

DIE ERWEITERUNG DER EUROPÄISCHEN UNION MIT 1. MAI 2004 – Welchen Schutz bieten die ausverhandelten Übergangsfristen dem österreichischen Arbeitsmarkt?

1. Einleitung	144
2. Wir alle stehen vor einer großen Herausforderung	144
3. Der erweiterte Binnenmarkt auf Raten: Übergangsregelungen bei den vier Freiheiten ..	146
4. Übergangsfristen bei der Arbeitnehmer- freizügigkeit – adäquater Schutz für den heimischen Arbeitsmarkt?	147
5. Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt	154
6. Problemanalyse des österreichischen Arbeitsmarktes	155
7. Handlungserfordernisse	157

Auszug aus WISO 1/2004

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10
A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@ak-ooe.at

Internet: www.isw-linz.at

Elisabeth Beer

**Mitarbeiterin der
Abteilung EU und
Internationales der
Kammer für Arbeiter
und Angestellte für
Wien**

1. Einleitung

*die sozialen
Unterschiede in
der erweiterten
Union sind groß*

Mit 1. Mai 2004 treten die acht mittel- und osteuropäischen Länder Ungarn, Tschechien, Slowakei, Polen, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen sowie Zypern und Malta der EU bei. Mit dem Beginn ihrer Mitgliedschaft haben die neuen Mitgliedsländer den Rechtsbestand der Europäischen Union anzuwenden. Ausgenommen von diesem Prinzip sind jene Bestimmungen, für deren Anwendung Übergangsfristen vereinbart wurden. In der politischen Diskussion, die sich weitgehend auf die Verhandlungen beschränkt hat, ist der Beitritt mit Ratifizierung des Vertrages soweit abgeschlossen. Doch die eigentliche Arbeit liegt noch bevor. Die große Herausforderung wird sein, den realwirtschaftlichen und damit sozialen sowie gesellschaftspolitischen Integrationsprozess zu gestalten: Mit der Erweiterung werden die wirtschaftlichen, aber auch politischen Unterschiede in der Union enorm wachsen. Das vorläufige Scheitern des Europäischen Rates, Einigung über eine EU-Verfassung zu erlangen, gibt einen Einblick in die politische Dimension der Erweiterung. Und die realwirtschaftliche Divergenz umschreibt der zuständige Kommissär Michel Barnier folgendermaßen: „... Dieser Bericht macht deutlich, wie viel auf dem Spiel steht. Ein Viertel der Bevölkerung der erweiterten Union wird in Regionen mit niedrigem Einkommensniveau leben und diese werden zu 60 Prozent in den neuen Mitgliedstaaten liegen. Die Kluft zwischen Arm und Reich zu schließen ist die größte Herausforderung der Zukunft. ...“¹

2. Wir alle stehen vor einer großen Herausforderung

*wirtschaftliche
Möglichkeiten
gerne
überbewertet*

Ähnlich wie beim Binnenmarktkonzept wird im Vorfeld der EU-Erweiterung das induzierte Wachstumspotenzial des Integrationsprozesses gerne ins Treffen geführt. Von diesem sollen alle profitieren! Doch das Wirtschaftspotenzial der erweiterten Union wird gerne überbewertet: Die Beitrittsländer haben mit wirtschaftlichen, aber insbesondere mit arbeitsmarktpolitischen Problemen zu kämpfen. Die meisten Länder

wiesen wohl in den letzten Jahren ein stärkeres Wirtschaftswachstum als die derzeitige Union auf. Das weitere Aufholen setzt jedoch zusätzliche Investitionen in Infrastruktur und Sozialkapital voraus. Doch stoßen diese notwendigen Investitionen an Budgetrestriktionen, die mit EU-Beitritt tendenziell verstärkt, nicht aber gemildert werden. Das Niveau der Arbeitsproduktivität ist nach wie vor sehr unterschiedlich, zwischen 83 % des EU-Durchschnitts in Zypern und 33 % in Lettland. Weitere Umstrukturierungen der Industrie, insbesondere der Landwirtschaft, aber selbst im Dienstleistungssektor (Banken, Handel) sind unumgänglich. Der im Zuge der Binnenmarktintegration zunehmende Wettbewerb kann für die Klein- und Mittelbetriebe, aber auch für die Industrie (insbesondere Stahl- und Schwerindustrie) schwerwiegende Probleme aufwerfen.

Das Beschäftigungsproblem der Transformationsländer liegt nicht nur darin, Arbeitsplätze in ausreichender Zahl, sondern solche, die einen angemessenen Lebensunterhalt und eine gewisse Lebensqualität sichern, zu schaffen². Die Tschechische Republik hat mit mehr als 10 % die höchste Arbeitslosigkeit seit der Wende. Die Arbeitslosigkeit in Polen und der Slowakei liegt nach wie vor auf einem hohen Niveau von knapp 20 %. Ungarns Wirtschaftswachstum wird bei relativ hoher Inflation viel geringer als erhofft ausfallen (2,8 %). Und alle Beitrittsländer haben hohe Budgetdefizite. Die von der EU wiederholt eingeforderte Sanierung der Staatsfinanzen schränkt den arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum der Länder massiv ein.

Darüber hinaus sind schon Kassandrarufe hinsichtlich der wahren Kosten der Erweiterung zu vernehmen. Die neuen Mitglieder werden erst 2013 die volle Höhe der sog. Direktzahlungen für ihre Landwirtschaft im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik aus dem EU-Budget erhalten, ebenso sind Übergangsfristen bis 2006 bei den Mitteln aus dem Europäischen Strukturfonds ausverhandelt worden. Die verteilungspolitische Diskussion im Vorfeld der Ausarbeitung der finan-

*große
Beschäftigungs-
probleme in den
neuen Mitglieds-
ländern*

*Kosten der
Erweiterung*

ziellen Vorausschau des EU-Budgets für die Jahre nach 2006 ist ungeachtet dessen bereits voll entflammt. Die sog. „Nettozahler“ wie Deutschland, Österreich, Niederlande wollen weniger, nicht mehr, ins EU-Budget zahlen, da sie in Zukunft auch weniger Rückflüsse aufgrund des statistischen Effektes zu erwarten haben.

3. Der erweiterte Binnenmarkt auf Raten: Übergangsregelungen bei den vier Freiheiten³

*wirtschaftlich die
Erweiterung der
Union vorweg-
genommen*

Seit Anfang der 90er Jahre vollzieht sich die Integration der Beitrittsländer in die Europäische Union auf unterschiedlichen Ebenen. Die wirtschaftliche Integration wurde im Wesentlichen bereits vorweggenommen. Mit Übergang zur Marktwirtschaft in den 90er Jahren haben auch österreichische Unternehmen zusehends die mitteleuropäischen Märkte bearbeitet und kostengünstige Standorte in ihre Produktionsstrukturen integriert. Die bilateralen Europa-Abkommen zwischen der EU und den Beitrittsländern haben zu einer weitgehenden Liberalisierung des Warenverkehrs geführt. Restriktionen bzw. Zölle gibt es derzeit nur bei einigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen und im Straßengüterverkehr. Der Kapitalverkehr ist ebenfalls weitgehend liberalisiert. Beschränkungen gibt es nach wie vor am Arbeitsmarkt und teilweise im Handel mit Dienstleistungen über die Grenze.

*Übergangs-
regelungen im
Kapitalverkehr*

In Bezug auf die vier Freiheiten des Binnenmarktes⁴ – das Herzstück der wirtschaftlichen Integration – hat es bei den Beitrittsverhandlungen große Sensibilitäten auf beiden Seiten gegeben, auch wenn sie unterschiedlich gelagert waren. So war der freie Kapitalverkehr, der allen EU-BürgerInnen u. a. den nicht-diskriminierenden Grunderwerb in der gesamten Union gewährt, ein „heißes“ Thema der Beitrittsländer. Sie haben in den Verhandlungen durchgesetzt, dass bis zu einem Zeitraum von 12 Jahren (Polen) die neuen Mitgliedsländer beim landwirtschaftlichen Grundverkehr ihre nationalen Gesetze weiter anwenden können. Tschechien, Ungarn, Polen

und Zypern werden ihre derzeitigen Regelungen hinsichtlich Zweitwohnsitze bis zu 5 Jahre nach dem Beitritt beibehalten. Malta wiederum hat eine dauernde Ausnahme vom EU-Recht erhalten.

Im Bereich der Dienstleistungsfreiheit werden eine Reihe von Übergangsfristen bei den Finanzdienstleistungen zum Tragen kommen. So etwa haben einige Beitrittsländer auf die Probleme ihrer Genossenschaftsbanken hingewiesen, die Eigenkapital- und Solvabilitätsvorschriften mit dem Beitrittsdatum zu erfüllen. Übergangsfristen gibt es auch bei Anlegerentschädigungsbestimmungen und Einlagensicherung.

... Dienstleistungsbereich

Hinsichtlich der Warenfreiheit ist eine Regelung im Zusammenhang mit der Zollunion erwähnenswert: Die Einfuhr von Zigaretten im privaten Reiseverkehr wird auch weiterhin für ÖsterreicherInnen beschränkt bleiben. Die neuen Mitgliedsländer haben eine Übergangsfrist bis 2009 bei der Übernahme der Verbrauchssteuern auf Zigaretten ausverhandelt. Und so lange die EU-Zigarettenbesteuerung nicht vollständig übernommen ist, werden die Einfuhrbeschränkungen beibehalten. Diese Beschränkung im Reiseverkehr kann auch künftig in Österreich kontrolliert werden.

... Warenverkehr

4. Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit – adäquater Schutz für den heimischen Arbeitsmarkt?

Hauptanliegen der Arbeiterkammern und Gewerkschaften war es, einen ausreichenden Schutz des heimischen Arbeitsmarktes in den Verhandlungen durchzusetzen. Bei Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit⁵ übt das große Lohngefälle einen nicht zu unterschätzenden Anreiz auf die Erwerbsbevölkerung der Beitrittsländer aus, einen Arbeitsplatz in Österreich zu suchen, insbesondere wenn dieser in Pendlerdistanz liegt.

Integration der Arbeitsmärkte besonders sensibel

Auf Initiative der Europäischen Union, betrieben aber vor allem von Deutschland und Österreich, wurde in den Verhand-

Übergangsregelung lungen die Übergangsregelung bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie beim Arbeiten über die Grenze in Problemsektoren vereinbart. Diese besagt, dass die Mitgliedsländer ihre nationalen Regelungen hinsichtlich des Zuganges zum Arbeitsmarkt für Angehörige aus den neuen Mitgliedstaaten in einer bis zu 7 Jahre dauernden Übergangsperiode aufrechterhalten können.

Schutzklausel Wird hingegen Arbeitnehmerfreizügigkeit den neuen Mitgliedern gewährt, so kann eine Schutzklausel bei maßgeblichen Störungen am Arbeitsmarkt ergriffen werden. Diese Schutzklausel, die ein zeitweises Außerkraftsetzen der Arbeitnehmerfreizügigkeit bewirken soll, kann bis 2011 angerufen werden. Vorliegen muss eine aktuelle oder vorhersehbare Störung auf dem Arbeitsmarkt mit ernstlicher Gefährdung des Lebensstandards oder des Beschäftigungsstandes in einem bestimmten Gebiet oder Beruf. Die Kommission entscheidet auf Ersuchen des Mitgliedstaats. Diese Kommissionsentscheidung kann beim Rat angefochten werden, der darüber wiederum mit qualifizierter Mehrheit entscheidet.

politischer Druck zur Liberalisierung Die Übergangsregelungen bedeuten im Ergebnis, dass Österreich seine Zugangsregulierungen zum Arbeitsmarkt, die am Tag des Beitrittes bestehen (Fremden-Gesetz 2002, Ausländerbeschäftigungsgesetz; bilaterale Grenzgänger- und Praktikantenabkommen mit den Beitrittsländern), bis zum 30.4.2009 und über die Mitteilung der Gefahr schwerwiegender Arbeitsmarktstörungen bis 30.4.2011 aufrechterhalten kann. Notwendig dafür sind rechtzeitige Mitteilungen an die Kommission im Zusammenhang mit der Evaluierung der Übergangsregelungen im Frühjahr 2004 und bei Evaluierungen, die von Beitrittsländern in weiterer Folge angeregt werden.

Gleichzeitig wurden aber Vereinbarungen getroffen, die bewirken, dass der Status quo nicht – wie man meinen könnte – beibehalten werden kann! Zum einen haben sich die Mitgliedstaaten zu einer bevorzugten Behandlung der StaatsbürgerInnen aus den neuen Mitgliedsländern verpflichtet,

welche das Recht auf Arbeitsmarktzugang für bestimmte Personenkreise bewirkt. Zum anderen gibt es einen von der Europäischen Kommission gesteuerten Prozess, um die Übergangsfrist umzusetzen. Die österreichische Regierung hat sich auf EU-Ebene wiederholt für die Nutzung der Übergangsfrist einzusetzen. In diesem Zusammenhang ist mit hohem politischen Druck von europäischer Ebene auf Österreich zu rechnen. Auch auf österreichischer Ebene werden diese Schritte wohl Thema politischer Auseinandersetzungen zwischen den Sozialpartnern und zwischen diesen und der Regierung werden. Die Wirtschaft bekundet schon seit geraumer Zeit ihr großes Interesse an der Liberalisierung des Arbeitsmarktes, um billige Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern ins Land zu holen. Die Möglichkeit, bei tatsächlich eintretenden Störungen eine Schutzklausel anrufen zu können, ist auch ein nicht zu unterschätzendes Argument für Liberalisierungen.

Mit anderen Worten: Eine über die volle Laufzeit der Übergangsfrist gehende Zugangsregulierung zum österreichischen Arbeitsmarkt ist nicht mit der Ratifizierung der Beitrittsverträge erreicht, sondern ist ein Ergebnis laufender politischer Auseinandersetzungen auf europäischer und österreichischer Ebene.

4.1. Umsetzung der vereinbarten Übergangsregeln

Die im Beitrittsvertrag verankerten Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit können in zwei Phasen dargestellt werden: In den ersten zwei Jahren nach der Erweiterung (vom 1. Mai 2004 bis 30. April 2006) gelten die jeweiligen nationalen Regulierungen des Zuganges zum Arbeitsmarkt sowie allfällige bilaterale Abkommen der Mitgliedstaaten für neu zuwandernde oder einpendelnde Staatsangehörige der Beitrittsländer.

1. Phase

Österreich hat – wie auch Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Spanien und Belgien – auf Anfrage der Kommission sich dahingehend geäußert, die Übergangsfrist grundsätzlich nutzen zu wollen. Voraussetzung für die Arbeitsauf-

*Umsetzung
bedarf aktiver
Schritte*

nahme von Personen aus den Beitrittsländern soll somit auch weiterhin eine Beschäftigungsbewilligung sein. Auch werden sie in der Ausländerbeschäftigungsquote mitgezählt. Damit tatsächlich das Ausländerbeschäftigungsgesetz gegenüber den neuen EU-BürgerInnen zur Anwendung kommen kann, bedarf es aber einer entsprechenden Abänderung des Gesetzes, was bis spätestens Ende April 2004 zu erfolgen hat!

*Arbeitsmarkt-
evaluierung*

Gegen Ablauf der zweijährigen Übergangsfrist ist die Funktionsweise der nationalen Maßnahmen zu überprüfen. Die Kommission wird einen Bericht erarbeiten, den sie dem Rat vorlegt. Darüber hinaus können die Beitrittsländer weitere Überprüfungen anregen, die innerhalb von sechs Monaten abzuschließen sind.

Es steht den Mitgliedstaaten weitgehend frei, die Beschränkungen weitere drei Jahre aufrechtzuerhalten. Hierzu bedarf es grundsätzlich einer Mitteilung an die Europäische Kommission bis spätestens Ende April 2006. Unterbleibt eine solche Mitteilung im Zusammenhang mit einer der Überprüfungen, so gilt Arbeitnehmerfreizügigkeit.

In dieser Phase ist mit einer breiten öffentlichen Diskussion und politischem Druck zur Arbeitsmarktliberalisierung zu rechnen. Ob Österreich diese Option wahrnehmen wird, wird sicherlich von unterschiedlichen Faktoren abhängen: Unter anderem von der Arbeitsmarktsituation, der öffentlichen Diskussion, dem Durchsetzungsvermögen der einzelnen Sozialpartner und der Haltung der Regierung und der anderen EU-Mitglieder.

2. Phase

Nach diesen insgesamt fünf Jahren kann unter Umständen die zweite Phase der Übergangsfrist in Anspruch genommen werden. Diese beträgt weitere zwei Jahre bis 30. April 2011. Die nationalen bzw. bilateralen Zugangsregulierungen können aber nur dann über die volle Laufzeit der Übergangsfrist geltend gemacht werden, wenn der Mitgliedstaat die Option zur

Anwendung seiner nationalen Zugangsregulierungen bis zum Ende des fünften Jahres ab dem Beitritt genutzt hat und schwerwiegende Störungen seines Arbeitsmarktes oder die Gefahr solcher Störungen vorliegen. Diese müssen glaubhaft gemacht werden! Eine entsprechende Mitteilung an die Kommission ist wiederum zu richten.

Die zweite Phase der Übergangsfristen ist ungleich schwieriger zu argumentieren. Hierzu bedarf es eines umfassenden Monitorings des Arbeitsmarktes und guter Argumente. Günstig wäre es, wenn Mitgliedstaaten mit vergleichbar exponiertem Arbeitsmarkt bis dahin Erfahrungen mit der Liberalisierung des Arbeitsmarktzuganges gemacht haben, die ins Treffen geführt werden können. Es ist aber anzunehmen, dass auch diese so lange wie möglich ihren Arbeitsmarkt schützen werden. In dem Fall würde sich das Potenzial der ArbeitsmigrantInnen und -pendlerInnen wahrscheinlich „aufstauen“. Die Behauptung, dass es auch bei voller Freizügigkeit zu keinen größeren grenzüberschreitenden Pendel- und Migrationsbewegungen kommen würde, ist schwer zu entkräften, wenn bis dahin keine entsprechenden Erfahrungen gemacht worden sind.

*gute Argumente
werden gefragt
sein*

Die Übergangsfristen zur Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit können auch die neuen Mitgliedstaaten für sich in Anspruch nehmen („Reziprozitätsklausel“). Derzeit gibt es Überlegungen in der Tschechischen Republik diese zur Anwendung zu bringen, um den heimischen Arbeitsmarkt zu schützen. Die Inanspruchnahme der Übergangsfristen seitens Österreichs und Deutschlands wird von den Beitrittsländern zusehends weniger scharf kritisiert, da sie die Gefahr der Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte („Brain drain“) und die negativen Folgen für die heimische Wirtschaftsentwicklung realisieren.

*auch die neuen
Mitgliedsländer
können ihren
Arbeitsmarkt
schützen*

4.2. Politische Verpflichtung zur schrittweisen Öffnung des Arbeitsmarktes

schrittweise Liberalisierung Österreich ist, wie auch die anderen vierzehn EU-Mitglieder, in den Beitrittsverhandlungen die politische Verpflichtung eingegangen, den Zugang zum Arbeitsmarkt für BürgerInnen aus den neuen Mitgliedsländern sukzessive zu liberalisieren. Mögliche Instrumente hierzu sind bilaterale Beschäftigungsabkommen.

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Regierungsübereinkommen bereits auf eine aktive Nutzung der Möglichkeit des Abbaus der derzeitigen Zugangsregulierungen in Form von Beschäftigungs-, Grenzgänger- und Praktikantenabkommen mit den Beitrittsländern festgelegt.

Grenzgänger- und Praktikantenabkommen Österreich hat derzeit nur mit Ungarn ein bilaterales Grenzgängerabkommen. In diesem wird die Zahl der Beschäftigten, die in den unmittelbar angrenzenden Bezirken – diesseits und jenseits der Grenze – grenzüberschreitend pendeln können, in Kontingenten festgelegt. Andere Nachbarländer wie die Republik Tschechien und Slowenien haben wiederholt ihr großes Interesse an bilateralen Beschäftigungsabkommen bekundet. Ein Abkommen mit Tschechien ist so weit ausverhandelt, wird aber von der FPÖ seit geraumer Zeit aus Ressentiments gegenüber der tschechischen Vergangenheitsaufarbeitung blockiert.

4.3. Unmittelbarer Zugang zum Arbeitsmarkt als direkte Folge des Beitritts

Die im Vertrag vereinbarte präferenzielle Behandlung der Staatsangehörigen der Beitrittsländer gegenüber den Drittstaatsangehörigen gibt ihnen – so sie in einem Mitgliedstaat rechtmäßig mindestens 12 Monate ununterbrochen gearbeitet haben – das Recht, sich nach diesem Jahr frei am jeweiligen Arbeitsmarkt zu bewegen. Zum Zeitpunkt des Beitritts werden somit rund 35.000 Personen keine Beschäftigungsbewilligung

mehr brauchen, weil sie bereits mehr als 12 Monaten in Österreich beschäftigt sind. Auch die Familienangehörigen (Eltern, Kinder, Ehepartner) eines solchen Staatsbürgers bekommen unmittelbaren Zugang zum Arbeitsmarkt, wenn sie sich mindestens 18 bzw. 12 Monate⁶ legal im Mitgliedstaat aufgehalten haben.

4.4. Dienstleistungsfreiheit: Entsendung von ArbeitnehmerInnen

Der heimische Arbeitsmarkt kommt nicht nur dann, wenn das Arbeitskräfteangebot durch zuwandernde bzw. einpendelnde Personen steigt, unter Druck, sondern auch, wenn Dienstleistungen im Inland von Personen verrichtet werden, die hierfür über die Grenze kommen. Den im Inland Beschäftigten bleibt somit weniger Arbeitsnachfrage. Im Binnenmarkt sichert die Dienstleistungsfreiheit das Recht, auch über die Grenze Dienstleistungen anbieten und verrichten zu können. So wird grundsätzlich ein in Ungarn ansässiger Handwerker Aufträge in Österreich übernehmen und mit seinem Personal diese vor Ort verrichten können. Die EU-Entsenderichtlinie soll dem drohenden Lohndumping bei unterschiedlichem Entlohnungsniveau entgegenwirken. Sie besagt, dass den entsendeten Arbeitskräften der ortsübliche Lohn (Kollektivvertrags- bzw. Mindestlohn) zusteht. Doch mangelt es an der Durchsetzung und Kontrolle.

Arbeiten über die Grenze nur teilweise eingeschränkt

Im Zusammenhang mit dem Arbeiten über die Grenze haben AK und ÖGB – in dem Fall unterstützt von der Wirtschaftskammer, die die Interessen ihrer Mitgliedsunternehmen in den Grenzregionen zu wahren hat – effiziente Übergangsbestimmungen zum Schutz der inländischen Beschäftigung gefordert.

In den Beitrittsverhandlungen konnte eine Vereinbarung erzielt werden, die gewisse, wenn auch nicht zufrieden stellende, Handlungsmöglichkeiten bietet: So heißt es im Vertrag, dass zur Vermeidung tatsächlicher oder drohender Arbeits-

... und dies nur lückenhaft marktstörungen Österreich und Deutschland – solange sie die Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht eingeräumt haben – bestimmte sensible Dienstleistungsbereiche⁷ schützen können. Die Entsendung von ArbeitnehmerInnen von Dienstleistern aus den Beitrittsländern kann eingeschränkt werden. Diese Beschränkung gilt aber nicht für Selbstständige. Diese Regelung stößt bald an die Grenzen des wirksamen Schutzes, da der Arbeiter eines Dachdeckerbetriebes nicht in Österreich eingesetzt werden darf, wohl aber der selbstständige Dachdecker Aufträge übernehmen kann!

Gesetzesanpassung steht noch aus Zur Handhabe dieser Übergangsfrist bedarf es entsprechender Anpassungen im Ausländerbeschäftigungsgesetz. Diese stehen bis dato noch aus. Gleichwohl reichen schon die derzeitigen Vorkehrungen in der Gewerbeordnung, im Fremden- und Ausländerbeschäftigungsrecht nicht aus, um Gesetzesumgehungen und damit illegale Beschäftigung in den genannten Branchen hintanzuhalten.

5. Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt

trotz Übergangsfristen zusätzliche Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedsländer Die Übergangsbestimmungen bedeuten, wie schon ausgeführt, sehr wohl eine Mehrbelastung des inländischen Arbeitsmarktes. Eine vorsichtige Schätzung kommt zu folgenden Ergebnissen: Rund 35.000 Staatsangehörige der Beitrittsländer werden sich bereits zum Beitrittszeitpunkt frei auf dem österreichischen Arbeitsmarkt bewegen dürfen. Sie sind – Stand März 2003 – am 1. Mai 2004 mindestens 12 Monate ununterbrochen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt nach den Regulierungen des Fremdengesetzes und des Ausländerbeschäftigungsgesetzes zugelassen. Ihre Ehepartner und Kinder – geschätzte zusätzliche 12.000 Personen – erhalten ebenfalls freien Zugang zum Arbeitsmarkt.

Weiters ist davon auszugehen, dass während der Übergangsfrist bis 2006 weitere rund 35.000 Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern freien Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt erhalten. Sie werden in dieser Zeit ebenfalls eine

ununterbrochene Zulassung zum österreichischen Arbeitsmarkt nach mindestens 12 Monaten haben und ab dem 13. Monat ihres Aufenthaltes (bei Familienangehörigen nach dem 18. Monat ihres Aufenthaltes) Freizügigkeit genießen. Maßgeblich für die Arbeitsmarktsituation wird sein, ob im Rahmen der Kontingente neue Beschäftigungsbewilligungen ausgestellt werden oder das Kontingent gekürzt wird.

Neben dieser im Beitrittsvertrag festgeschriebenen Liberalisierung für bestimmte Personenkreise besteht die politische Verpflichtung der sukzessiven Arbeitsmarktöffnung. Damit wird eine nicht unbedeutende Liberalisierung der derzeitigen Zugangsregulierungen vorgenommen werden. Die Bundesregierung hat in ihrem Regierungsübereinkommen Beschäftigungs- und Praktikantenabkommen festgeschrieben. Legt man den Bevölkerungsschlüssel im Grenzgängerabkommen bzw. Praktikantenabkommen mit Ungarn auf Polen, Tschechien, Slowenien und die Slowakei um, bedeutet dies weitere 11.500 zusätzliche Arbeitskräfte für den österreichischen Arbeitsmarkt. In dieser Dimension werden sich die von der Bundesregierung angestrebten Beschäftigungsabkommen bewegen müssen, sodass aus dem Titel „Arbeitsmarktabkommen mit den Beitrittsländern“ mit weiteren zusätzlichen 23.000 Arbeitskräften aus den Beitrittsländern in Österreich zu rechnen ist.

*... auch aus
neuen
Beschäftigungs-
abkommen*

Aus diesen Schätzungen ergibt sich eine Zahl von rund 70.000 Personen, die bis 2006 zusätzlich auf den Arbeitsmarkt kommen, unabhängig von der jeweiligen Situation. Ein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit ist zu befürchten.

6. Problemanalyse des österreichischen Arbeitsmarktes

Stellt man sich die grundsätzliche Frage, ob die Verhandlungsergebnisse Auswirkungen auf die österreichischen ArbeitnehmerInnen haben, so ist diese eindeutig mit Ja zu beantworten. Dafür sprechen folgende Überlegungen:

*am Vorabend
der Erweiterung
ist die
Arbeitsmarkt-
lage trist*

Die Erweiterung der Union, die Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und ihre „flexible“ Nutzung durch die Bundesregierung in Form des Abschlusses von Beschäftigungs-, Grenzgänger- und Praktikantenabkommen mit den angrenzenden Beitrittsländern inkl. Polen erfolgen zeitgleich mit einer mittelfristig mehr als schwierigen Arbeitsmarktlage:

- Seit Mai 2001 steigt die Arbeitslosigkeit kontinuierlich;
- seit Ende 2001 sinkt die aktive Beschäftigung kontinuierlich;
- Vollzeitarbeit wird seltener, Teilzeitjobs nehmen zu;
- die österreichische Wirtschaft stagniert das dritte Jahr in Folge;
- auch wenn die jüngsten Konjunkturprognosen eine Wirtschaftsbelebung in Aussicht stellen, wird diese nicht beschäftigungswirksam.⁸ Damit ist mit einer stärkeren Belebung der Nachfrage nach Arbeitskräften vor 2006 nicht zu rechnen;
- in Österreich wurde 2002/03 der historische Höchststand der Arbeitslosigkeit mit rund 300.000–320.000 Arbeitssuchenden erreicht; im Jahresdurchschnitt haben 281.000 Personen Arbeit gesucht;
- aus der demografischen Entwicklung in Österreich resultiert ein Wachstum des Arbeitskräfteangebotes um bis zu 30.000 Personen bis 2009;
- die Pensionsreformen 2000 und 2003 werden den Arbeitsmarkt nachhaltig belasten. Mit bis zu 150.000 zusätzlichen Erwerbspersonen bis 2009 ist alleine aufgrund der Pensionsreform 2003 zu rechnen. Davon werden nach Schätzungen des AMS rund 50 % arbeitslos sein;
- insbesondere ist – wie etwa aus dem Frächtergewerbe bereits bekannt – mit massiven Missbräuchen, besonders mit Lohndumping der bilateralen Beschäftigungs- und Praktikantenabkommen zu rechnen.
- Zusätzliches Arbeitskräfteangebot und dadurch ausgelöste Arbeitslosigkeit ist vor allem in den grenznahen Regionen und insbesondere Ballungsräumen zu erwarten.

7. Handlungserfordernisse

Schon die Bewältigung der Arbeitsmarktwirkungen der Übergangsregelungen und erst recht die Bewältigung der vollen ArbeitnehmerInnen-Freizügigkeit erfordert eine Vielzahl von Maßnahmen der Bundes- und Landespolitik:

*proaktive und
begleitende
Maßnahmen
muss die
Regierung
setzen*

- Umsetzung einer aktiven, beschäftigungsorientierten Wirtschafts-, Infrastruktur- und Budgetpolitik zur Schaffung neuer Arbeitsplätze.
- Erhöhung der Quantität und Qualität der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit der Bedingung einer deutlichen Erhöhung der dafür zur Verfügung gestellten Geldmittel (mindestens • 250 Mio. pro Jahr).
- Gezielte grenzüberschreitend angelegte Regionalentwicklungspolitik in den Grenzregionen und grenznahen Ballungsräumen Österreichs und der Beitrittsländer inklusive einer Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur.
- Nutzung bereits bestehender und sich neu entwickelnder grenzüberschreitender „Wirtschafts-Cluster“, also Unternehmensverbände entlang von Wertschöpfungsketten (z. B. „Automotiv-Cluster“ in Westungarn, Südslowakei, Südböhmen, Oberösterreichischer, Wiener und Grazer Zentralraum).
- Gezielte und sich ständig verfestigende Vernetzung der öffentlichen Arbeitsmarkteinrichtungen in Österreich und den Beitrittsländern (von der gemeinsamen Arbeitsmarktbeobachtung über grenzüberschreitend geplante Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bis hin zu grenzüberschreitenden Vermittlungsmaßnahmen z. B. im Rahmen der o. a. „Wirtschafts-Cluster“).
- Wirkungsvolle Maßnahmen zur Bekämpfung organisierter illegaler Beschäftigung gerade im Hinblick auf die Effektuierung der Ausnahmebestimmungen für Österreich bei der Dienstleistungsfreiheit.

- Unterstützung der Gewerkschaften beim Aufbau grenzüberschreitender Informationsstrukturen sowie beim Aufbau eines grenzüberschreitenden gewerkschaftlichen Rechtsschutzes für ArbeitnehmerInnen bei arbeitsrechtlichen Auseinandersetzungen.
- Neue Beschäftigungsabkommen erst nach effektiven Maßnahmen zur Entlastung des Arbeitsmarktes: Der Abschluss von solchen Abkommen mit den osteuropäischen Nachbarländern darf erst dann erfolgen, wenn die Regierung erfolgreiche Maßnahmen festgesetzt hat, die den Arbeitsmarkt nachweislich entlasten, und der österreichische Arbeitsmarkt zusätzliche Arbeitskräfte aus dem Ausland aufnehmen kann. Darüber hinaus sind klare und wirksame Vorkehrungen gegen den missbräuchlichen Einsatz von Grenzgängern und Praktikanten zu treffen.

Im Kern sollten diese Arbeitsmarktabkommen auf eine Unterstützung der oben angeführten grenzüberschreitenden Regionalentwicklungspolitik beschränkt werden – im Sinne einer tatsächlichen Vorbereitung integrierter regionaler Arbeitsmärkte entlang Österreichs Grenzen zu den Beitrittsländern. Eine bloße Erhöhung des ohnehin die Nachfrage bei weitem übersteigenden Arbeitskräfteangebots wäre während der Laufzeit der Übergangsfristen sozial- und arbeitsmarktpolitisch nicht zu rechtfertigen.

- Kein freier Arbeitsmarktzutritt für Grenzgänger nach 12 Monaten; die „automatisch“ wirkenden Zulassungsregeln während der Übergangsfrist dürfen auch nicht für Saisoniers gelten, die ja nunmehr einer Beschäftigung bis 12 Monaten nachgehen können.

Anmerkungen:

- 1 Siehe hierzu: Mitteilung der Kommission – Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM (2003) 34 endg., 2003
- 2 Siehe hierzu: Beschäftigung und Arbeitsmarkt in den Ländern Mitteleuropas (Seite 6 ff), 1/2003 EUROSTAT, ISSN 1563–2105
- 3 Siehe hierzu: Beer E., et al., Die Erweiterung der Europäischen Union mit 1. Mai 2004: Was wird sich für uns ändern? Kommentar zum Beitrittsvertrag aus Sicht der österreichischen ArbeitnehmerInnen, Wien 2003
- 4 Die vier Freiheiten des Binnenmarktes sind: Arbeitnehmerfreizügigkeit, Dienstleistungs-, Waren- und Kapitalverkehrsfreiheit.
- 5 Der freie Personenverkehr, eine der vier „Freiheiten“, besteht aus zwei Aspekten, der Freizügigkeit der Arbeitskräfte und der Niederlassungsfreiheit. Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte besagt, dass unselbstständig Beschäftigte ihren Arbeitsplatz frei in der Europäischen Union wählen können.
- 6 Ab dem dritten Jahr nach dem Beitritt gilt die geringere Aufenthaltsdauer von 12 Monaten für den Zugang zum Arbeitsmarkt.
- 7 Diese sind taxativ aufgezählt: Erbringung von gärtnerischen Dienstleistungen; Be- und Verarbeitung von Natursteinen; Herstellung von Stahl- und Leichtmetallkonstruktionen; Baugewerbe einschließlich verwandter Wirtschaftszweige; Schutzdienste; Reinigungsgewerbe; Hauskrankenpflege und Sozialwesen.
- 8 Erst ein rund 2,25%iges Wirtschaftswachstum wird erfahrungsgemäß beschäftigungswirksam (Berechnung des WIFO).

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at