
Europäische Integration und Arbeitsmigration nach Österreich

Franz Heschl

Fragen nach den wirtschaftlichen Auswirkungen von Zuwanderung auf Arbeitsmärkten haben in den letzten zwanzig Jahren verstärkt Eingang in die ökonomische Forschung gefunden. Die vielen dazu entwickelten theoretischen Ansätze und Konzepte unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht voneinander, die jeweiligen Ergebnisse sind stark annahmenabhängig. Versucht man eine kursorische und damit jedenfalls lückenhafte Zusammenfassung der Ergebnisse dieser theoretischen Ansätze zu entwickeln, so können zumindest fünf „Eckpunkte“ festgehalten werden:¹ Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Migration bzw. die kumulierten Effekte von Zuwanderung auf Arbeitsmärkten sind oft relativ gering, die Gesamtsicht verdeckt jedoch meistens dahinter liegende Verteilungseffekte. Die Effekte hängen vom vorhandenen Lohnsystem ab; ist dieses sehr flexibel, sind eher Lohnreaktionen zu erwarten, bei starrerem Systemen eher Reaktionen über die Arbeitslosigkeit. In vielen Fällen bringt Zuwanderung eine Umverteilung der Einkommen von Arbeitnehmern zu Kapitaleigentümern. Innerhalb der Gruppe der Arbeitnehmer entscheidet das jeweilige Qualifikationsniveau über Richtung und Ausmaß der individuellen Betroffenheit. Immigration bringt auch eine Vermögensumverteilung von Arbeitskräften, die im Wettbewerb mit Immigranten stehen, zu Personen, die Dienstleistungen von Immigranten einsetzen oder konsumieren, mit sich.

Aus Sicht der Soziologie sind auch die sozialen Grundlagen und der gesellschaftliche Verlauf dieser mit Migration zusammenhängenden Umverteilungsprozesse von Bedeutung. Es geht dabei – neben vielen anderen Fragestellungen – darum, aufzuzeigen, über welches Kommunikationsverhalten gesellschaftliche Gruppen vor dem Hintergrund spezifischer Interessenlagen Migrationsfragen in öffentlich-medialen Debatten thematisieren und welche Instrumente sie dabei einsetzen. In diesem Beitrag wird der Versuch unternommen, darauf anhand der öffentlichen Debatte um die durch die unterschiedlichen Facetten des europäischen Integrationsprozesses bedingte Zuwanderung nach Österreich einige Antworten zu geben.

Erschwert wird dieses Vorhaben durch den Umstand, dass sowohl die öffentliche als auch die wissenschaftliche Debatte um die arbeitsmarktbezogenen Konsequenzen von Immigration in Österreich – offensichtlich gerade wegen der dahinter liegenden Interessenlagen und der Konsequenzen für die Verteilung – wenig differenziert geführt werden. In den Debatten sind starke Polarisierungen zu verzeichnen, Schuldzuweisungen und Vorwürfe im Spannungsfeld zwischen „Fremdenfeindlichkeit“ und „übertriebener political correctness“ dominieren.

Einleitend wird skizzenhaft die Entwicklung der Arbeitsmigration nach Österreich in den letzten zwanzig Jahren dargestellt. Dabei fällt insbesondere der sprunghafte Anstieg der Ausländerbeschäftigung zu Beginn der Neunzigerjahre auf. Die arbeitsmarktbezogenen Konsequenzen dieses sprunghaften Anstieges werden dann aus der mittlerweile reichlich dazu vorliegenden Literatur herausgearbeitet. Nach einigen Ausführungen zu Arbeitsmarktentwicklungen in Österreich im daran anschließenden Jahrzehnt werden die Auswirkungen dieser Erfahrungen auf die österreichische Debatte um die Osterweiterung der Europäischen Union zur Jahrtausendwende skizziert. In dieser Diskussion wurde von der Arbeitgeberseite der in Österreich schon seit Mitte der Achtzigerjahre bekannte Mythos vom „Facharbeitermangel“ wiederbelebt. In den Jahren 2006 und 2007 hat diese Wiederbelebung in öffentlich-medialen Auseinandersetzungen um die weitere Beibehaltung bzw. Auflockerung der in den Beitrittsverträgen der EU mit der überwiegenden Mehrheit der neuen Mitgliedsstaaten verhandelten – und bislang von Österreich in Anspruch genommenen – Übergangsfristen bei der Umsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit einen weiteren Höhepunkt erreicht. Dann wird gezeigt, dass das weitere „Schicksal“ dieser Übergangsfristen auch eine Verteilungsfrage zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen ist. In medialen Auseinandersetzungen in Verteilungsfragen wird in modernen Gesellschaften vermehrt das Instrument der Mythenbildung und -verwendung eingesetzt. Entkleidet man die Debatte um die Übergangsfristen um ihre verteilungsbezogenen und – damit fast zwangsläufig – mythenhaften Aspekte, ist festzuhalten, dass diese Übergangsfristen durchaus ein Instrument für das langsame Zusammenwachsen von Arbeitsmärkten sind und keinesfalls – wie so oft in Wissenschaft und Medien fälschlich behauptet – eines zur vollständigen Abschottung.

1. Arbeitsmigration nach Österreich

In Tabelle 1 sind einige grundsätzliche Entwicklungen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt der letzten zwei Jahrzehnte zusammengefasst. Zum einen erkennt man die konstante Zunahme der Anzahl der unselbstständig Beschäftigten über den gesamten Zeitraum. (Die Ausführungen

dieses Beitrages beziehen sich ausschließlich auf die unselbstständige Beschäftigung in Österreich, und sie beziehen sich nur auf deren legale Formen. Die unterschiedlichen Formen illegaler Beschäftigung werden – auch wenn sie die eine oder andere hier analysierte Entwicklung durchaus beeinflussen – ausgeklammert.) Die Zunahme resultierte in erster Linie aus einem deutlichen Anstieg der Teilzeitarbeit; dies zeigt auch der wesentlich moderatere Anstieg der Beschäftigung nach Vollzeitäquivalenten.

Zum anderen ist auch hinsichtlich der Entwicklung der Anzahl der unselbstständig Beschäftigten ohne österreichische Staatsbürgerschaft seit Mitte der Achtzigerjahre eine konstante Zunahme festzustellen. Diese erfolgte zwischen 1985 und 1989 – also vor der Öffnung des europäischen Ostens – in eher gemäßigter Form, 1990 und 1991 sehr sprunghaft. Die Gründe für dieses sprunghafte Ansteigen lagen in erster Linie in den Entwicklungen im ehemaligen Jugoslawien, daneben auch in der Ostöffnung. Die grau unterlegten Felder in Tabelle 1 zeigen die wesentlichen Konsequenzen dieser Zunahme: mit ihr stiegen die Beschäftigung insgesamt, aber auch die Arbeitslosigkeit sehr deutlich. Nach einer Verschärfung der Bestimmungen für die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte auf dem österreichischen Arbeitsmarkt ab 1993 war die weitere Entwicklung der Anzahl der ausländischen Beschäftigten wieder von einem moderaten, aber konstanten Anstieg gekennzeichnet. 1985 arbeiteten 140.205 Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft auf dem österreichischen Arbeitsmarkt, im Jahre 2006 waren es 389.894 Personen. Im Zuge dieser Entwicklung hat sich der Ausländeranteil an den Gesamtbeschäftigten von 5,1% im Jahr 1985 auf 11,9% im Jahr 2006 mehr als verdoppelt. Zwischen 1996 und 2006 wurden zudem 287.160 Personen eingebürgert,² viele dieser Einbürgerungen sind nicht arbeitsmarktrelevant. Die OECD hält im „International Migration Outlook 2007“ fest, dass 15,5% (2005) aller in Österreich arbeitenden Menschen nicht in Österreich geboren sind. Österreich hat in dieser Hinsicht einen der höchsten Werte innerhalb der OECD.

Hinsichtlich der Struktur der Ausländerbeschäftigung in Österreich nach Herkunftsstaaten ist festzuhalten, dass im Zeitraum vor der Öffnung des europäischen Ostens der Zuzug aus dem damaligen Jugoslawien und der Türkei überwog. 1980 kamen 82,1% aller ArbeitsmigrantInnen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt aus Jugoslawien und der Türkei, 1989 waren es noch immer 77,7%.³ Im Zuge der Ostöffnung, des österreichischen EU-Beitritts und der Osterweiterung der Europäischen Union hat sich das, wie noch näher ausgeführt werden wird, deutlich verändert.

Weiters ist anzumerken, dass die Struktur der Beschäftigung ausländischer Personen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt männerdominiert war und ist. Der Männeranteil an den beschäftigten Ausländern lag im

Tabelle 1: Arbeitsmarktdaten für Österreich 1985-2006

Jahr	Unselbstständig Beschäftigte		Teilzeit- besch.** (Tsd.)	Vorgem. Arbeitslose		Ausländ. unselbst. Beschäftigte	
	(Tsd.)	Änd. zum Vorjahr		(Tsd.)	Änd. zum Vorjahr	(Tsd.)	Änd. zum Vorjahr
1985	2.759,4			139,4	4,8	140,2	5,1
1986	2.779,9	0,7%		152,0	5,2	146,0	3,9%
1987	2.785,4	0,2%		164,5	5,6	147,4	1,0%
1988	2.808,3	0,8%		158,6	5,3	150,9	2,3%
1989	2.859,9	1,8%		149,2	5,0	167,4	9,8%
1990	2.925,4	2,2%		165,8	5,4	217,6	23,1%
1991	2.995,4	2,3%		185,0	5,8	266,5	18,3%
1992	3.054,1	1,9%		193,1	5,9	273,9	2,7%
1993	3.055,3	0,0%		222,3	6,8	277,5	1,3%
1994	3.069,4	0,5%		214,9	6,5	291,0	4,6%
1995	3.069,5	0,0%	382,0	215,7	6,6	300,3	3,1%
1996	3.046,9	-0,7%	381,7	230,5	7,0	300,3	0,0%
1997	3.055,3	0,3%	415,7	233,3	7,1	298,8	-0,5%
1998	3.075,9	0,7%	454,9	237,8	7,2	298,6	-0,1%
1999	3.106,1	1,0%	481,6	221,7	6,7	305,8	2,4%
2000	3.133,2	0,9%	494,1	194,3	5,8	319,4	4,3%
2001	3.148,2	0,5%	535,8	203,9	6,1	329,3	3,0%
2002	3.154,5	0,2%	573,3	232,4	6,9	334,1	1,5%
2003	3.184,1	0,9%	595,7	240,1	7,0	349,6	4,4%
2004	3.197,3	0,4%	731,0	243,9	7,1	361,8	3,4%
2005	3.228,8	1,0%	750,9	252,7	7,3	373,7	3,2%
2006	3.280,9	1,6%	791,1	239,2	6,8	389,9	4,2%

Quelle: Bundesarbeitskammer, Wirtschafts- und Sozialstatistisches Taschenbuch, div. Jg., eigene Berechnungen.

* Quelle: Statistik Austria (2007) 38f: Tabelle 12.

** Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus-Jahresergebnisse u. -Arbeitskräfteerhebung, jeweils div. Jg. Daten ab 2004 mit jenen der Vorjahre nicht vergleichbar.

Jahr 1995 bei 63%, 2006 noch immer bei 60%.⁴

Der Zuzug bezog sich zunächst auf die unteren Qualifikationsbereiche. So waren beispielsweise noch 1995 83% aller unselbstständig beschäftigten ArbeitsmigrantInnen in Österreich Arbeiterinnen und Arbeiter. In den letzten zehn Jahren ist das Qualifikationsniveau gestiegen, was man am Umstand, dass der Angestelltenanteil von 1995 auf 2006 von 17 auf 29% gestiegen ist, festmachen kann. Hinsichtlich der Wirtschaftsbranchen fanden die meisten ArbeitsmigrantInnen historisch gesehen in der Sachgütererzeugung, im Bauwesen, im Handel und im Beherbergungs- und Gaststättenwesen Beschäftigung, in den letzten Jahren verstärkt auch im Bereich der Erbringung unternehmensbezogener Dienstleistungen.⁵

2. Die Erfahrungen der frühen Neunzigerjahre

Diese Entwicklungen, der permanente Anstieg von unselbstständiger Beschäftigung und Ausländerbeschäftigung in Österreich in den letzten zwanzig Jahren und der sprunghafte Anstieg der Ausländerbeschäftigung in den Jahren 1990 und 1991 sowie die damit verbundenen Konsequenzen für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit, der Reallöhne und der Lohnquote, haben ab Mitte der Neunzigerjahre immer wieder öffentliches Interesse, aber auch das Interesse von WirtschaftswissenschaftlerInnen in Österreich erregt. Ab Mitte der Neunzigerjahre ist eine Reihe von ökonomischen Studien publiziert worden, in denen den unterschiedlichen Auswirkungen der zunehmenden Ausländerbeschäftigung auf die vorhin genannten gesamtwirtschaftlichen Aggregate – bezogen auf unterschiedliche Personengruppen auf dem Arbeitsmarkt – nachgegangen wurde. Auf einige wesentliche Ergebnisse dieser Untersuchungen soll nun kurz eingegangen werden.

Rudolf Winter-Ebmer und Josef Zweimüller (1996) haben sich dezidiert mit den Auswirkungen der zunehmenden Ausländerbeschäftigung auf dem österreichischen Arbeitsmarkt in den Jahren 1988-1991 auseinandergesetzt. Sie verweisen in ihrer Arbeit darauf, dass die „enorme Zunahme des Arbeitskräftepotenzials innerhalb einer relativ kurzen Episode“⁶ es erleichtern sollte, die Arbeitsmarktreaktionen auf Immigration sichtbar zu machen. Sie halten auch fest, dass diese sprunghafte Zunahme der Arbeitsmigration nach Österreich in eine Phase relativ guter Konjunkturlage gefallen ist. Die empirische Grundlage ihrer Überlegungen bilden Daten zur Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung aus dem Bereich des österreichischen Sozialversicherungswesens.

Hinsichtlich des Arbeitslosigkeitsrisikos kommen sie zu dem Ergebnis, dass sich für Frauen kein signifikanter Einfluss der Ausländerkonkurrenz feststellen lässt, für Männer besteht sehr wohl ein positiver Zusammenhang zwischen steigender Ausländerbeschäftigung und der Betroffenheit von

Arbeitslosigkeit. Bezüglich des individuellen Lohnniveaus stellen die Autoren fest, dass sich bei steigender Ausländerpräsenz auf dem österreichischen Arbeitsmarkt im Untersuchungszeitraum insgesamt ein Einfluss der Ausländerkonzentration auf das Lohnniveau der Inländer ergeben hat. Interessant ist dieses Ergebnis bezogen auf Einkommenssubgruppen. Winter-Ebmer und Zweimüller haben alle untersuchten Personen entlang des monatlichen Medianeinkommens in Niedrig- und Hochlohnbezieher geteilt. Bei den Frauen gibt es in keiner Subgruppe einen signifikant negativen Einfluss der Ausländerkonzentration auf die Löhne, die Situation bei den Männern ist anders: „Liegt der Lohn unterhalb des Medians, so sind die meisten Ergebnisse negativ. Den stärksten negativen Einfluss gibt es bei den über 50-jährigen Männern: Ein um 1% höherer Ausländeranteil reduziert den Monatslohn um 0,3% ... Bei den Hochlohnbezieher ruft ein höherer Ausländeranteil meist ein signifikant höheres Einkommen hervor ... Die Ausnahmen bilden ... die über 50-jährigen sowie die Ausländer selbst.“⁷ Die Autoren unterteilen dann ihre Untersuchungsgruppe noch nach Personen, die in der Untersuchungsperiode einen Branchenwechsel vorgenommen haben („Mover“), und solchen, die das nicht getan haben („Stayer“). „Bei den Männern ergibt sich ein signifikant negativer Effekt der Zunahme der Ausländerbeschäftigung auf das Lohnwachstum der Mover ... Wenn der Ausländeranteil um einen Prozentpunkt zunimmt, so reduziert sich das Lohnwachstum um zwei Drittel Prozentpunkte. Bei den Stayern ist der Effekt zwar negativ, aber insignifikant. Dieses Ergebnis spricht im Allgemeinen eher für einen unfreiwilligen Arbeitsplatzwechsel in Verbindung mit der Änderung der Ausländerbeschäftigung. Bei den Frauen gibt es keine signifikant negativen Effekte.“⁸

Während diese Ergebnisse auf einer Analyse von Sozialversicherungsdaten beruhen, haben sich Fritz Breuss und Fritz Schebeck (1996) den arbeitsmarktbezogenen Konsequenzen des starken Zuzuges dieser Jahre mit einem ökonometrischen Modell genähert. Ihr zentrales Ergebnis: „Aus der Reaktion des Arbeitsmarktes lässt sich ablesen, dass die Lohnflexibilität beträchtlich zunahm. Der starke kurzfristige Zustrom von ausländischen Arbeitskräften in den Jahren 1989 bis 1992 dämpfte den Lohnzuwachs rasch. Verglichen mit dem Basisszenario (ohne Immigration) sanken die Bruttolöhne und Gehälter pro Kopf zwischen 1989 und 1992 um 2¼%. Als Folge davon konnte ein Teil des Überangebotes auf dem Arbeitsmarkt absorbiert und der Anstieg der Arbeitslosigkeit gemildert werden. Der Druck auf die Lohnzuwächse ermäßigte den Preisauftrieb; das hatte wieder eine leichte reale Zunahme der Inlandsnachfrage zur Folge. Bis 1994 wuchs das reale BIP als Folge der Immigration um 0,2% zusätzlich. Der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit (besonders bis 1992) belastete die öffentlichen Haushalte in Form der Arbeitslosenunterstützung.“⁹

Brandel et al. (1994) haben auf Grundlage einer Zufallsstichprobe von

1521 Betrieben, die zwischen Dezember 1988 und Dezember 1991 pro Jahr mindestens ein Beschäftigungsverhältnis aufgewiesen haben, herausgefunden, dass der starke Zustrom von Immigranten Ende der Achtziger- und Anfang der Neunzigerjahre sowohl österreichische als auch schon in Österreich arbeitende ausländische Arbeitskräfte in erheblichem Ausmaß vom Arbeitsmarkt verdrängt hat. So haben 60% aller in der Stichprobe erfassten Unternehmen, deren Beschäftigung im Untersuchungszeitraum geschrumpft ist, die Beschäftigung von neu zugewanderten ausländischen Arbeitskräften erhöht.¹⁰ In ihren Schlussbemerkungen fassen sie ihre Ergebnisse in einer sowohl sprachlichen als auch inhaltlichen Art und Weise zusammen, die durchaus als Beleg für die einleitend angestellte Überlegung hinsichtlich der einzuhaltenden „*political correctness*“ im Zusammenhang mit Migrationsfragen verstanden werden darf. „Die Studie liefert einige Evidenz für partielle Ersetzungsprozesse im Beschäftigungssystem, die durch den Arbeitskräfteangebotsschock in den Jahren 1989 bis 1991 ausgelöst wurden. Nach den hier präsentierten Ergebnissen hatten insbesondere ausländische Arbeitskräfte, die sich schon länger im Land befanden, unter der Konkurrenz der neu hinzugekommenen Arbeitsanbieter zu leiden; aber auch manche inländische Arbeitskräfte im Niedriglohnbereich sahen sich mit ungünstigeren Erwerbsperspektiven konfrontiert. Die Studie demonstriert aber auch klar, wie sehr derartige Restrukturierungen im Beschäftigungssystem in die generelle, hohe Fluktuationsdynamik von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften eingebettet sind.“¹¹

Guđrun Biffl (2002) arbeitet in einer – wiederum auf der Analyse von Sozialversicherungsdaten basierenden Untersuchung – heraus, dass die starke Arbeitsmigration zu Beginn der Neunzigerjahre zu einem starken Verdrängungswettbewerb unter ausländischen Arbeitskräften geführt hat. „Die rasche Ausweitung des Angebotes ausländischer Arbeitskräfte in den frühen Neunzigerjahren hatte ein vorübergehendes Überangebot in bestimmten Arbeitssegmenten zur Folge. In diesen Bereichen verschärfte sich der Wettbewerb zwischen den Beschäftigten so, dass nicht nur der Lohndruck zunahm (dokumentiert durch die Ausweitung der Lohnunterschiede zwischen in- und ausländischen Arbeitskräften), sondern auch die Arbeitslosenquote der Ausländer. Die Arbeitslosenquote ausländischer Erwerbstätiger ist ... stets höher als die der inländischen, diese Schere öffnete sich in den frühen Neunzigerjahren aber markant ...“¹²

Die Autorin kommt zu dem Ergebnis, dass bei einem Anstieg des Anteils ausländischer Arbeitskräfte an der Beschäftigung um einen Prozentpunkt die Ausländerarbeitslosenquote um 0,6 Prozentpunkte steigt. Sie weist auch darauf hin, dass die Auswirkungen einer Steigerung des Angebotes ausländischer Arbeitskräfte auf dem österreichischen Arbeitsmarkt stets auch von der Rolle abhängen, die bestimmte Ausländergruppen in

einem Betrieb oder in einer Branche spielen. „Wenn inländische und ausländische Beschäftigte dieselben Tätigkeiten ausüben, sind sie potenziell austauschbar; bei Nachfrageschwankungen werden Angehörige der Kernbelegschaft oder Personen mit Kündigungsschutz ... weiterbeschäftigt und Randbelegschaften abgebaut. Im Falle einer neuerlichen Einstellung kann eine Lohnanpassung nach unten vorgenommen werden. Ausländische Arbeitskräfte sind in bestimmten Arbeitssegmenten aber auch komplementär zu inländischen, etwa in sehr spezialisierten Tätigkeiten im Hochlohnbereich (Banken und Versicherungen) ebenso wie im Niedriglohnbereich (Nachtschicht in der Textilbranche). Unter Bedingungen der Komplementarität tragen ausländische Arbeitskräfte zur Beschäftigungsstabilität, ja sogar zum Beschäftigungswachstum von Inländern bei.“¹³

Wenngleich es sehr schwierig ist, die differenzierten Ergebnisse dieser Studien in einer kurzen und prägnanten Formulierung zusammenzufassen, ergibt sich daraus, dass der sprunghafte Anstieg der Arbeitsmigration nach Österreich Anfang der Neunzigerjahre unbestritten positive Auswirkungen auf die Beschäftigungsentwicklung und das Wirtschaftswachstum gehabt hat, allerdings für einige Teilgruppen des Arbeitsmarktes äußerst problematische Auswirkungen hinsichtlich des Arbeitslosigkeitsrisikos und der Einkommensentwicklung.

3. Entwicklungen im darauffolgenden Jahrzehnt

Aufgrund der Erfahrungen der Jahre 1990 und 1991 wurden die Regulierungen für ausländische Arbeitskräfte auf dem österreichischen Arbeitsmarkt – das zentrale Instrument zur Regelung der Ausländerbeschäftigung in Österreich ist das „Bundesgesetz mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird“ („Ausländerbeschäftigungsgesetz“) – ab dem Jahr 1993 restriktiver gestaltet. Damit wurden weitere sprunghafte Anstiege der Beschäftigung ausländischer Erwerbspersonen in Österreich in den folgenden 1½ Jahrzehnten verhindert, der weitere Anstieg gestaltete sich vielmehr permanent und stetig.

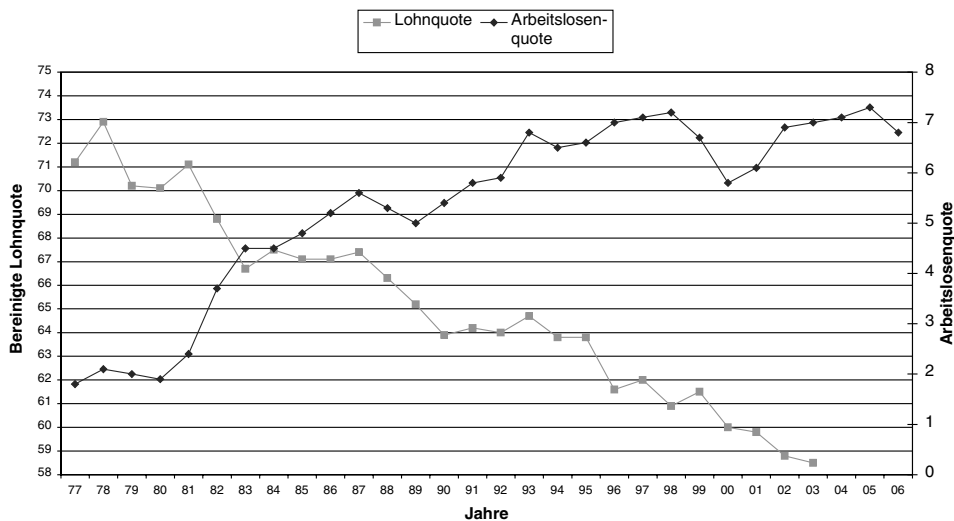
Auch hinsichtlich der arbeitsmarktbezogenen Auswirkungen dieses Anstieges der Ausländerbeschäftigung in Österreich gibt es unterschiedliche Untersuchungen. Ihnen ist im Kern gemeinsam, dass sie alle auf die schon vorhin zitierten positiven Auswirkungen hinsichtlich Wachstum und Beschäftigung hinweisen, in vielen dieser Untersuchungen wird allerdings auch darauf hingewiesen, dass dadurch – in Kombination mit anderen Faktoren, wie der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen und den Reformen im Pensionsversicherungssystem, die den Pensionsantritt hinauszögern – das Arbeitskräfteangebot in Österreich bis heute permanent in einem Ausmaß gestiegen ist, welches vom Arbeitsmarkt nicht zur Gänze absorbiert werden konnte. In den Neunzigerjahren des 20. und zu Beginn

des 21. Jahrhunderts stieg die Arbeitslosigkeit in Österreich deshalb weiter an, dieser Anstieg bzw. das konstant hohe Niveau an Arbeitslosigkeit hatte – wiederum in Verbindung mit anderen Faktoren wie der auch im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses zunehmenden Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft – signifikante Auswirkungen auf die Entwicklung der funktionellen Einkommensverteilung. Abbildung 1, in der die Entwicklung der Arbeitslosenquote in Beziehung zur Entwicklung der Lohnquote gesetzt wird, zeigt den deutlichen Rückgang der Lohnquote bei steigender bzw. hoher Arbeitslosigkeit in Österreich in den letzten dreißig Jahren.

Alois Guger und Markus Marterbauer (2004) beschrieben diese Entwicklung folgendermaßen: „Wie in den meisten übrigen Industriestaaten hat auch in Österreich in den letzten Jahrzehnten die Ungleichheit in der funktionellen und personellen Einkommensverteilung zugenommen. Nach einem Anstieg der Lohnquote in den Siebzigerjahren ist seither vor allem durch die steigende Arbeitslosigkeit und die starke Zunahme der Vermögenseinkommen der Lohnanteil am Volkseinkommen deutlich gesunken ... Für die längerfristige Entwicklung der funktionellen Verteilung ist die Arbeitsmarktlage von entscheidender Bedeutung. Zum einen fallen die Bezieher von Arbeitslosengeld unmittelbar als Lohnempfänger aus und zum anderen ändert steigende Arbeitslosigkeit die ökonomischen Machtverhältnisse und drängt die gewerkschaftliche Lohnpolitik in die Defensive. Die Lohnpolitik konnte daher in den Achtziger- und Neunzigerjahren den durch die Produktivitätsentwicklung vorgegebenen Reallohnspielraum nicht nutzen, und die bereinigte Lohnquote sank kontinuierlich.“¹⁴ Aus Tabelle 2 ist diese Entwicklung sehr deutlich herauszulesen. Während in den Dekaden niedriger Arbeitslosigkeit in Österreich zwischen 1960 und 1970 bzw. 1970 und 1980 die Entwicklung der Reallöhne pro Kopf der Entwicklung der Produktivität entsprach bzw. sogar über ihr lag, blieb die Entwicklung der Reallöhne ab den Achtzigerjahren – in diesem Zeitraum begann die Arbeitslosigkeit in Österreich merkbar zu steigen – deutlich hinter der Entwicklung der Produktivität zurück.

Für den Zusammenhang des vorliegenden Beitrags ist ebenfalls von Bedeutung, dass auch die zunehmende Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft – im Rahmen der verstärkten West-Ost-Integration in Europa – ihren Beitrag zu dieser aus Sicht der ArbeitnehmerInnen „schleppenden“ Lohnentwicklung geleistet hat. In einigen Studien ist dieser Zusammenhang herausgearbeitet worden. So halten Guger und Marterbauer (2004) fest: „Strukturelle Ursachen für die Änderungen in der funktionellen Verteilung bilden die Globalisierung im Gefolge der Ost- und Westintegration und der verstärkte Gang der Unternehmen an die Börse. Die Rationalisierungswellen und Kündigungen von Mitarbeitern auf dem Weg zum schlanken Unternehmen verschärfen die Arbeitsmarktlage und

Abbildung 1: Entwicklung der Arbeitslosenquote und der Lohnquote in Österreich



Quelle: Guger, Marterbauer (2004) 7 bzw. 43.

Tabelle 2: Gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität und Reallöhne in Österreich: durchschnittliche jährliche Wachstumsraten in %

	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2003	1960-2003
Reales BIP je Erw.tät. (Arbeitsprod.)	5,0	2,9	2,2	2,0	0,8	2,9
Reallohn pro Kopf	4,9	3,6	1,3	1,0	0,3	2,5

Quelle: Guger, Marterbauer (2004) 6.

schwächen die Position der Arbeitnehmer, die Lohnpolitik musste sich angesichts integrationsbedingter Anpassungsprobleme stärker an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit orientieren als am Ziel einer stabilen Verteilung.“¹⁵

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Alfred Stiglbauer (2005). „Gemessen an den Tariflöhnen stiegen die Reallöhne im Referenzjahrzehnt im Durchschnitt jährlich um 1,8% und seit dem EU-Beitritt um 0,7%. Der mittlere jährliche Anstieg der Löhne und Gehälter ... pro Kopf betrug von 1985 bis 1994 2% und im EU-Jahrzehnt 0,3% ... Das Wachstum der Arbeitsproduktivität hat zwar etwas abgenommen, aber seit dem EU-Beitritt ist die Veränderung der Reallöhne auch deutlich hinter der Entwicklung der Arbeitsproduktivität zurückgeblieben.“¹⁶

Fritz Breuss sieht in einer aktuellen Arbeit (2007) zu diesem Thema auch einen engen Zusammenhang zwischen der Ostöffnung und der Osterweiterung der Europäischen Union und dem Sinken der Lohnquote in

Österreich. Er hält fest, dass das starke Engagement österreichischer Unternehmen im europäischen Osten dazu geführt hat, dass ihre Gewinne sehr stark gestiegen sind. Der im Verhältnis zu den Löhnen stärkere Anstieg der Gewinne durch die neuen Marktchancen im europäischen Osten hat ebenfalls – so seine Untersuchungsergebnisse – zum Sinken der Lohnquote in Österreich beigetragen.¹⁷

Die hohe Arbeitslosigkeit wirkt zudem disziplinierend auf die ArbeitnehmerInnen. In Verbindung mit der stark gestiegenen Wettbewerbsintensität, der sich die österreichische Wirtschaft seit Ostöffnung, EU-Integration und den letzten EU-Erweiterungen gegenübersteht, erhöhte sich der Leistungsdruck für die ArbeitnehmerInnen erheblich. Viele von ihnen sehen den europäischen Integrationsprozess daher als eine „gigantische Leistungsverdichtungsmaschine“, sie erleben die europäische Integration als Leistungsverdichtung bei Reallohnstagnation oder Reallohnverlust.¹⁸

4. Die österreichische EU-Osterweiterungsdebatte

Vor diesem Hintergrund ist die intensive Debatte über potenzielle Auswirkungen der Osterweiterung der Europäischen Union auf den österreichischen Arbeitsmarkt zu sehen. Eine erhebliche Anzahl an wissenschaftlichen Arbeiten wurde in diesem Zeitraum zu diesem Thema publiziert – nicht nur in Österreich, sondern in der Europäischen Union insgesamt. In vielen dieser Arbeiten wurde versucht, das mögliche Migrationspotenzial aus den beitragswilligen Staaten in die „alten“ EU-Mitgliedsstaaten zu schätzen.¹⁹

In einer für die Situation in Österreich zentralen Studie kamen Ewald Walterskirchen und Raimund Dietz (1998) zu folgendem Ergebnis: „Im Gefolge der EU-Osterweiterung wird es – nach Gewährung der Freizügigkeit – zu einem Zustrom an ausländischen Arbeitskräften kommen, der in einer ähnlichen Größenordnung liegen dürfte, wie jener Anfang der Neunzigerjahre. Nach Berechnungen des WIFO würde bei einer sofortigen EU-Osterweiterung ohne Übergangsfristen – wegen der hohen Einkommensunterschiede und des aufgestauten Angebots – im ersten Jahr ein zusätzliches Arbeitskräfteangebot von etwa 47.000 Personen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt auftreten. Davon entfielen rund 26.000 auf Einpendler, 21.000 auf Zuwanderer. Es ist jedoch höchst unwahrscheinlich, dass es zu einem sehr raschen EU-Beitritt der Oststaaten ohne Übergangsfristen kommt. Realistischer ist es anzunehmen, dass der Beitritt der Länder Mittel- und Osteuropas etwa um das Jahr 2005 erfolgen wird. Wenn es keine Übergangsfristen auf dem Arbeitsmarkt gibt, dann ist 2005 aufgrund des beträchtlichen Wohlstandgefälles noch immer mit zusätzlichen Zuwanderern und Pendlern von rund 42.000 Personen jährlich ... zu rechnen.“²⁰

Wenngleich diese Ergebnisse immer wieder in Wissenschaft und Öffentlichkeit kritisiert wurden – andere in diesem Zusammenhang vorgelegte Studien kamen zu (leicht) davon abweichenden Migrationspotenzialen²¹ – bleibt festzuhalten, dass der kaum umstrittene Kern dieser Debatte darin bestand, dass eine Erweiterung der Europäischen Union ohne die Einführung von Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit Österreich in den ersten Jahren nach dieser Erweiterung hinsichtlich der Arbeitsmigration in eine Situation wie in den Jahren 1990 und 1991 versetzen würde. Die österreichischen Arbeitnehmer-Interessenvertretungsorganisationen forderten daher schon Ende der Neunzigerjahre von der österreichischen Bundesregierung diese Übergangsfristen ein.²² Innerhalb der Europäischen Union sah sich wegen der ähnlichen geografischen Lage nur die Bundesrepublik Deutschland in einer solchen Ausgangsposition. In beiden Staaten starteten daher Debatten über die Einführung von Übergangsfristen, in beiden Staaten waren diese Debatten sehr früh geprägt von höchst unterschiedlichen Interessenlagen zwischen den Interessenvertretungsinstitutionen der ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen.

Die diesbezügliche Interessensituation in Österreich war insofern bemerkenswert, als es in Österreich zwei große Arbeitgeber-Interessenvertretungsorganisationen gibt. Die auf der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft beruhende Wirtschaftskammer Österreich und die auf Basis des Vereinsgesetzes mit freiwilliger Mitgliedschaft organisierte Vereinigung der Österreichischen Industrie (Industriellenvereinigung) unterscheiden sich erheblich hinsichtlich ihrer Mitglieder und damit auch erheblich hinsichtlich der von ihnen zu vertretenden Interessen. Die Wirtschaftskammer ist geprägt von zahlreichen kleinen und mittleren Unternehmen, die wenigen großen Mitglieder sind quantitativ in der Minderzahl. Umgekehrt ist die Situation in der Industriellenvereinigung. In dieser finden sich vor allem die großen, exportorientierten österreichischen Industrieunternehmen. Aufgrund dieser unterschiedlichen Mitgliederstruktur und der sich daraus ergebenden unterschiedlichen Interessenlagen war die Industriellenvereinigung während der Debatte um die Einführung von Übergangsfristen im Zusammenhang mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit nach der Erweiterung der Europäischen Union überwiegend gegen Übergangsfristen eingetreten. Aus der Sicht dieser Arbeitgeber-Interessenvertretungsorganisation ist dieses Vorgehen rational, da ohne Übergangsfristen zu erwartende Migrationsschub nach Österreich hätte das Arbeitskräfteangebot konstant hoch gehalten und damit die Verhandlungsposition der Arbeitgeberseite in allen Fragen der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen weiter gestärkt.

Etwas differenzierter abzuwägen hatte in dieser Entscheidungssituation die österreichische Wirtschaftskammer. Grundsätzlich haben auch die in der Wirtschaftskammer quantitativ überwiegenden kleinen und mittleren

Betriebe ein Interesse an einem hohen bzw. steigenden Arbeitskräfteangebot. Dieses Angebot erhöht auch deren Handlungsspielraum – z. B. bei der Verhandlung von Kollektivverträgen, welche in Österreich traditionellerweise zwischen den Organisationseinheiten der Wirtschaftskammer und den Organisationseinheiten der Gewerkschaften ausgehandelt werden. Auf der anderen Seite war den Vertretern der Wirtschaftskammer allerdings klar, dass die Übernahme der vier Grundfreiheiten durch die neuen Mitgliedsstaaten und deren vollständige Einbindung in den Europäischen Binnenmarkt neue Konkurrenzsituationen für ihre Mitglieder auf den österreichischen Güter- und Dienstleistungsmärkten mit sich bringen würden. Die in der Industriellenvereinigung vertretenen großen exportorientierten Unternehmen hatten wegen ihrer Erfahrungen auf wettbewerbsintensiveren Märkten von vornherein bessere Aussichten, diesem neuen Konkurrenzdruck gewachsen zu sein, für die kleineren, eher auf regionalen Märkten agierenden Unternehmen stellte diese absehbare Entwicklung durchaus eine Bedrohung dar. Die Positionierung der Wirtschaftskammer hinsichtlich der Übergangsfristen war also von vornherein mit einer schwierigen Interessenabwägung verbunden.

Als sich in den EU-Beitrittsverhandlungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten abzeichnete, dass vor allem auf Druck der Bundesrepublik Deutschland mit den Übergangsfristen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit auch Übergangsfristen im Bereich der Erbringung von Dienstleistungen verbunden sein würden, legte sich die Wirtschaftskammer Österreich auf das Akzeptieren dieses Gesamtpaketes aus Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit fest. Damit war zu diesem Zeitpunkt ein Ausgleich der Interessen von zumindest einem erheblichen Teil der Arbeitgeber- und aller Arbeitnehmer-Interessenvertretungsorganisationen in Österreich zustande gekommen und eine stabile (interessen-)politische Mehrheit hinsichtlich dieser Frage gegeben. Angesichts dieser entschloss sich die österreichische Bundesregierung mit dem Beginn der Erweiterung am 1. Mai 2004 dieses Paket an Übergangsfristen in Anspruch zu nehmen. Für die Arbeitnehmerfreizügigkeit bedeutete dies, dass Österreich zunächst für zwei Jahre die Bestimmungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes in modifizierter Form beibehalten konnte, nach einer Anzeige dieses Vorhabens bei der Europäischen Kommission für weitere drei Jahre. Dieser Zeitraum endet am 30. April 2009. Bei von Österreich nachzuweisenden bestehenden oder zukünftig möglichen Störungen auf dem Arbeitsmarkt können diese Übergangsfristen für weitere zwei Jahre in Anspruch genommen werden.

Auch nach der Erweiterung blieb die Inanspruchnahme dieser Übergangsfristen ein zentraler Diskussionspunkt zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Interessenvertretungsinstitutionen, aber auch in medialen, wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Debatten. Oft wurde

nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in der Öffentlichkeit die Fehlbehauptung aufgestellt, dass diese Übergangsfristen eine vollständige Abschottung des österreichischen Arbeitsmarktes für StaatsbürgerInnen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten vorsehen oder zumindest mit sich bringen würden. Aussagen wie „im Gegensatz dazu haben Zuwanderer aus neuen EU-Mitgliedsstaaten in Deutschland oder Österreich zwar nun prinzipielles Aufenthaltsrecht, aber keinen Zugang zum legalen Arbeitsmarkt“²³ oder „die Sperre des österreichischen Arbeitsmarktes für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Staaten wird gelockert. An sich ist der Arbeitsmarkt noch bis 2011 völlig zu ...“²⁴ sind Beispiele für diese Behauptungen. Ergänzt wurden diese Behauptungen immer wieder auch mit Vorwürfen an die Arbeitnehmerinteressenvertretungen; diese würden die Übergangsfristen aus reinem „Populismus“²⁵, wegen „rückständigen Denkens“²⁶, wegen „allgemeiner Ressentiments“ (die „Linie der Arbeiterkammer, die sich bekanntlich schon seit Jahren ungeniert vorhandener Ressentiments gegen Europa und vor allem gegen Osteuropa bedient“²⁷) oder wegen ihrer Ausländerfeindlichkeit – „latente Xenophobie (dazu gehört auch die Sperre des Arbeitsmarktes für unsere Nachbarn)“²⁸ – verteidigen. Dass hinter dem Festhalten an den Übergangsfristen seitens der Arbeitnehmerinteressenvertretungen ganz andere Motive stehen, sollte im Rahmen der vorhin angestellten Analysen zur Arbeitsmarkt- und Einkommensentwicklung in Österreich schon klar geworden sein; dass die Inanspruchnahme dieser Übergangsfristen bisher keinesfalls zu einer „vollständigen Abschottung“ des Arbeitsmarktes sondern vielmehr zu kontrolliertem Zuzug geführt hat, soll im nächsten Abschnitt gezeigt werden.

5. Arbeitsmigration nach Österreich seit 2004

Tabelle 3 zeigt einige Aspekte der bisherigen Auswirkungen der Inanspruchnahme der Übergangsfristen durch Österreich: Die Beschäftigung von Personen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere aus Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei hat zwischen 2004 und 2006 um ca. 6000 Beschäftigungsverhältnisse (Jahresäquivalente) zugenommen. Erfasst sind in dieser Statistik nur Personen, die in der Pensionsversicherung nach dem ASVG pflichtversichert sind. Selbstständig bzw. freiberuflich Erwerbstätige sind in dieser Zahl also ebenso nicht erfasst wie geringfügig Beschäftigte, Personen mit Werkverträgen, Freie Dienstnehmer, Zeitungskolportiere usw. Die Anzahl der ArbeitsmigrantInnen aus den „traditionellen Zuwanderungsländern“ Türkei und (ehemaliges) Jugoslawien stagniert, durch den starken Zustrom aus der Bundesrepublik Deutschland liegt der Anteil von Personen aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien an allen beschäftigten Ausländern

heute nur mehr bei 53,9%. Zu beobachten ist durch die Inanspruchnahme der Übergangsfristen also keinesfalls eine vollständige Abschottung des österreichischen Arbeitsmarktes für Personen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten. Wenn – wie in den Beitrittsverträgen festgehalten wurde – das Ziel der Inanspruchnahme der Übergangsfristen in einer langsamen und störungsfreien Arbeitsmarktintegration gelegen haben sollte, wurde dieses Ziel bislang zumindest in Ansätzen erreicht. Erste dieser im Zusammenhang der Osterweiterung angestrebten Trendveränderungen sind erkennbar, die Arbeitsmigration aus den traditionellen Herkunftsländern stagniert, aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten nimmt sie zu.

Dass keinesfalls von „Abschottung“ gesprochen werden kann, zeigt sich nicht nur in der Entwicklung der Anzahl der ArbeitsmigrantInnen aus den neuen Mitgliedsstaaten, sondern auch in der Entwicklung der Rechtsstellung dieser Personen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt. Das Ausländerbeschäftigungsgesetz kennt unterschiedliche Formen von Bewilligungen, wie zeitlich sehr kurzfristige („Saisonniers“, „Erntehelfer“), an einen bestimmten Betrieb („Beschäftigungsbewilligung“) oder ein bestimmtes Bundesland („Arbeitserlaubnis“) gebundene oder solche, die freie Mobilität auf dem gesamten österreichischen Arbeitsmarkt garantieren („Befreiungsschein“, seit der EU-Osterweiterung „Freizügigkeitsbestätigung“ für StaatsbürgerInnen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten im Rahmen der Übergangsfristen). „Die Zahl der Freizügigkeitsbestätigungen für neue EU-BürgerInnen und ihre Familienangehörigen hat – in Summe seit 2004 – fast 28.000 erreicht. Die Berechtigten können jederzeit in ganz Österreich und in allen Wirtschaftsbereichen eine unselbstständige Beschäftigung aufnehmen.“²⁹

Dass diese Übergangsfristen eine regulierende Funktion für den österreichischen Arbeitsmarkt hinsichtlich eines nach wie vor vorhandenen größeren Migrationspotenzials aus den neuen Mitgliedsstaaten haben, zeigt die offensichtliche Umgehung dieser Regelungen im Bereich der „Scheinselbstständigkeit“. Die Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit beziehen sich ausschließlich auf unselbstständige Arbeit, selbstständige Arbeit ist im Rahmen der Niederlassungsfreiheit nicht eingeschränkt. Im Rahmen der „Scheinselbstständigkeit“ treten ArbeitnehmerInnen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten durch die Anmeldung eines Gewerbes formal als selbstständig auf, verrichten aber vom Charakter ihrer Tätigkeit her unzweifelhaft unselbstständige Arbeit. In einigen Baunebengewerben hat die Anzahl von Gewerbeanmeldungen von Staatsbürgern aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten seit dem 1. Mai 2004 sehr stark zugenommen.

Die Regulierung des Arbeitsmarktzuganges durch die Inanspruchnahme der Übergangsfristen über eine Zeit von maximal sieben Jahren sollte auch gewährleisten, dass sich in diesem Zeitraum die immensen Unterschiede bei den Löhnen zwischen den neuen und den alten EU-

Tabelle 3: Unselbstständig beschäftigte Ausländer nach Staatszugehörigkeit 1995-2006 (in Tsd.)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Änd. 1995 -2006
<i>Staatszugehörigkeit</i>													
Ausländer insges.	300,3	300,3	298,8	298,6	305,8	319,4	329,3	334,1	349,6	361,8	373,7	389,9	29,8%
EWL-Staaten	21,5	23,5	25,1	27,0	29,7	32,5	35,7	39,4	45,0	53,1	62,0	71,2	231,7%
EU-15-Staaten	21,1	23,3	24,9	26,8	29,4	32,2	35,5	39,2	44,8	52,8	61,7	71,0	236,2%
EFTA-Staaten	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	-26,4%
ehem. Jugoslawien	147,7	147,9	147,2	148,7	152,3	158,3	161,9	161,3	161,1	159,8	156,9	156,0	5,6%
Slowenien	5,8	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	5,0	-14,7%
Türkei	54,7	53,6	52,8	54,2	55,6	57,1	56,9	56,3	55,7	54,7	53,5	54,1	-1,2%
Deutschland	13,4	14,5	15,6	16,9	18,7	20,8	23,4	26,3	31,3	38,6	46,7	55,0	309,3%
Polen	11,2	11,0	10,9	10,7	10,9	11,2	11,3	11,3	11,5	12,0	12,6	13,4	19,7%
Ungarn	9,4	9,3	9,2	9,2	9,7	10,4	11,2	11,9	12,6	13,6	14,7	15,7	67,0%
Rumänien	9,6	9,3	9,1	9,1	9,3	9,6	9,9	10,1	10,7	11,0	11,3	11,7	21,9%
ehem. Tschechoslow.	10,5	10,1	9,7	9,6	9,7	10,0	10,4	10,8	11,4	12,3	13,7	14,7	40,6%
Bulgarien	1,5	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	2,1	43,3%
Italien	2,6	2,9	3,1	3,3	3,6	3,9	4,1	4,4	4,6	4,8	5,1	5,4	106,7%
Schweiz	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	87,0%
sonstige Staatszugehör.	32,0	32,5	32,7	33,5	35,0	37,0	39,0	40,5	49,4	53,7	57,8	62,3	94,8%

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Statistische Daten aus der Sozialversicherung, Beschäftigte Ausländer in Österreich, Jahresdurchschnitte.

Mitgliedsstaaten zumindest tendenziell verkleinern und auch das zum Beitrittszeitpunkt vorhandene hohe Niveau an Arbeitslosigkeit in den neuen EU-Staaten verringert werden kann. Die Basis dieser Überlegungen bildeten die für die neuen EU-Staaten erheblich günstigeren Wachstumsaussichten. Wenngleich derartige Lohnunterschiede sehr rigide sind und sich in absehbarer Zeit nicht ebnen werden, zeigt die Entwicklung der letzten Jahre in den neuen EU-Mitgliedsstaaten ein deutlich höheres Lohnwachstum als z. B. in Österreich.³⁰

Trotz dieser zumindest teilweisen Zielerreichung ist die weitere Beibehaltung der Übergangsfristen in Österreich derzeit eine brisante und in der Öffentlichkeit viel diskutierte wirtschaftspolitische Frage. Die Industriellenvereinigung fordert vehement deren Aufweichung bzw. Aufhebung. Diese Vorgangsweise würde das Arbeitskräfteangebot sehr wahrscheinlich erhöhen und damit jedenfalls wiederum auch die Verhandlungsmacht der Arbeitgeber. Zu diesem Zweck wurde – wieder einmal, wie hier argumentiert werden soll – der Mythos vom „Facharbeitermangel“ belebt.

6. Mythen als Instrumente in Verteilungsfragen

In öffentlichen Diskursen über Arbeitsmarktzusammenhänge spielt die Untermauerung von Aussagen, Argumentationen, Positionierungen und Forderungen durch konkrete Zahlen oder zumindest grobe quantitative Einschätzungen eine bedeutende Rolle. Hinter den verwendeten Zahlen bzw. den jeweils getroffenen Einschätzungen stehen meistens handfeste Interessen, die Produktion und Weitergabe von auf Zahlen bezogenen Mythen ist ein wesentliches Charakteristikum öffentlicher Debatten – auch in Arbeitsmarktfragen. Komplexe arbeitsmarktpolitische Problemzusammenhänge werden in der Öffentlichkeit nur durch die Vereinfachungsleistung der Massenmedien verständlich, erst durch Komplexitätsreduktion über die Vereinfachungsleistung der Medien wird politische Willensbildung grundsätzlich ermöglicht. Diese Leistung zu erbringen, wird den Massenmedien durch das System der Politik wesentlich erleichtert. Im Wissen um die gegenseitigen Abhängigkeiten bzw. Systembedingungen und Systemerfordernisse im anderen System liefert das politische System die entsprechenden Inputs.

Eine große Chance, von einer breiten Öffentlichkeit „geglaubt“ zu werden, haben nicht grobe punktuelle Simplifizierungen, sondern einfache Bedeutungszusammenhänge, die für viele Menschen leicht nachvollziehbar sind, die von vielen Menschen entsprechend weitergegeben werden können und die dann vor allem durch ihre andauernde Wiederholung – natürlich in Medien, aber auch in der eigenen sozialen Bezugsgruppe – den Charakter einer Wahrheit gewinnen. Keine Technik der Simplifizierung erfüllt all diese Anforderungen besser als die der Mythenbildung. Nach

Roland Barthes ist ein Mythos eine Aussage, ein spezifisches Mitteilungssystem, eine Botschaft, eine Weise des Bedeutens.³¹ Der Mythos ist eine spezifische Projektion, der einer bestimmten Aussage eine bestimmte Bedeutung verleiht. Der Sinn des Mythos postuliert Wissen. „Allerdings ist das im mythischen Begriff enthaltene Wissen konfus, aus unbestimmten, unbegrenzten Assoziationen gebildet.“³²

Gerade diese Diffusität, die Offenheit für Assoziationen, macht den Mythos zu einem tauglichen Instrument für den Versuch, beispielsweise in Arbeitsmarktfragen spezifische Interessen durchzusetzen. Auch auf diese interessengeleitete Instrumentalisierung von Mythen hat Barthes hingewiesen. Mythen existieren niemals um ihrer selbst willen, sie erfüllen immer einen spezifischen Zweck bzw. unterliegen immer spezifischen Interessen. Die Intentionen, die hinter einem Mythos stehen, sind nicht grundsätzlich verborgen, sie erscheinen jedoch als natürlich. Der Mythos enthält auch einen auffordernden bzw. interpellatorischen Charakter. Vor allem diese Aspekte des Ausdruckes von Erwartungen und der Andeutung, wie zu handeln sei, sind kennzeichnend für die Wiederbelebung des Mythos vom Facharbeitermangel in der öffentlichen österreichischen Debatte um die Erweiterung der Europäischen Union und die Beibehaltung bzw. Aufhebung der Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Der Mythos vom Facharbeitermangel gehört mittlerweile seit zumindest zwanzig Jahren zum Standardrepertoire öffentlicher bzw. medialer wirtschaftspolitischer Debatten in Österreich. Schon für das Jahr 1988 (!) hielt Hans Georg Zilian fest, dass „das mediale Lamentieren über den Facharbeitermangel bereits chronisch geworden, das Thema zum Klassiker“³³ mutiert sei. Zilian liefert in dieser Arbeit dann eine detailreiche Analyse der Frage, wie aus möglicherweise tatsächlich bestehenden Problemen für einzelne Unternehmer oder Unternehmen, Stellen ihren Vorstellungen und Wünschen entsprechend zu besetzen, plötzlich in der Öffentlichkeit der „Facharbeitermangel“ zum sozialen und wirtschaftlichen Problem werden konnte.

Die immer wieder tatsächlich vorhandenen Probleme einzelner Unternehmer oder Unternehmen, bestimmte Stellen zu besetzen, sollen hier keinesfalls geleugnet werden. Diese Probleme können die unterschiedlichsten Ursachen haben, wie spezifische Unsicherheiten des Wirtschaftslebens, die langfristige Planungen von Unternehmern erschweren,³⁴ spezifische personalpolitische Anpassungsstrategien von Unternehmern auf Auslastungsschwankungen – das wettbewerbsbedingte Knapphalten des Personalstandes, das dann bei Spitzenauslastung natürlich sehr bald zu einem plötzlichen Arbeitskräftebedarf führt –, die vorhandenen unterdurchschnittlichen oder schlechten Arbeits- und Entlohnungsbedingungen in einem Unternehmen usw.³⁵ Allerdings erst im vorhin beschriebenen Zusammenwirken zwischen Unternehmerwünschen und Medien kann

dann aus individuellen Besetzungsproblemen ein „allgemeiner Facharbeitermangel“ werden. Dass die Arbeitgeberseite generell ein Interesse am Aufrechterhalten eines derartigen Mythos in der Öffentlichkeit hat, liegt auf der Hand. Wenn in der Öffentlichkeit ein Bild von einem generellen „Facharbeitermangel“ vorherrscht, wird auch die Politik tendenziell Maßnahmen zur Vergrößerung des Arbeitskräfteangebots setzen (beispielsweise im Qualifikationsbereich, bei den „Zumutbarkeitsbestimmungen“ für Arbeitslose, in der Frage der Ausländerbeschäftigung usw.). Diese Maßnahmen zur Vergrößerung des Arbeitskräfteangebots sind für Arbeitgeber grundsätzlich von Vorteil. Einerseits vergrößern sie die Auswahlmöglichkeiten der Arbeitgeber, andererseits wirken sie disziplinierend auf die beschäftigten Arbeitnehmer, da deren Risiko, aus einem nun größer werdenden Arbeitskräfteangebot ersetzt zu werden, zunimmt. Arbeitgeber suchen in der Tat immer jemanden, der die Arbeit bei zumindest gleichwertiger Erledigungsqualität noch billiger, schneller, flexibler usw. ausführt. In diesem – und nur in diesem Sinne – haben Arbeitgeber in der Tat immer einen Facharbeitermangel.

So viel zur „Theorie des Facharbeitermangels“. Im Folgenden soll nun gezeigt werden, wie dieser Mythos im Rahmen der EU-Erweiterungsdebatte und dann der Debatte über die weitere Beibehaltung der Übergangsfristen von Teilen der Arbeitgeberseite zum wiederholten Male aktiviert und forciert wurde, um damit die einschlägige, auf eine Verknappung bzw. nicht zu starke Steigerung des Arbeitskräfteangebots ausgerichtete integrationspolitische Position der Arbeitnehmerseite im Zusammenhang mit der Erweiterung der Europäischen Union zu untergraben.

Um die Jahrtausendwende hatten sich die zwei zentralen österreichischen Arbeitnehmerinteressenvertretungen – Arbeiterkammer und Österreichischer Gewerkschaftsbund – insofern in der Erweiterungsfrage positioniert, als sie, in Nuancen durchaus unterschiedlich, vor einer zu raschen Öffnung des Arbeitsmarktes nach der Erweiterung warnten und für die Inanspruchnahme der Übergangsfristen bei der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Zuge der Erweiterung der EU eintraten. Argumentiert wurde dies unter anderem mit der hohen und stark steigenden Arbeitslosigkeit in Österreich, den auf mittlere Sicht eher schwachen Wachstumsaussichten und den starken Wohlstands- und Lohngefällen zwischen Österreich und den neu beitretenden Staaten, wegen der besonderen geografischen Lage Österreichs insbesondere in benachbarten Regionen. In einem Positionspapier der Arbeiterkammer wurde dazu festgehalten: „Daher müssen die im Beitrittsvertrag festgelegten Übergangsregelungen von sieben Jahren für die Arbeitnehmerfreizügigkeit ... aus Sicht der derzeitigen Ausgangssituation zur Gänze ausgeschöpft werden. Die notwendige nationale Gesetzgebung ist sicherzustellen, um die vereinbarte EU-Übergangsregelung im Bereich der ArbeitnehmerInnen-Freizügigkeit ... auch

durchsetzen zu können.“³⁶

Damit begannen zumindest bei einem Teil der Arbeitgeber offensichtlich die „Alarmglocken“ zu läuten. Die im Rahmen der Osterweiterung der EU für die Arbeitgeber absehbare Verbreiterung des Arbeitskräfteangebots schien – zumindest für die Dauer etwaiger Übergangsfristen – gefährdet, ein allgemeiner „Facharbeitermangel“ musste medial wieder einmal ins Leben gerufen werden. Diesmal hatte der „Facharbeitermangel“ nicht die die Arbeitslosen diskreditierende und disziplinierende Funktion der Achtzigerjahre zu erfüllen, sondern er sollte vielmehr der Schwächung der Argumentation der Arbeitnehmerinteressenvertretungen in der Debatte um die Erweiterung der Europäischen Union dienen. „Facharbeitermangel kann existenzbedrohend werden“³⁷ betitelte eine Tageszeitung einen einschlägigen Bericht im Jahr 1999, in dem der Direktor des steirischen Wirtschaftsbundes seine Sicht der Dinge kundtat. Ab diesem Zeitpunkt steigerte sich die mediale Präsenz dieses Themas massiv.

Ihren Beitrag dazu leistete sicher auch eine im Auftrag der Wirtschaftskammer erstellte Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung,³⁸ die in den Medien ausführlich rezipiert wurde. Unter dem Titel „165.000 Arbeitskräfte fehlen!“ berichtete beispielsweise die auf-lagenstärkste österreichische Tageszeitung: „Schon bis 2005 fehlen in Österreich 165.000 Arbeitskräfte, weil zu wenig junge Menschen ins erwerbsfähige Alter kommen.“³⁹ In den Folgejahren 2002 und 2003 erreichte der wiederbelebte Mythos vom „Facharbeitermangel“ nicht mehr die Dynamik des Jahres 2001 – die Arbeitslosigkeit erreichte zu diesem Zeitpunkt zumindest in absoluten Zahlen gemessen ihren historisch höchsten Wert seit der Nachkriegszeit –, er wurde jedoch auch in diesen Jahren konsequent weiter gepflogen. Ein Beispiel aus dem Jahr 2002: „Der Präsident der Industriellenvereinigung ... plädiert für eine gezielte Zuwanderung von Fachkräften aus den EU-Beitrittsländern nach Österreich. Nur so könne dem drohenden Facharbeitermangel begegnet werden. Die ausgehandelten Übergangsfristen für den Arbeitsmarkt sollten im Zuge der EU-Erweiterung verkürzt werden ... Da in Österreich bereits ab 2004 mit einem großen Fachkräftemangel zu rechnen sei, sollten gut ausgebildete Arbeitskräfte aus den EU-Beitrittsländern bereits vor Ablauf der Übergangsfrist in Österreich arbeiten dürfen. Die verstärkte Aus- und Weiterbildung sowie Umschulung von österreichischen Arbeitskräften werde in den nächsten Jahren nicht ausreichen, um den dramatischen Mangel von Zehntausenden Facharbeitern zu decken.“⁴⁰

Ein weiteres, für den Argumentationszusammenhang dieses Beitrages äußerst aufschlussreiches Beispiel fand sich in einem Tageszeitungs-artikel im September 2003. Darin ist wiederum von einem generellen Facharbeitermangel die Rede, dann wird eine Studie des Wirtschaftsforschungsinstitutes zitiert, laut welcher „bereits im Jahr 2008 wegen der

demografischen Entwicklung dem österreichischen Arbeitsmarkt 165.000 Erwerbstätige fehlen“.⁴¹ Die 165.000 „Fehlenden“ der Pressemeldungen des Jahres 2001 tauchen hier also wieder auf, 2001 hatten sie noch bis 2005 „gefehlt“, 2003 „fehlten“ sie bis 2008. Der „Facharbeitermangel“ wurde andauernd beklagt, wollte aber offensichtlich nicht so recht eintreten. Anschaulicher könnte die vorhin skizzierte „Theorie des Facharbeitermangels“ wohl nicht illustriert werden.

In den Jahren 2006 und 2007 erreichte die Wiederbelebung des Mythos vom Facharbeitermangel den Höhepunkt der letzten zwanzig Jahre. Österreich hatte zunächst bis Ende April 2006 über die Beibehaltung der Übergangsfristen zu entscheiden, die damit in Zusammenhang stehende öffentlich-mediale Debatte wurde von einem Teil der Arbeitgeber (Industriellenvereinigung) nahezu ausschließlich mit dem Rückgriff auf den Mythos vom Facharbeitermangel geführt. Nachdem sich die österreichische Bundesregierung – wiederum unter prinzipieller Zustimmung der Wirtschaftskammer – zur weiteren Anwendung der Übergangsfristen entschlossen hatte, wurde und wird diese Entscheidung bis zum heutigen Tag bekämpft. Tageszeitungsschlagzeilen wie „Facharbeitermangel: Jetzt werden schon Pensionisten zurückgeholt“,⁴² „Umfrage: Fachkräftemangel ist größte Wachstumsbremse“, „Fachkräftemangel greift über“,⁴³ „Fachkräfte sind jetzt schon Mangelware“,⁴⁴ „Ein grenzenloser Mangel“⁴⁵ oder „Tausende Facharbeiter fehlen“⁴⁶ verdrängten weitgehend andere Wirtschaftsthemen aus den Medien; die Liste dieser Beispiele wäre beliebig lang ergänzbar. Den mythischen Charakter dieser Behauptungen zeigen die in vielen dieser Berichte festgehaltenen „Schätzungen“ der quantitativen Dimension des behaupteten Problems: Mit „jährlich fehlen in Österreich 5000 bis 7000 Facharbeiter“⁴⁷ wurde der Generalsekretär der Industriellenvereinigung Ende Februar 2007 zitiert, drei Wochen davor behauptete die Wirtschaftskammer für 2007 und 2008 ein Fehlen von jeweils 15.000 bis 16.000 Facharbeitern.⁴⁸ Im Mai 2007 meinte der Präsident der Wirtschaftskammer, dass in den nächsten sieben Jahren 50.000 neue Facharbeiter benötigt würden,⁴⁹ ein Kommentator einer Tageszeitung schrieb einige Wochen davor, dass laut Wirtschaftsministerium 50.000 Facharbeiter bis 2009 fehlen würden.⁵⁰ Schon einige Monate davor war der Präsident der Wirtschaftskammer mit „in Österreich fehlen 150.000 Facharbeiter“⁵¹ zitiert worden. Die Überlegungen des Generalsekretärs der Wirtschaftskammer zu diesem Thema wurden in einer Tageszeitung im Juni 2008 unter der Überschrift „Der Wirtschaft fehlen bald bis zu 600.000 Fachkräfte“⁵² zusammengefasst. Diese Zahlenspiele, die stark an jene aus den Jahren 2001 bis 2003 erinnern, wären nahezu unbegrenzt fortsetzbar; möglicherweise würde das den Unterhaltungswert dieses Beitrages erhöhen, zusätzlicher Erkenntnisgewinn wäre damit allerdings nicht verbunden.

7. Fazit

Die Frage der Entwicklung und Steuerung der Arbeitsmigration nach Österreich im Kontext des europäischen Integrationsprozesses ist – wie hier gezeigt werden konnte – neben vielen anderen Aspekten auch eng mit Verteilungsfragen verbunden. Verteilungskämpfe werden häufig mit dem Instrument der Mythenbildung und -verwendung geführt; das wurde in diesem Beitrag am Beispiel des Mythos vom Facharbeitermangel dokumentiert. Zilian hat das permanente Bestehen dieses Mythos mit dem engen Zusammenwirken des medialen Systems mit spezifischen Segmenten des Unternehmertums beschrieben. Durch dieses Zusammenwirken kann eine Dynamik entstehen, die aus vagen Expansionsankündigungen oder eher diffusen, unkonkreten und auf die fernere Zukunft bezogenen Einschätzungen von Unternehmern plötzlich einen „Facharbeitermangel“ entstehen lassen, von dem dann wiederum weite Teile der Bevölkerung – inklusive der Unternehmer selbst – überzeugt sind, dass er als wirtschaftliches Problem quasi objektiv besteht.

In diesem Beitrag wurde diese Argumentation um den Hinweis ergänzt, dass Unternehmer in dem spezifischen Sinne, dass sie grundsätzlich immer Arbeitskräfte suchen, die die Arbeit bei zumindest gleichwertiger Erledigungsqualität billiger, schneller oder flexibler als die aktuell Beschäftigten ausführen, tatsächlich immer einen Facharbeitermangel haben. Weiters wurde darauf hingewiesen, dass das permanente Aufrechterhalten der medialen Konstruktion „Facharbeitermangel“ in vielerlei Hinsicht den Interessen der Arbeitgeberseite direkt entgegenkommt bzw. die politische Umsetzung von Arbeitgeberinteressen erleichtert. Dies wurde auch hinsichtlich der abermaligen Wiederbelebung des Mythos vom „Facharbeitermangel“ im Rahmen der EU-Erweiterungsdebatte und der Debatte um die weitere Anwendung der Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit deutlich.

Abseits dieser verteilungsbezogenen und mythenhaften Aspekte konnte hier auch gezeigt werden, dass die Inanspruchnahme dieser Übergangsfristen keineswegs zur vollständigen Abschottung des österreichischen Arbeitsmarktes für BürgerInnen der neuen EU-Mitgliedsstaaten geführt hat; quantitativ hat deren Beschäftigung zugenommen, in qualitativer Hinsicht hat sich ihre Rechtsstellung am Arbeitsmarkt durch das Instrument der Freizügigkeitsbestätigung verbessert. Die Übergangsfristen können also durchaus als ein Instrument des Ausgleichs von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen hinsichtlich der Frage der Arbeitsmigration gesehen werden. Ihre Inanspruchnahme hat den im Interesse der Arbeitgeber gelegenen Anstieg des Arbeitskräfteangebots nicht verhindert, diesen im Interesse der Arbeitnehmer allerdings moderat gestaltet; nicht vollständige Abschottung war die Folge, sondern zumindest in Ansätzen regulierte

Zuwanderung. Umso erstaunlicher sind vor diesem Hintergrund Argumentationen wie die folgende: „Alle Befürchtungen, der österreichische Arbeitsmarkt könnte nach der EU-Osterweiterung mit billigen Arbeitskräften überschwemmt werden, hätten sich nicht erfüllt, erklärte EU-Erweiterungskommissar Olli Rehn ... ‚Es hat keinen Massenansturm gegeben.‘ Er fordere Wien ... deswegen auf, die siebenjährigen Übergangsfristen für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Ländern zu verkürzen.“⁵³ Ähnliche Argumentationsstränge finden sich auch in einer Mitteilung der EU-Kommission zu den arbeitsmarktbezogenen Auswirkungen der EU-Erweiterung von 2004.⁵⁴ Sowohl der Herr Kommissar als auch die Kommission erinnern mit diesen Argumentationen ein wenig an einen Arzt, der ein Medikament wegen seiner offensichtlichen Wirksamkeit absetzen möchte.

Anmerkungen

¹ Diese fünf „Eckpunkte“ wurden aus Brandel et al. (1994), Winter-Ebmer, Zweimüller (1996) und Pollan (2000) entwickelt.

² Vgl. Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch Österreichs 2007 (Wien 2006) 86.

³ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Ausländerbeschäftigung 1989 (Wien o. J.) 34.

⁴ Innerhalb der unselbstständig beschäftigten ÖsterreicherInnen lag dieser Wert für 2006 bei den Männern bei 52,94%.

⁵ Zu diesen Strukturdaten der Ausländerbeschäftigung vgl. Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Statistische Daten aus der Sozialversicherung. Beschäftigte Ausländer in Österreich, Jahrgänge 1995-2006 sowie Prenner, Steiner (2005).

⁶ Winter-Ebmer, Zweimüller (1996) 55.

⁷ Ebenda 93-94.

⁸ Ebd. 96.

⁹ Breuss, Schebeck (1996) 145.

¹⁰ Vgl. dazu Brandel et al. (1994) sowie Pollan (2000) 104-105.

¹¹ Brandel et al. (1994), Abschnitt „6. Schlussbemerkung“ (keine Seitenangabe).

¹² Biffl (2002) 548.

¹³ Ebenda.

¹⁴ Guger, Marterbauer (2004) 38-39.

¹⁵ Ebenda 39.

¹⁶ Stiglbauer (2005) 171.

¹⁷ Vgl. Breuss (2007).

¹⁸ Detaillierte Ausführungen dazu finden sich in Heschl (2004) und Heschl, Kirisits (2000).

¹⁹ Eine ausgezeichnete Übersicht über die Ergebnisse dieser Untersuchungen und die zugrundeliegenden Untersuchungsmethoden bieten Fassmann/Münz (2003).

²⁰ Walterskirchen, Dietz (1998) 1-2.

²¹ Vgl. dazu beispielsweise die Ergebnisse in Huber, Brücker (2003) oder Boeri, Brücker (2000).

²² Details dazu finden sich in einem der folgenden Abschnitte dieses Beitrags.

²³ Münz (2007) 113.

- ²⁴ Moderation in der wichtigsten österreichischen Fernsehnachrichtensendung „Zeit im Bild“ im Februar 2007.
- ²⁵ Vgl. dazu z. B. Wolfgang Böhm, Die Presse (25. 4. 2007) oder Der Standard (27. 7. 2005).
- ²⁶ Vgl. APA-Journal „Emerging Europe“ (5. 7. 2005).
- ²⁷ Karlheinz Kopf, Generalsekretär des Österreichischen Wirtschaftsbundes, Der Standard (26. 2. 2007).
- ²⁸ Wolfgang Müller-Funk, Der Standard (24./25. 5. 2006).
- ²⁹ AMS-Geschäftsbericht 2006 (Wien 2007) 43.
- ³⁰ Vgl. dazu OECD (2006).
- ³¹ Zum Folgenden vgl. Barthes (1964) 85-133.
- ³² Ebenda 99.
- ³³ Zilian (1989) 18.
- ³⁴ In dieser Hinsicht sind Probleme bei der Besetzung von freien Stellen und partielle Engpässe an gerade nachgefragten Qualifikationen „normale Erscheinungen wirtschaftlicher Entwicklungs- und Umstrukturierungsprozesse“, vgl. dazu das Editorial in Wirtschaft und Gesellschaft 4 (2005).
- ³⁵ Diese Probleme können näherungsweise mit der „Stellenandrangsziffer“ beschrieben werden.
- ³⁶ Bundesarbeitskammer (2003) 4.
- ³⁷ Kleine Zeitung (31. März 1999).
- ³⁸ Vgl. Walterskirchen (2001). Die Inhalte dieser Studie, die vor dem Hintergrund guter Konjunktur und großer allgemeiner Hoffnungen hinsichtlich zukünftiger Beschäftigungsmöglichkeiten im IT-Sektor verfasst wurde, sollen hier nicht diskutiert werden. Es geht hier ausschließlich um deren mediale Rezeption.
- ³⁹ Kronen Zeitung (24. April 2001).
- ⁴⁰ Der Standard (8./9. Juni 2002).
- ⁴¹ Die Presse (20. 9. 2003).
- ⁴² Kronen Zeitung (19. 7. 2007).
- ⁴³ Beide Die Presse (11. 7. 2007).
- ⁴⁴ Kronen Zeitung (13. 6. 2007).
- ⁴⁵ Kleine Zeitung (23. 4. 2007).
- ⁴⁶ Der Standard (24./25. 2. 2007).
- ⁴⁷ Der Standard (24./25. 2. 2007).
- ⁴⁸ Vgl. NZZ (27./28. 1. 2007).
- ⁴⁹ Vgl. Kleine Zeitung (19. 5. 2007).
- ⁵⁰ Vgl. Die Presse (25. 4. 2007).
- ⁵¹ Der Standard (22. 1. 2007).
- ⁵² Die Presse (4. 6. 2008).
- ⁵³ Der Standard (30. 4./1. 5. 2005).
- ⁵⁴ Vgl. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1st May 2004-30th April 2006).

Literatur

- Arbeitsmarktservice Österreich, Bewilligungspflichtig beschäftigte AusländerInnen, Jahrgänge 1994-1999 (Wien 1995-2000).
- Arbeitsmarktservice Österreich, Geschäftsbericht 2006 (Wien 2007).

- Barthes, Roland, *Mythen des Alltags* (Frankfurt am Main 1964).
- Biffi, Gudrun, *Ausländische Arbeitskräfte auf dem österreichischen Arbeitsmarkt*, in: WIFO-Monatsberichte 8 (2002) 537-550.
- Biffi, Gudrun, *Mobilitäts- und Verdrängungsprozesse auf dem österreichischen Arbeitsmarkt: Die Situation der unselbstständig beschäftigten AusländerInnen*, in: Fassmann, Heinz; Stacher, Irene (Hrsg.), *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Demographische Entwicklungen – sozioökonomische Strukturen – rechtliche Rahmenbedingungen* (Klagenfurt 2003) 62-77.
- Boeri, Tito; Brücker, Herbert; et al., *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States, Final Report* (EU-Kommission, Berlin, Mailand 2000).
- Brandel, Franz; Hofer, Helmut; Pichelmann, Karl, *Verdrängungsprozesse am Arbeitsmarkt (=IHS-Forschungsbericht 345, Wien 1994)*.
- Breuss, Fritz, *Globalization, EU Enlargement and Income Distribution (=WIFO Working Paper 296, Wien 2007)*.
- Breuss, Fritz; Schebeck, Fritz, *Ostöffnung und Osterweiterung der EU. Ökonomische Auswirkungen auf Österreich*, in: WIFO-Monatsberichte 2 (1996) 139-151.
- Bundesarbeitskammer, *Wirtschafts- und Sozialstatistisches Taschenbuch* (Wien, diverse Jahrgänge).
- Bundesarbeitskammer, *Fünf Forderungen für eine faire EU-Erweiterung. Ein Memorandum der AK an die Regierung* (Wien 2003).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Ausländerbeschäftigung* (Wien, Jahrgänge 1989-1993).
- Fassmann, Heinz; Münz, Rainer, *Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Ost-West-Wanderung*, in: WSI-Mitteilungen 1 (2003) 25-32.
- Guger, Alois; Marterbauer, Markus, *Die langfristige Entwicklung der Einkommensverteilung in Österreich* (Wien 2004).
- Haller, Max, *Die Europäische Einigung als Elitenprozess*, in: Hradil, Stefan; Imbusch, Peter (Hrsg.), *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen* (Opladen 2003) 337-367.
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, *Statistische Daten aus der Sozialversicherung. Beschäftigte Ausländer in Österreich, Jahrgänge 1995-2006* (Wien 1996-2007).
- Heschl, Franz, *„... mehr können wir eh nicht mehr arbeiten ...“. EU-Erweiterungsperspektiven von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Kontrast zu arbeitsweltbezogenen Mythen in der öffentlichen EU-Erweiterungsdebatte* (Graz 2004).
- Heschl, Franz; Kirisits, Marcel, *Es weht ein rauerer Wind! Aspekte eines Stimmungsbildes zu den Auswirkungen von EU-Mitgliedschaft, Ostöffnung und Globalisierung in steirischen Industrieunternehmen* (Graz 2000).
- Huber, Peter; Brücker, Herbert, *Auswirkungen und Ausnutzung von Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte nach der EU-Erweiterung* (Wien, Berlin 2003).
- Münz, Rainer, *Migration in Europa, Migration in der Welt*, in: *Europäische Rundschau* 2 (2007) 105-122.
- OECD, *Wirtschaftsausblick* 2 (Paris 2006).
- Pollan, Wolfgang, *Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Zuwanderung von Arbeitskräften. Ein Literaturüberblick*, in: WIFO-Monatsberichte 2 (2000) 95-112.
- Prenner, Peter; Steiner, Peter, *Der Wandel der Qualifikationsstruktur der österreichischen Beschäftigung 1991-2001. Die Berufstätigen nach Wirtschaftsklassen, Ausbildung und Geschlecht*, in: Mesch, Michael (Hrsg.), *Der Wandel der Beschäftigungsstruktur in Österreich. Branchen – Qualifikationen – Berufe* (Wien 2005) 157-217.
- Statistik Austria, *Mikrozensus Jahresergebnisse* (Wien, diverse Jahrgänge).
- Statistik Austria, *Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung* (Wien, diverse Jahrgänge).

- Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch Österreichs (Wien, diverse Jahrgänge).
Statistik Austria, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Hauptergebnisse 1976-2006 (Wien 2007).
- Stiglbauer, Alfred, Hat der EU- und WWU-Beitritt den österreichischen Arbeitsmarkt verändert? Bestandsaufnahme und Handlungsagenda, in: Geldpolitik & Wirtschaft 2 (2005) 164-181.
- Walterskirchen, Ewald, Knappheit an Arbeitskräften, in: WIFO-Monatsberichte 6 (2001) 391-395.
- Walterskirchen, Ewald; Dietz, Raimund, Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt (Wien 1998).
- Winter-Ebmer, Rudolf; Zweimüller, Josef, Die Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf den österreichischen Arbeitsmarkt 1988 bis 1991, in: Holzmann, Robert; Neck, Reinhard (Hrsg.), Ostöffnung: Wirtschaftliche Folgen für Österreich (Wien 1996) 55-104.
- Zilian, Hans Georg; unter Mitarbeit von Begusch, Hanna; Hödl, Josef; Moser, Johannes, Wo ein Wille ist, ist auch ein Werk: Arbeitsbedingungen und Arbeitslosigkeit im Wohlfahrtsstaat (Graz 1989).

Zusammenfassung

Im Beitrag wird die Entwicklung der unselbstständigen Beschäftigung und der Ausländerbeschäftigung in Österreich in den letzten 25 Jahren dargestellt. Dabei zeigt sich ein Trend eines kontinuierlichen Wachstums beider Aggregate, sprunghafte Anstiege der Ausländerbeschäftigung waren in den Jahren 1990 und 1991 zu verzeichnen. Mittlerweile liegen Studien vor, in denen die arbeitsmarktbezogenen Konsequenzen dieses Anstieges untersucht werden. Die wesentlichen Ergebnisse dieser Analysen werden dargestellt, insbesondere wird der Frage der Entwicklung der Arbeitslosigkeit, der Reallöhne und der Lohnquote nachgegangen. Im Zusammenhang mit der Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004 hat Österreich – vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Jahre 1990 und 1991 – beschlossen, die in den EU-Beitrittsverhandlungen vereinbarten Übergangsfristen für die Einführung der Freizügigkeit am Arbeitsmarkt in Anspruch zu nehmen. Diese Inanspruchnahme stand von vornherein in einem starken Spannungsfeld von unterschiedlichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen. Erste Entwicklungen am Arbeitsmarkt nach der Anwendung dieser Übergangsfristen zeigen, dass deren Inanspruchnahme keinesfalls zu einer völligen Abschottung des österreichischen Arbeitsmarktes für StaatsbürgerInnen der neuen Mitgliedsstaaten geführt hat. Im vorletzten Abschnitt wird anhand der Anfang 2007 in Österreich wieder massiv aufgeflamten öffentlichen Debatte um einen „Facharbeitermangel“ gezeigt, wie unterschiedliche Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern hinsichtlich der Arbeitsmigration aufeinanderprallen. Das dauerhafte öffentliche Beklagen eines generellen „Facharbeitermangels“ seitens der großen Arbeitgeberorganisationen zielt auf eine Auflockerung oder Aufhebung der Übergangsregelungen ab. Aus Arbeitgebersicht ist diese Zielsetzung verständlich, geht es doch darum, durch anhaltende Arbeitsmigration nach Österreich eine dauerhafte „Arbeitskräftereserve“ zur Verfügung zu haben und damit etwaige, durch Arbeitskräfteknappheit am Markt erzwungene Lohnerhöhungen zu vermeiden. Arbeitnehmerinteressenvertretungen lehnen eine Aufhebung der Übergangsregelungen ab, da dies in Verbindung mit der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit zum Stagnieren bzw. für einige Beschäftigungsgruppen sogar Sinken der Reallöhne führte. Der Beitrag endet mit dem Hinweis, dass die Übergangsfristen als Instrument zur Regulierung von Arbeitsmigration bei unterschiedlichen Interessenlagen gesehen werden können.