Der gewerkschaftliche Entwurf war mit einer entscheidenden Ausnahme in Hinblick auf das Konzept zur aktiven Arbeitsmarktpolitik von 1962 der ausgereifteste Ausdruck einer geplanten gesetzlichen Regelung der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Die Ausnahme bestand darin, dass auf staatliche, aus dem Budget finanzierte Maßnahmen für eine Struktur- und Regionalpolitik unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten verzichtet worden war. Dieser Verzicht war wohl auf Grund der kooperativ ausgerichteten Gewerkschaftspolitik geleistet worden. Diese Politik hatte die gesamtwirtschaftliche Orientierung zum bestimmenden Paradigma erhoben. Die sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler hielten daher, so scheint es, an der Präambel des Ergebnisprotokolls zu den interministeriellen Besprechungen des Jahres 1962 fest, die der damalige Finanzminister Klaus formuliert hatte. Diese Einschätzung gründet auch auf der Überlegung, dass die geplante atypische Selbstverwaltung mit einer Majorität für die Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter mehr als unmissverständlicher Ausdruck eines politischen Interesses gewertet werden kann denn als Konzeption, die zu diesem Zeitpunkt mehrheitsfähig gewesen wäre. In diesem Sinn hätten auch Maßnahmen, die bei der Arbeitskräftenachfrage ansetzten, wie beispielsweise die Schaffung von Arbeitsplätzen in strukturschwachen Regionen oder die Förderung der Infrastruktur, in den Entwurf integriert werden können. Offenkundig war aber seitens der sozialistischen Gewerkschaft der Wille dazu nicht vorhanden.

364 Steno. Proto., 122. Sitzung, XI GP., 10.11. und 12.12.1968, 10302.

Gemäß dem Konzept zur aktiven Arbeitsmarktpolitik von 1962 waren im gewerkschaftlichen Entwurf von 1966 die Zielgruppe für die mobilitätsfördernden Maßnahmen und die beschäftigungsfördernden Maßnahmen — im Gegensatz zu den vorherigen Entwürfen — ausgeweitet worden. Beihilfen sollten auch Personen gewährt werden können, deren Beschäftigung durch die ökonomische Entwicklung in Frage gestellt wurde oder die eine für sie interessantere Tätigkeit anstrebten. Durch die sogenannte Umstellungsbeihilfe sollten Arbeitsplätze gesichert und geschaffen werden.

Die Gesetzesentwürfe der Ministerin Rehor zeigen, dass sich ihre Position sowohl von der der sozialistischen Fraktion als auch von jener der Bundeswirtschaftskammer und des Handelsministeriums unterschied. Klar zum Ausdruck kommt diese Differenz durch einen Vergleich zwischen dem Entwurf vom Juni 1967 und jenem vom September 1968, der sämtliche Zugeständnisse enthielt, die an das Handels- und das Finanzministerium gemacht wurden. Deutlich werden die Auffassungsunterschiede auch durch die Forderung des Handelsministeriums und der Bundeswirtschaftskammer, den staatlichen Einfluss bei der Vermittlungsbefugnis und der Arbeitsvermittlung allgemein gering zu halten. Dieses Bestreben drückt sich in der Ablehnung der Sondermaßnahme aus, die bei hoher Arbeitslosigkeit hätte wirksam werden sollen und die Grete Rehor noch 1967 in ihren Entwurf aufgenommen hatte. So hätten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber unter diesen Umständen und im Fall von öffentlich oder überwiegend öffentlich finanzierten Arbeiten vom Arbeitsamt zugewiesene Arbeitskräfte zu beschäftigen gehabt. Auffallend ist überdies, dass der Entwurf von 1967 Bestimmungen aufnahm, die der Entwurf der Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB von 1964, an dem Grete Rehor mitgewirkt hatte, nicht enthalten hatte. Möglicherweise nützte Grete Rehor ihren Gestaltungsspielraum als Sozialministerin und integrierte auch Bestimmungen, die den Vorstellungen des Handelsministeriums und der Bundeswirtschaftskammer zuwiderliefen.

So sah der Entwurf vom Juni 1967 die genannte Sondermaßnahme vor, die auf Grund der Kritik des Handelsministeriums und der Bundeswirtschaftskammer im Entwurf vom April 1968 entfiel. Auch waren Beihilfen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätze geplant, wenn auch, im Gegensatz zu den Bestimmungen der vorangegangenen Entwürfe der sozialistischen Fraktion, in eingeschränkter Form. Die Sozialministerin änderte diese Regelung auch nicht im Entwurf vom April 1968,

obgleich das Handelsministerium und die Bundeswirtschaftskammer die Bestimmung kritisierten. Erst durch die Verhandlungen mit dem Finanzministerium entfielen sie; auf den Regelungen zur Sicherung von Arbeitsplätzen hatte das Sozialministerium bestanden. Eine Förderung zur Schaffung von Arbeitsplätze bestand schließlich nur mehr im Rahmen der Maßnahmen zu den Kurzfristigen Beschäftigungsschwankungen.

Ein wesentlicher Unterschied zu den Bestimmungen der Entwürfe der sozialistischen Fraktion speiste sich daraus, dass die Volkspartei Arbeitslosigkeit ausschließlich auf strukturelle Veränderungen im Bereich der Produktionsbedingungen zurückführte. Die Möglichkeit, dass Arbeitslosigkeit jedenfalls Ende der 1960er Jahre auch als Folge eines Mangels an Arbeitsplätzen auf Grund fehlender Investitionen seitens der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder des Staates auftreten könnte, blendete die Volkspartei aus.

Die Regelung zur unentgeltlichen Vermittlung im Entwurf von 1967 sah zwar nicht — wie jene im Entwurf der Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB von 1964 — die völlige Freigabe dieser Vermittlung vor, die Bestimmung war aber, verglichen mit den anderen bis zu diesem Zeitpunkt entstandenen Entwürfen, gelockert worden, da sie als zwingende Bestimmung formuliert wurde. Das Sozialministerium war nun verpflichtet, sofern ein entsprechender Antrag auf unentgeltliche Vermittlung eingebracht wurde, diesen nach Anhörung des Beirates für Arbeitsmarktpolitik zu genehmigen. Im Entwurf vom September 1968 wurde die Bestimmung wieder zu einer Kann-Bestimmung und dadurch verschärft. Allerdings hatte sich nun das Handelsministerium in den Verhandlungen mit seiner Forderung nach einer Vermittlungsbefugnis für karitative Einrichtungen sowie für die gesetzlichen Interessensvertretungen und kollektivvertragsfähigen Berufsvereinigungen durchgesetzt.

Hatten die Bestimmungen zur entgeltlichen Vermittlung im Entwurf von 1967 noch mit jenen übereingestimmt, die der gewerkschaftliche Entwurf von 1966 vorgesehen hatte, wurden sie in Folge der Kritik des Handelsministeriums und der Bundeswirtschaftskammer entscheidend gelockert. Der Entwurf vom April 1968 enthielt zwar bei dieser Vermittlung noch eine Kann-Bestimmung, die Befugnis sollte sich aber nicht mehr — wie bisher geplant — auf “Einrichtungen” erstrecken, sondern natürlichen Personen erteilt werden. Neu war zudem, dass die entgeltliche Vermittlung nicht nur für eine, sondern für sämtliche im Gesetz aufgeführten

Künstlergruppen genehmigt werden konnte. Im Entwurf vom September 1968 wurde die Bestimmung schließlich zu einer zwingenden. Das Sozialministerium war nun gehalten, Anträge auf entgeltliche Vermittlung zu bewilligen.

Ministerin Rehor hatte nicht die Absicht gehabt, die Arbeitsvermittlung dem staatlichen Einfluss zu entziehen. So wählte sie 1967 eine Definition von Arbeitsvermittlung, die entgeltliche Arbeitsvermittlung verbot, abgesehen von jener für Künstler. Die Definition des Begriffs unentgeltlich — nicht gewinnorientiert und ohne Unkostenbeitrag — hatte sie von den sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftlern übernommen. Die Kritik des Handelsministeriums und der Bundeswirtschaftskammer an dieser Definition führten zu Änderungen, die bedeuteten, dass im Einzelfall gegen Bezahlung vermittelt werden konnte und dass bei einer unentgeltlichen Vermittlung ein Unkostenbeitrag möglich war.

Schließlich räumte Ministerin Rehor dem Handelsministerium und dem Landwirtschaftsministerium Mitkompetenzen bei der Vergabe von Förderungen für die mobilitätsfördernden Maßnahmen und den Maßnahmen zur Sicherung von Arbeitsplätzen ein, die im Paragraphenkomplex Strukturelle Arbeitslosigkeit festgelegt waren. Zudem erhielten das Landwirtschaftsministerium und das Ministerium für Bauten und Technik Mitkompetenzen bei der Kurzarbeiterunterstützung. Letzteres bedeutete eine besondere Kompetenzbescheidung des Sozialministeriums. Solange die Produktive Arbeitslosenfürsorge Teil des Arbeitslosenversicherungsgesetzes gewesen war, hatten die beiden anderen Ministerien keine Mitsprachemöglichkeiten gehabt.³⁶⁵ Die Forderung des Handelsministeriums nach Mitkompetenzen bei den Paragraphenkomplexen Kurzfristige Beschäftigungsschwankungen und Strukturelle Arbeitslosigkeit, die sich wohl auf die Festlegung der näheren Bestimmungen zu diesen Maßnahmen bezogen hatten, scheiterte, da sich Bundeskanzler Klaus dagegen aussprach.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Handelsministerium, die Bundeswirtschaftskammer und das Finanzministerium erstens erreichten, dass das Sozialministerium Anträge auf entgeltliche Arbeitsvermittlung zu bewilligen hatte, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt waren, zweitens den Entfall der Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie drittens eine Kompetenzbeschränkung des Sozialministeriums bei der Gewährung sämtlicher Förderungen und bei der Entscheidung über Schulungseinrichtungen.

365 Vgl. BGBl. 199/1958, § 41.

Das Arbeitsmarktförderungsgesetz war bis zu seiner Beschlussfassung 1968 umstritten. In Hinblick auf den Begriff 'Detailfragen' durchaus euphemistisch, erklärte Sozialministerin Rehor im Sozialausschuss des Nationalrates nochmals, dass sie den Antrag "auf die Gefahr hin eingereicht [habe], daß nicht über alle Detailfragen volle Übereinstimmung erzielt werden kann".³⁶⁶ Dennoch beschloss der Nationalrat im Dezember 1968 das Gesetz. Ungeachtet aller Differenzen, die zwischen sämtlichen Akteuren jemals bestanden hatten, herrschte über das Ziel des Arbeitsmarktförderungsgesetzes stets Einigkeit: Der Einsatz der Arbeitskräfte sollte das Wirtschaftswachstum fördern und einen Beitrag zur erfolgreichen Kapitalakkumulation leisten. Die dazu notwendige Anpassung der Arbeitskräfte sollten die mobilitätsfördernden Maßnahmen leisten sowie die Maßnahmen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit. Für die Disziplinierung der Arbeitskräfte sorgte, wie bereits vor Beschlussfassung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes, die Bestimmung über die "Arbeitswilligkeit", die im Arbeitslosenversicherungsgesetz geregelt war. Dieser Regelung zufolge verloren Arbeitslose, die eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme ablehnten, das Anrecht auf Arbeitslosengeld.³⁶⁷

366 Generaldebatte über Arbeitsmarktförderungsgesetz, 2. Bogen, in: Ausschuß für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzung am 2. Dezember 1968.

367 Vgl. BGBl. 199/1958, § 9.

Schlussbetrachtung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den politischen Debatten über die Gestaltung der gesetzlichen Neuregelung der Materie Arbeitsmarktpolitik, die Ende der 1940er Jahre bis Anfang der 1950er Jahre und während der 1960er Jahre in Österreich geführt wurden. Gefragt wurde, weshalb bis zum Juli 1968 sämtliche Bestrebungen zu einer Neuregelung der Arbeitsmarktpolitik scheiterten, beginnend bei den Vorlagen des sozialistischen Sozialministers Maisel während der zweiten Hälfte der 1940er Jahre, gefolgt von den Entwürfen seines Nachfolgers Proksch, den Initiativanträgen der Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB und der sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler zu Beginn und Mitte der 1960er Jahre bis hin zu den vier Entwürfen, über die während der ÖVP-Alleinregierung 1967 und 1968 keine Einigung erzielt werden konnte.

Zwei Faktoren waren für diesen Prozess verantwortlich, an dessen Ende im Dezember 1968 die Beschlussfassung über das Arbeitsmarktförderungsgesetz stand. Erstens, die überaus kritische Haltung des von der ÖVP geleiteten Handelsministeriums gegenüber einer gesetzlichen Neuregelung der Materie Arbeitsmarktpolitik, da diese eine nahezu vollständige staatliche Befugnis zur Arbeitsvermittlung vorsah und dem Sozialministerium eine Handhabe für den steuernden Eingriff bei hoher Arbeitslosigkeit gab. Derartige Regulierungen widersprachen dem Interesse des Handelsministeriums, das forderte, die neuen gesetzlichen Bestimmungen seien prinzipiell so zu gestalten, dass steuernde Eingriffe in den Arbeitsmarkt unterblieben und entgeltlicher Arbeitsvermittlung möglichst breiter Raum gewährt werde.

Während der 1960er Jahre kam zu diesen Divergenzen, die bereits zwischen 1948 und 1950 eine Interessensabstimmung verhindert hatten — ein zweiter Grund für die langwierigen Verhandlungen hinzu: die problematische Akkordierung zwischen den einzelnen Akteuren. Waren in der Nachkriegszeit die Auseinandersetzungen entlang der Parteilinien verlaufen, traten Mitte der 1960er Jahre weitere Interessensgegensätze hinzu, die innerhalb der Volkspartei verortet werden können. Sie bestanden zwischen dem Handelsministerium und dem Finanzministerium, zwischen Handelsminister Bock und Bundeskanzler Gorbach 1962 sowie zwischen Handelsminister Mitterer und Bundeskanzler Klaus 1968, zwischen dem Handelsministerium und der Bundeswirtschaftskammer sowie

während der ÖVP-Alleinregierung ab 1966 zwischen dem Handelsministerium und dem Sozialministerium.

Das Sozialministerium war Ende der 1940er Jahre bestrebt, durch eine gesetzliche Neuregelung der Materie Arbeitsmarktpolitik eine weitgehend staatliche Arbeitsvermittlung festzuschreiben und in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit die Einstellung von Arbeitskräften zu steuern. Das Handelsministerium lehnte alle Formen der staatlichen Lenkung ab. So sollte auch die Arbeitsvermittlung wieder der Gewerbeordnung unterstellt werden. Diese weit auseinanderliegenden Positionen der Akteure, die ihre politischen und verbandlichen Funktionen vorwiegend in der für die Periode charakteristischen Form der Personalunion wahrnahmen, waren aber nur ein Grund, warum die Bemühungen zu einer gesetzlichen Neuregung der Arbeitsmarktpolitik während dieser Jahre scheiterten.

Das Sozialministerium und die Interessensvertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zeigten bescheidene Ansätze bei der Neugestaltung der Arbeitsmarktpolitik, die Asymmetrie des Arbeitsmarktes¹ zumindest auf formalem Weg zu verringern, wobei dieser Gesichtspunkt auch die Überzeugung einschloss, dass das Arbeitskräftepotential zu regulieren und effektiv zu verwenden sei. Durch eine kollegiale Verwaltung mit einer Majorität für die Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter sollte deren Einfluss auf die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik gesichert werden. Die Akteure der Volkspartei gingen dagegen davon aus, dass eine neue gesetzliche Regelung der Arbeitsvermittlung und der Organisation der Arbeitsverwaltung in "einschneidender Weise das Wirtschaftsleben

1 Nach Offe und Hinrichs unterscheidet sich der Arbeitsmarkt von anderen Märkten, und zwar u.a. durch die "Sonderstellung der Arbeitskraft". Es stehen einander nicht einfach Käufer und Verkäufer der 'Ware' Arbeitskraft gegenüber. So ist die Arbeitskraft zum einen dadurch gekennzeichnet, dass sie "zwar auf Märkten als Ware behandelt wird, aber nicht nach Art von anderen Waren auf diese gelangt". Das Angebot von Arbeitskraft wird nicht, wie bei anderen Waren, durch die "erwartete Verkäuflichkeit" bestimmt, sondern durch das Reproduktionsverhalten der Bevölkerung und durch "sozialökonomische Prozesse der 'Freisetzung' von Arbeitskraft aus Bedingungen, unter denen sie sich *anders* als durch Verkauf auf Märkten erhalten kann". Zum anderen ist die Arbeitskraft für ihren Besitzer "wertlos": "sie ist ungeeignet, für ihn zur Quelle von Subsistenzmitteln zu werden, solange er sie nicht verkauft." Offe/Hinrichs, "Sozialökonomie des Arbeitsmarktes", 8–9.

berühr[e]”² und daher Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in gleichem Maße betreffe.

Diese Haltung der Volkspartei ist auch für die 1960er Jahre kennzeichnend, während das Sozialministerium und die sozialistische Gewerkschaft — mit Ausnahme des Entwurfs der sozialistischen Gewerkschaftlerinnen und Gewerkschaftler 1966 — eine Abkehr von einer, wenn auch in sehr begrenztem Maß, an den Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer orientierten Arbeitsmarktpolitik vollzogen. Die Neuregelung der Arbeitsmarktpolitik wurde nun an einem Grundkonsens über sozial- und wirtschaftspolitische Ziele ausgerichtet, zu dem sich der Gewerkschaftsbund jedenfalls seit dem vierten Bundeskongress 1959 bekannte. Die kooperativ orientierte Politik des Österreichischen Gewerkschaftsbundes fand zu Beginn der 1960er Jahre auch in diesem Grundkonsens ihren Ausdruck. Demgegenüber war die kooperativ ausgerichtete Politik des Gewerkschaftsbundes während der ersten Nachkriegszeit nicht auf die gesamte Wirtschafts- und Sozialpolitik bezogen, sondern wurde im Bereich der Wirtschaftskommission bei den Lohn-Preis-Abkommen verfolgt. Die Arbeitsmarktpolitik zählte damals nicht zu den Fragen, über die mit der Volkspartei kooperativ verhandelt wurde, ungeachtet aller Zugeständnisse, die das Sozialministerium machte.

Schließlich legen die herangezogenen Quellen nahe, dass bedeutende Akteure der Volkspartei, wie Julius Raab, kein Interesse an einer gesetzlichen Neuregelung der Arbeitsmarktpolitik hatten. Dieser Umstand sowie der fehlende Grundkonsens waren maßgeblich dafür verantwortlich, dass während der Nachkriegszeit eine tiefgreifende Interessenabstimmung, die eine Beschlussfassung der Gesetzesvorlagen im Nationalrat ermöglicht hätte, nicht zustande kam.

Die ökonomische Situation der 1960er Jahre unterschied sich von jener der Nachkriegszeit vor allem darin, dass nun das Arbeitskräftepotential nahezu ausgeschöpft war und ein Strukturwandel vor sich ging, durch den die Produktion in Richtung verarbeitende Industrie verlagert wurde. Erste Ansätze zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik bestanden in Österreich bereits Ende der 1940er Jahre. Zu Beginn der 1960er Jahre wurden diese Ansätze, aufbauend auf den keynesianisch inspirierten Ideen der Begründer der aktiven Arbeitsmarktpolitik Rehn und Meidner, im Sozialministerium entscheidend weiterentwickelt und 1962 im Konzept zur aktiven

2 BWK GZ Sp 26.576/47, 30.1.1948, 3; in: ÖStA/AdR, BMfsV/SP, SA 18/194, Stellungnahmen.

Arbeitsmarktpolitik realisiert. Dieses sah sowohl mobilitätsfördernde als auch beschäftigungsfördernde Maßnahmen vor. Die mobilitätsfördernden Maßnahmen sollten einen effektiven Einsatz des Arbeitskräftepotentials ermöglichen, die beschäftigungsfördernden durch den Einsatz von Budgetmitteln Arbeitsplätze in den neuen Wachstumsbranchen schaffen und die Infrastruktur verbessern. Dieses Konzept konnte nicht verwirklicht werden. Das Arbeitsmarktförderungsgesetz sah mit Ausnahme der erweiterten Bestimmungen zur Produktiven Arbeitslosenfürsorge nur Maßnahmen vor, die am der Arbeitskräfteangebot ansetzten.

Maßgeblich dafür verantwortlich waren die Finanzminister und die Handelsminister. Letztere lehnten für sämtliche Maßnahmen, die auch nur im entferntesten mit der Förderung von Betrieben in Zusammenhang gebracht werden konnten, eine Kompetenz des Sozialministeriums ab. Dies galt auch für Schulungsmaßnahmen für vom Strukturwandel betroffene Arbeitskräfte, und auch diese Forderung wurde schließlich nicht erfüllt. Ziel des Handelsministeriums war es, die Kompetenzen des Sozialministeriums auf die Vermittlung und die im Vergleich zu den Entwürfen der Nachkriegszeit erweiterten mobilitätsfördernden Maßnahmen für Arbeitslose festzulegen.

Die Finanzminister lehnten Budgetmittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik ab, selbst dann ab, wenn dadurch die Interessen ihrer Minister- und Parteikollegen von der Volkspartei, die auf Kompetenzeinschränkungen des Sozialministeriums zielten, nicht verwirklicht werden konnten. Der Wunsch des Handelsministers im Jahre 1964 nach Budgetmitteln für die mobilitätsfördernden Maßnahmen für Beschäftigte wurde ebenso abgewiesen wie der zwei Jahre später vorgebrachte Vorschlag des Wirtschaftsbundpräsidenten, den Beirat für Arbeitsmarktpolitik unter die Aufsicht eines Ministerkomitees zu stellen. Dadurch hätten die Kosten für die Arbeitsmarktpolitik nicht mehr aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung getragen werden können, sondern aus Budgetmitteln finanziert werden müssen. Gleichmaßen scheiterte die Sozialministerin der Volkspartei mit ihren Finanzierungswünschen für die Arbeitsmarktpolitik.

Die Zustimmung des Sozialministers zu der vom Finanzminister Klaus formulierten Präambel für das Ergebnisprotokoll der interministeriellen Besprechungen Ende des Jahres 1962 verdeutlicht, dass dieser die kooperativ ausgerichtete Politik des Gewerkschaftsbundes mittrug. Sie wurde also auch im

Prozess der Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik verfolgt und reicht daher über den von Tálos und Kittel formulierten Bereich der Wirtschaftspolitik hinaus.

Dieser Präambel zufolge hatten sämtliche weiteren Beratungen unter der Perspektive gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen zu erfolgen. Der Sozialminister akzeptierte diese Vorbemerkung wohl deshalb, da sie formal mit dem Grundkonsens über eine Wirtschafts- und Sozialpolitik übereinstimmte, die auf die gesamtsstaatliche Ebene bezogen war. Diese Zustimmung hatte auch zur Konsequenz, dass das Finanzministerium die Präambel im Sinne einer Generalklausel für sich und das Handelsministerium benutzte, die diesen Ministerien die Definitionshoheit über die Perspektive der gesamtwirtschaftlichen Ziele verschaffte. Gemäß dieser waren Budgetmittel für die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik tabu. Nun war auch klargestellt, dass es „niemals Aufgabe des BM/s.V. und der ihm nachgeordneten Behörden sein [kann], auf Grund eines Arbeitslosenversicherungsgesetzes oder Arbeitsvermittlungsgesetzes eine eigene rein nach arbeitsmarktpolitischen Überlegungen geführte Kreditpolitik zu betreiben“.³

Sämtliche Finanzminister setzten sich mit dieser monetär orientierten Politik durch. Maßnahmen, die gemäß den Vorstellungen von Rehn und Meidner an der Arbeitskraftnachfrageseite ansetzten, wie beispielsweise staatliche Investitionsprogramme zur Förderung von Betriebsansiedlungen oder von Infrastrukturprojekten waren, somit ausgeschlossen. Dadurch prägten sie die Ausgestaltung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes maßgeblich mit.

Weder verwirklicht noch von einer Fraktion jemals in Betracht gezogen worden war ein Rechtsanspruch auf die Fördermaßnahmen. Der ÖVP-Abgeordnete Walter Hauser erklärte während der Nationalratsdebatte 1968: „Wir haben — das hat auch der Ing. Häuser [SPÖ] im Ausschuß gesagt — uns gemeinsam ängstlich davor gehütet, diese Beihilfen mit einem Rechtsanspruch zu versehen.“⁴ Festgelegt wurde damit, dass es nicht im Ermessen der einzelnen Arbeitskräfte stehen sollte, ihre berufliche Qualifikation durch Förderungen der Arbeitsmarktverwaltung zu verbessern; Ziel war vielmehr, „deren zweckmäßigste Verwendung zu ermöglichen“.⁵ Die Begrenzung auf Mittel aus der Arbeitslosenversicherung und der fehlende Rechtsanspruch hatten für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer negative

3 ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 2.497-4/65, GEZEI F-3, GZ 127.928-4/64.

4 Sten. Prot., 122. Sitzung, XI. GP., 10., 11. und 12.12.1968, 10302.

5 Beilage 983 XI. GP., 23.9.1968, Erläuterungen, 20.

Konsequenzen. Die Integration der erweiterten Arbeitslosenfürsorge ins Arbeitsmarktförderungsgesetz bedeutete, dass nun Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in der Bauwirtschaft oder im Wohnbau⁶ Beihilfen gewährt werden konnten. Diese wurden aus den Einnahmen der Arbeitslosenversicherung finanziert. Durch ihre Beiträge leisteten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer also gezwungenermaßen einen Beitrag zur Wirtschaftsförderung, hatten aber selbst weder Rechte auf Gewährung einer Förderung noch diesbezügliche Wahlmöglichkeiten. Eine von den Arbeitsämtern zugewiesene Schulungsmaßnahme schlicht abzulehnen, führte durch die weiterhin gültigen Bestimmungen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes⁷ zum Verlust des Arbeitslosengeldes, jedenfalls für den Zeitraum von vier Wochen.

Als der Sozialminister 1962 sein Konzept für eine aktive Arbeitsmarktpolitik dem Ministerrat vorlegte und wünschte, darüber interministeriell zu verhandeln, rückte der Handelsminister von seiner ablehnenden Haltung erst dann ab, als der Bundeskanzler derartige Besprechungen vor dem Hintergrund der Beitrittsbestrebungen Österreichs zur EWG befürwortete. Der Bundeskanzler wollte offenbar die Optik, die ein Dissens zwischen österreichischen Politikern bei den Vertretern der EWG hervorrufen hätte können, vermieden wissen. Die Beitrittsbestrebungen Österreichs und die dadurch motivierte Intervention des Bundeskanzlers trugen dazu bei, dass im November 1962 mit Beratungen über die aktive Arbeitsmarktpolitik begonnen wurde.

Markiert der Eingriff Bundeskanzler Gorbachs den Beginn der Debatte über die aktive Arbeitsmarktpolitik während der 1960er Jahre, so gilt dies in noch stärkerem Ausmaß für ihr Ende. Es kann davon ausgegangen werden, dass ohne die Festsetzung eines Verhandlungstermins im Juli 1968 und ohne die Festlegung einer Agenda im September 1968 durch Bundeskanzler Klaus die Gespräche nicht beendet und das Arbeitsmarktförderungsgesetz im Dezember desselben Jahres nicht beschlossen worden wäre. In beiden Fällen schränkte dabei der jeweilige Bundeskanzler der Volkspartei den Handlungsspielraum von Handelsministern ein, die seiner Partei angehörten, und setzte seine eigenen Interessen durch. Diese Akteurskonstellation und ihr Kräfteverhältnis stand am Beginn und am Ende der Debatten über die aktive Arbeitsmarktpolitik.

6 Vgl. ebenda, 22.

7 Vgl. BGBl. 31/1969, § 10, lit. b.

Dass die Bundeswirtschaftskammer im Jahre 1963 mit den Interessenvertretern der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und mit dem Sozialministerium unter anderem über Beihilfen für Arbeitskräfte, die vom Strukturwandel betroffen waren, ohne Wissen des Handelsministeriums verhandelt hatte und auch keine Absicht hegte, von diesen Gesprächen zurückzutreten, da sie sich entsprechende Förderungen für ihre Mitglieder erwartete, interpretierte der Handelsminister im folgenden Jahr als Eingriff in seine Zuständigkeit und untersagte dem Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer de facto, über Fragen der Kompetenzen in Zukunft zu verhandeln. Zwei Jahre später, als im Sozialministerium erneut an einem Arbeitsvermittlungsgesetz gearbeitet wurde, plante das Handelsministerium ein Integrationsanpassungsgesetz, das eine gesetzlich festgelegte Abgrenzung der Kompetenzen gegenüber dem Sozialministerium zum Ziel hatte. Eine baldige Vorlage des Vermittlungsgesetzes vor Augen, ließ einen Vertreter des Handelsministeriums zur Eile mahnen, da er Zweifel hegte, „ob im Hinblick auf das bisherige Verhalten der Bundeswirtschaftskammer [...] dann eine Durchsetzung des Ressortstandpunktes bezüglich der Zuständigkeiten möglich sein wird“.⁸ Die Interaktion, die zwischen dem Handelsministerium und der Bundeswirtschaftskammer stattfand, war in diesen Jahren also weit von einer Interessensabstimmung entfernt.

Dass die Besterbungen, ein Integrationsanpassungsgesetz zu schaffen, während der Alleinregierung der Volkspartei forgesetzt wurden, verweist auf die fortdauernden Interessensunterschiede, die zwischen dem Handelsministerium und dem nun von einer Ministerin der Volkspartei geführten Sozialministerium bestanden. Dies verdeutlichen überdies die vielfältigen Abänderungen, die das Handelsministerium forderte. Dass es diese zum überwiegenden Teil auch durchsetzen konnte, zeugt vom Einfluss dieses Ministeriums. Klar zum Ausdruck kommt dieser Einfluss auch während der Prüfung des österreichischen Arbeitsmarktes durch Vertreter der OECD. Das Handelsministerium war in der Lage, die Weiterführung der Prüfung davon abhängig zu machen, dass die Schlussfolgerungen der OECD-Prüfer zurückgezogen werden mussten, und

8 Sektion III, Abt. 11 im BMfHGI, Besprechungsprotokoll (Sektion IV und Sektion III), 13.10.1966, nach eigener Zählung 2 von 5; in: ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 144.042/66, GEZEI 421, GZ 144.042-III-11/66. — Die beiden Sektionen werden im Protokoll in absteigender Reihenfolge genannt, weil der Vorsitzende Lobmeyer aus der Sektion IV stammte.

verfasste im Anschluss daran eigene Schlussfolgerungen, die auch im Ministerrat beschlossen, allerdings von der OECD nicht zur Gänze anerkannt wurden.

Die durch die Interpretation der erhobenen Quellen gewonnenen Ergebnisse führen zu dem Schluss, dass beim Entscheidungsfindungsprozess zum Arbeitsmarktförderungsgesetz keineswegs, wie von Tálos und Kittel formuliert, von einer hohen Akkordierung der Interessensvertretungen mit der Regierung gesprochen werden kann. Eine derartige tripartistische Interessensabstimmung ordnen die Autoren auf der von ihnen entwickelten und von 1 bis 8 reichenden Ordinalskala der Kategorie 2 zu. Eine dieser Kategorie entsprechende hohe Akkordierung kam weder zwischen den bedeutenden Verbänden noch zwischen diesen Verbänden und der Regierung zustande. Dies belegen, trotz aller getroffenen Annäherungen, die fortbestehenden Differenzen über Fragen der Vermittlungsbefugnis, der Organisation und der Kompetenzen, die zwischen den Vorstellungen der sozialistischen Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftler und den Vertretern der Arbeiterkammer auf der einen und jenen der Bundeswirtschaftskammer auf der anderen Seite herrschten. Erkennbar werden diese Auffassungsunterschiede zudem an den zahlreichen Abänderungsanträgen über die Gesetzesvorlage, die der sozialistische Vizepräsident des Gewerkschaftsbundes, Häuser, im Sozialausschuss und während der Parlamentsdebatte einbrachte. Dies legt auch die Aussage der Sozialministerin im Sozialausschuss nahe, wonach keine vollständige Übereinkunft erzielt werden konnte.

Von einer weitgehenden Annäherung der Standpunkte zwischen Handelsministerium und Bundeswirtschaftskammer kann für die letzte Phase der Gespräche ausgegangen werden. Die Bundeswirtschaftskammer und der im Gewerkschaftsbund vertretene Flügel der Volkspartei — die Christgewerkschaftlerinnen und -gewerkschaftler — waren in die letzte, vom Bundeskanzler anberaumte Besprechung im September 1968 einbezogen, als in dieser Unterredung laut der Sozialministerin “volle Einigkeit”⁹ erzielt wurde. Somit lag für den Entscheidungsfindungsprozess eine Interessensabstimmung der Regierung mit “einem großen Dachverband bzw. mit den Dachverbänden entweder der

9 BMfsV Zl. III-76.448-12/1968, Vortrag an den Ministerrat vom 11.9.1968, in: ÖStA/AdR, BMfI, MR 93/1968, 17.9.1968.

Arbeitnehmerseite oder der Arbeitgeberseite“¹⁰ vor, die der Kategorie 4 auf der Skala von Tálos und Kittel entspricht.

Die sozialistischen Dachverbände waren zwar nicht in den Entscheidungsfindungsprozess während der letzten Phase der Genese des Arbeitsmarktförderungsgesetzes einbezogen, sie wirkten jedoch, wie die Protokolle über die interministeriellen Besprechungen des Jahres 1967 zeigen, durch ihre Einbindung seitens des Sozialministeriums in der Phase des Interessensfindungsprozesses mit. Ebenso trifft die Einschätzung von Tálos und Kittel zu, dass ausschließlich sozialpartnerschaftliche Verbände am Prozess beteiligt waren.

Die Prozedur der Entscheidungsfindung war durch ein weiteres Moment gekennzeichnet, das über das Schema von Tálos und Kittel hinausweist: die problematische Akkordierung *innerhalb* der Regierung. Entscheidende Interessensgegensätze bestanden bis zuletzt zwischen dem Handelsministerium und dem Sozialministerium sowie dem Handelsministerium und Bundeskanzler Klaus.¹¹ Erst durch dessen Intervention fand die langjährige Debatte über die gesetzliche Neuregulierung der Arbeitsmarktpolitik ihr Ende.

Waren die sozialistischen Interessensvertreter in den Entscheidungsfindungsprozess des Arbeitsmarktförderungsgesetzes am Ende nicht einbezogen, gilt dies nicht für den Entstehungsprozess des Ausländerbeschäftigungsgesetzes. In diesem Fall verhandelten die Materie der Gewerkschaftsbund und die Bundeswirtschaftskammer miteinander. Die Sozialministerin griff, trotz Drängens des Handelsministers und des Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer, in dieser Frage aktiv zu werden, nicht in die Verhandlungen ein, sondern wünschte von den Interessensvertretern Ergebnisse, die die Grundlage eines Gesetzesentwurfs bilden sollten. Der Gewerkschaftsbund war in der Lage, seine Interessen zu wahren, die sich gegen eine weitreichende Liberalisierung der Ausländerbeschäftigung richteten, und ging Ende der 1960er Jahre keine Kompromisse mit der Bundeswirtschaftskammer ein. Um budgetäre Mittel für beschäftigungsfördernde Maßnahmen zu erreichen, bemühte sich der Gewerkschaftsbund hingegen nicht.

10 Tálos/Kittel, *Gesetzgebung*, 76.

11 Dass Bundeskanzler Klaus zwischen April 1961 und März 1963 das Finanzressort geleitet hatte, dürfte für die Differenzen zwischen ihm und dem Handelsministerium im Jahr 1968 keine Rolle gespielt haben. Gescheitert war Handelsminister Bock 1964 an Finanzminister Schmitz, der es abgelehnt hatte, geplante Fördermöglichkeiten für Schulungen von beschäftigten Arbeitskräften und für Rationalisierungen von Betrieben im Handelsministerium anzusiedeln.

Die Akteurskonstellation im Fall des geplanten Ausländerbeschäftigungsgesetzes unterschied sich somit von jener des geplanten Arbeitsmarktförderungsgesetzes und kann, jedenfalls Ende der 1960er Jahre, gemäß dem Schema von Tálos und Kittl der Kategorie 1 zugeordnet werden. Diese spricht von Mitwirkung und Akkordierung der maßgeblichen Interessensvertretungen und der Abstimmung durch das zuständige Ministerium.¹² Kennzeichnend für die zweite Hälfte der 1960er Jahre war also, dass zu diesem Zeitpunkt die Mitwirkung und Interessensabstimmung in verschiedenen Gesetzwerdungsprozessen unterschiedlich stark ausgeprägt sein konnte und daher auch unterschiedliche Formen der Kooperation gleichzeitig praktiziert wurden.

Die Auswertung der herangezogenen Quellen erster Hand ermöglicht es auch, dominierende Vorstellungen über die Entstehungsgeschichte des Arbeitsmarktförderungsgesetzes in der Literatur entscheidend zu modifizieren. Der von Danimann und Steinbach im Jahr 1972 verfasste Kommentar zum Arbeitsmarktförderungsgesetz hat eine derartige Autorität entfaltet, dass die meisten nachfolgenden Autorinnen und Autoren ihre Interpretation übernahmen. Eine kritische Auseinandersetzung mit Danimann und Steinbach ist dringend geboten, weil ihre Einschätzungen zur Entstehungsgeschichte des Arbeitsmarktförderungsgesetzes zum Teil auf Annahmen beruhen, für die es in den Quellen keine Belege gibt. So legt die Interpretation von Danimann und Steinbach nahe, dass die sozialistische Gewerkschaft auf Grund ihres systematischen Beharrens auf einem Selbstverwaltungsmodell, das die beiden Autoren unterstellen, der entscheidende Akteur war, der eine Übereinkunft über den Entwurf von 1963 sowie über den Entwurf der Funktionärinnen und Funktionäre des ÖAAB von 1964 verhinderte. Der sozialistischen Gewerkschaft wird durch dieses Bild ein politischer Einfluss zugesprochen, der nicht nachgewiesen werden konnte. Darüber hinaus blenden die beiden Autoren den tatsächlichen Beginn der gesetzgeberischen Bestrebungen zwischen 1946 und 1950 aus.

Danimann und Steinbach erklären in ihrem Gesetzeskommentar zum Arbeitsmarktförderungsgesetz, während der Nachkriegszeit sei "die Furcht vor einem

12 Vgl. Tálos/Kittl, *Gesetzgebung*, 75–76.

neuerlichen Mißbrauch so groß¹³ gewesen, dass eine gesetzliche Neuregelung fehlschlug. In keiner der erhobenen Quellen konnte ein Hinweis gefunden werden, der diese Interpretation stützt.

Die beiden Autoren führen weiters an, dass die Koalitionsregierung “im Oktober 1962” ein Beamtenkomitee einsetzte, das zur “Einigung über die weitere Vorgangsweise kam. Demnach sollten Verhandlungen über die Neuregelung der Arbeitsvermittlung aufgenommen werden.”¹⁴ Abgesehen davon, dass der Ministerrat die Entscheidung über das Beamtenkomitee am 6. November 1963 traf, lässt die Darstellung jeden Hinweis darauf vermissen, wie umstritten die Einsetzung dieses Komitees war und welche Konsequenzen *de facto* die im Komitee getroffene Übereinkunft hatte. So wurden in der Folge durch die öffentliche Hand finanzierte und am Arbeitsplatzangebot ansetzende Maßnahmen nicht in die Entwürfe zum Arbeitsvermittlungsgesetz aufgenommen.

Wie in Kapitel 4 dargelegt, reduzieren die beiden Autoren durch einen rhetorischen Kniff aktive Arbeitsmarktpolitik auf Mobilitätsförderung und blenden die anhaltenden Interessensgegensätze in den Bereichen Vermittlungsbefugnis, Steuerungsmaßnahmen und Kompetenzen aus. Eine solche unausgewogene Darstellung scheint bei einer Reihe von Autoren auf.

Danimann und Steinbach erklären, dass der Bericht und die Schlussfolgerungen, die als Ergebnis der Prüfung des österreichischen Arbeitsmarktes durch die Vertreter der OECD vorlagen, “bewirkten, daß die früher ablehnenden Stellen die Notwendigkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik einzusehen begannen”.¹⁵ Diese Interpretation verdreht die Tatsachen insofern als das Handelsministerium eine neue Version von Schlussfolgerungen formulierte, nachdem es die der Prüfer abgelehnt hatte, wie in Kapitel 4 gezeigt. Es ist daher nicht verwunderlich, dass das Handelsministerium 1966, nachdem es die Textgrundlage für die Schlussfolgerungen der OECD formuliert hatte, mit diesen einverstanden war, wenn sie auch modifiziert worden waren.

13 Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 7. Dieser Mißbrauch stand mit der Funktion der Arbeitsmarktverwaltung während des Nationalsozialismus in Zusammenhang. Diese hatte “die mit zunehmendem Arbeitskräftebedarf, vor allem im Verlauf des Krieges, immer rücksichtsloseren Anforderungen auszuführen, die mehr und mehr auf eine Rekrutierung der Arbeitskräfte hinausliefen”. *Ebenda*, 6.

14 *Ebenda*, 11.

15 *Ebenda*, 13.

Darüber hinaus hatten weder das Handelsministerium noch die Bundeswirtschaftskammer je 'Einsehen' für die Forderungen des Sozialministeriums nach aktiver Arbeitsmarktpolitik, sondern beide vertraten ihre je spezifischen Interessen. Die Bundeswirtschaftskammer erachtete mobilitätsfördernde Maßnahmen bereits 1962 als "Voraussetzung für die Hebung der Produktivität"¹⁶ und stand 1964 den geplanten Maßnahmen zur Förderung von Betriebsumstellungen positiv gegenüber, hätte eine diesbezügliche gesetzliche Regelung doch finanzielle Mittel für ihre Klientel gebracht. Während die Bundeswirtschaftskammer das Sozialministerium als 'Geldgeber' akzeptiert hätte, versuchte Handelsminister Bock 1964 vergeblich die Agenden für Schulungen und Umschulungen von Beschäftigten sowie für die Rationalisierung, Neugründung oder Umstellung von Betrieben in seinem Ressort anzusiedeln. Nachdem dieser Versuch gescheitert war, kritisierte das Handelsministerium die Entwürfe von Sozialministerin Rehor heftig und hätte ohne Intervention von Bundeskanzler Klaus im September 1968 dem Entwurf zum Arbeitsmarkrverwaltungsgesetz nicht zugestimmt.

Danimann und Steinbach geben weiters an, dass das Handelsministerium die "Einwendungen gegen arbeitsmarktpolitische Beihilfen, die an Betriebe geleistet werden [die Maßnahmen der erweiterten Produktiven Arbeitslosenfürsorge] fallen"¹⁷ ließ, weil das Sozialministerium einer Reihe von Ministerien Mitkompetenzen einräumte, insbesondere bei der Beihilfengewährung. Dass das Handelsministerium diese Maßnahmen akzeptierte, war ein Ergebnis der Interessen des Bundeskanzlers, der lediglich über die Vermittlungsbefugnis verhandelte; die Zugeständnisse des Sozialministeriums spielten bei dieser Frage keine Rolle. Wie gezeigt werden konnte, stand die Forderung nach Mitkompetenzen für die Maßnahmen der erweiterten Produktiven Arbeitslosenfürsorge noch auf der Agenda des Handelsministeriums für die Besprechung am 9. September 1968.

Danimann und Steinbach unterliegen einem Irrtum in Bezug auf den Grad, zu dem die Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter für eine Selbstverwaltung eintraten. Dieser Irrtum wiegt umso schwerer, als dass deren Einschätzung nicht nur freihändig erfolgte, sondern darüberhinaus unhinterfragt und mit begrifflichen

16 BWK, *Jahresbericht 1962*, 61.

17 Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz (1972)*, 15.

Verwirrungen um 'Selbstverwaltung' und kollegiale Verwaltung in spätere Untersuchungen gleichsam einsickerte.¹⁸

Während in sämtlichen Entwürfen, die zwischen 1964 und 1967 entstanden waren, beim Sozialministerium, den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern Gremien zur Mitwirkung der Interessensvertretungen geplant waren, wurden diese Organisationsbestimmungen modifiziert und ihre Anzahl reduziert. Der Entwurf vom Juli 1968 und schließlich auch das Arbeitsmarktförderungsgesetz von 1968 sahen lediglich Verwaltungsausschüsse bei den Landesarbeitsämtern und den Beirat für Arbeitsmarktpolitik im Sozialministerium vor. Danimann und Steinbach ziehen den Schluss, dass diese Modifikation der Organisationsbestimmungen auch das Ergebnis des Beharrens des Gewerkschaftsbundes auf Selbstverwaltung war. "Es erwies sich aber, daß der Gewerkschaftsbund [...] nach wie vor einer anderen Regelung als der der Selbstverwaltung [...] nicht zustimmte. So schränkte der vierte Ministerialentwurf [Entwurf vom Juli 1968] [...] den Organisationsteil noch mehr ein als der [...] aus dem Jahre 1964."¹⁹ Dass der Gewerkschaftsbund diese Forderung erhob, liegt nahe, sahen doch die Organisationsbestimmungen seines Entwurfs von 1966 eine Selbstverwaltung vor. Dass aber die Sozialministerin, nachdem sie noch im vorangegangenen Entwurf von 1967 ein dreigliedriges Organisationsmodell mit paritätisch besetzten Landes- und Bezirkskommissionen sowie dem Beirat für Arbeitsmarktpolitik vorgesehen hatte, aufgrund der Kritik des Gewerkschaftsbundes die Organisationsbestimmungen derart modifiziert haben sollte, erscheint wenig plausibel.

Tatsächlich konnte diese Frage nicht restlos geklärt werden. Festgehalten werden kann lediglich, dass die Regelung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes in keiner Weise der fälschlicherweise als 'Selbstverwaltung' bezeichneten kollegialen Verwaltungsstruktur entsprach, die ursprünglich geplant gewesen war. Diese hätte den Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertretern breiteren Raum für die Mitwirkung an der Ausgestaltung der Politik des Sozialministeriums gewährt, als es die schließlich im Gesetz festgelegten Verwaltungsausschüsse und die gesetzlich nicht grundgelegten Vermittlungsausschüsse jedenfalls die jure vermochten.

In dieser Arbeit ging es darum, eine umfassende Grundlage zu den Abläufen bei der Entstehung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes zu erarbeiten, die eine

18 Vgl. Exkurs 2, 2.3.

19 Danimann/Steinbach, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (1972), 14.

Vielzahl trotz der Kommentarliteratur bisher unberücksichtigter Quellen verarbeitet und analysiert. Die Frage, welchen Einfluss internationale Organisationen in diesem Prozess hatten, insbesondere die ILO, wurde lediglich gestreift. So dürften das Übereinkommen Nr. 88 und die Empfehlung Nr. 83 der ILO aus dem Jahr 1948 — entgegen der Annahme von Danimann und Steinbach — angeregt haben, prospektive Vorgehensweisen in die Entwürfe aus dem Jahr 1948 und in den Entwurf aus 1950 aufzunehmen, die sich mit dem Dreischritt: Beobachtung, Planung, Prognose zusammenfassen lassen. Daraus ergibt sich als weitergehende Forschungsperspektive, die Rolle internationaler Organisationen zu untersuchen, was den Entstehungsprozess des Arbeitsmarktförderungsgesetzes zusätzlich erhellen könnte.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Ziel des Handelsministeriums und der verschiedenen Handelsminister, im Zuge einer gesetzlichen Neuregelung der Materie Arbeitsmarktpolitik die Kompetenzen des Sozialministeriums auf die Vermittlung und Förderung von Arbeitslosen zu beschränken, konnte nicht erreicht werden. Durchgesetzt werden konnten hingegen eine wenn auch geringfügige Lockerung der Bestimmungen der staatlichen Vermittlungsbefugnis, der Entfall der geplanten Steuerungsmaßnahmen sowie Kompetenzbeschränkungen des Sozialministeriums bei der Fördervergabe. Die Absicht von Sozialminister Proksch 1962, durch das geplante Gesetz ein Instrument zu schaffen, um im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowohl am Arbeitskräfteangebot als auch durch den Einsatz budgetärer Mittel an der Arbeitskräftenachfrage anzusetzen, konnte nicht realisiert werden. Die Ausgestaltung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes war also wesentlich weniger von den Ideen und Konzeptionen der aktiven Arbeitsmarktpolitik als von den in langwierigen Verhandlungen darüber erzielten Ergebnissen geprägt. Diese waren in den 1960er Jahren gekennzeichnet von der kooperativ ausgerichteten Politik des Gewerkschaftsbundes und des sozialistischen Sozialministers, der monetär orientierten Politik des Finanzministers und der Forderung des Handelsministeriums und der Bundeswirtschaftskammer, die Arbeitsmarktpolitik möglichst frei von direktem staatlichen Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik zu halten.

Welche Interessen schließlich durchgesetzt werden konnten, hing vom politischen Gewicht ab, das die einzelnen Akteure hatten. Die unterschiedliche Macht der Akteure prägte entscheidend die Ergebnisse des Interessensfindungs- und

Entscheidungsfindungsprozesses, der weit weniger stark akkordiert war als bisher angenommen. Diese Machtverhältnisse bestimmten die Entfaltung der Sozialpartnerschaft ebenso wie die Resultate sozialpartnerschaftlicher Verhandlungen.

Anhang 1

1. Siglen für ungedruckte Quellen betreffend die Gesetzesentwürfe

- E1946(V) "1. Entwurf / Bundesgesetz [...] 1946, über Arbeitsvermittlung und Berufsberatung (Arbeitsvermittlungsgesetz)", 18 S. (1–5 paginiert), — ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 136.971/47, GZ III/136.971/9/1947. Einschließlich Bestimmungen zur Organisation, hier: "Behörden und Verfahren."
- E1947(V) "Entwurf, Bundesgesetz [...] über die Regelung der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung (Arbeitsvermittlungsgesetz — ArbVG.)", 15 S. — ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 136.971/47, GZ III/136.971/9/1947.
- E1947(O) "Entwurf, Bundesgesetz [...] 1947 über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter", 21 S. — ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 11.236/48, GZ III/11.236/9/1948.
- E1948(V)1 "Entwurf, Bundesgesetz [...] über die Regelung der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung (Arbeitsvermittlungsgesetz — ArbVG.)", 15 S. — ÖStA/AdR, BMfI, MR 123/1948, 31.8.1948.
- E1948(V)1a "Erläuterungen zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Regelung der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung", 11 S. — ÖStA/AdR, BMfI, MR 123/1948, 31.8.1948.
- E1948(O)1 "Entwurf, Bundesgesetz [...] 1947 über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter", 21 S. — ÖStA/AdR, BMfI, MR 123/1948, 31.8.1948.
- E1948(O)1a "Erläuterungen zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter", 9 S. — ÖStA/AdR, BMfI, MR 123/1948, 31.8.1948.
- E1948(V)2 "II. Bundesgesetz über die Regelung der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung". In "Abänderungsanträge, betreffend Entwurf eines Bundesgesetzes über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter, eines Bundesgesetzes über die Regelung der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung und eines Bundesgesetzes über die Arbeitslosenversicherung", S. 3–4 — ÖStA/AdR, BMfI, MR 126/1948, 28.9.1948. [BMfsV, Beilage zu ZI. III/114.477/9/1948].
- E1948(O)2 "I. Bundesgesetz über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter". In "Abänderungsanträge, betreffend Entwurf eines Bundesgesetzes über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter ...", S. 1–2 — ÖStA/AdR, BMfI, MR 126/1948, 28.9.1948. [BMfsV, Beilage zu ZI. III/114.477/9/1948].
- E1948(V)3 "Bundesgesetz [...] über die Regelung der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung (Arbeitsvermittlungsgesetz — ArbVG.)", 13 S. —

- ÖStA/AdR, BMfl, MR 133/1948, 16.11.1948. [BMfsV, Beilage zu Zl. III/141.871-9/1948].
- E1948(V)3a “Erläuterungen zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Regelung der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung”, 11 S. — ÖStA/AdR, BMfl, MR 133/1948, 16.11.1948. [BMfsV, Beilage zu Zl. III/141.871-9/1948].
- E1948(O)3 “Bundesgesetz [...] 1948 über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter”, 18 S. — ÖStA/AdR, BMfl, MR 133/1948, 16.11.1948. [BMfsV, Beilage zu Zl. III/141.871/9/1948].
- E1948(O)3a “Erläuterungen zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter”, 8 S. — ÖStA/AdR, BMfl, MR 133/1948, 16.11.1948. [BMfsV, Beilage zu Zl. III/141.871/9/1948].
- E1949(O) “Regierungsvorlage, Bundesgesetz [...] 1949 über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter”, 9 S. — ÖStA/AdR, BMfl, MR 183/1949, 29.11.1949. Einschließlich “Erläuternde Bemerkungen.”
- E1950(V) “Bundesgesetz [...] über die Regelung der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung (Arbeitsvermittlungsgesetz — ArbVG.)”, 14 S. — ÖStA/AdR, BMfl, MR 209/1950, 27.6.1950. [BMfsV, Beilage zu Zl. III/106.777-9/1950].
- E1950(V)a “Erläuternde Bemerkungen” [zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Regelung der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung], 9 S. — ÖStA/AdR, BMfl, MR 209/1950, 27.6.1950. [BMfsV, Beilage zu Zl. III/106.777/9/1950].
- E1950(O) “Bundesgesetz [...] 1950 über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter”, 18 S. — ÖStA/AdR, BMfl, MR 209/1950, 27.6.1950. [Beilage zu Zl. III/106.777/9/1950].
- E1950(O)a “Erläuternde Bemerkungen” [zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter], 8 S. — ÖStA/AdR, BMfl, MR 209/1950, 27.6.1950. [BMfsV, Beilage zu Zl. III/106.777/9/1950].
- E1963(V) “Entwurf, Bundesgesetz [...] über die Regelung der Arbeitsvermittlung (Arbeitsvermittlungsgesetz — ArbVG.)”, 15 S. — ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 58.991/15/1963, GZ III/82.469/15/1963. [BMfsV, Anlage 1 zu Zl. AV.III/82.469-15/63].
- E1963(V)a “Erläuternde Bemerkungen” [zum Entwurf, Bundesgesetz [...] über die Regelung der Arbeitsvermittlung (Arbeitsvermittlungsgesetz — ArbVG.)], 15 S. — ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 58.991/15/1963, GZ III/82.469/15/1963. [BMfsV, Anlage 2 zu III/82.469/15/1963].
- E1963(ALVG)1 “Entwurf einer Novelle zum Arbeitslosenversicherungsgesetz 1958, durch die Bestimmungen über die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen erlassen werden”, “Beihilfen zur Bekämpfung saisonaler Beschäftigungsschwankungen und zur

- Arbeitsbeschaffung", 4 S. — ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 5.965-4/63, GEZEI F-3/m, GZ 124.480-4/63.
- E1963(ALVG)2 "Entwurf einer Novelle zum Arbeitslosenversicherungsgesetz 1958, durch die Bestimmungen über die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen erlassen werden", "Beihilfen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in Gebieten mit Unterbeschäftigung", 5 S. — ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 145.305-IV-21/63.
- E1963(ALVG)2a "Entwurf der Erläuterungen" [zu einer Novelle zum Arbeitslosenversicherungsgesetz 1958, durch die Bestimmungen über die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen erlassen werden, "Beihilfen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in Gebieten mit Unterbeschäftigung"], 11 S. — ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 145.305-IV-21/63.
- E1964(V)1 "Antrag der Abgeordneten Dr. Kummer, Grete Rehor, Pimke, Lola Solar, Dr. Josef Gruber, Vollmann und Genossen, betreffend ein Bundesgesetz über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter sowie über die Arbeitsvermittlung und Berufsberatung", 15.7.1964, 30 S. — Stenographisches Protokoll des Nationalrats, X. GP., Beilage II-392, 115/A.
- E1964(V)2 "Entwurf, Bundesgesetz [...] über die Regelung der Arbeitsvermittlung (Arbeitsvermittlungsgesetz — ArbVG.)", 26 S. — ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 2.497-4/64, GEZEI F-3, GZ 127.928-4/64. Einschließlich Bestimmungen zur Organisation, hier: "Behörden der Arbeitsvermittlung." [BMfsV, Anlage 1 zu ZI. III/101.940-15/1964]
- E1964(V)2a "Erläuternde Bemerkungen" [zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Regelung der Arbeitsvermittlung], 19 S. — ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 2.497-4/1964, GEZEI F-3, GZ 127.928-4/64. [BMfsV, Anlage 2 zu ZI. III/101.940-15/1964].
- E1964(ALVG) "Entwurf, Bundesgesetz [...] 1964, mit dem das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1958 neuerlich abgeändert wird", 8 S. — ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 102.538-4/64, GEZEI F-3a, GZ 102.538-4/64. [BMfsV, Anlage 1 zu ZI. III-101.938-15/1964].
- E1964(ALVG)a "Erläuternde Bemerkungen" [zum Entwurf, Bundesgesetz [...] 1964, mit dem das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1958 neuerlich abgeändert wird], 13 S. — ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 102.538-4/64, GEZEI F-3a, GZ 102.538-4/64. [BMfsV, Anlage 2 zu ZI. III-101.938-15/1964].
- E1966(V) "Antrag der Abgeordneten Benya, Ing. Häuser, Erich Hofstetter, Rosa Weber und Genossen, betreffend ein Bundesgesetz über Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik", 1.12.1966, 41 S. — Stenographisches Protokoll des Nationalrates, XI. GP., Beilage II-277, 30/A. Einschließlich Bestimmungen zur Organisation, hier:

- “Organisation der Arbeitsmarktverwaltung.” Einschließlich
“Erläuternde Bemerkungen.”
- E1966(IAG) “Entwurf, Bundesgesetz [...], betreffend wirtschaftliche und
arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Anpassung an die
fortschreitende Wirtschaftsintegration
(Integrationsanpassungsgesetz)”, 14 S. — ÖStA/AdR, BMfHGI,
GRZ 144.042/66, GEZEI 421, GZ 144.042-III-11/66.
- E1967(V) “Entwurf, Bundesgesetz [...] 1967, betreffend die
Arbeitsmarktverwaltung”, 58 S. — ÖStA/AdR, BMfF, GRZ
108.626-4/67, GEZEI F-3/m, GZ 108.626-4/67. Einschließlich
Bestimmungen zur Organisation, hier: “Organisation der
Arbeitsmarktverwaltung.” [BMfsV, ZI. III/57.469-12/1967].
- E1967(V)a “Erläuternde Bemerkungen [zum Bundesgesetz [...] 1967,
betreffend die Arbeitsmarktverwaltung]”, 27 S. — ÖStA/AdR,
BMfF, GRZ 108.626-4/67, GEZEI F-3/m, GZ 108.626-4/67.
[BMfsV, ZI. III/57.469-12/1967].
- E1968(V)1 “Entwurf, Bundesgesetz [...] 1968, betreffend die
Arbeitsmarktförderung (Arbeitsmarktförderungsgesetz)”, 41 S. —
ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431-4/68, GEZEI F-3/m, GZ 105.215-
4/68. Einschließlich Bestimmungen zur Organisation, hier:
“Dienststellen der Arbeitsmarktverwaltung und Beirat für
Arbeitsmarktpolitik.” [BMfsV, ZI. III/31.192-12/1968].
- E1968(V)1a “Erläuternde Bemerkungen” [zum Bundesgesetz [...] 1968,
betreffend die Arbeitsmarktförderung
(Arbeitsmarktförderungsgesetz)], 25 S. — ÖStA/AdR, BMfF, GRZ
104.431-4/68, GEZEI F-3/m, GZ 105.215-4/68. [BMfsV, ZI.
III/31.192-12/1968].
- E1968(V)2 “Entwurf, Bundesgesetz [...] 1968, betreffend die
Arbeitsmarktförderung (Arbeitsmarktförderungsgesetz)”, 42 S. —
ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431-4/68, GEZEI F-3/m, GZ 110.048-
4/68. Einschließlich Bestimmungen zur Organisation, hier:
“Dienststellen der Arbeitsmarktverwaltung und Beirat für
Arbeitsmarktpolitik”. [BMfsV, Anlage 1 zu ZI. AV. III/57.503-12/68].
- E1968(V)2a “Erläuternde Bemerkungen” [zum Bundesgesetz [...] 1968,
betreffend die Arbeitsmarktförderung
(Arbeitsmarktförderungsgesetz)], 26 S. — ÖStA/AdR, BMfF, GRZ
104.431-4/68, GEZEI F-3/m, GZ 110.048-4/68. [BMfsV, Anlage 2
zu ZI. AV. III/57.503-12/68].
- E1968(V)3 “Entwurf, Bundesgesetz [...] 1968, betreffend die
Arbeitsmarktförderung (Arbeitsmarktförderungsgesetz)”, 42 S. —
ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431-4/68, GEZEI F-3/m, GZ 112.656-
4/68. Einschließlich Bestimmungen zur Organisation, hier:
“Dienststellen der Arbeitsmarktverwaltung und Beirat für
Arbeitsmarktpolitik.” [BMfsV, Anlage 1 zu ZI. AV. III-76.448-12/68].

- E 1968(V)3a “Erläuternde Bemerkungen” [zum Bundesgesetz [...] 1968, betreffend die Arbeitsmarktförderung (Arbeitsmarktförderungsgesetz)], 26 S. ÖStA/AdR, BMfF, GRZ GRZ 104.431-4/68, GEZEI F-3/m, GZ 112.656-4/1968. [BMfsV, Anlage 2 zu Zl. AV. III-76.448-12/68].
- E1968(V)4 “Regierungsvorlage, Bundesgesetz vom [...] 1968 betreffend die Arbeitsmarktförderung (Arbeitsmarktförderungsgesetz)”, 23.9.1968, 24 S. — Stenographisches Protokoll des Nationalrates, XI. GP., Beilage 983, 23. September 1968. Einschließlich “Erläuternde Bemerkungen.”

2. Zur Textgenese der Entwürfe des Arbeitsmarktförderungsgesetzes sowie materiell verknüpfter Gesetze

Die Entwürfe zum Arbeitsvermittlungsgesetz konnten unter der Aktenzahl BMfsV/SP, GRZ 13.697/1947, GZ III/136.971/9/1947, die zum Gesetz über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter unter der Aktenzahl BMfsV/SP, GRZ 11.236/1948, GZ III/11.236/9/1948 ermittelt werden. Im gleichen Aktenbestand wie die Entwürfe zu den Gesetzen fanden sich auch Entwürfe zu den “Erläuternden Bemerkungen” zum Arbeitsvermittlungsgesetz und ein Entwurf zu den “Erläuternden Bemerkungen” zum Gesetz über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter. In beiden Fällen konnte für die Erläuternden Bemerkungen lediglich rekonstruiert werden, in welcher zeitlichen Abfolge die Entwürfe zueinander stehen. Fassungen, die zur Begutachtung versandt wurden, wurden nicht gefunden.

Arbeitsvermittlungsgesetz

Unter ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 13.697/1947, GZ III/136.971/9/1947 wurden fünf Fassungen des Gesetzes gefunden. Eine Fassung ist mit Jahreszahl versehen, drei sind datiert, zwei dieser drei numeriert. Eine Fassung ist mit der Aktenzahl III/136.971/9/1947 versehen.

Als erste Fassung (hier 1) wird ein Text identifiziert, der im Titel “1. Entwurf” und die Jahreszahl “1946” trägt [E1946(V)]. Mit Sicherheit kann gesagt werden, dass mehr Fassungen als die fünf vorgefundenen angefertigt worden sind. Dies deshalb, weil die Fassung vom 17.8.1947 (hier 2) mit der Nummer 3 versehen ist. Ausgehend von der Annahme, dass es sich bei dem mit “1. Entwurf” bezeichneten Text tatsächlich um den ersten Entwurf handelt, dürfte also eine zweite Fassung verfasst worden sein. Ebenso dürfte es eine vierte Fassung gegeben haben, da der Entwurf vom 3.10.1947 (hier 3) mit der Nummer 5 versehen ist. Ob die Fassung vom 21.10.1947 (hier 4) jener vom 3.10.1947 (hier 3) folgte, konnte nicht ermittelt werden. Die fünfte, nicht datierte Fassung dürfte jedoch der Fassung vom 21.10.1947 (hier 4) gefolgt sein, da die in der Fassung vom 21.10.1947 (hier 4) angebrachten handschriftlichen Ergänzungen in der fünften nicht datierten Fassung eingearbeitet sind. Aus dem eben genannten Grund dürfte auch die zur Begutachtung ausgesandte Fassung [E1947(V)] der fünften, mit der Aktenzahl III/136.971/9/1947 gefolgt sein. So finden sich in der zur Begutachtung ausgesandten Fassung [E1947(V)] die hand- und maschinegeschriebenen Ergänzungen der fünften, mit der Aktenzahl III/136.971/9/1947 versehenen Fassung.

- 1) “1. Entwurf / Bundesgesetz [...] 1946, über Arbeitsvermittlung und Berufsberatung (Arbeitsvermittlungsgesetz)”, 18 S. (S. 1–5 paginiert). 1. Entwurf. Die Fassung weist keine Intervention auf.
- 2) “Bundesgesetz über die Regelung der Arbeitsvermittlung und der Berufsberatung (Arbeitsvermittlungsgesetz — Arb.VG.)” 11 S. 3. [Fassung], 17.8.1947. Die Fassung ist mit handschriftlichen Ergänzungen versehen.

- 3) "Entwurf, Bundesgesetz vom [...] über die Regelung der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung (Arbeitsvermittlungsgesetz — ArbVG)." 13 S. 5. [Fassung], 3.10.1947. Die Fassung ist ohne Intervention.
- 4) "Entwurf, Bundesgesetz vom [...] über die Regelung der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung (Arbeitsvermittlungsgesetz — ArbVG)." 13 S. 21.10.1947. Die Fassung ist sowohl mit hand- als auch mit maschinengeschriebenen Ergänzungen versehen.
- 5) "Entwurf, Bundesgesetz vom [...] über die Regelung der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung (Arbeitsvermittlungsgesetz — ArbVG)." 13.S. III/136.971/9/1947. Die Fassung ist mit handschriftlichen Ergänzungen versehen.

Erläuternde Bemerkungen [zum Arbeitsvermittlungsgesetz]

Unter ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 13.697/1947, GZ III/136.971/9/1947 wurden vier Fassungen gefunden. Wie viele Fassungen tatsächlich erstellt wurden, konnte nicht ermittelt, eine Abfolge der vier Fassungen konnte jedoch rekonstruiert werden. Eine Fassung ist mit der Aktenzahl III/136.971/1947 versehen. Drei Fassungen erwähnen die Arbeitsplatzwechselverordnung, die am 31.12.1947 außer Kraft trat, die vierte nicht. Da das Außerkrafttreten der Arbeitsplatzwechselverordnung in den drei Fassungen als Grund für die Ambitionen, ein Vermittlungsgesetz zu schaffen, genannt wird, in der vierten Fassung jedoch nicht mehr, kann davon ausgegangen werden, dass diese die jüngste Fassung ist (hier 4). Als älteste Fassung (hier 1) wird jene angenommen, die ohne Zwischenüberschriften gestaltet ist. Dies deshalb, weil sämtliche weiteren Fassungen Zwischenüberschriften tragen wie schließlich auch die im Ministerrat vorgelegte Fassung der Erläuternden Bemerkungen [E1948(V)1a]. Darüberhinaus wird in der Überschrift dieser Fassung noch nicht von Erläuternden Bemerkungen gesprochen. Eine weitere Fassung (hier 2) enthält bereits Zwischenüberschriften und es tritt zum ersten Mal das Wort "gegenwärtig" im ersten Satz auf, das in dieser Textgenese auf Grund seines weiteren Auftretens als Kriterium angenommen wird. Die Fassung mit dem Aktenvermerk (hier 3) ist jedenfalls eine spätere Fassung als jene vorher genannte, da erstens das Wort "gegenwärtig" im ersten Satz erneut verwendet wird und zweitens jedenfalls eine handschriftliche Ergänzung der Fassung 2 (die Streichung von "des Gesetzes" in der Überschrift "Wirkungsbereich des Gesetzes") in die Fassung 3 eingearbeitet ist (hier heißt es nur noch "Wirkungsbereich"). Zudem ist die Fassung 3 mit 10 Seiten doppelt so lang wie die Fassung 2 mit 5 Seiten. In der 4. Fassung (hier: Fassung 4) findet sich das Wort "gegenwärtig" im ersten Satz, ebenso ist nur noch von "Wirkungsbereich" die Rede. Fassung 4 hat 12 Seiten.

- 1) "Bundesgesetz über die Regelung der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung." 4 S., wobei die erste Seite mit Nummer 2 bezeichnet ist, die zweite mit 3, die dritte mit 4 und die vierte ebenfalls mit 4. Die Fassung weist keine Interventionen auf.

- 2) "Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Regelung der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung." 5 S. (S. 3–5 paginiert). Die Fassung ist mit handschriftlichen Ergänzungen versehen.
- 3.) "Erläuterungen." 10 S. Die Fassung ist mit dem Aktenvermerk "III/136.971/1947" versehen und weist keine Interventionen auf.
- 4.) "Erläuterungen." 12. S. Die Fassung ist mit handschriftlichen Ergänzungen versehen.

Gesetz über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter

Unter ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 11.236/1948, GZ III/11.236/9/1948 wurden vier Entwürfe gefunden. Bei einem Entwurf ist es trotz Durchstreichung möglich, das Datum 21.10.1947 zu erkennen. Dieses Exemplar trägt den handschriftlichen Vermerk: "Geändertes Exemplar." Die handschriftlichen Ergänzungen, die in diesem Entwurf (hier: Fassung 1) angebracht wurden, wurden in zwei weitere Entwürfe (hier: Fassungen 2a und 2b) aufgenommen. Welche dieser Fassungen die ältere ist, konnte nicht geklärt werden. Bei Fassung 2b dürfte es sich um eine erneute, textidentische Abschrift von Fassung 2a handeln, jedoch mit unterschiedlichem Zeilenfall. Der vierte Entwurf (hier: Fassung 3) ist mit handschriftlichen Ergänzungen versehen. Diese handschriftlichen Ergänzungen finden sich eingearbeitet in dem Entwurf, der dem Ministerrat vorgelegt [E1948(O)1] wurde. Ob [E1948(O)1] direkt auf die Fassung 3 folgte, konnte nicht geklärt werden.

- 1) "Entwurf, Bundesgesetz vom [...] 1947 über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter." Die Fassung ist mit handschriftlichen Ergänzungen versehen.
- 2a) "Entwurf, Bundesgesetz vom [...] 1947 über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter." Diese Fassung weist keine Interventionen auf.
- 2b) "Entwurf, Bundesgesetz vom [...] 1947 über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter." Diese Fassung weist keine Interventionen auf.
- 3) "Entwurf, Bundesgesetz vom [...] 1947 über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter." Diese Fassung ist mit handschriftlichen Ergänzungen versehen.

Anhang 2: Bibliographie

Aktenzahlen und Aktenzeichen werden strikte in der Form zitiert, die in den Dokumenten selbst gebraucht wird.

A. Archivalien

Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik (= ÖStA/AdR)

- Bundesministerium für Inneres (BMfi)
Protokoll Nummer 123, 126 und 133 aus 1948
Protokoll Nummer 183 aus 1949
Protokoll Nummer 196, 209, 210, 213 und 226 aus 1950
Protokoll Nummer 31, 38, 47, 55, 57, 63, 64 und 66 aus 1962
Protokoll Nummer 26 und 27 aus 1963
Protokoll Nummer 17, 22, 23, 26, und 36 aus 1964
Protokoll Nummer 1, 2, 23 und 82 aus 1966
Protokoll Nummer 80a, 91 und 93 aus 1968
- Bundeskanzleramt (BKA), Ministerratsprotokolle (MR) der Zweiten Republik und Beilagen
ÖStA/AdR, Bundeskanzleramt, SA 01/ERP Angelegenheiten GRZ 40.094/10b/1964
ÖStA/AdR, Bundeskanzleramt, SA 01/ERP Angelegenheiten GRZ 90.082/10b/1966
ÖStA/AdR, Bundeskanzleramt, SA 01/ERP Angelegenheiten GRZ 120.001/10b/1966
- Staatsamt für soziale Verwaltung (= StAfsV)
ÖStA/AdR, StAfsV, GR 50.035/45, GEZEI SA 12, GZ 50.035/II/4/1945
ÖStA/AdR, StAfsV, GEZEI SA 12, GZ 51.367/II/4/1945
ÖStA/AdR, StAfsV, GEZEI SA 12, GZ 52.074/II/4/1945
ÖStA/AdR, StAfsV, GEZEI SA 12, GZ III/8.842/7/1946
ÖStA/AdR, StAfsV, GEZEI SA 12, GZ III/30.787/1946, Matr. 96/46, Protokoll über die konstituierende Sitzung des Verwaltungsausschusses beim Landesarbeitsamt Wien am 5. Juni 1946.
- Bundesministerium für soziale Verwaltung/Sozialpolitik (= BMfsV/SP)
ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 136.971/47, GZ AV. III/136.971/9/1947
ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GEZEI SA 18, GZ III/145.317/9/1947
ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GEZEI SA 18, GZ AV. III/ 148.367-9/47
ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GZ AV. III/113.165-9/47
ÖStA/AdR, BMfsV/SP, SA 12/1947, Schulungsblatt des Landesarbeitsamtes Steiermark, 2. Jg., 19. Mai 1947, 5 Blatt
ÖStA/AdR, BMfsV/SP, SA 18/1948, Stellungnahmen zu den Entwürfen über ein Arbeitsvermittlungsgesetz und ein Gesetz über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter
ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 3.357/48, GZ AV. III/3.356/7/1948

ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 11.236/48, GZ AV. III/11.236/9/1948
 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 120.839/48, GZ III/144.270-7/1948
 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 18.716/51, GZ AV.III/87.625-7/51
 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 2.031/59, GZ III/83.995-9/1959
 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 1.795/60, GZ III/68.993-12/1/60
 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 58.991/63, GZ III 58.991-15/63
 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 58.991/63, GZ III/82.469-15/63
 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 64/64, GZ III/86.155-12/1-1964
 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 64/64, GZ III-139-678-12/1-1964
 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 64/65, GZ III/3.475-12/1-1965
 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 65/65, GZ III-2.122-12/1-1965
 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 119, GZ III-132.405-12a/1965
 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 7.336/65, GZ III-56.577-13/1965
 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 1.901/67, GZ III-54.991-14/1967
 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 1.901/67, GZ III-67.916-17/1/67
 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 1.901/67, GZ III-78.197-12/1967
 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 138/68, GZ III-19-495-15/1968
 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 926/1968, GZ III-94.772-15/1968
 ÖStA/AdR, BMfsV/SP, GRZ 35.702/1/69, GEZEI 25. April 1969,
 GZ AV. 35.702-1/18/1969

- Bundesministerium für Justiz (BMfJ)

ÖStA/AdR, BMfJ, GEZEI Arbeitsrecht 21, GZ 13.891/47
 ÖStA/AdR, BMfJ, GEZEI Arbeitsrecht 21, GZ 10.102/48
 ÖStA/AdR, BMfJ, GEZEI Arbeitsrecht R6, GZ 13.652-9a/55
 ÖStA/AdR, BMfJ GZ 13.497-5/59

- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft (BMfLF)

ÖStA/AdR, BMfLF, GEZEI Sozialpolitik, GZ 100.995-I/3/62
 ÖStA/AdR, BMfLF, GEZEI Sozialpolitik, GZ 104.868-I/3/62
 ÖStA/AdR, BMfLF, GEZEI Sozialpolitik, GZ 108.662-I/3/62
 ÖStA/AdR, BMfLF, GEZEI Sozialpolitik, GZ 24.598-I-3/63
 ÖStA/AdR, BMfLF, GEZEI Sozialpolitik, GZ 81.763-I/3/1964

- Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau (BMfHW)

ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 143.434-21/1962, GEZEI 421, GZ 145.804-IV-21/62
 ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 250.649/62, GEZEI 35, GZ 270.672-IV/35/62
 ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 250.649/62, GEZEI 35, GZ 272.105-VI/35/62
 ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 144.972-IV-21/63.
 ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 144.972-21/63, GEZEI 421, GZ 145.305-IV-21/63
 ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 140.027-21/64, GEZEI 421, GZ 140.231-IV-21/64
 ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 140.027-21/64, GEZEI 421, GZ 141.061-IV-21/64
 ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 140.027-21/64, GEZEI 421, GZ 141.146-IV-21/64
 ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 140.027-21/64, GEZEI 421, GZ 141.415-IV-21/64
 ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 140.027-21/64, GEZEI 421, GZ 141.872-IV-21/64

- Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie (BMfHGI)
 - ÖStA/AdR, BMfHW, GRZ 140.092/66, GEZEI 421, GZ 141.365-IV-21/66
 - ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 140.092/66, GEZEI 421, GZ 144.628-III-11/66
 - ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 144.042/66, GEZEI 421, GZ 144.042-III-11/66
 - ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 250.193/66, GEZEI 32, GZ 274.889-IV/32/66
 - ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 250.193/66, GEZEI 32, GZ 275.320-IV/32/66
 - ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 250.193/66, GEZEI 32, GZ 275.592-IV/32/66
 - ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 140. 254/67, GEZEI a 311, GZ 140.254-III-11/67
 - ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 200.321/67, GEZEI 31, GZ 210.085-IV-31/67
 - ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 200.321/67, GEZEI 31, GZ 216.075-IV-31/67
 - ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 200.321/67, GEZEI 31, GZ 217.484-IV-31/67
 - ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 201.042/67, GEZEI 31, GZ 218.536-IV-31/67
 - ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 200.321/67, GEZEI 31, GZ 224.567-IV-31/67
 - ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 200.321/67, GEZEI 31, GZ 230.186-IV-31/67
 - ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 205.412/68, GZ 32, GZ 218.214-IV/32/68
 - ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 205.412/68, GZ 32, GZ 218.956-IV/32/68
 - ÖStA/AdR, BMfHGI, GRZ 208.254/1968, GEZEI 25/68
- Bundesministerium für Finanzen (BMfF)
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 98.828/62, GEZEI F-3, GZ 98.828-4/62.
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 98.828-4/62, GEZEI F-3, GZ 104.578-4/62
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 98.828-4/62, GEZEI F-3, GZ 107.008-4/62
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 5.965-4/63, GEZEI F-3m, GZ 5.965-4/63
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 5.965-4/63, GEZEI F-3/m, GZ 110.367-4/63
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 5.965-4/63, GEZEI F-3/m, GZ 118.922-4/63
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 5.965-4/63, GEZEI F-3/m, GZ 124.480-4/63
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 84.295-4/1963, GEZEI F-3, GZ 84.295-4/63
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ, 2.497-4/64, GZEI F-3, GZ 127.928-4/64
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 16.632-4/64, GEZEI F-3m, GZ 24.050-4/64
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ, 102.538-4/64, GEZEI F-3/a; GZ 102.538-4/64
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ, 121.095-4/64, GEZEI F-3, GZ 121.095-4/64
 - ÖStA/AdR, BMfF, AP 36/64, A.V. 11.260-4/64, Karton 234
 - ÖStA/AdR, BMfF, AP 197/64, pr. 9.4.1964, Karton 235
 - ÖStA/AdR, BMfF, AP 340/1964, pr. 20.5.1964, Karton 236
 - ÖStA/AdR, BMfF, AP 571, pr. 24.7.1964, Karton 238
 - ÖStA/AdR, BMfF, AP 1134/66, pr. 10.11.1966, Karton 262.
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 108.626-4/67, GEZEI F-3/m, GZ 108.626-4/67
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431-4/68, GEZEI F-3/m, GZ 104.431-4/68
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431-4/68, GEZEI F-3/m, GZ 104.887-4/68.
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431-4/68, GEZEI F-3/m, GZ 105.215-4/68
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431/4/1968, GEZEI F-3/m, GZ 107.789-4/68
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431-4/18, GEZEI F-3/m, GZ 110.048-4/68
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431-4/68, GEZEI F-3/m, GZ 110.456-4/68
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431-4/68, GEZEI F-3/m, GZ 112.656-4/68
 - ÖStA/AdR, BMfF, GRZ 104.431-4/68, GEZEI F-3/m, GZ 112.667-4/68

Archiv der Sektion Handel der Wiener Wirtschaftskammer (HK-A)

Sektionszahl 1363, Unterakt 2, Jahr 1960 (HK-A, 1362/2-60).

Verfassungsgerichtshof

Erkenntnis vom 15. Dezember 1955, B 158/1955/11, Typoskript, 10 S.

Erkenntnis vom 18. Dezember 1959, V 18, 19, 20/1959//10, Typoskript, 20 S.

B. Gedruckte Quellen:

Sammlung der Erkenntnisse und wichtigen Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofs.

Neue Folge, 1921–1979.

Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs Nr. 1817. Erkenntnis vom 28. Juni 1949, B 28/1949, H. 14 (1949), 216–218.

Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs Nr. 2620. Erkenntnis vom 17. Dezember 1953, B 110/1953, H. 18 (1953), 524–527.

Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs Nr. 3662. Erkenntnis vom 18. Dezember 1959, V 18, 19, 20/1959, H. 24 (1959), 505–511.

Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs Nr. 3663. Erkenntnis vom 18. Dezember 1959, B 271/58, H. 24 (1959), 512–514.

Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs Nr. 4087. Erkenntnis vom 2. Dezember 1961, B 169/1961, H. 26 (1961), 588–593.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Verordnung Nr. 15 über die ersten Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, 26.8.1961, 1073-1084.

Österreichische Behörden. Jg. 1946–1948. Wien: Österreichische Staatsdruckerei.

Österreichischer Amtskalender. Das Lexikon der Behörden und Institutionen. Jg. 1949–2014/15. Wien: Österreichische Staatsdruckerei.

Bundesgesetzblätter

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr. 534/1922, Bundesgesetz vom 19. Juli 1922, betreffend die Abänderung des Gesetzes vom 24. März 1920, St.G.Bl. Nr. 153, über die Arbeitslosenversicherung (V. Novelle zum Arbeitslosenversicherungsgesetz).

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr. 1/1930, Verordnung des Bundeskanzleramtes vom 1. Jänner 1930, betreffend die Wiederverlautbarung des Bundesverfassungsgesetzes, ausgegeben am 2. Jänner 1930.

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr. 96/1934, Verordnung der Bundesregierung vom 16. Februar über die Einsetzung von

Verwaltungskommissionen bei den Industriellen Bezirkskommissionen,
ausgegeben am 17. Februar 1934.

Bundesgesetzblatt für den Bundesstaat Österreich, Nr. 107/1935, Bundesgesetz,
betreffend die gewerbliche Sozialversicherung, ausgegeben am 30. März 1935.

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich Nr. 63/1946,
Bundesverfassungsgesetz vom 15. Februar 1946 über die Sicherstellung der
für den Wiederaufbau erforderlichen Arbeitskräfte (Arbeitspflichtgesetz),
ausgegeben am 18. April 1946.

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr. 132/1946,
Bundesverfassungsgesetz vom 25. April 1946, womit das Arbeitspflichtgesetz
vom 15. Februar, B.G.Bl. Nr. 63, abgeändert wird (Arbeitspflichtgesetz-Novelle),
ausgegeben am 28. August 1946.

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr. 8/1947,
Bundesverfassungsgesetz vom 12. Dezember 1946, womit das
Arbeitspflichtgesetz vom 15. Februar, B.G.Bl. Nr. 63, abgeändert wird (2.
Arbeitspflichtgesetz-Novelle), ausgegeben am 16. Jänner 1947.

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr. 10/1948,
Bundesverfassungsgesetz vom 26. November 1947, womit das
Arbeitspflichtgesetz vom 15. Februar, B.G.Bl. Nr. 63, abgeändert wird (3.
Arbeitspflichtgesetz-Novelle), ausgegeben am 15. Jänner 1948.

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr. 134/1947, Bundesgesetz vom 11.
Juni 1947, betreffend die Aufhebung der Verordnung vom 1. September 1939,
Deutsches R.G.Bl. I, S. 1685, über die Beschränkung des Arbeitsplatzwechsels,
ausgegeben am 30. Juli 1947.

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr. 184/1949, Bundesgesetz vom 22.
Juli 1949, betreffend die Arbeitslosenversicherung
(Arbeitslosenversicherungsgesetz — AIVG.), ausgegeben am 20. August 1949.

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr. 199/1958, Kundmachung der
Bundesregierung über die Wiederverlautbarung des
Arbeitslosenversicherungsgesetzes, ausgegeben am 10. September 1958.

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr. 81/1960, Kundmachung des
Bundesministeriums für soziale Verwaltung vom 22. März 1960 über die
vollständige beziehungsweise teilweise Aufhebung von Erlässen des
Bundesministeriums für soziale Verwaltung durch den Verfassungsgerichtshof,
ausgegeben am 12. April 1960.

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr. 198/1963, Bundesgesetz vom 10.
Juli 1963, mit dem das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1958 erneut
abgeändert wird.

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr. 30/1969, Bundesgesetz vom 12.
Dezember 1968, mit dem das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1958 neuerlich
abgeändert wird, ausgegeben am 21. Jänner 1969.

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr. 31/1969, Bundesgesetz vom 12.
Dezember 1968 betreffend die Arbeitsmarktförderung
(Arbeitsmarktförderungsgesetz), ausgegeben am 21. Jänner 1969.

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr. 218/1975, Bundesgesetz vom 22. April 1975, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz — AuslBG).

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr. 61/1983, Bundesgesetz vom 19. Jänner 1983, mit dem das Arbeitsmarktförderungsgesetz und das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 geändert werden, ausgegeben am 9. Februar 1983.

Staatsgesetzblätter

Staatsgesetzblatt für den Staat Deutschösterreich Nr. 4/1918, Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung vom 30. Oktober 1918, ausgegeben am 15. November 1918.

Staatsgesetzblatt für den Staat Deutschösterreich Nr. 18/1918, Vollzugsanweisung des Deutschösterreichischen Staatsrates vom 4. November 1918, betreffend die Arbeitsvermittlung für die Zeit der Abrüstung, ausgegeben am 19. November 1918.

Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich Nr. 100/1920, Gesetz vom 26. Februar 1920 über die Errichtung von Kammern für Arbeiter und Angestellte (Arbeiterkammern), ausgegeben am 9. März 1920.

Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich Nr. 153/1920, Gesetz vom 24. März 1920 über die Arbeitslosenversicherung, ausgegeben am 3. April 1920.

Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich Nr. 243/1920, Vollzugsanweisung des Staatsamtes für soziale Verwaltung vom 26. Mai 1920 über die nicht gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung, ausgegeben am 15. Juni 1920.

Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich Nr. 450/1920, Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundesverfassungsgesetz), ausgegeben am 5. Oktober 1920.

Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich Nr. 6/1945, Verfassungsgesetz vom 1. Mai 1945 über die Wiederherstellung des Rechtslebens in Österreich (Rechtsüberleitungsgesetz – R-ÜG), ausgegeben am 1. Mai 1945.

Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr. 94/1945, Gesetz vom 20. Juli 1945 über die Überleitung der Verwaltungs- und Justizeinrichtungen des Deutschen Reichs in die Rechtsordnung der Republik Österreich (Behördenüberleitungsgesetz – Behörden-ÜG), ausgegeben am 28. Juli 1945.

Reichsgesetzblätter

Reichsgesetzblatt für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder Nr. 509/1917, Verordnung des Ministers des Inneren im Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien vom 24. Dezember 1917, betreffend die Regelung der Arbeitsvermittlung für die Dauer der durch den Krieg verursachten außerordentlichen Verhältnisse.

Reichsgesetzblatt Nr. 32/1927, Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927, ausgegeben am 22. Juli 1927.

Reichsgesetzblatt Nr. 5/1933, Verordnung über ausländische Arbeitnehmer vom 23. Januar 1933, ausgegeben am 26. Jänner 1933.

Deutsches Reichsgesetzblatt Nr. 23/1933, Verordnung des Reichspräsidenten über Maßnahmen auf dem Gebiete der Finanzen, der Wirtschaft und der Rechtspflege vom 18. März 1933, ausgegeben am 22. März 1933.

Deutsches Reichsgesetzblatt Nr. 121/1935, Gesetz über Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung vom 5. November 1935, ausgegeben am 6. November 1935.

Deutsches Reichsgesetzblatt Nr. 223/1938, Erlaß des Führers und Reichskanzlers über die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 21. Dezember 1938, ausgegeben am 23. Dezember 1938.

Deutsches Reichsgesetzblatt Nr. 169/1939, Verordnung über die Beschränkung des Arbeitsplatzwechsels [Arbeitsplatzwechselverordnung] vom 1. September 1939, ausgegeben am 7. September 1939.

Dokumente aus dem Nationalrat der Republik Österreich (chronologisch)

Stenographisches Protokoll, V. Gesetzgebungsperiode (hinfort GP.), Beilage 604, Regierungsvorlage. Bericht der Bundesregierung an den Nationalrat über den Beitritt Österreichs zur neuen Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation 1946.

Stenographisches Protokoll, 92. Sitzung, V. GP., 24. November 1948. Regierungsvorlagen. a.) Bundesgesetz über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter (Beilage 745) — Ausschuß für soziale Verwaltung; b.) Arbeitsvermittlungsgesetz (Beilage 746) — Ausschuß für soziale Verwaltung; c.) Arbeitslosenversicherungsgesetz (Beilage 747) — Ausschuß für soziale Verwaltung.

Nationalrat der Republik Österreich, Ausschuß für soziale Verwaltung, Zuweisungsheft für a.) Regierungsvorlagen, b.) Anträge. Zuweisung vom 24. November 1948: Beilage 745, 746 und 747.

Nationalrat der Republik Österreich, Ausschuß für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzung vom 3. Dezember 1948.

Nationalrat der Republik Österreich, Unterausschuß des Ausschusses für soziale Verwaltung zur Vorbereitung der Regierungsvorlagen 1948: Beilage 745 (Bundesgesetz über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter), Beilage 746 (Arbeitsvermittlungsgesetz — ArbVG.), Beilage 747 (Arbeitslosenversicherungsgesetz — AIVG.).

Nationalrat der Republik Österreich, Unterausschuß des Ausschusses für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzungen vom 27. April 1949, 28. April 1949, 29. April 1949, 3. Mai 1949, 4. Mai 1949, 11. Mai und 23. Mai 1949.

Stenographisches Protokoll, V. GP., Beilage 927, Bericht des Ausschusses für soziale Verwaltung vom 14. Juni 1949 über die Regierungsvorlage (Beilage 747): Bundesgesetz, betreffend die Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosenversicherungsgesetz — AIVG).

Stenographisches Protokoll, 114. Sitzung, V. GP., Mittwoch, 22. Juni 1949. Bericht des Ausschusses für soziale Verwaltung über die Regierungsvorlage (Beilage 747): Bundesgesetz, betreffend die Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosenversicherungsgesetz — AIVG.) (Beilage 927).

Stenographisches Protokoll, VI. GP., 14. Beiblatt zur Parlamentskorrespondenz, 1. Dezember 1949. 18J Anfrage der Abgeordneten Wilhelmine Moik, Hillegeist, Olah, Frühwirth, Kysela, Rosa Jochmann, Singer und Genossen an den Bundesminister für soziale Verwaltung betreffend die Verabschiedung des Arbeitszeitgesetzes, des Arbeitsvermittlungsgesetzes, des Gesetzes über die Organisation der Arbeitsämter und des Heimarbeitsgesetzes.

Stenographisches Protokoll, VI. GP., 1. Beiblatt zur Parlamentskorrespondenz, 16. Dezember 1949. 8/A.B. zu 18J Anfragebeantwortung.

Stenographisches Protokoll, 4. Juli 1950, Beilage 193, Regierungsvorlage, Bundesgesetz vom [...] 1950 über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter; Beilage 194, Regierungsvorlage, Bundesgesetz vom [...] 1950 über die Regelung der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung (Arbeitsvermittlungsgesetz — ArbVG).

Stenographisches Protokoll, 29. Sitzung, VI. GP., Mittwoch, 12. Juli 1950. Regierungsvorlagen. a.) Bundesgesetz über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter (Beilage 193) — Ausschuß für soziale Verwaltung; b.) Arbeitsvermittlungsgesetz (Beilage 194) — Ausschuß für soziale Verwaltung.

Nationalrat der Republik Österreich, Ausschuß für soziale Verwaltung, Zuweisungsheft für a.) Regierungsvorlagen, b.) Anträge. Zuweisung vom 12. Juli 1950: Beilage 193 und 194.

Nationalrat der Republik Österreich, Ausschuß für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzung vom 13. Dezember 1951.

Nationalrat der Republik Österreich, Unterausschuß des Ausschusses für soziale Verwaltung zur Vorbereitung der Regierungsvorlagen 1951: Beilage 193 (Bundesgesetz über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter), Beilage 194 (Arbeitsvermittlungsgesetz — ArbVG.).

Nationalrat der Republik Österreich, Ausschuß für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzungen vom 9. Juli 1952 und vom 14. Juli 1952.

Nationalrat der Republik Österreich, Unterausschuß des Ausschusses für soziale Verwaltung zur Vorbereitung der Regierungsvorlage 1952: Beilage 194 (Arbeitsvermittlungsgesetz — ArbVG.).

Nationalrat der Republik Österreich, Unterausschuß des Ausschusses für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzungen vom 10. Juli 1952 und vom 14. Juli 1952.

Stenographisches Protokoll, VII. GP., 20. Beiblatt zur Parlamentskorrespondenz, 7. April 1954. 168J, Anfrage der Abgeordneten Herzele, Dr. Gredler und Genossen an den Bundesminister für Handel und Wiederaufbau betreffend gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung.

Stenographisches Protokoll, VII. GP., 52. Beiblatt zur Parlamentskorrespondenz, 12. Mai 1954. 143/A.B. zu 168J Anfragebeantwortung.

Stenographisches Protokoll, IX. GP., 2. Beiblatt zur Parlamentskorrespondenz, 21. Juni 1961. 218/J, Anfrage der Abgeordneten Dr. Tončić, Mittendorfer, Franz Mayer und Genossen an den Bundesminister für soziale Verwaltung betreffend die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte in Österreich.

Stenographisches Protokoll, IX. GP., 1. Beiblatt zur Parlamentskorrespondenz, 6. September 1961. 199/A.B. zu 218/J Anfragebeantwortung.

Stenographisches Protokoll, 40. Sitzung, X. GP., 12. Dezember 1963. Anfrage 432/M des Abgeordneten Steiniger; Beantwortung durch Sozialminister Proksch, 2174.

Stenographisches Protokoll, X. GP., Beilage II-392, 115/A, Antrag der Abgeordneten Dr. Kummer, Grete Rehor, Prinke, Lola Solar, Dr. Josef Gruber, Vollmann und Genossen vom 15. Juli 1964 betreffend ein Bundesgesetz über die Organisation der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter sowie über die Arbeitsvermittlung und Berufsberatung.

Stenographisches Protokoll, X. GP., Beilage II-864, 339/J, Anfrage der Abgeordneten Rosa Weber, Erich Hofstetter und Genossen vom 4. November 1965 an den Bundesminister für soziale Verwaltung betreffend Bericht der OECD über das Arbeitskräfteproblem in Österreich.

Stenographisches Protokoll, X. GP., Beilage II-962, 3. Jänner 1966. 383/A.B. zu 339 J, Anfragebeantwortung.

Stenographisches Protokoll, XI. GP., Beilage II-277, 30/A, Antrag der Abgeordneten Benya, Ing. Häuser, Erich Hofstetter, Rosa Weber und Genossen vom 1. Dezember 1966 betreffend ein Bundesgesetz über Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Stenographisches Protokoll, 42. Sitzung, XI. GP., 18. Jänner 1967. Erste Lesung des Antrags der Abgeordneten Benya und Genossen, betreffend ein Bundesgesetz über Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (30/A), 3431–3453.

Stenographisches Protokoll, XI. GP., Beilage 983, 23. September 1968, Regierungsvorlage und Erläuternde Bemerkungen zum Bundesgesetz betreffend die Arbeitsmarktförderung (Arbeitsmarktförderungsgesetz).

Stenographisches Protokoll, XI. GP., Beilage 984, 23. September 1968, Regierungsvorlage, Bundesgesetz, mit dem das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1958 neuerlich abgeändert wird.

Stenographisches Protokoll, 112. Sitzung, XI. GP., Mittwoch, 23. Oktober 1968. Regierungsvorlage (Beilage 983): Arbeitsmarktförderungsgesetz eingebracht.

Nationalrat der Republik Österreich, Ausschuß für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzung vom 2. Dezember 1968.

Nationalrat der Republik Österreich, Ausschuß für soziale Verwaltung, Protokoll über die Sitzung vom 5. Dezember 1968.

Stenographisches Protokoll, 122. Sitzung, XI. GP., Dienstag, 10., Mittwoch, 11. und Donnerstag, 12. Dezember 1968. 17. Punkt: Bericht des Ausschusses für soziale Verwaltung über die Regierungsvorlage (Beilage 983): Bundesgesetz, betreffend die Arbeitsmarktförderung (Arbeitsmarktförderungsgesetz) (Beilage 1086).

Stenographisches Protokoll, XII. GP., Beilage 1451, 21. Jänner 1975,
Regierungsvorlage, Bundesgesetz, mit dem die Beschäftigung von Ausländern
geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz — AuslBG).
Stenographisches Protokoll, XV. GP., Beilage 1270, 29. Oktober 1982,
Regierungsvorlage, Bundesgesetz, mit dem das Arbeitsmarktförderungsgesetz
und das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 geändert werden.

C. Forschungsliteratur

Mit Asterisk * gekennzeichnete Titel wurden durch andere Autoren vermittelt herangezogen.

- Adamovich, Ludwig; Funk, Bernd Christian. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien; New York: Springer ³1980.
- Aichholzer, Georg. "Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Zum Verhältnis von Eingliederungs- und Ausgliederungsstrategien." In: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie (ÖZS)*, 7. Jg., H. 3/4 (1982), 69–80.
- Altmann, Georg. *Aktive Arbeitsmarktpolitik. Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart: Steiner 2004 (Beihefte zur Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Nr. 179).
- Anon. "Konferenz der Geschäftsführer der Industriellen Bezirkskommissionen am 16. u. 17. Nov. 1925 in Wien." In: *Arbeit und Beruf*, Jg. 5, Nr. 3 (1926), 86.
- Atzmüller, Roland. "Aktivierung statt Vollbeschäftigung. Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich." In: Hermann, Christoph; Atzmüller, Roland (Hg.). *Die Dynamik des "österreichischen Modells." Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem*. Berlin: edition sigma 2009 (FORBA-Forschung hg. von der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt FORBA Wien), 135–186.
- Bender, Gerd. "Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der Weimarer Republik. Ein sozialrechtshistorischer Überblick." In: Benöhr, Hans-Peter (Hg.). *Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der neuen deutschen Rechtsgeschichte*. Tübingen: Mohr 1991, 137–169.
- Biffi, Gudrun. "Der Strukturwandel der Ausländerbeschäftigung in Österreich." In: Wimmer Hannes (Hg.). *Ausländische Arbeitskräfte in Österreich*. Frankfurt/Main; New York: Campus 1986, 33–87.
- Blodig, Hermann. *Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff. Eine verwaltungsrechtliche Monographie*. Wien; Leipzig: Braumüller 1894.
- Buchner, Thomas. "Arbeitsämter und Arbeitsmarkt in Deutschland." In: Steidl, Annemarie; Buchner, Thomas; Lausecker, Werner; Pinwinkler, Alexander; Waldauer, Sigrid; Zeitlhofer, Hermann (Hg.). *Übergänge und Schnittmengen. Arbeit, Migration, Bevölkerung und Wissenschaftsgeschichte in Diskussion*. Wien; Köln; Weimar: Böhlau 2008, 133–158.
- Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft. *Jahresbericht*. Wien (1950–1968); *Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft. Tätigkeitsbericht der Bundeswirtschaftskammer* (1969). Wien: Wirtschaftskammer Österreich — BWK.
- Bundeskanzleramt; Bundesministerium für soziale Verwaltung (Hg.). *Arbeitskräftepolitik und Arbeitskräfteprobleme in Österreich. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)*. Wien: W. Hötzenberger 1967.
- Butschek, Felix. "Einleitung." In: Felix Butschek (Hg.). *Die ökonomischen Aspekte der Arbeitsmarktpolitik*. Wien: Bohmann 1975, 7–10.

- . „Die Struktur des österreichischen Arbeitsmarktes.“ In: Butschek, Felix (Hg.). *Die ökonomischen Aspekte der Arbeitsmarktpolitik*. Wien: Bohmann 1975, 107–140.
- . „Sozialpolitik, Arbeitsmarkt und Regionalpolitik.“ In: Butschek, Felix (Hg.). *EWG und die Folgen. Die Auswirkungen eines Abkommens zwischen Österreich und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*. Wien; München: Fritz Molden 1966, 321–364.
- Broszat, Martin. *Der Staat Hitlers. Grundlagen und Entwicklung seiner inneren Verfassung*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag 1969 (dtv-Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts Bd. 9, hg. von Martin Broszat und Helmut Heiber).
- Christl, Josef; Potmesil, Stephan. „Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik in Österreich.“ In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, 13. Jg., H. 3 (1984), 279–294.
- Clark, Thomas. „Nichtgewerbliche Arbeitsvermittlungseinrichtungen in Österreich.“ Dissertation. Rechtswissenschaftliche Fakultät Universität Wien, 1994.
- Cyba, Eva; Baumgartner, Sverre; Gerlich, Peter; Kouba, Ernst; Kreisky, Eva; Matzka, Manfred; Scheer, Günther. „Determinanten und Restriktionen der österreichischen Arbeitsmarktpolitik. Eine Fallstudie zum Problem der regionalen Disparität.“ In: *Verwaltung und Demokratie*, 2. Teilbericht, Bd. 5, Wien: Institut für Höhere Studien 1977, 1–112.
- Czada, Roland. „Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung.“ In: *polis* Nr. 46 (Hagen: Fernuniversität Gesamthochschule, 2000) <www.politik.uni-osnabrueck.de/POLSYS/Archive/polis-46.pdf> (17.8.2013).
- Danimann, Franz; Steinbach, Günther. *Arbeitsmarktförderungsgesetz*. Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes 1972 (Schriftenreihe des Österreichischen Gewerkschaftsbundes Nr. 105).
- ; Potmesil, Stefan; Steinbach, Günther. *Arbeitsmarktförderungsgesetz* Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes 1986 (Schriftenreihe des Österreichischen Gewerkschaftsbundes Nr. 105).
- ; Potmesil, Stefan; Steinbach, Günther. *Arbeitsmarktförderungsgesetz* Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes 1993 (Schriftenreihe des Österreichischen Gewerkschaftsbundes Nr. 105).
- Eisterer Klaus. „Österreich unter alliierter Besatzung 1945–1955.“ In: Steininger, Rolf; Gehler, Michael (Hg.). *Österreich im 20. Jahrhundert. Vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart*, 2 Bde. Wien; Köln; Graz: Böhlau 1997, Bd. 2, 147–216. (Böhlau Studienbücher. Grundlagen des Studiums.)
- Enderle-Burcel, Gertrude; Jeřábek, Rudolf (Hg.). *Protokolle des Ministerrates der Zweiten Republik*. Wien: Verlag Österreich, o. J. [1999 ff.] (Veröffentlichungen der Österreichischen Gesellschaft für Historische Quellenstudien).
- Endruweit, Günter; Gaugler, Eduard; Staehle, Wolfgang H.; Wilpert, Bernhard (Hg.). *Handbuch der Arbeitsbeziehungen. Deutschland, Österreich und Schweiz*. Berlin ua: de Gruyter 1985.
- Faust, Anselm. *Arbeitsmarktpolitik im deutschen Kaiserreich. Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenunterstützung 1890-1918*. Stuttgart: Steiner 1986.

- Feltl, Günther. "150 Jahre österreichische Gewerbepolitik unter dem Aspekt der Zugangsvoraussetzungen zur Gewerbeausübung." Diplomarbeit Universität Wien, 2011.
- Fischer, Georg; Potmesil, Stefan. "Arbeiterbewegung und Arbeitsmarktpolitik in Österreich." In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, 13. Jg., H. 3 (1984), 263–278.
- Fischer, Peter G. "Ansätze zu Sozialpartnerschaft am Beginn der ersten Republik. Das Paritätische Industriekomitee und die Industriekonferenzen." In: Stourzh, Gerald; Grandner, Margarete (Hg.). *Historische Wurzeln der Sozialpartnerschaft*. Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1986 (Wiener Beiträge zur Geschichte der Neuzeit Bd. 12/13 1985/1986), 225–242.
- Gabler's Wirtschaftslexikon*. Bd. P–Sl. Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH ¹⁵2000.
- Glatz, Harald; Tálos, Emmerich. "Sozialpartnerschaft: Ein pluralistisches Modell der Gesellschaft am Beispiel Österreichs." In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, 3. Jg., H. 3 (1974), 311–332.
- *Gmoser, Ruppert. "Klassenkampf, Sozialpartnerschaft oder was sonst?" In: *Solidarität*. Zentralorgan des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, Nr.406 (29. Juli 1963), 3.
- Götz, Norbert. Rezension von Henry Milner; Eskil Wadensjö (Hg.), *Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies: International and National Perspectives* (Aldershot: Ashgate 2001). In: *Politische Vierteljahresschrift*, 43. Jg., H. 3 (September 2002), 542–544.
- Granados, Gilberto; Gurgsdies, Erik. *Ökonomie. Lern- und Arbeitsbuch*. Bonn: Dietz 1999.
- Grande, Edgar. "Konfliktsteuerung zwischen Recht und Konsens. Zur Herrschaftslogik korporatistischer Systeme." In: Gerlich, Peter; Grande, Edgar; Müller, Wolfgang C. (Hg.). *Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich*. Wien; Köln; Graz: Böhlau 1985, 225–254.
- ; Müller, Wolfgang C. "Sozialpartnerschaftliche Krisensteuerung oder Krise der Sozialpartnerschaft?" In: Gerlich, Peter; Grande, Edgar; Müller, Wolfgang C. (Hg.). *Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich*. Wien; Köln; Graz: Böhlau 1985, 11–28.
- Grandner, Margarete. "Kooperative Gewerkschaften in der Kriegswirtschaft. Die freien Gewerkschaften Österreichs im Ersten Weltkrieg." Dissertation Universität Wien, 1982.
- ; Traxler, Franz. "Sozialpartnerschaft als Option der Zwischenkriegszeit? Liberalkorporatistisches Krisenmanagement am Beispiel der Wirtschaftskonferenz von 1930." In: Fröschl, Erich; Zoitl, Helge (Hg.). *Der 12. Februar 1934. Ursachen, Fakten, Folgen*. Wien: Verlag der Wiener Volksbuchhandlung 1984, 75–117.
- Hanisch, Ernst. *Der lange Schatten des Staates. 1890–1990. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert*. Wien: Überreuter 1994.

- Herman, Christoph; Atzmüller Roland. *Die Dynamik des "österreichischen Modells". Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem*. Hg. von der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) Wien. FORBA-Forschung. Berlin: edition sigma 2009.
- Hofmeister, Herbert. "Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in Österreich, insbesondere 1918–1938". In: Benöhr, Hans-Peter (Hg.). *Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der neuen deutschen Rechtsgeschichte*. Tübingen: Mohr 1991, 217–235.
- Hülber, Hans. *Der geschichtliche Werdegang der Arbeitsmarktverwaltung in Wien*. Wien: Arbeitsgemeinschaft der Bediensteten des Wiener Landesarbeitsamtes und der Wiener Arbeitsämter 1964.
- . *Weg und Ziel der Arbeitsvermittlung. Studie über das Arbeitsmarktgeschehen in Österreich von 1848 bis 1934*. Wien: Arbeitsgemeinschaft der Bediensteten des Wiener Landesarbeitsamtes und der Wiener Arbeitsämter 1965).
- **Die Industrie*. 57. Jg., 5. Oktober (1957), 1–2.
- Die Industrielle Bezirkskommission. Landesbehörde für Arbeitsvermittlung und ihre Arbeitsämter 1918-1928*. Wien: Rosenbaum 1928.
- Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (Hg.). *Jahrbuch der Arbeiterkammer in Wien (Wien 1947–1953)*. Wien: Verlag der Arbeiterkammer in Wien; *Jahrbuch der Arbeiterkammer für Wien (1954–1969)*. Wien: Verlag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien — AK.
- . *Probleme des österreichischen Arbeitsmarktes. Eine Untersuchung, vorgenommen von der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Wiener Kammer für Arbeiter und Angestellte*. Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes 1962.
- *Koren, Johannes; Ebner, Manfred (Hg.). *Österreich auf einem Weg. Handelskammern und Sozialpartnerschaft im Wandel der Zeit*. Graz: Stocker 1974.
- Keller, Hans. "Arbeitsmarktpolitik in Österreich." In: *Arbeit und Beruf (A)*, Jg. 5, Nr. 15 (1926), 436–440.
- Kittel, Bernhard; Tálos, Emmerich. "Interessenvermittlung und politischer Entscheidungsprozeß: Sozialpartnerschaft in den 1990er Jahren." In: Karlhofer, Ferdinand; Tálos, Emmerich (Hg.). *Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf*. Wien: Signum 1999 (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung Bd. 19), 95–136.
- Klenner, Fritz. *Die Österreichischen Gewerkschaften*. 3 Bde. Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes 1953. Bd. 2. und 1979. Bd.3.
- *Klose, Alfred. *Ein Weg zur österreichischen Sozialpartnerschaft. Das österreichische Modell*. Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1970.
- . "Geistige Grundlagen der Sozialpartnerschaft im katholischen Sozialdenken." In: Stourzh, Gerald; Grandner, Margarete (Hg.). *Historische Wurzeln der Sozialpartnerschaft*. Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1986 (Wiener Beiträge zur Geschichte der Neuzeit Bd. 12/13 1985/1986), 53–68.
- [Kohlmayer, Herbert]. *Sozialpolitik der ÖVP. Beiträge zur politischen Bildung*. Wien: ÖVP-Bundesparteileitung [usw], o.J. [1969].

- Kowalski, Peter. "Verwertungsbedingungen der Arbeitskraft: Arbeitsmarkt." In: Fischer-Kowalski, Marina; Bucek, Josef (Hg.). *Lebensverhältnisse in Österreich. Klassen und Schichten im Sozialstaat*. Frankfurt/Main; New York: Campus 1982, 373–400.
- Krempl, Mathias; Thaler, Johannes. *Arbeitsmarktverwaltung in Österreich 1917–1957. Bürokratie und Praxis*. Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes 2015.
- Lechner, Ferdinand; Reiter, Walter; Wilk, Marius. "Arbeitsmarktverwaltung und Sozialpartnerschaft." In: Tálos, Emmerich (Hg.). *Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik 1993, 207–226.
- Lederer, Max. *Grundriss des österreichischen Sozialrechts*. Wien: Österreichische Staatsdruckerei ²1932.
- *Lehmbruch, Gerhard. "Einige Entwicklungslinien und Probleme in der 'Korporatismusdiskussion'." Beitrag zur 10. Tagung des Arbeitskreises "Parteien — Parlamente — Wahlen" der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft. Neuss, 23.–24.2.1979 (Typoskript).
- *—. "Consociational Democracy, Class Conflict and New Corporatism." In: Schmitter, Philippe; Gerhard Lehmbruch (Hg.). *Trends*. Beverly Hills: Sage 1979, 53–61.
- *—. "Liberal Corporatism and Party Government." In: Schmitter, Philippe; Gerhard Lehmbruch (Hg.). *Trends*. Beverly Hills: Sage 1979, 147–183.
- . "Sozialpartnerschaft in der vergleichenden Politikforschung." In: Gerlich, Peter; Grande, Edgar; Müller, Wolfgang C. (Hg.). *Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich*. Wien; Köln; Graz: Böhlau 1985, 85–107.
- . "Konkordanzdemokratie." In: Schmidt, Manfred G.; Nohlen, Dieter (Hg.). *Lexikon der Politik 3. Die westlichen Länder*. München: Beck 1992.
- Lewis, Jill. "Austria in Historical Perspective. From Civil War to Social Partnership." In: *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe. Lessons for the 21st Century*. Ed. Berger, Stefan; Compston, Hugh. New York; Oxford: Bergham Books 2002, 19–34.
- . "The Birth of the ÖGB." In: Zeitgeschichte. 34.Jg., H. 4 (2007), 199–212.
- Lexikon zur Soziologie*. Hg. Fuchs-Heinritz, Werner; Klimke, Daniela; Lautmann, Rüdiger; Rammstedt, Otthein; Stähli, Urs; Weischer, Christoph; Wienold, Hannes. Wiesbaden: Springer Verlag für Sozialwissenschaften ⁵2011.
- Matuschek, Helga. "Ausländerpolitik in Österreich 1962–1985. Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft." In: *Journal für Sozialforschung*, Jg. 25, H. 2 (1985), 159–198.
- Melinz, Gerhard. "Plazierung und soziale Absicherung der Arbeitskraft. Positionen der freien Gewerkschaften zur Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenunterstützung im Kontext divergierender Interessenkonstellationen (1893–1914)." In: *Jahrbuch des Vereins für die Geschichte der Arbeiterbewegung* Bd. 9 (1993), 94–112.
- Merkel, Adolf. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien; Berlin: Springer 1927.
- Neuhauser, Gertrud. "Die verbandsmäßige Organisation der österreichischen Wirtschaft. Systematische Gesamtdarstellung." In: Theodor Pütz (Hg.).

- Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich*. Berlin: Duncker und Humblot 1966, 3–132.
- . “Die wirtschaftliche Beratung in Österreich.” In: *Grundsatzprobleme der wirtschaftspolitischen Beratung. Das Beispiel Stabilisierungspolitik*. Berlin: Duncker und Humblot 1968, 185–208.
- Nicolini, Maria. *Sprache Wissenschaft Wirklichkeit. Zum Sprachgebrauch in inter- und transdisziplinärer Forschung*. Wien: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2001.
- Offe, Claus; Hinrichs, Karl. “Sozioökonomie des Arbeitsmarktes und die Lage ‘benachteiligter’ Gruppen von Arbeitnehmern”. In: Offe, Claus / Projektgruppe Arbeitsmarktpolitik (Hg.). *Opfer des Arbeitsmarktes. Zur Theorie des strukturierten Arbeitsmarktes*. Neuwied; Darmstadt: Luchterhand 1977 (Kritische Texte: Sozialarbeit, Sozialpädagogik, soziale Probleme), 3–61.
- Österreichischer Gewerkschaftsbund (Hg.). *Tätigkeitsbericht des Österreichischen Gewerkschaftsbunds (1945/1947–1969)*. Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes — ÖGB.
- Österreichisches Wörterbuch*. Hg. im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur. Auf der Grundlage des amtlichen Regelwerks. Wien: Österreichischer Bundesverlag Schulbuch ⁴²2012.
- *Pelinka, Anton. *Modellfall Österreich? Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft*. Wien: Braumüller 1981 (Studien zur österreichischen und internationalen Politik Bd. 4, hg. von Peter Gerlich und Anton Pelinka).
- Pellar, Brigitte. “Arbeitsstatistik’, soziale Verwaltung und Sozialpolitik in den letzten zwei Jahrzehnten der Habsburgermonarchie.” In: Stourzh, Gerald; Grandner, Maragrete (Hg.). *Historische Wurzeln der Sozialpartnerschaft*. Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1986 (Wiener Beiträge zur Geschichte der Neuzeit Bd. 12/13 1985/1986), 153–190.
- Plötz, Carl (Begr.). *Der große Plötz. Die Daten-Enzyklopädie der Weltgeschichte*, hg. von der Verlagsredaktion Plötz. Köln: Komet Ma-Service und Verlagsgesellschaft mbH ³³1998.
- Prader, Hans. “Ziele und Resultate korporativer Gewerkschaftspolitik im Wiederaufbau nach 1945.” In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, 3. Jg., H. 3 (1974), 347–366.
- Preglau, Ernst. “Berufsform der Arbeit und Arbeitsmarktpolitik.” In: Gehmacher, Ernst (Hg.). *Die außerökonomischen Aspekte der Arbeitsmarktpolitik*. Wien: Eigenverlag des Instituts für empirische Sozialforschung 1979, 69–90.
- Rauchensteiner, Manfred. *Die Zwei. Die große Koalition in Österreich 1945–1966*. Wien: Österreichischer Bundesverlag 1987.
- Rehn, Gösta. “Swedish Active Labor Market Policy: Retrospect and Prospect.” In: *Industrial Relations*, Vol. 24, No. 1, Winter 1985, 62–89.
- Reichold, Ludwig. *Geschichte der ÖVP*. Graz, Wien, Köln: Styria 1975.
- Rothschild, Kurt W. “Marktmechanismen und Arbeitsmarktpolitik.” In: Butschek, Felix (Hg.). *Die ökonomischen Aspekte der Arbeitsmarktpolitik*. Wien: Bohmann 1975, 11–22.

- . *Arbeitslosigkeit in Österreich 1955–1975*. Linz: Österreichisches Institut für Arbeitsmarktpolitik 1977 (Arbeitsmarktpolitik H. 23).
- Sandgruber, Roman. *Ökonomie und Politik: Österreichische Wirtschaftsgeschichte vom Mittelalter bis zur Gegenwart*. Wien: Ueberreuter 1995.
- Schmidt, Karl. *Geschichte der Arbeitsmarktverwaltung Österreichs von ihren Anfängen an*, hg. von der Kammer für Arbeiter und Angestellte Salzburg [Salzburg:] Arbeiterkammer [1990] (Arbeiterkammerstudienreihe).
- Schmuhl, Hans-Walter. *Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871–2002: Zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt*. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit 2003 (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 270).
- Schöpfer, Gerald. “Zur Genesis der österreichischen Sozialpartnerschaft.” In: Schöpfer, Gerald (Hg.). *Phänomen Sozialpartnerschaft. Festschrift für Hermann Ibler zum 75. Geburtstag*. Wien; Köln; Graz: Böhlau 1980, 23–42.
- See, Hans. “Sozialpartnerschaft”. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, 3. Jg., H. 3 (1974), 377–399.
- Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft. *Arbeitsvermittlung und Berufsberatung in Österreich*. Wien: Verlag SWA (Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft) 1955.
- Stangl, Christian. “Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich — unter besonderer Berücksichtigung der aktiven Arbeitsmarktpolitik.” Diplomarbeit Universität Wien, 1988.
- *Stein, Lorenz von. *Die Verwaltungslehre*, 7 Teile. Stuttgart: Cotta 1865. 8 Teile in 7 Bänden. Stuttgart: Cotta ²1869.
- Tálos, Emmerich. *Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik 1981.
- . “Sozialpartnerschaft und Neokorporatismus.” In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, 11. Jg., H. 3 (1982), 263–285.
- . “Sozialpartnerschaft: Zur Entwicklung und Entwicklungsdynamik kooperativ-konzertierter Politik in Österreich.” In: Gerlich, Peter; Grande, Edgar; Müller, Wolfgang C. (Hg.). *Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich*. Wien; Köln; Graz: Böhlau 1985, 41–83.
- . “Entwicklung, Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft.” In: Tálos, Emmerich (Hg.). *Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik 1993, 11–34.
- . “Sozialpartnerschaft. Kooperation — Konzertierung — politische Regulierung.” In: *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die zweite Republik*, hg. von Dachs, Herbert ua. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung ³1997, 432–459.
- . “Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell? Österreichs Sozialpartnerschaft 1945–2005.” In: Karlhofer, Ferdinand; Tálos Emmerich (Hg.). *Sozialpartnerschaft. Österreichische und Europäische Perspektiven*. Wien; Münster: Lit Verlag 2005, 185–216.
- . *Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945–2005*. Innsbruck; Wien; Bozen: Studienverlag 2005.

- „Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende?“ In: *Politik in Österreich. Das Handbuch*, hg. von Dachs, Herbert ua. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 2006, 425–442.
- *Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik*. Innsbruck; Wien; Bozen: Studien-Verlag 2008.
- ; Kittel, Bernhard. „Zwischen konfliktorischem Partikularismus und konzertierten Allgemeininteressen. Zur Herausbildung der Sozialpartnerschaft in der Nachkriegszeit.“ In: „Österreichischer Zeitgeschichtetag 1995, Tagungsreader. Österreich. 50 Jahre Zweite Republik.“ Linz: Johannes Kepler Universität. 1995, 1–6.
- ; Kittel, Bernhard. „Sozialpartnerschaft. Zur Konstituierung einer Grundsäule der Zweiten Republik.“ In: Sieder, Reinhard; Steinert, Heinz; Tálos, Emmerich (Hg.). *Österreich 1945-1995. Gesellschaft, Politik, Kultur*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik 1996, 107-121.
- ; Kittel, Bernhard. *Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen*. Wien: Wiener Universitätsverlag 2001.
- ; Kittel, Bernhard. „Austria in the 1990s. The Routine of Social Partnership in Question?“ In: *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe. Lessons for the 21st Century*. Ed. Berger, Stefan; Compston, Hugh. New York; Oxford: Bergham Books 2002, 35–50.
- ; Leichsenring, Kai; Zeiner, Ernst. „Verbände und politischer Entscheidungsprozeß – am Beispiel der Sozial- und Umweltpolitik.“ In: Emmerich Tálos (Hg.). *Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik 1993, 147–185.
- ; Manoschek, Walter. „Zum Konstituierungsprozeß des Austrofaschismus.“ In: Tálos, Emmerich; Neugebauer, Wolfgang (Hg.). *„Austrofaschismus“. Beiträge über Politik, Ökonomie und Kultur 1934–1938*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik 1984 (Österreichische Texte zur Gesellschaftskritik Bd. 18, hg. vom Verein Kritische Sozialwissenschaft und Politische Bildung), 31–52.
- ; Neugebauer, Wolfgang (Hg.). *„Austrofaschismus.“ Beiträge über Politik, Ökonomie und Kultur 1934–1938*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik 1984 (Österreichische Texte zur Gesellschaftskritik Bd. 18, hg. vom Verein Kritische Sozialwissenschaft und Politische Bildung).
- ; Stromberger Christian. „Zäsuren in der österreichischen Verhandlungsdemokratie.“ In: Karlhofer, Ferdinand; Tálos, Emmerich (Hg.). *Sozialpartnerschaft. Österreichische und Europäische Perspektiven*. Wien; Münster: LIT Verlag 2005, 79–108.
- Ucakar, Karl. „Verfassung — Geschichte und Prinzipien.“ In: *Politik in Österreich. Das Handbuch*, hg. von Dachs, Herbert ua. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 2006, 124–126.
- *Ulrich, Hans. „Die Einschätzung der kapitalistischen Entwicklung und Rolle des Staates durch den deutschen Gewerkschaftsbund.“ In: *Probleme des Klassenkampfes. Zeitschrift für politische Ökonomie und sozialistische Politik*, H. 6, März 1973, 1–70.

- Vana, Irina Simone. "Gebrauchsweisen der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Österreich 1889–1918." Dissertation Universität Wien, 2013.
- Vereinigung Österreichischer Industrieller (Hg.). *Die Industrie*. (diverse Jahrgänge) — VÖI.
- Vocelka, Karl. *Geschichte Österreichs. Kultur–Gesellschaft–Politik*. Graz, Wien, Köln: Styria 2002.
- Walterskirchen, Ewald. "Arbeitsmarktpolitik in Österreich." In: *Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, WSI-Mitteilungen* 5 (1977), 293–301.
- Währungsstabilität und Wirtschaftswachstum*, hg. vom Benedikt Kautsky Arbeitskreis. Wien: Europa Verlag [1962].
- Weissenberg, Gerhard. *Querschnitt durch das österreichische Sozialrecht*. Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes 1955.
- Wilk, Felix. "Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitsmarktentwicklung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1980–1984." Dissertation Universität Linz, 1989.
- Willke, Gerhard. *John Maynard Keynes*. Frankfurt/Main; New York: Campus 2002.
- Wösendorfer, Johann. *Arbeitsmarktpolitik. Beurteilungskriterien für das Arbeitsmarktförderungsgesetz: Untersuchung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitsmarktausbildung und Arbeitsbeschaffung*. Linz: Österreichisches Institut für Arbeitsmarktpolitik 1980 (Arbeitsmarktpolitik H. 27).
- Wollner, Eveline. "Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung in Österreich. Die Reform der Ausländerbeschäftigung und der Anwerbung bis Ende der 1960er Jahre." Diplomarbeit Universität Wien, 1996.
- Zinn, Karl Georg. *Wie Reichtum Armut schafft. Verschwendung, Arbeitslosigkeit und Mangel*. Köln: PapyRossa 2002.
- Zur Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen*. Hg. vom Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung. Wien: Jupiter Verlag 1966 (Materialien zur Sozial- und Wirtschaftspolitik).

D. Elektronische Medien

Austria Presse Agentur (APA)

"Österreich und die EG", Meldung vom 15.12.1961 [*recte* 15.12.1971], in 55–85 *APA historisch. Zeitgeschichte Online* <http://www.historisch.apa.at/cms/apa_historisch/dossier.html?dossierID=AHD_19611215_AHD0001#top> (31.10.2015).

Arbeiterkammer Wien (AK Wien)

<emedien.arbeiterkammer.at/viewer/AC02338956/1/LOG_000/> (22.07.2015).

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMfASK)

<sozialministerium.at/cms/site/liste/html?channel=CH0181> (10.7.2014).

Demokratiezentrum

<www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/data/wahlergebnisse.pdf> (26.2.2016).

Europäischer Sozialfonds (ESF) <esf.de/portal/generator/1194/geschichte_des_esf.html#entry1> (4.3.2012).

International Labour Organisation (ILO)

Übereinkommen Nr. 2, 29.10.1919. Übereinkommen über Arbeitslosigkeit, <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312147:NO> (03.12.2015).

Empfehlung Nr. 1, 29.10.1919, Empfehlung betreffend die Arbeitslosigkeit, <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312339:NO> (03.12.2015).

Übereinkommen Nr. 34, 29.6.1933. Übereinkommen über Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung,), <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312179:NO> (30.11.2015).

Übereinkommen Nr. 96, 1.7.1949, Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung (Neufassung), <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312241:NO> (30.11.2015).

Übereinkommen Nr. 88, 17.6.1948, Übereinkommen über die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung, <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312233:NO> (31.12.2014).

Empfehlung Nr. 83, 17.6.1948, Empfehlung betreffend die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung, <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312421:NO> (31.12.2014).

Ratifizierung des Abkommens Nr. 88, 1948, 17.6.1948, Übereinkommen über die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung, <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102549> (3.12.2015).

Übereinkommen Nr. 122, 17.6.1964, Übereinkommen über die Beschäftigungspolitik, <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312267:NO> (3.12.2015).

Empfehlung Nr. 122, 17.6.1964, Empfehlung betreffend die Beschäftigungspolitik, <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312459:NO> (3.12.2015).

Ratifizierungen von Übereinkommen durch Österreich <ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:1484957092292449:::P11200_INSTRUMENT_SORT:4> (11.2.2016).

Österreichische Nationalbibliothek <data.onb.ac.at/rec/baa16139456> (16.3.2016).

Österreichisches Parlament

Wer ist wer, Hg. Parlamentsdirektion, <parlament.gv.at/WWER/> (23.10.2015).

Regierungen, <parlament.gv.at/WWER/BREG/REG/> (31.10.2015).

Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) <spoe.at/page.php?P=100464> (11.6.2008).

<spoe.at> (30.11.2015).

Weblexikon der Wiener Sozialdemokratie <dasrotewien.at/proksch-anton.html>
(1.11.2015).

Stadt Wien

<www.wien.gv.at/wiki/index.hph/Erwin_Altenburger> (18.2.2016).

