

Aspekte der Ausländerbeschäftigung

Die Frage der ausländischen Arbeitskräfte wird in jüngster Zeit in Österreich wie in vielen europäischen Ländern zunehmend diskutiert. Der Anteil der Gastarbeiter an der Beschäftigtenzahl bewegt sich meist um 10% (nur in der Schweiz ist er viel höher) und erreicht damit einen Schwellenwert, bei dem offenbar soziale Probleme entstehen. Der folgende Aufsatz¹⁾ gibt einen Überblick über Entwicklung und Verteilung der Ausländerbeschäftigung in Österreich. Dann werden einige Probleme und Wirkungszusammenhänge behandelt, über die fundierte empirische Aussagen möglich sind. Dazu zählt insbesondere der Beitrag der Ausländerbeschäftigung zur Verlängerung des Konjunkturaufschwunges der letzten Jahre sowie die Entwicklung eines gespaltenen Arbeitsmarktes mit Konsequenzen für die Lohnstruktur. Andere Fragen, auf die zur Zeit nur spekulative Antworten möglich sind, wie etwa die Auswirkungen auf das längerfristige Wachstum des Nationalproduktes pro Kopf der heimischen Bevölkerung, werden nur am Rande angeschnitten. Die Überlegungen gehen vom Standpunkt des Gastlandes aus.

Ausländerbeschäftigung als Aufholprozeß

Österreich zog erst relativ spät ausländische Arbeitskräfte heran, im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten, die schon Mitte der fünfziger Jahre das inländische Arbeitskräftepotential durch Gastarbeiter ergänzten. Die zurückhaltende Politik erklärt sich vor allem daraus, daß in Österreich die Vollbeschäftigung später erreicht wurde und überdies der gewerblichen Wirtschaft ein großes Reservoir abwanderungsbereiter landwirtschaftlicher Arbeitskräfte zur Verfügung stand. Erst 1962, als die Anspannung auf dem Arbeitsmarkt allmählich fühlbarer wurde, einigten sich die Sozialpartner auf eine liberalere Handhabung der bis dahin strengen Zulassungsbestimmungen für Ausländer²⁾.

Es wurde erstmals ein Kontingent von 36.000 Personen festgelegt, das zunächst nur zu 38% ausgenutzt wurde. In der Folge erhöhte man das Kontingent ständig; gleichzeitig verlor es an Bedeutung, weil praktisch jeder Ausländer eine Beschäftigungsgenehmigung erhielt. Die Ausländerbeschäftigung wurde damit im wesentlichen durch ökonomische und nicht durch institutionelle Faktoren bestimmt.

Die genaue Zahl der Fremdarbeiter in Österreich ist schwer zu bestimmen. Bis einschließlich 1971 wurden nur die im Rahmen des Fremdarbeiterkontingentes zugelassenen ausländischen Arbeitskräfte stati-

stisch erfaßt, erst ab 1972 alle, die eine Arbeitsbewilligung hatten. Für die Zeit davor wurde die Gesamtzahl vom Institut geschätzt. Auch sie dürfte etwas zu niedrig sein, weil (abgesehen von kleineren statistischen Ungenauigkeiten³⁾) manche Fremdarbeiter zwar ordnungsgemäß bei der Sozialversicherung angemeldet werden, aber keine Arbeitsbewilligung haben. Anders ließe sich der außergewöhnlich starke Zuwachs auch von männlichen Beschäftigten in den letzten beiden Jahren nicht erklären.

Die ausgewiesene Reihe umfaßt ausschließlich die Wanderarbeitnehmer im engeren Sinn, also Personen, die ihren Wohnsitz überwiegend aus ökonomischen Erwägungen und meist nur vorübergehend nach Österreich verlegt haben. Nicht enthalten sind die politischen Emigranten sowie jene Ausländer, die ständig in Österreich leben und ökonomisch und sozial den Inländern gleichzusetzen sind, wie vor allem Angehörige der Bundesrepublik Deutschland. Die Gesamtzahl der berufstätigen ausländischen Staatsbürger laut den Volkszählungen übersteigt daher jene der Wanderarbeitnehmer. 1961 dürfte die Differenz etwa 35 000 Berufstätige betragen haben, vorwiegend Deutsche und Ungarn. Bis 1971 ist sie infolge Auswanderung oder Einbürgerung auf etwa 15.000 geschrumpft⁴⁾.

¹⁾ Zuletzt hat das Institut Anfang der sechziger Jahre verschiedene Aspekte dieses Themas behandelt: Zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte, Monatsberichte, Jg. 1962, Heft 5, und: Das Fremdarbeiterkontingent in Österreich, Monatsberichte Jg. 1963, Heft 11.

²⁾ Das Fremdarbeiterkontingent in Österreich, a. a. O., S. 411.

³⁾ Siehe die Prognose des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung in „Arbeitsmarktvorschau 1972“, Bundesministerium für soziale Verwaltung, Wien S. 25

⁴⁾ 1961 weist die Volkszählung insgesamt 47.300 berufstätige Ausländer aus, 1971 137.400. Der beschriebene Sockel läßt sich daran erkennen, daß laut Statistik des Bundesministeriums für soziale Verwaltung Mitte Mai 1971 nur knapp 5.000 Deutsche in Österreich arbeiteten nach der Volkszählung jedoch 17.600.

Übersicht 1
Beschäftigte ausländische Arbeitskräfte insgesamt
1961 bis 1973

J	Ausländische Arbeitskräfte insgesamt ¹⁾	Veränderung gegen das Vorjahr		Ausländische Arbeitskräfte in % der Beschäftigten
		absolut	in %	
1961	11.600	-	-	0,5
1962	13.100	+ 1.500	+12,9	0,6
1963	16.900	+ 3.800	+29,0	0,7
1964	21.500	+ 4.600	+27,2	0,9
1965	32.700	+11.200	+52,1	1,4
1966	46.900	+14.200	+43,4	2,0
1967	60.900	+14.000	+29,9	2,6
1968	62.500	+ 1.600	+ 2,6	2,7
1969	82.400	+19.900	+31,8	3,5
1970	109.200	+26.800	+32,5	4,6
1971	148.500	+39.400	+36,1	6,0
1972	186.465	+37.929	+25,5	7,4
1973	226.384	+39.919	+21,4	8,7

Q: Bundesministerium für soziale Verwaltung und Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. — ¹⁾ 1961 bis einschließlich 1971 Schätzung.

1961 (für die Zeit vorher liegen keine laufenden Daten vor) wurden in Österreich lediglich 11.600 Gastarbeiter beschäftigt, das entsprach 0,5% aller Unselbständigen. Bis 1973, also in etwas mehr als einem Jahrzehnt, erhöhte sich die Zahl auf 226.400 oder 8,7% der Beschäftigten.

Mit dieser Ausländerquote hat Österreich (wenn man von der Schweiz absieht, wo der Anteil ein Viertel ausmacht) das Niveau anderer europäischer Industriestaaten erreicht. Die Bundesrepublik Deutschland beschäftigte 1971 rund 10% Ausländer, etwas

mehr als Frankreich. In Belgien dürfte die Quote 1972 7% überschritten haben. Alle diese Länder steigerten ihren Ausländeranteil allmählich in einem Zeitraum von 15 bis 20 Jahren oder haben eine lange Tradition in der Fremdarbeiterbeschäftigung, wie etwa Belgien. Dagegen erreichte Österreich die angegebene Rate in einem Jahrzehnt, was sicherlich an die soziale Anpassungsfähigkeit des Gastlandes besondere Anforderungen stellte.

Die rasche Zunahme der Fremdarbeiterbeschäftigung wurde durch ein elastisches und regional günstig situiertes Angebot erleichtert. 1973 stammten 78,5% der österreichischen Gastarbeiter aus Jugoslawien. Daneben fallen nur Türken (11,8%) einigermaßen ins Gewicht. Italiener, Griechen und Spanier, auf die ein nennenswerter Teil der Wanderarbeiter in der EWG entfällt, spielen in Österreich praktisch keine Rolle. Dagegen dokumentieren sich die relativ engen wirtschaftlichen Beziehungen zur Bundesrepublik darin, daß trotz des dort höheren Lohnniveaus 5.800 Deutsche in Österreich arbeiteten, was immerhin 2,5% der Gastarbeiter entspricht.

Die ausländischen Arbeitskräfte werden nicht im ganzen Bundesgebiet in gleicher Intensität nachgefragt. Man benötigt sie vor allem dort, wo der Arbeitsmarkt besonders stark ausgeschöpft ist. Das sind im allgemeinen die Agglomerationszentren, und unter ihnen besonders jene, deren Einzugsgebiet kaum noch über inländische Arbeitskraftreserven verfügt. Daher

Übersicht 2
Ausländeranteil an den Beschäftigten in ausgewählten europäischen Ländern
(Jahresdurchschnitt)

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Bundesrepublik														
Deutschland Beschäftigte ¹⁾ in 1.000 ...	19.235	19.536	20.038	20.387	20.652	20.878	21.091	21.387	21.389	20.691	20.853	21.435	21.934	22.083
davon Ausländer in 1.000 ...	127	167	279	507	655	811	933	1.164	1.314	1.024	1.014	1.372	1.839	2.169
in % ...	0,7	0,9	1,4	2,5	3,2	3,9	3,4	4,4	5,1	4,9	4,9	6,4	8,4	9,8
Frankreich														
Beschäftigte ¹⁾ in 1.000 ...	12.880	12.867	13.003	13.154	13.400	13.837	14.272	14.497	14.760	14.922	15.040	15.501	15.922	16.174
davon Ausländer in 1.000 ...	.	.	.	.	936	.	.	.	.	.	1.158	.	.	.
in % ...	.	.	.	.	7,0	.	.	.	.	.	7,7	.	.	.
Italien														
Beschäftigte ¹⁾ in 1.000 ...	.	11.225	11.686	11.994	12.290	12.547	12.428	12.111	11.990	12.248	12.371	12.554	12.827	12.959
davon Ausländer in 1.000 ...	.	.	.	.	.	.	28	28	29	31	33	43	40	.
in % ...	.	.	.	.	.	.	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	.
Niederlande²⁾														
Beschäftigte ¹⁾ in 1.000 ...	2.982	.	3.133	3.237	3.296	3.371	3.465	3.523	3.565	3.559	3.623	3.717	3.788	3.820
davon Ausländer in 1.000 ...	30	21	24	28	32	38	52	63	76	72	80	.	.	.
in % ...	1,0	.	0,8	0,9	1,0	1,1	1,5	1,8	2,1	2,0	2,2	.	.	.
Belgien														
Beschäftigte ¹⁾ in 1.000 ...	.	.	2.545	2.594	2.655	2.704	2.780	2.814	2.837	2.821	2.822	2.895	2.972	3.030
davon Ausländer in 1.000 ...	.	.	.	138	.	.	.	.	.	182	.	.	.	.
in % ...	.	.	.	5,3	.	.	.	.	.	6,5	.	.	.	.
Luxemburg														
Beschäftigte ¹⁾ in 1.000 ...	.	.	94	96	97	98	100	102	104	103	104	106	110	114
davon Ausländer in 1.000 ...	.	.	.	21	22	23	25	28	29	28	29	30	33	38
in % ...	.	.	.	21,8	23,0	23,0	25,2	27,5	28,3	27,2	27,6	28,5	30,1	32,8
Schweden														
Beschäftigte ¹⁾ in 1.000 ...	.	.	.	.	.	.	.	.	.	3.211	3.246	3.298	3.433	3.467
davon Ausländer ³⁾ in 1.000 ...	.	.	.	113	122	126	134	146	169	173	170	176	209	224
in % ...	.	.	.	.	.	.	.	.	.	5,4	5,2	5,3	6,1	6,5
Schweiz														
Beschäftigte ¹⁾ in 1.000 ...	.	.	2.248	2.352	2.458	2.540	2.600	2.618	2.628	2.649	2.677	2.722	2.747	2.771
davon Ausländer in 1.000 ...	310	314	374	473	562	610	637	613	591	589	589	636	645	643
in % ...	.	.	16,6	20,1	22,9	24,0	24,5	23,4	22,5	22,2	22,0	23,4	23,5	23,2

Q: Jahrbuch der Sozialstatistik, Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Die Volkswirtschaft, Bern, Labour Force Statistics 1960—1971, OECD, Paris, und Statistic årsböck 1972, Stockholm. — ¹⁾ Unselbständig Beschäftigte (ohne Soldaten). — ²⁾ In Mann-Jahren. — ³⁾ Stand: April.

ergeben sich beträchtliche Unterschiede im Ausländeranteil nach Bundesländern. An der Spitze stand (1973) Vorarlberg, erst mit weitem Abstand folgten Salzburg und Wien. Auch Tirol beschäftigte noch überdurchschnittlich viele Ausländer. Dagegen vermochten die übrigen Bundesländer noch in höherem Maße die Nachfrage nach Arbeitskräften aus heimischen Quellen zu decken. Mißt man die Arbeitsmarktanspannung in den Bundesländern durch den Quotienten aus der Zahl der offenen Stellen und jener der Arbeitslosen, dann besteht zwischen dieser Kennzahl und der Ausländerquote ein positiver statistischer Zusammenhang ($r^2 = 0,60$).

Übersicht 3
Der Fremdarbeiteranteil nach Bundesländern 1973

	Beschäftigte insgesamt im Ø 1973	Davon Fremdarbeiter	
		absolut	in %
Wien	771 130	88 983	11,5
Niederösterreich	397 428	26 383	6,6
Steiermark	369 344	15 745	4,3
Kärnten	167 850	7 873	4,7
Oberösterreich	405 341	25 712	6,3
Salzburg	157 740	19 173	12,2
Tirol	181 471	16 480	9,1
Vorarlberg	107 864	24 761	23,0
Burgenland	50.138	1.274	2,5
Österreich insgesamt	2 608 306	226 384	8,7

Q: Bundesministerium für soziale Verwaltung

Der Zustrom ausländischer Arbeitskräfte in die städtischen Zentren hatte Auswirkungen auf die regionale Verteilung der Bevölkerung. Die fünfziger Jahre waren durch einen deutlichen Konzentrationstrend gekennzeichnet. 1951/1961 hatten mehr als drei Viertel aller politischen Bezirke Wanderungsverluste (netto) von insgesamt 304 200 Einwohnern. Seither ließ die Wanderungsneigung der Inländer stark nach. Zwischen 1961 und 1971 gaben per Saldo in 64 Bezirken nur noch 136 000 Personen ihren Wohnsitz auf und wanderten über die Bezirksgrenzen. Dennoch vergrößerte sich die Zahl der Bezirke mit positivem Wanderungssaldo von 21 auf 34 und ihr gesamter Wanderungsgewinn war mit 165 800 Bürgern nicht viel niedriger als in den fünfziger Jahren (175 000). Das war nur möglich, weil Österreich im Gegensatz zum vorletzten Jahrzehnt einen Wanderungsüberschuß mit dem Ausland hatte, der in erster Linie dem Fremdarbeiterzustrom zu danken war¹⁾. Daraus kann man ableiten, daß bis zu einem gewissen Grad der Ausländerzustrom die Binnenwanderung ersetzt und damit zu einer Stabilisierung der regionalen Bevölkerungsstruktur beigetragen hat²⁾.

¹⁾ F. Butschek, Die Veränderungen der regionalen Bevölkerungsstruktur 1961 bis 1971, Monatsberichte. Jg 1971 Heft 10, S. 407.

²⁾ Siehe auch Luisa Danielli, The Demographic and Social Pattern of Emigration in Europe: Final Report in the Demographic and Social Pattern of Emigration from the Southern European Countries Florenz 1972 S 382

Die Schwerpunkte der Ausländerbeschäftigung

Die ausländischen Arbeitskräfte werden von bestimmten Branchen bevorzugt herangezogen. Die Schwerpunkte (gemessen an der Ausländerquote) lagen 1973 in der Lederproduktion und -verarbeitung, der Textilproduktion, dem Bauwesen (welches mit 64 000 Gastarbeitern absolut an der Spitze stand) sowie im Fremdenverkehrsgewerbe. Aber auch die meisten anderen Branchen beschäftigten eine beträchtliche Zahl von Ausländern. Eine Ausnahme bildet nur das Geld- und Kreditwesen sowie die Sonstigen Dienste, darunter vor allem der Öffentliche Dienst.

Ob sich die Verteilung der Ausländer auf Wirtschaftsklassen im Zeitablauf verändert hat, läßt sich für die Gesamtwirtschaft nicht feststellen. Auch die Daten für 1973 mußten aus jenen der Ausländerkontingente sowie der Einzelgenehmigungen geschätzt werden.

Übersicht 4
Anteil der Ausländer in den Wirtschaftsklassen 1973

	Beschäftigte insgesamt im Juli 1973	Davon Ausländer ¹⁾	
		absolut	in %
Land- und Forstwirtschaft	53 600	4 200	7,8
Energie- und Wasserversorgung	30 600		
Tabakverarbeitung, Erzeugung von Nahrungsmitteln und Getränken	111 000	4 000	3,6
Erzeugung von Textilien	73 800	20 200	27,4
Erzeugung v Bekleidung, Bettwaren u Schuhen	79 000	9 700	12,3
Erzeugung und Verarbeitung von Leder und Lederersatzstoffen	6 700	2 100	31,3
Musikinstrumenten- und Spielwarenerzeugung			
Verarbeitung von Holz	80 800	8 500	10,5
Erzeugung u. Verarbeitung von Papier u. Pappe	29 300	2 800	9,6
Druckerei Vervielfältigung Verlagswesen	36 200	1 700	4,7
Erzeugung und Verarbeitung von Chemikalien			
Gummi und Erdöl	79 300	7 900	10,0
Erzeugung von Stein- und Glaswaren	53 600	5 900	11,0
Erzeugung und Verarbeitung von Metallen (einschließlich Bergbau)	427 700	49 500	11,6
Bauwesen	284 400	64 000	22,5
Handel Lagerung	322 200	12 900	4,0
Beherbergungs- und Gaststättenwesen	99 300	17 300	17,4
Verkehr	130 700	5 500	4,2
Geld- und Kreditwesen Privatversicherung	68 900	500	0,7
Sonstige Dienstleistungen	683.600	20.400	3,0
Insgesamt	2 650 700	237 100	9,0

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und Bundesministerium für soziale Verwaltung — ¹⁾ Die Verteilung der Ausländer auf die Betriebsklassen wurde mit Hilfe der Statistik über die Kontingente und Einzelgenehmigungen geschätzt

Bessere Unterlagen gibt es für die Industrie, auf die 1973 ein gutes Drittel der Ausländer entfielen. Der Gastarbeiteranteil erreichte dort 1973 bereits 11,8% der gesamten Beschäftigung, wogegen er 1962 erst 11% betragen hatte. Immerhin war die Industrie wahrscheinlich der einzige Wirtschaftszweig, der bereits vor 1962 (in bescheidenem Umfang) ausländische Arbeitskräfte herangezogen hatte.

Übersicht 5

Ausländeranteil in der Industrie

Jahr	Beschäftigte insgesamt	Davon Ausländer	
		absolut	in %
1962	639 066	7 125 ¹⁾	1,1
1963	630 242	7 527 ¹⁾	1,2
1964	629 213	8 883 ¹⁾	1,4
1965	629 915	13 949	2,2
1966	625 893	20 461	3,3
1967	605 524	22 867	3,8
1968	595 511	24 221	4,1
1969	613 965	34 122	5,6
1970	633 573	44 801	7,1
1971	647 813	54 556	8,4
1972	662 737	65 405	9,9
1973	676 255	79 787	11,8

Q: Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft (Sektion Industrie) und Österreichisches Statistisches Zentralamt Industrie insgesamt ohne Sägeindustrie und Elektrizitätswerke. — ¹⁾ Stand Juni

In der Industrie¹⁾ zog 1973 die Mehrzahl der Branchen Fremdarbeiter im Ausmaß von etwa 10% bis 15% der Belegschaften heran. Typische „Fremdarbeiterindustrien“ mit viel höheren Quoten sind Textilindustrie (25,5%) und Gießereindustrie (24,3%). Auch in bezug auf die absolute Zahl der Fremdarbeiter steht die Textilindustrie mit 16 700 Ausländern (21,0% der gesamten Fremdarbeiter in der Industrie) an der Spitze. Dann folgen Zweige mit durchschnittlichen Ausländeranteilen wie Eisen- und Metallwarenindustrie (8 400 oder 10,5%) oder Chemische Industrie (7 400 oder 9,3%).

Bei Einführung des Fremdarbeiterkontingentes wichen die Ausländerquote der einzelnen Branchen nur verhältnismäßig wenig voneinander ab (der Variationskoeffizient betrug 43,6%), wenngleich infolge des hohen Gewichtes der Textilindustrie bereits damals 17,4% aller Ausländer auf diesen Zweig entfielen. Im Laufe der sechziger Jahre bildeten sich (bei stagnierender Gesamtbeschäftigung in der Industrie) in steigendem Maße Schwerpunkte der Ausländerarbeit heraus (V = 71,4%), der Anteil der Textilindustrie stieg bis 1969 auf 28,6%. Der kräftige Aufschwung der Industrie seit Ende der sechziger Jahre führte wieder zu einer Angleichung der Ausländerquoten; der Anteil der Textilindustrie fiel auf 21,0% im Jahr 1973 zurück und der Variationskoeffizient sank (61,3%).

Die Entwicklung der branchenmäßigen Streuung der Ausländerquoten läßt sich leicht deuten: In der Phase mäßig wachsender Industrieproduktion und stagnie-

¹⁾ Die Änderungen in der Struktur der Ausländer-Industriebeschäftigung lassen sich über den gesamten Untersuchungszeitraum nicht exakt verfolgen, weil seit 1971 die Arbeitnehmer in der Industrie nicht mehr nach der überwiegenden Produktion des Betriebes einer Branche, sondern nach Betriebsteilen zugeordnet werden. Eine Gegenüberstellung der Daten für 1970 und 1971 läßt jedoch vermuten, daß sie zumindest grob vergleichbar sind

Übersicht 6

Ausländer nach Industriezweigen, 1962, 1970 und 1973

Industriezweig	Ausländeranteil			Struktur der Ausländer		
	Ø			Ø		
	1962	1970	1973 ¹⁾	1962	1970	1973 ¹⁾
	Ausländer in % der Beschäftigten			in %		
Bergwerke	0,2	0,9	2,0	0,8	0,4	0,4
Eisenerzeugende Industrie	1,0	4,1	6,0	6,8	4,1	3,1
Erdölindustrie	0,6	0,6	0,5	0,8	0,1	0,1
Stein- und keramische Industrie	1,8	6,2	12,8	8,4	3,9	5,0
Glasindustrie	1,6	6,3	13,8	2,4	1,5	1,8
Chemische Industrie	1,3	5,9	11,5	9,1	7,5	9,3
Papierzeugende Industrie	0,6	2,1	3,7	1,8	0,9	0,8
Papierverarbeitende Industrie	0,7	10,3	15,5	1,0	2,3	2,0
Filmindustrie	0,8	2,5	5,1	0,0	0,1	0,1
Holzverarbeitende Industrie	1,3	8,2	14,1	4,5	4,8	5,3
Nahrungs- u. Genußmittelindustrie	0,6	4,9	10,0	4,7	5,7	6,6
Lederzeugende Industrie	1,1	9,1	16,5	0,5	0,5	0,4
Lederverarbeitende Industrie	1,2	5,8	10,7	2,8	2,0	2,2
Gießereindustrie	2,3	18,6	24,3	3,6	3,9	3,8
Metallindustrie	1,7	7,5	12,3	2,3	1,4	1,3
Maschinen- und Stahlbauindustrie	1,1	5,3	8,5	10,4	8,2	7,9
Fahrzeugindustrie	1,0	3,9	6,4	3,6	2,3	2,6
Eisen- und Metallwarenindustrie	1,1	7,6	12,6	7,3	9,7	10,5
Elektroindustrie	0,9	5,9	10,7	7,3	8,1	9,5
Textilindustrie	1,6	17,5	25,5	17,4	26,2	21,0
Bekleidungsindustrie	1,0	7,7	12,6	4,4	6,4	6,3
Gaswerke	—	—	0,6	—	—	0,0
Insgesamt	1,1	7,1	11,8	100,0	100,0	100,0

Q: Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft (Sektion Industrie) und Österreichisches Statistisches Zentralamt. Industrie insgesamt ohne Sägeindustrie und Elektrizitätswerke. — ¹⁾ Ab 1971 neue Zuordnung zu den Fachverbänden

render Beschäftigung waren nur Branchen mit vergleichsweise niedrigen Löhnen oder besonders unangenehmer Arbeit nicht in der Lage, ihre Abgänge durch inländische Arbeitskräfte zu decken. In der folgenden Periode allgemein raschen Beschäftigungswachstums waren jedoch alle Branchen infolge des angespannten nationalen Arbeitsmarktes gezwungen, auf Ausländer zurückzugreifen. Gleichzeitig blieben die Branchen mit stagnierender Gesamtbeschäftigung (wie etwa die Textilindustrie) wieder etwas zurück, so daß sich eine gleichmäßigere Verteilung der Ausländer ergab.

Ökonomische Auswirkungen

Für das Gastland stellt sich primär die Frage, ob der ökonomische Nutzen von Gastarbeitern auf die Dauer größer ist als die zusätzlichen Kosten die sie verursachen. Obschon ausländische Arbeitskräfte seit dem Zweiten Weltkrieg in Europa in großer Zahl eingesetzt werden, läßt sich diese Frage nur spekulativ beantworten und die Meinungen der Ökonomen weichen dementsprechend voneinander ab²⁾.

²⁾ Siehe etwa A. H. Gnehm, Ausländische Arbeitskräfte — Vor- und Nachteile für die Volkswirtschaft, Bern - Stuttgart 1966, S. 69 — E. J. Mishan und L. Needelman, Immigration: Long-Run Economic Effects, Lloyds Bank Review Jänner 1968 — Luisa Danieli, a. a. O.

Zuverlässiger lassen sich einige Teilaspekte der Ausländerbeschäftigung beurteilen, über die weitgehend übereinstimmende Erfahrungen aus verschiedenen Ländern vorliegen. Dazu gehört insbesondere der Einfluß der Ausländerbeschäftigung auf die Konjunktur, auf die Einkommensverteilung und die Spaltung des Arbeitsmarktes in einen begünstigten und einen benachteiligten Bereich. Diese Aspekte werden im folgenden (sowohl theoretisch als auch empirisch) ausführlicher behandelt, zumal sie einige interessante Ergebnisse bieten. Eine zusammenfassende, wengleich zwangsläufig nur cursorische Beurteilung wird im Schlußkapitel versucht, wobei zwischen kurzfristigen Vorteilen und mittel- bis längerfristigen Problemen unterschieden wird.

Verlängerung des Konjunkturaufschwunges

Der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften hängt von der Knappheit auf dem Arbeitsmarkt ab, die ihrerseits (zumindest kurzfristig) von der Konjunktur bestimmt wird. Im Konjunkturaufschwung fragen die Unternehmungen zusätzliche Arbeitskräfte nach. Wenn das heimische Potential erschöpft ist, dehnen sie ihre Bemühungen auf andere Länder mit Reserven an Arbeitslosen und niedrigem Lohnniveau aus. Die Beanspruchung ausländischer Arbeitskräfte läßt sich quantitativ aus der Produktion (Brutto-Nationalprodukt, gleichzeitig und verzögert) sowie aus dem Angebot aus der inländischen Bevölkerung ableiten¹⁾. Die folgende Gleichung zeigt diesen Zusammenhang für die Periode 1962 bis 1972 (Jahreswerte)

$$E_t = -20.047 + 0.931Y_t + 1.919Y_{t-1} - 0.114B_t$$

18 30 14 47

$$R^2 = 0.96 \quad DW = 1.97$$

E = Ausländische Arbeitskräfte, absolute Veränderungen,

Y = Reales BNP ohne Land- und Forstwirtschaft, in Mill. S, absolute Veränderungen,

B = Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, absolute Veränderungen.

Der Einfluß der Produktion wirkt um ein Jahr verzögert in stärkerem Maße als gleichzeitig. Der Arbeitsmarkt hinkt nämlich der Konjunktur in der Regel nach, da sich Veränderungen der Güternachfrage zunächst in Schwankungen der Auslastung der heimischen Arbeitskräfte niederschlagen (z. B. Arbeitszeit als Puffer). Eine Erhöhung der aktiven inländischen Bevölkerung tendiert dazu, den Fremdarbeiterzustrom zu bremsen

¹⁾ Die wirtschaftliche Entwicklung der Herkunftsländer dürfte auf den Fremdarbeiterzustrom keinen nennenswerten Einfluß haben, da hohe Lohnunterschiede und Substitutionsmöglichkeiten (z. B. Türken statt Jugoslawen) bestehen.

Wenn im Konjunkturaufschwung die Knappheit an Arbeitskräften durch Gastarbeiter gemildert wird, ergeben sich daraus Folgewirkungen für den weiteren Konjunkturverlauf. Dank der Beschäftigung zusätzlicher Gastarbeiter wird zunächst das Angebot an Gütern und Leistungen vermehrt und damit ein rasches Wirtschaftswachstum ermöglicht. Vor allem die Produktion in Engpaßbereichen (z. B. in der Bauwirtschaft oder in bestimmten Regionen mit hoher Arbeitskräfteknappheit²⁾) kann ausgedehnt werden. Dadurch werden auch die Kapazitäten in vor- und nachgelagerten Betrieben besser ausgelastet. Die größere Elastizität des Angebotes dämpft den konjunkturbedingten Nachfrageüberhang und ermöglicht es, die ausländische Konjunktur (durch Exporte und Fremdenverkehr) besser zu nutzen.

Damit ist der Wirkungszusammenhang noch nicht zu Ende. Aus der zusätzlichen Produktion fließt zusätzliches Einkommen, das weitere Nachfrageströme induziert, die den Konjunkturaufschwung verlängern. Die zusätzlichen Ausgaben für Konsumgüter und für öffentliche Zwecke sind kurzfristig verhältnismäßig gering. Der zusätzliche private Konsum wird dadurch gedämpft, daß Fremdarbeiter einen beträchtlichen Teil ihrer Einkommen in die Heimat transferieren und die Sparquote der Unternehmungen, denen dank besserer Auslastung der Sachkapazitäten und einem elastischen Arbeitskräfteangebot ein verhältnismäßig hoher Teil an der zusätzlichen Wertschöpfung zufließt, liegt über dem Durchschnitt. Den zusätzlichen Einnahmen des Staates (Verbrauchs-, Lohn- und Gewinnsteuern) stehen zunächst nur geringe zusätzliche Staatsausgaben gegenüber. Auf diese Weise wird ein Spielraum für die Ausweitung des Exportes und der Investitionen geschaffen. Mit einer Verzögerung von etwa einem Jahr reagieren die Unternehmungen auf die bessere Kapazitätsauslastung und Ertragslage mit zusätzlichen Investitionen, die hauptsächlich Kapazitätserweiterungen zum Ziele haben. Einige Jahre später entsteht ein zunehmend dringlicher werdender Bedarf an Infrastrukturinvestitionen der öffentlichen Hand. Der Investitionsboom löst eine zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften aus, die bei knappem heimischen Angebot nur durch zusätzliche Gastarbeiter gedeckt werden kann. Es wäre denkbar, wenn gleich aus verschiedenen Gründen, auf die im Schlußkapitel hingewiesen wird, nicht sehr wahrscheinlich, daß auf diese Weise ein gleichgewichtiger Wachstumsprozeß

²⁾ Fremdarbeiter können an den Orten größten Bedarfes eingesetzt werden; sie haben meist keine regionalen Präferenzen. Es müssen deshalb nicht Arbeitskräfte durch hohe Lohnsteigerungen zur Überwindung der räumlichen Mobilitätsbarrieren aus anderen Regionen abgeworben werden. Die Abwanderung aus der Landwirtschaft wird durch den Fremdarbeiterzustrom tendenziell gebremst

mit hohen Wachstumsraten des Nationalproduktes, hoher Investitionsquote und (mit Hilfe von ausländischen Arbeitskräften) ständig steigender Beschäftigung in die Wege geleitet wird.

Die empirische Relevanz dieser Verlaufsskizze wird durch die Erfahrung in Österreich und im Ausland bestätigt. In Österreich war der letzte Konjunkturaufschwung, in dem zunehmend Gastarbeiter herangezogen wurden, länger als die bisherigen Zyklen der Nachkriegszeit. Das elastische Arbeitskräfteangebot war sicherlich keine hinreichende, wohl aber eine notwendige Bedingung für das besonders kräftige Wachstum im Aufschwung und die seit 1971 unvermindert anhaltende Hochkonjunktur. Ohne ausländische Arbeitskräfte wäre die Konjunktur wahrscheinlich viel früher durch das Anstoßen an den Arbeitskräfteplafond gedämpft worden¹⁾.

Auch die Entwicklung der Nachfragekomponenten entwickelte sich modellkonform. Der private Konsum trug im letzten Aufschwung weniger zum Wachstum bei als in früheren Zyklen. Neben Verschiebungen in der Einkommensverteilung wirkte vor allem die hohe Sparneigung²⁾ der Gastarbeiter konsumdämpfend. Im Jahr 1972 transferierten die ausländischen Arbeitskräfte rund 2,5 Mrd. S (Daten aus Jugoslawien hochgeschätzt) in ihre Heimat³⁾. Sie „sparten“ etwa ein Viertel (23%) ihres verfügbaren Einkommens. (Diese Sparquote stimmt mit unveröffentlichten Berechnungen aus der Bundesrepublik Deutschland überein.) Die Sparneigung der Ausländer ist annähernd doppelt so hoch wie jene der Inländer. Dadurch liegt die private Sparrate (Anteil der Erspar-

nisse am verfügbaren persönlichen Einkommen) um etwa 1/2 Prozentpunkt höher, als dies ohne Fremdarbeiter der Fall wäre.

Der Bundeshaushalt erzielte in den letzten Jahren stets beträchtlich höhere Einnahmen, als veranschlagt worden waren. Dadurch konnte das Defizit in der inlandwirksamen Gebarung abgebaut werden, bis 1972 wurden sogar Überschüsse erzielt (1973 entstand hauptsächlich infolge der Mehrwertsteuerlücke wieder ein Defizit). Der Beitrag der Gastarbeiter zu dieser Entwicklung läßt sich nur ausnahmsweise direkt erfassen. Verschiedenes spricht jedoch dafür, daß die öffentlichen Ausgaben für Ausländer zunächst relativ bescheiden waren und jedenfalls hinter den durch die Fremdarbeiterbeschäftigung direkt oder indirekt erzielten Staatseinnahmen zurückblieben.

Übersicht 8

Inlandwirksamer Saldo des Bundesbudgets

	Voranschlag	Erfolg
	Mrd S	
1963	-2,0	-1,9
1964	-2,4	-1,7
1965	0,0	-0,5
1966	-0,2	-0,9
1967	+0,2	-4,2
1968 ¹⁾	-3,9	-4,2
1969	-2,1	-0,8
1970	-2,7	-0,1
1971	-2,7	+1,9
1972	-1,9	+2,0

-- = Defizit, + = Überschuß

¹⁾ Unter Berücksichtigung von 50% des Eventualbudgets

Übersicht 7

Einkommen und Überweisungen der Fremdarbeiter im Jahr 1972

	Mrd S
Brutto-Einkommen	12,0
Minus: Sozialversicherungsbeiträge	1,6
Minus: Lohnsteuer	0,9
Plus: Transfereinkommen (Familienbeihilfen)	1,3
Verfügbares Einkommen	10,8
Überweisungen	2,5
Konsum	8,3

¹⁾ Siehe dazu G. Tichy, Die Beschleunigung des Wirtschaftswachstums im Aufschwung 1967 bis 1971, Monatsberichte, Jg. 1972, Heft 4.

²⁾ „Sparen“ bedeutet in diesem Zusammenhang, daß die Einkommen nicht im Inland konsumiert werden. Ein Teil der in die Heimat der Gastarbeiter transferierten Beträge dient dort dem Lebensunterhalt der Familien.

³⁾ Ausgangspunkt der Einkommensschätzung war der geschlechtsspezifische Modalwert der Arbeiterlöhne (Sozialversicherungsstatistik). Der durchschnittliche Lohnsteuersatz wurde durch Gewichtung mit den Ausländer-Anteilen der einzelnen Steuergruppen ermittelt (etwa 7 1/2%). Es wurde angenommen, daß die Überweisungen einer Periode den gesamten Ersparnissen dieser Periode entsprechen. Die Familienbeihilfen für Ausländer sind im Amtsbeihilf zum Budget ausgewiesen.

Die Einnahmen der öffentlichen Hand aus Lohnsteuer der Gastarbeiter betragen 1972 etwa 0,9 Mrd. S, jene aus der Lohnsummensteuer 0,3 Mrd. S. Dazu kamen etwa 1 Mrd. S indirekte Steuern aus dem Konsum der Fremdarbeiter. Die Mehreinnahmen an Gewinnsteuern und sonstigen Steuern, die aus der Verlängerung des Konjunkturaufschwunges stammen, lassen sich nicht direkt zuordnen, wären jedoch ohne Beschäftigung von Gastarbeitern zumindest in dieser Höhe nicht möglich gewesen.

Auf der Ausgabenseite entstanden durch die Fremdarbeiter praktisch keine zusätzlichen Belastungen der öffentlichen Hand in den Ausgabengruppen mittlere und höhere Bildung, Forschung und Kultur sowie Landesverteidigung. Die zusätzlichen Aufwendungen für die allgemeine Verwaltung dürften unterdurchschnittlich sein und in einigen anderen Bereichen (z. B. Gesundheitswesen und Verkehr) etwa der Kopfquote für Inländer entsprechen. Mehrausgaben für die materielle Infrastruktur waren zunächst nur in bescheidenem Umfang notwendig, da zum Teil die bestehenden Anlagen besser ausgelastet werden und sich die Fremdarbeiter zum Teil mit alten Einrichtungen begnügten, die von der heimischen Be-

völkerung nicht mehr benutzt werden (das gilt z. B. für abgewohnte Altwohnungen in den städtischen Zentren). Erst auf mittlerer Sicht und in dem Maße, wie die bestehende Infrastruktur überlastet ist, wird ihr weiterer Ausbau zunehmend dringlicher.

Für einige zweckgebundene Einnahmen lassen sich unmittelbare Belastungsvergleiche anstellen Infolge ihres Kinderreichtums erhalten die Ausländer besonders hohe Familienbeihilfen (1973: 17 Mrd. S), die nur etwa zur Hälfte aus ihren Beiträgen zum Familienlastenausgleich (6% der Lohnsumme) gedeckt werden. (Dagegen sind die Beiträge der Inländer größer als die an sie gezahlten Beihilfen.) Das Umgekehrte gilt für die Sozialversicherung. Die Ausländer zahlten 1972 etwa 16 Mrd. S Sozialversicherungsbeiträge, weitere 18 Mrd. S machten die entsprechenden Unternehmerbeiträge aus. Pensionen für Gastarbeiter fallen aber in der Regel erst 30 bis 40 Jahre später an. In der Kranken- und Unfallversicherung dürften sich Einnahmen und Ausgaben annähernd die Waage halten (günstige Altersstruktur der Fremdarbeiter, aber unfallgefährdete Tätigkeiten), die direkten Beiträge der Gastarbeiter zur Arbeitslosenversicherung (etwa 1/4 Mrd. S) werden nur zum geringen Teil für Unterstützungen beansprucht.

Übersicht 9
Familienbeihilfen an Fremdarbeiter

	1971	1972	1973
	Mrd. S		
Familienbeihilfen an Fremdarbeiter	11	13	17
Aufkommen aus den Beiträgen der Fremdarbeiter	0,5	0,7	1,0
Passivsaldo	0,6	0,6	0,7
Anteil der Selbstfinanzierung in %	46	51	56

Besonders bemerkenswert ist die Entwicklung der privaten Investitionen. Sie stiegen zu Beginn des letzten Zyklus zunächst nur mäßig, hauptsächlich weil die Unternehmungen noch über freie Sachkapazitäten verfügten. Als der Kapazitätsplafond erreicht wurde und dank hoher Auslastung der bestehenden Anlagen gute Erträge erzielt wurden, begann jedoch

ein Investitionsboom. Insbesondere die Industrie weitete nach der Stagnationsperiode 1960/1968 ihre Investitionen kräftig aus, wobei der Anteil der Erweiterungsinvestitionen von einem Fünftel auf ein Drittel stieg.

Die lebhaftige Investitionstätigkeit deutet darauf hin, daß etwaige negative Rückwirkungen der leichteren Verfügbarkeit zusätzlicher Arbeitskräfte auf Rationalisierungsinvestitionen durch umfangreiche Erweiterungsinvestitionen, die stets auch Rationalisierungseffekte haben, weil neue Anlagen technisch besser sind als alte, mehr als wettgemacht wurden¹⁾. Das gilt auch für Branchen mit hoher Ausländerquote: Gießereien, Ledererzeugung, Papierverarbeitung sowie Stein- und keramische Industrie haben ihre Investitionen sowohl im Verhältnis zum Umsatz als auch der Beschäftigung überdurchschnittlich erhöht. Eine Ausnahme bildet die Textil- und Bekleidungsindustrie, die in diesen Jahren allerdings auch geringere Zuwächse an Fremdarbeitern hatte. Zwar ist im letzten Aufschwung in der Industrie insgesamt die Kapitalintensität (die Kapitalausstattung je Arbeitsplatz) weniger gestiegen als in der Periode des mäßigen Wachstums in der ersten Hälfte der sechziger Jahre. Das hängt jedoch vermutlich damit zusammen, daß sich der Kapitalstock schon aus finanziellen Gründen nicht sofort, sondern nur im Laufe einer mehrjährigen Anpassungsperiode einer steigenden Beschäftigung anpassen läßt.

Auch empirische Untersuchungen im Ausland stellten einen positiven Einfluß der Ausländerbeschäftigung auf die Investitionstätigkeit fest²⁾. Thomas³⁾ fand, daß auf die Immigration in die USA in der Regel mit einer Verzögerung von 2 bis 3 Jahren ein Investitionsboom folgte. Einen ähnlichen positiven Zusammenhang beschrieben Jones/Smith⁴⁾ für Großbritannien.

Einkommensverteilung und gespaltener Arbeitsmarkt

Der Zustrom von Gastarbeitern beeinflusst die Verteilung des Volkseinkommens auf Arbeitnehmerein-

Übersicht 10

	Industrieinvestitionen		
	Reale Veränderungsrate der Industrieinvestitionen	Kapazitätserweiterung %-Anteile an den Investitionen	Rationalisierungserweiterung
1964	- 1,0	21	64
1965	+ 7,5	21	70
1966	+ 1,4	17	74
1967	- 4,8	19	70
1968	- 2,6	19	70
1969	+ 10,2	28	61
1970	+ 25,8	33	58
1971	+ 23,4	34	55
1972	+ 2,2	37	53

Q: Investitionstest des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung.

¹⁾ Außer Ausrüstungsinvestitionen wurden Bauinvestitionen angeregt, wie z. B. der Bau neuer Fabrikanlagen und von Arbeiterwohnungen (nach einer Erhebung des IFES wohnt ein Viertel der ausländischen Arbeitskräfte in firmeneigenen Wohnstätten, zum Teil in Baracken)

²⁾ Vgl. dazu auch W. A. Jöhr/R. Huber, Die konjunkturellen Auswirkungen der Beanspruchung ausländischer Arbeitskräfte, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 4/1968 und 1/1969, sowie C. Föhl, Stabilisierung und Wachstum bei Einsatz von Gastarbeitern Kyklos 1967 S 119/146.

³⁾ B. Thomas, Migration and Economic Growth, Second Edition, Cambridge 1973.

⁴⁾ K. Jones/A. D. Smith, The Economic Impact of Commonwealth Immigration, The National Institute of Economic and Social Research, Cambridge University Press 1970.

kommen und „Nicht-Lohneinkommen“ sowie die Lohnstruktur.

Die Ausweitung von Produktion und Beschäftigung, die durch Gastarbeiter ermöglicht wird, läßt aus verschiedenen Gründen die Unternehmererträge überproportional steigen. Dank der besseren Kapazitätsauslastung sinken die Fixkosten je Produktionseinheit. Gleichzeitig bremst das Angebot an Gastarbeitern die Steigerung der Löhne für Hilfs- und Anlernkräfte. Dazu kommen „nachfrageinduzierte“ Gewinnsteigerungen, die durch den Investitionsboom als Folge hoher Kapazitätsauslastung und guter Erträge ausgelöst werden. Nicht zuletzt versprechen Erweiterungsinvestitionen bei elastischem Arbeitskräfteangebot höhere Erträge je Kapitaleinheit als Rationalisierungsinvestitionen, die knappe Arbeitskräfte ersetzen¹⁾.

Übersicht 11

Entwicklung von Löhnen und „Nicht-Lohneinkommen“

	Nominelle Zuwachsrate des Pro-Kopf-Einkommens der Arbeitnehmer	Nominelle Zuwachsrate des Pro-Kopf-Einkommens der Selbständigen ¹⁾
1962	+ 8,7	+ 8,6
1963	+ 8,1	+ 8,0
1964	+ 9,1	+10,3
1965	+ 8,9	+ 6,4
1966	+ 9,7	+ 5,5
1967	+ 9,6	- 1,5
1968	+ 6,7	+12,4
1969	+ 7,8	+15,5
1970	+ 7,8	+18,3
1971	+12,5	+ 8,3
1972	+11,0	+19,8

Q: Österreichisches Volkseinkommen — ¹⁾ Einkommen aus Besitz und Unternehmung (ohne Landwirtschaft) + unverteilte Gewinne der Kapitalgesellschaften.

Die Pro-Kopf-Einkommen der Arbeitnehmer sind im letzten Zyklus schwächer gestiegen als jene der Nicht-Lohnempfänger; die strukturbereinigte Lohnquote ist daher gesunken. Trotz der Problematik dieses Vergleichs (z. B. personelle Zurechnung der unverteilten Gewinne der Kapitalgesellschaften, Vernachlässigung von Struktureffekten auf die sehr heterogenen Nicht-Lohneinkommen) und den Mängeln der Verteilungsstatistik spricht die empirische Evidenz in Österreich für die Richtigkeit der allgemeinen Überlegungen.

Auf einen Umstand muß in diesem Zusammenhang noch hingewiesen werden: die Löhne und Gehälter der Inländer sind stärker gestiegen als die Durchschnittseinkommen aller unselbständig Beschäftigten. Die durchschnittliche Steigerungsrate wird dadurch gedrückt, daß die fast ausschließlich als Hilfs- und Anlernkräfte eingesetzten Ausländer weniger verdienen als Inländer und ihre Verdienste auch we-

niger stark steigen. Nimmt man an, daß die Löhne der neu eingestellten Ausländer um 20% unter den durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der Arbeitnehmer liegen und überdies um 2 Prozentpunkte jährlich schwächer steigen, dann liegt die jährliche Lohnsteigerungsrate der Inländer um 0,7 Prozentpunkte über jener aller Beschäftigten.

Der Zusammenhang zwischen Ausländerbeschäftigung und Lohnstruktur läßt sich mit Hilfe des Modells eines gespaltenen Arbeitsmarktes²⁾ verdeutlichen. Danach wird zwischen einem „ungünstigen“ Sektor B und einem „günstigen“ Sektor A unterschieden. Der Sektor B ist gekennzeichnet durch ungünstige Arbeitsbedingungen (Lärm, Schmutz, Hitze, usw.), meist handelt es sich um unqualifizierte, prestigearme, von der Arbeitslosigkeit bedrohte Tätigkeiten, die vielfach einer Taylorschen Arbeitsorganisation entsprechend in einfache Handgriffe unterteilt werden und deren Ausführung kontinuierlich überwacht wird. Die Arbeitskräfte im Sektor B erhalten in der Regel keine betriebsspezifische Ausbildung und bleiben dadurch „auswechselbar“ wie Neueingestellte.

Der Sektor A ist charakterisiert durch qualifizierte Tätigkeiten, relativ günstige Arbeitsbedingungen, betriebsspezifisches Training und höheres Sozialprestige. Der Eintritt in den Sektor A erfordert in der Regel eine bestimmte Lehrausbildung oder mittlere bzw. höhere Schulbildung. (Die Schichtentrennung erfolgt also im wesentlichen durch die Ausbildung.³⁾) Die Lohndifferenzen gleichen die Unterschiede in den Arbeitsbedingungen der beiden Sektoren nicht aus, da die Entlohnung weitgehend mit sozialer Stellung und Ausbildung parallel geht. Die Inländer wandern deshalb in den günstigen Sektor A ab, oder sie treten mit zunehmender Schulbildung in verstärktem Maße direkt in den Sektor A ein. Sie sind nicht bereit, die prestigearmen Tätigkeiten mit ungünstigen Arbeitsbedingungen im Sektor B zum gegebenen Lohnsatz in Kauf zu nehmen. Im Sektor B entsteht dadurch eine Angebotslücke, die nun durch Fremdarbeiter ausgefüllt wird. Die Zuwanderung von Ausländern bedeutet somit eine „selektive“ Einwanderung (V. Lutz⁴⁾): Die Fremdarbeiter werden nur im ungünstigen Sektor B aufgenommen, haben aber zum

²⁾ Ähnliche Überlegungen wurden im Zusammenhang mit der Ausländerbeschäftigung von V. Lutz und in bezug auf Diskriminierung von *Bosanquet/Doeringer* angestellt. Siehe V. Lutz, Foreign Workers and Domestic Wage Levels with an Illustration from the Swiss Case, Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review, März 1963 S. 3/68 und N. Bosanquet/P. B. Doeringer, Is there a Dual Labour Market in Great Britain? Economic Journal Juni 1973, S. 421/435.

³⁾ Mit zunehmender Ausbildung ist anzunehmen, daß sich die schichtentrennende Hauptschranke weiter nach oben verschiebt.

⁴⁾ V. Lutz, a. a. O. S. 15

¹⁾ Siehe hierzu M. W. Reder, The Economic Consequences of Increased Immigration, Review of Economics and Statistics, August 1963, S. 221/230

günstigen Sektor A zumindest auf mittlere Sicht keinen Zutritt.

Ohne Fremdarbeiter käme es zu einer Verringerung der Unterschiede in den Löhnen und (oder) den Arbeitsbedingungen zwischen den beiden Sektoren und zu verstärkter Substitution von Arbeit durch Kapital im Sektor B. Andernfalls könnte ein Teil der Leistungen des Sektors B nicht mehr erbracht werden. Durch den Zustrom von ausländischen Arbeitskräften werden die Unterschiede in den Einkommen und den Arbeitsbedingungen zwischen den beiden Sektoren aufrechterhalten, bei starkem Zustrom sogar verschärft, da das Angebot an unqualifizierten Kräften dadurch praktisch unlimitiert ist, während die Nachfrage nach „komplementären“ qualifizierten Arbeitskräften an Grenzen stößt¹⁾.

Diese allgemeinen Überlegungen gelten auch für die österreichische Wirtschaft. Überdurchschnittliche Fremdarbeiterquoten haben Industrie und verarbeitendes Gewerbe, Bauwirtschaft und Fremdenverkehrswirtschaft. In Industrie und verarbeitendem Gewerbe erfordert der Produktionsprozeß oft anstrengende Tätigkeiten unter ungünstigen Bedingungen (Fließbandarbeit, Schwerarbeit unter Lärm und Hitze). Technologische Neuerungen und organisatorische Maßnahmen können die Arbeitsbedingungen nur teilweise und oft mit beträchtlichen Kosten verbessern. Auch ist das Risiko der konjunkturellen Arbeitslosigkeit größer als etwa im Dienstleistungsbereich. Die heimischen Arbeitskräfte tendieren daher dazu, aus manuellen Berufen mit ungünstigen Arbeitsbedingungen abzuwandern, und die Lücke wird durch Fremdarbeiter geschlossen. Verschiedene Befragungen haben gezeigt, daß Fremdarbeiter nahezu ausschließlich als Hilfsarbeiter oder einfache Anlernkräfte eingesetzt werden. Ferner läßt sich an Hand der Industriestatistik zeigen, daß die Fremdarbeiterquote in Branchen mit niedrigem Lohnniveau besonders hoch ist. (Diese Branchen stellen meist relativ geringe Qualifikationsansprüche und haben außerdem einen hohen Frauenanteil.) Sowohl das Lohnniveau als auch die Lohnsteigerungen in den einzelnen Branchen sind mit dem Ausländeranteil negativ korreliert²⁾.

¹⁾ Das gilt insbesondere für Facharbeiter, zumal diese die Tendenz zeigen, in „nichtmanuelle Angestelltenberufe“ mit relativ hohem Sozialprestige abzuwandern

²⁾ Die Korrelation zwischen Lohnniveau und Ausländerquote (20 Branchen, 1970) ergab einen Koeffizienten (r) von $-0,5$; ohne Textilindustrie und Gießereien stieg der Koeffizient auf $-0,7$. Diese beiden Branchen hatten infolge besonderer Arbeitsbedingungen (Nachtschicht bzw. extreme Hitze) die höchsten Ausländerquoten. Die Beziehung zwischen Ausländeranteil und Lohnniveau war deutlich enger als zwischen Ausländerquote und Hilfskräfteanteil. Das deutet darauf hin, daß besser zahlende Branchen eher inländische Hilfskräfte bekamen. Der Zusammenhang (20 Branchen) zwischen Lohnsteigerungen (1964/1970) und Ausländerquote (1970) war deutlich ausgeprägt ($r = -0,6$).

Im Baugewerbe und im Fremdenverkehr kommt als zusätzlicher Nachteil für Arbeitskräfte die Saisonabhängigkeit hinzu. Die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften in diesen Zweigen bewirkte, daß die Saisonarbeitslosigkeit in den letzten Jahren zunehmend „exportiert“ wurde

Übersicht 12

	Ausländer und Saisonarbeitslose					
	Beschäftigte		Ausländer		Arbeitslose	Summe aus Zunahme der Arbeitslosen u Abnahme der Ausländer
	absolut	%	absolut	%	absolut	
Aug. 1970 bis Feb. 1971	-66 200	-2,7	-13 900	-11,4	+46 600	60 500
Aug. 1971 bis Feb. 1972	-76 300	-3,0	-24 900	-15,6	+41 000	65 900
Aug. 1972 bis Feb. 1973	-38 300 ¹⁾	-1,5	-33 000	-16,1	+31 000	64 000

¹⁾ Vor allem wegen Anmeldung mithelfender Frauen extrem niedrig

Die Summe aus saisonaler Zunahme der Arbeitslosigkeit und saisonaler Abnahme der Ausländerbeschäftigung, die den Saisonabschwung anzeigt, war in den letzten Jahren annähernd konstant (60.000 bis 65.000). Davon entfielen 1970/71 ein Fünftel, 1971/72 ein Drittel und 1972/73 bereits die Hälfte auf die Ausländer (der Rest jeweils auf inländische Arbeitslose). Die Zahl der Gesamtbeschäftigten nahm zwischen August und Februar um weniger als 3%, jene der Fremdarbeiter aber um rund 15% ab. Ein zunehmender Teil des Saisonabschwunges wird also durch ausländische Arbeitskräfte aufgefangen.

Die Ausländerbeschäftigung hatte einen deutlichen Einfluß auf die Effektivverdienste in der Industrie nach Qualifikationsgruppen. Zwischen 1962 und 1969 nahmen die Verdienste der unqualifizierten Arbeiter (Sektor B) weit überdurchschnittlich zu. Es gab also eine Nivellierung der qualifikationsbedingten Lohnunterschiede. Zwischen 1969 und 1973 (Ausländerzustrom) dagegen stiegen die Verdienste der qualifizierten Arbeiter (Sektor A) am stärksten³⁾. Der Fremdarbeiterzustrom erhöhte das Arbeitsangebot im Sektor B so stark, daß nicht nur die Nivellierungstendenzen gebremst, sondern die Lohnunterschiede sogar vergrößert wurden. Die Ausländerbeschäftigung wirkte sich auf jene inländischen Arbeiter nachteilig aus, die in unqualifizierten Tätigkeiten bleiben (z. T. Abwanderer aus der Landwirtschaft und Frauen): Die Verringerung der qualifikationsbedingten Lohnunterschiede wird aufgehalten; die betreffenden Berufe verlieren weiter Sozialprestige; die Mieten der für diese Gruppen relevanten Wohnungs-

³⁾ Der Tariflohnindex zeigt diese Entwicklung nur abgeschwächt, vermutlich weil sich die Gewerkschaften bemühen die bestehende Lohnhierarchie aufrechtzuerhalten.

kategorien¹⁾ steigen relativ stärker, und die „sozialen Kosten“ (Überfremdung) werden hauptsächlich von diesen Schichten getragen.

Übersicht 13

Steigerung der Effektivverdienste in der Industrie

(Stand April)

	Veränderung der Stundenlöhne in %	
	1962/69	1969/73
Qualifizierte Arbeiter	+58 6	+57 2
Facharbeiter	+59 1	+59 6
Qualifizierte Angelernte	+57 2	+55 5
Unqualifizierte Arbeiter	+70 8	+55 4
Sonstige Angelernte	+73 5	+55 4
Hilfsarbeiter	+66 0	+54 8

Q: Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft Lohnerhebung in der Industrie Österreichs.

Relative Vorteile aus der Ausländerbeschäftigung ziehen Facharbeiter und Angestellte sowie jene Länder, die in solche Positionen aufsteigen. Der Lohnvorsprung des „begünstigten Sektors“ bleibt aufrecht, solange Fremdarbeiter in ausreichendem Maße zuströmen. Die Verlängerung des Konjunkturaufschwunges steigert den Bedarf an Facharbeitern und an qualifizierten Angestellten; da gleichzeitig die Angebotselastizität kurzfristig gering ist, entsteht ein Mangel an diesen Berufen.

Die Einwanderung der Fremdarbeiter dämpft nicht nur den konjunkturbedingten Preisauftrieb, indem sie das Angebot vermehrt. Sie wirkt auch kosteninflationstendenzen entgegen. Ohne Ausländer käme es zu einer starken Arbeitskräfteverknappung im Sektor B und damit zu beträchtlichen Steigerungen der Löhne für Hilfs- und Anlernkräfte. Die Beschäftigten im Sektor A würden daraufhin versuchen, ihre bisherigen Lohndifferenzen gegenüber dem Sektor B aufrecht zu halten. Da die Beschäftigten im „begünstigten“ Sektor den Entscheidungsträgern relativ nahe stehen und überdies weitgehend im „geschützten“ Sektor tätig sind, wäre die marktmäßig erforderliche Verringerung der qualifikationsbedingten Lohnunterschiede kaum ohne beträchtlichen Lohn- und Preisauftrieb zu erreichen. Auch müßten die Gewerkschaften eine solche Umstrukturierung akzeptieren.

Andererseits verschärft die durch Fremdarbeiter ermöglichte Verlängerung des Konjunkturaufschwunges den Mangel an Facharbeitern. Die relative Steigerung der Facharbeiterlöhne mag kompensierende Gehaltsforderungen der Angestellten auslösen, dürfte jedoch kaum auf die Löhne von Hilfskräften zurück-

wirken. Zum Teil mag eine bevorzugte Stellung der Facharbeiter und Handwerker auch akzeptiert werden. Berücksichtigt man, daß die Löhne für Hilfs- und Anlernkräfte variable Kosten sind, die vielfach die Basis für den „Regieaufschlag“ (für Gehälter und Gewinne) bilden, so ist per Saldo durch die Ausländerbeschäftigung eine Milderung des Kostenauftriebes zu erwarten.

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte hatte kurzfristig überwiegend positive wirtschaftliche Auswirkungen. Sie verlängerte den Konjunkturaufschwung, indem sie die „Arbeitskräftebarriere“ hinaus-schob, die Nachfrageausweitung der privaten und öffentlichen Haushalte dämpfte (hohe Sparneigung der Fremdarbeiter, relativ geringe zusätzliche öffentliche Ausgaben) und ein günstiges Investitionsklima schuf. Gleichzeitig wurden die Anpassungsschwierigkeiten und damit die Reibungsverluste im Wachstumsprozeß gemildert. Fremdarbeiter sind räumlich mobil und können daher hauptsächlich in Gebieten eingesetzt werden, wo Arbeitskräfte besonders knapp sind. Sie werden fast ausschließlich für Tätigkeiten herangezogen, die von heimischen Arbeitskräften wegen ungünstigen Arbeitsbedingungen, ungünstigem Sozialprestige und dem Risiko konjunktureller und saisonaler Arbeitslosigkeit gemieden werden.

Die wirtschaftlichen Vorteile der Ausländerbeschäftigung sind jedoch überwiegend kurz- oder mittelfristiger Natur. Obschon über die längerfristigen Wirkungen keine verlässlichen Aussagen möglich sind, zeichnen sich doch einige Problemgruppen ab:

Die konjunkturelle Gratwanderung der österreichischen Wirtschaft seit 1971 ist durch „extensives“ Wachstum mit hoher Investitionsquote und zunehmendem Arbeitskräfteeinsatz gekennzeichnet. Hohe Investitionen erfordern zusätzliche Arbeitskräfte, die ihrerseits wieder Erweiterungsinvestitionen fördern. Selbst wenn ein ständiges Steigen der Ausländerquote möglich und sozial annehmbar wäre, ist es fraglich, ob auf diese Weise auf längere Sicht ein gleichgewichtiges und störungsfreies Wirtschaftswachstum erreicht werden kann. Von den in der Konjunkturtheorie entwickelten Ursachen, die einen Konjunkturumschwung herbeiführen können (Überkapazitäten, Engpässe, Nachfragerestriktion zwecks Eindämmung inflatorischer Prozesse), gewinnt vor allem die letztere durch verstärkten Preis- und Lohnauftrieb an Gewicht. Die Anspannung auf dem Arbeitsmarkt hat sich trotz liberaler Zulassung von Fremdarbeitern weiter verstärkt. Zusätzliche inflatorische Tendenzen entstehen dadurch, daß bestimmte natürliche Ressourcen nicht oder zumindest nicht rasch beliebig vermehrbar sind (Grundstücke und bei welt-

¹⁾ Fremdarbeiter wohnen häufig in alten Substandardwohnungen. Das Niederreißen solcher Wohnungen wird dadurch hinausgeschoben. Die zusätzliche Nachfrage nach neuen Wohnungen ist relativ gering, doch wird der Boden (Grundstücke) knapper was die Wohnungspreise allgemein leicht steigen läßt.

weitem Boom auch Rohwaren) und mit Fortdauer der Hochkonjunktur die Neigung wächst, die Auseinandersetzung um die Einkommensverteilung in Form wechselseitiger Preis-Lohn-Erhöhungen zu führen.

Die Aussage, daß Fremdarbeiter im Verhältnis zu ihrem produktiven Beitrag nur verhältnismäßig wenig heimische Ressourcen beanspruchen, gilt nur kurzfristig. Auf längere Sicht steigen die Ansprüche der Gastarbeiter auf private und öffentliche Güter. Fremdarbeiter können grob in zwei Gruppen eingeteilt werden:

In „Rotierer“, die zu einem relativ großen Teil aus Ledigen bestehen und wieder in ihre Heimat zurückkehren wollen, und in „Einwanderer“, die die Absicht haben, sich dauernd mit ihrer Familie in Österreich niederzulassen. Die Rotierer haben nicht nur eine hohe Sparquote, sondern bringen auch budgetäre Vorteile: ihre Aufbringungskosten werden vom Heimatland getragen, die heimische Infrastruktur wird nur durch die Arbeitspopulation belastet, die Rotierer beziehen nur selten Arbeitslosenunterstützung, haben keinen Anspruch auf Wohnbauförderungsmittel usw. Die Einwanderer gleichen ihre Konsumgewohnheiten den Inländern an und stellen ähnliche Anforderungen an die öffentlichen Haushalte. Mit steigender Wohn- und Erwerbsbevölkerung wird aber zumindest eine proportionale (möglicherweise aber auch eine überproportionale) Ausweitung der Infrastruktur besonders dringlich und Probleme des Umweltschutzes gewinnen an Bedeutung¹⁾.

Die Schließung von Lücken im heimischen Arbeitskräfteangebot auf regionalen und beruflichen Teilmärkten durch Gastarbeiter verringert volkswirtschaftliche Reibungsverluste, weil die Mobilität der heimischen Arbeitskräfte begrenzt ist und Arbeit zumindest kurzfristig (bei gegebener Produktionsstruktur, den bestehenden Marktgrößen und der vorherrschenden Technologie) nur beschränkt durch Kapital ersetzt werden kann. Die Investitionsneigung der Wirtschaft ist daher im allgemeinen größer, wenn ein relativ elastisches Arbeitskräfteangebot Erweiterungsinvestitionen erlaubt. Andererseits wird dadurch die Kluft zwischen den Bereichen mit relativ günsti-

gen und relativ ungünstigen Arbeitsbedingungen größer und dadurch die Möglichkeit geringer, ausländische Arbeitskräfte im *Bedarfsfall* durch heimische Arbeitskräfte zu ersetzen. Auch werden die langfristigen Möglichkeiten, durch organisatorische Maßnahmen, Rationalisierungsinvestitionen und Umschichtungen in der Produktionsstruktur zugunsten von Erzeugnissen mit hoher Kapitalintensität Arbeitskräfte zu sparen, nicht in gleichem Maße genutzt wie bei knappem Arbeitskräfteangebot. Dadurch wird vermutlich auch der technische Fortschritt gehemmt, der in kapitalintensiven Produktionsweisen meist überdurchschnittlich hoch ist.

Es ist nicht leicht, diese Überlegungen zu einer ökonomischen Kosten-Nutzen-Analyse zu verdichten. Zweifellos nehmen jedoch die ökonomischen Vorteile der Ausländerbeschäftigung vom Standpunkt des Gastlandes auf längere Sicht ab, während gleichzeitig staatspolitische und soziale Überlegungen an Gewicht gewinnen. Dabei ist jedoch folgendes zu beachten. Theoretische Überlegungen und praktische Erfahrungen²⁾ lassen vermuten, daß eine plötzliche Reduzierung oder auch nur ein Stop der Ausländerbeschäftigung mit erheblichen Anpassungsschwierigkeiten und Wachstumseinbußen erkaufte werden müßte. Das gilt insbesondere dann, wenn sich die Wirtschaft an ein wachsendes Arbeitskräfteangebot „gewöhnt“ hat und das heimische Angebot stagniert oder sogar sinkt. Wenn man das Überschreiten einer sozialkritischen Schwelle der Ausländerbeschäftigung vermeiden will, dann ist wahrscheinlich ein schrittweises Vorgehen am erfolgversprechendsten, das die Beschäftigung zusätzlicher Ausländer allmählich reduziert und gleichzeitig durch verschiedene mittelfristige Maßnahmen die Anpassungsschwierigkeiten mildert, die sich aus der Verknappung des Angebotes vor allem an unqualifizierten Arbeitskräften nicht nur für die Wirtschaft, sondern auch für die Versorgung der Bevölkerung mit wichtigen heimischen Dienstleistungen ergeben.

Felix Butschek

Ewald Walterskirchen

¹⁾ Vgl. S. Bullinger/P. Huber/H. Köhler/A. G. Ott/A. Wagner, Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Baden-Württemberg, Gutachten im Auftrag des Arbeits- und Sozialministeriums Baden-Württemberg, Tübingen 1972

²⁾ In einer mit Österreich vergleichbaren Situation befand sich die Schweiz zehn Jahre vorher. Mehrere Jahre hindurch gab es einen großen Zustrom von Fremdarbeitern mit leicht zunehmender Überhitzung der Konjunktur, die man dann von der monetären Seite und durch Einschränkung des Ausländerzustromes zu drosseln suchte. Siehe W. A. Jöhr/R. Huber, a. a. O.