

Arbeitsmarktregulierung – ein Instrument der Konfliktvermeidung

Kienzl, Heinz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kienzl, H. (2008). Arbeitsmarktregulierung – ein Instrument der Konfliktvermeidung. *SWS-Rundschau*, 48(3), 362-370.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-233371>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kommentar

Arbeitsmarktregulierung – ein Instrument der Konfliktvermeidung

Heinz Kienzl (Wien)

1. Einleitung

Am Ende des Zweiten Weltkriegs lebten in Österreich rund sieben Millionen Menschen. Heute hat Österreich etwa 8,3 Millionen Einwohner. Der Zuwachs kam nicht dadurch zustande, dass sich die alteingesessenen Österreicher stark vermehrt hätten – es war die Zuwanderung aus vielen Ländern. Die Menschen kamen aus unterschiedlichen Motiven und in unterschiedlichen Schüben nach Österreich.

Dass der österreichische Arbeitsmarkt diesen Zuzug relativ krisenfrei bewältigen konnte, ist zwei Faktoren zu verdanken: Unter Mitwirkung der Gewerkschaftsbewegung wurden einerseits Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum verwirklicht und andererseits der Arbeitsmarkt reguliert. So wurden Konflikte vermieden, wie es sie in anderen europäischen Ländern in den letzten Jahren gab.

2. Gastarbeiter und Arbeitsmarktregulierung in den fünfziger und sechziger Jahren

Von den mehr als 8,332.000 Millionen Einwohnern Österreichs sind zu Jahresbeginn 2008 1,265.000 im Ausland geboren, haben also einen Migrationshintergrund (Statistik Austria 2008b) – dieses Wort, hässlich, aber praktisch, verweist auf gewaltige Wanderungs- und Fluchtbewegungen nach dem Zweiten Weltkrieg.

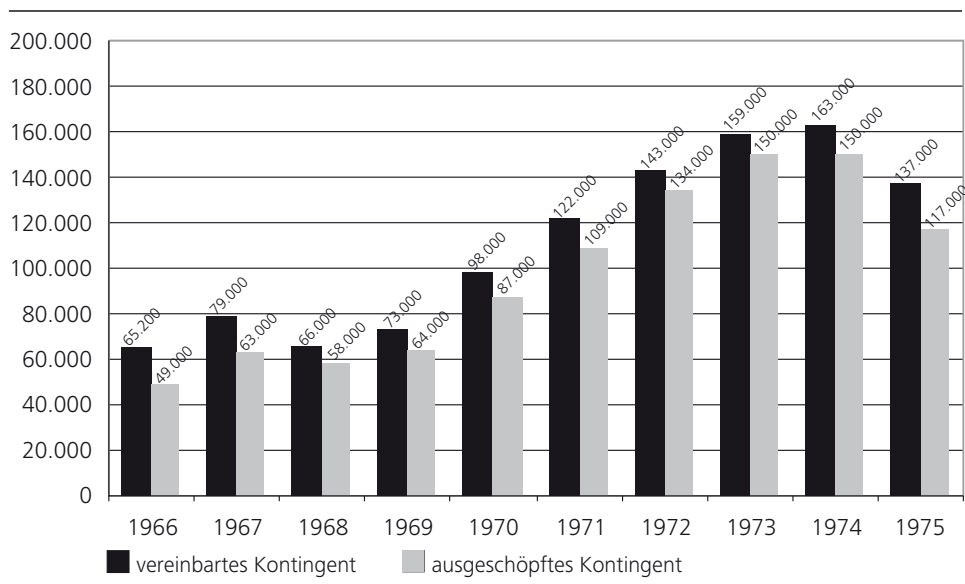
Ein Österreicher des 21. Jh. wird sich schwer vorstellen können, dass in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts mehr als 120.000 Österreicher als Gastarbeiter in verschiedenen Ländern Europas, vor allem in der Schweiz, Arbeit suchen mussten. Darüber hinaus gab es bis in die siebziger Jahre eine Abwanderung von teilweise sogar hochqualifizierten Fachkräften. Für die Schweiz war die Aufnahme von Gastarbeitern noch in den fünfziger Jahren, wie mir Bundesrat Professor Weber darlegte, auch ein Instrument der Inflationsbekämpfung. Die Knappheit an Arbeitskräften hätte zu einer Lohndrift (Abweichung der Ist-Löhne von den Kollektivvertragslöhnen) und damit zu stärkerem Inflationsdruck geführt, und den wollte man unter allen Umständen abweh-

ren. Die Schweiz war ja auch in der Lage, sofort mit vollen Kapazitäten zu produzieren, sobald Rohstoffe und Arbeitskräfte zur Verfügung standen. Und hier sprangen die Österreicher mit Hilfsarbeitern und Facharbeitern ein.

Allerdings drehte sich das Rad der Entwicklung sehr schnell und noch in den sechziger Jahren, nämlich schon Ende 1961, begann die österreichische Wirtschaft, Gastarbeiter, vor allem aus der Türkei, anzuwerben. Grundlage dieser Arbeitsmarktpolitik war das Raab-Olah-Abkommen 1962, das dem Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) ein Mitspracherecht bei der Anwerbung von Gastarbeitern einräumte (siehe dazu den Text des Abkommens in: ÖGB 1962, I64–65). Es mussten jährlich Kontingente vereinbart werden, wobei auch auf die Qualifikationen geachtet wurde. Die »Gastarbeiterpolitik«, wenn man dies so nennen darf, begann im Rahmen der Sozialpartnerschaft zwischen der Bundeswirtschaftskammer und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die von Mitte der sechziger Jahre bis 1974 tendenziell steigenden Arbeitskraftkontingente.

Abbildung 1: Ausländerbeschäftigungskontingente in Österreich 1966 bis 1975
(absolute Zahlen)



Quelle: ÖGB (1967–1976) (ÖGB-Tätigkeitsberichte 1966–1975)

Der ÖGB war in zweierlei Hinsicht an der Arbeitsmarktpolitik der sechziger Jahre beteiligt: Einerseits konnte er in das Abkommen Schutzmaßnahmen für die zunächst noch »Fremdarbeiter«, später »Gastarbeiter« genannten türkischen Arbeitskräfte einbringen – wobei schon der Begriff »Fremdarbeiter« zeigt, dass doch eine sehr problematische Einstellung gegenüber diesen Arbeitskräften bestand. Andererseits wurden die Kontingente vom Generalsekretariat des ÖGB verhandelt, und zwar im Einvernehmen mit den einzelnen Fachgewerkschaften – ab 1975 waren ausschließlich diese dafür zuständig.

Die Gastarbeiter aus der Türkei wurden von einem Büro in Istanbul rekrutiert, wobei sich der Anwerbebereich bis in die fernerer Teile von Anatolien erstreckte. Beschäftigt wurden die Gastarbeiter in ganz Österreich vom Burgenland bis nach Vorarlberg. Insgesamt gab es 1973, am Höhepunkt dieser Anwerbung 226.000 türkische Staatsangehörige in Österreich (Gassner 1998), von ihnen waren ungefähr 40 Prozent Kurden (Information von Marc Bittner, Paul Lazarsfeld-Gesellschaft für Sozialforschung). Sie alle kamen mit ihren persönlichen und kulturellen Problemen. Später kam ja das Wort auf: »Wir haben Arbeitskräfte angeworben und Menschen sind gekommen!« – Menschen mit ihren Bedürfnissen, ihren Problemen und vor allem mit ihrer oft nicht vorhandenen Fähigkeit, sich in Österreich zu integrieren oder sich vollständig zu assimilieren.

Die Frage »Integration oder Assimilation?« verweist auf ein altes österreichisches Problem: Dass in der Vergangenheit in einem sehr hohen Maß Zuwanderer assimiliert wurden, beweisen etwa Namen von Abgeordneten in Gemeinderäten, Landtagen oder im Nationalrat.

Einen etwas anderen Charakter hatte die Zuwanderungswelle der sechziger Jahre aus Jugoslawien. Der jugoslawische Arbeitsmarkt konnte mit den Arbeitssuchenden nicht zu Rande kommen, es gab einen Arbeitskräfteüberschuss, die jugoslawische Wirtschaft wuchs trotz aller Anstrengungen und Planungsversuche nicht in dem Ausmaß, dass das jugoslawische Arbeitskräftepotenzial im Inland ausgeschöpft werden konnte. Die jugoslawische Regierung öffnete daher etwa um 1960 klugerweise das Ventil Auswanderung. Jugoslawische Arbeitnehmer versuchten mehrheitlich, ihren Verbleib in Österreich kurzfristig zu gestalten, aber es blieben auch viele. Vor allem für Serben war Österreich ein beliebtes Ziel- und, wenn das so man sagen kann, auch Verbleibeland. Da Serben unserem Kulturkreis eher nahe standen als Türken, konnten sie sich meist verhältnismäßig rasch und gut integrieren. Es kamen auch Bosnier und Kroaten, die oft daran dachten, dass ihre Familien einmal in Österreich-Ungarn gelebt hatten, und für die diese bemerkenswerte Verbindung auch eine Rolle spielte. Da Slowenien einen raschen wirtschaftlichen Aufschwung schaffte, kamen eher wenige Slowenen nach Österreich.

In der Regel wollten manche türkische und jugoslawische Gastarbeiter ursprünglich und eigentlich nicht nach Österreich einwandern und sich hier eine neue Heimat suchen (Information des Gastarbeiter-Referats des ÖGB), aber wie das Leben so spielt: Die einen überlegten sich, im Laufe ihres Lebens wieder in die alte Heimat zurückzukehren, andere wollten nur ein halbes Jahr in Österreich bleiben, lebten dann aber länger hier, heirateten auch und blieben endgültig in der neuen Heimat. Und bei manchen war es wohl so, dass sie froh waren, in Österreich eine endgültige Heimstatt zu haben oder wiederzufinden, als Anfang der neunziger Jahre der Krieg am Balkan ausbrach.

3. Flüchtlinge in den fünfziger und sechziger Jahren

Auf anderen Wegen und mit ganz anderen Motiven gelangten nach der Revolution in Ungarn 1956 und nach der Niederschlagung des Prager Frühlings 1968 ungarische und

tschechoslowakische Flüchtlinge nach Österreich, zum Teil, um hier bessere Zeiten abzuwarten, was vielen auch gelang. Viele kamen mit der Absicht, nach Dänemark, Kanada oder in die USA weiter zu wandern und sich dort eine neue Existenz zu schaffen. Von den 180.000 Ungarn, die 1956 nach Österreich flüchteten, blieben 70.000 im Land, von den 162.000 Tschechen und Slowaken, die nach Österreich kamen, aber nur etwa 2.000, der Rest wanderte weiter (schriftliche Mitteilung von Gudrun Biffel, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung/ WIFO). Die Flüchtlinge wurden nicht nach Kontingenten zugelassen, sondern ohne Kontingentierung in den Arbeitsmarkt eingebaut.

4. Bewertung der Arbeitsmarktregulierung in den sechziger Jahren

Jedenfalls war die Einschaltung des Gewerkschaftsbundes in die Gastarbeiter- und Flüchtlingspolitik – hier besonders für die ungarischen Zuwanderer – summa summarum positiv. Es wurde darauf geachtet, dass weder eine Störung des Arbeitsmarktes noch ein nennenswerter Lohndruck durch billige Arbeitskräfte eintraten, und es wurde auch dafür gesorgt, dass Gastarbeiter in jenen Betrieben, in denen sie Betriebsräte vorfanden, gewerkschaftlich betreut werden konnten. Der ÖGB errichtete ein Gastarbeiter-Referat, in dem Gastarbeiter beraten wurden. Falls notwendig, wurde ihnen auch geholfen, zu ihrem Recht zu kommen, wenn es ihnen verheimlicht oder verweigert wurde.

Es kann wohl kaum bezweifelt werden, dass die österreichische Wirtschaft aus der Arbeit der Gastarbeiter großen Nutzen gezogen hat und dass die Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts (zwischen 2,4 Prozent 1962 und 7,1 Prozent 1970) (Statistik Austria 2008a) auch auf die regulierte Integration von Gastarbeitern in den Arbeitsmarkt zurückzuführen sind. Die Arbeitsmarktregulierung trug in Österreich in den sechziger Jahren insofern zu einer Konfliktvermeidung bei, als die sorgfältig geplante Zuwanderung verhinderte, dass viele Zuwanderer – so wie etwa heute in Spanien – arbeitslos blieben.

5. Das Ende des Ostblocks, der Zerfall Jugoslawiens und die neuen Perspektiven für den Arbeitsmarkt

Eine völlig neue Perspektive für die österreichische Arbeitsmarktpolitik eröffnete sich im *annus mirabilis* 1989/1990, im Jahr des Zusammenbruchs des Ostblocks. Bis dahin war ja eine reguläre Auswanderung von Tschechen, Slowaken, Ungarn und Polen so gut wie unmöglich gewesen, es sei denn als Flucht – aber auf einmal war die Grenze nach Österreich geöffnet. Wie oft boshaft angemerkt worden ist, haben wir die Menschen aus Ostmitteleuropa nach Europa bzw. in die Europäische Union zu führen versprochen, aber dann die Türen nach Österreich bereits in den neunziger Jahren zugemacht. Doch der Zynismus ist teilweise unangebracht, denn wie sich heute immer deutlicher herausstellt, war die Kontrolle des österreichischen (bzw. auch des deutschen) Arbeitsmarktes für beide Seiten vorteilhaft, wie später noch ausgeführt

wird. Mit dem Zusammenbruch des Ostblocks ergaben sich auch für Österreich neue politische und wirtschaftliche Perspektiven, nämlich der Beitritt zur Europäischen Union im Jahr 1995.

In den neunziger Jahren führte der Zerfall Jugoslawiens zu einem schrecklichen Bürgerkrieg. Vor allem aus dem umkämpften Bosnien und Herzegowina kamen 95.000 Kriegsflüchtlinge, zum Teil auch Vertriebene nach Österreich, und 60.000 ließen sich dauerhaft nieder (schriftliche Mitteilung von Gudrun Biffel, WIFO). Und somit gab es nun neben den türkischen Moslems in größerem Ausmaß auch Moslems aus Bosnien und sowie dem Kosovo, die freilich außer der Religion wenig gemeinsam hatten.

Nach dem Zusammenbruch des Ostblocks und dem Zerfall Jugoslawiens waren unter den 1,265.000 Österreichern mit Migrationshintergrund Anfang 2008 u. a. Personen aus folgenden Nationen vertreten.

Tabelle 1: Österreichische Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Geburtsland (1. 1. 2008) (Auswahl, absolute Zahlen)

Geburtsland	Anzahl
Serbien und Montenegro	190.000
Deutschland	182.000
Türkei	156.000
Bosnien und Herzegowina	133.000
Polen	57.000
Rumänien	54.000
Tschechische Republik	51.000
Kroatien	36.000
Ungarn	36.000
Slowakei	21.000
Mazedonien	17.000
Slowenien	16.000
Bulgarien	12.000

Quelle: Statistik Austria (2008b)

6. Die EU und der Arbeitsmarkt

Im Jänner 1989 setzte die EU-Kommission unter Kommissionspräsident Jacques Delors die vier Freiheiten des Wirtschaftsverkehrs in der Europäischen Union durch: Diese betrafen Kapitalverkehr, Warenverkehr, Transport sowie den Dienstleistungs- und Personenverkehr, auch im Hinblick auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Es war dies ein gewaltiger Schritt in der Europäischen Union, um eine tatsächliche wirtschaftliche Einheit zu erreichen. Mit dem EU-Beitritt Österreichs ergab sich daraus freilich auch das Problem der Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes, wenngleich diese in mehreren Schritten erfolgen sollte. Bürger von Mitgliedsstaaten der Europäischen

Union hatten nun grundsätzlich das Recht der freien Arbeitsaufnahme in jedem anderen Mitgliedsland. Für zahlreiche österreichische Arbeiter und Angestellte im EU-Raum war dies eine sehr große Erleichterung. Sie mussten sich nicht immer wieder um Arbeitsbewilligungen anstellen, was in manchen Staaten eine gar nicht so kleine Anzahl betraf – so gab es in Deutschland im Jahr 1995 etwa 70.000 österreichische Arbeitnehmer (schriftliche Mitteilung von Gudrun Biffel, WIFO).

In den neunziger Jahren eröffnete sich auch für die dem Sowjetblock Entkommenen die Perspektive eines Beitritts zur Europäischen Union. Für Österreich war es nach der EU-Osterweiterung 2004 und 2007 notwendig, sich mit dem Problem der Zuwanderung einer unbestimmten Anzahl von Ausländern zu befassen, vor allem von Arbeitssuchenden aus Tschechien, Ungarn, der Slowakei und Polen – kaum betroffen waren das Baltikum und bis heute vergleichsweise weniger Rumänien und Bulgarien. Auch das Problem slowenischer Arbeitskräfte bereitete uns keine Sorgen, denn Slowenien schaffte es nicht nur als erster unter den zwölf neuen EU-Mitgliedsstaaten, ein Niveau des Bruttosozialprodukts zu erreichen, das dem der ärmeren bisherigen Mitglieder (Portugal und Griechenland) entsprach, sondern konnte sich auch bald der Europäischen Währungsunion annähern und schließlich 2007 den Euro einführen.

Zu den Folgen der Öffnung des gesamteuropäischen Arbeitsmarktes gab es zahlreiche Schätzungen. Sie lagen anfangs zwischen 4 und 6 Millionen Auswanderern beziehungsweise Arbeitssuchenden, wobei man glaubte, dass 80 Prozent nach Deutschland und Österreich gehen würden (Bittner/ Hudler 2004, 6). Da Arbeitslosigkeit ein starkes Motiv für die Suche nach einem Arbeitsplatz ist, wurden auch diese Größenordnungen untersucht und dabei beachtet, dass jüngere Arbeitskräfte sich eher zu einer Arbeitssuche im Ausland entschließen würden. 2005, im ersten Jahr nach dem EU-Beitritt, waren die Arbeitslosenraten in den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten durchwegs hoch: In Tschechien gab es insgesamt 8 Prozent Arbeitslose, unter den Jüngeren (15 bis 24 Jahre) allerdings 19 Prozent. In Ungarn erreichte die Arbeitslosigkeit insgesamt 7,2 Prozent, bei den Jungen 19,4 Prozent. Polen verzeichnete sogar eine Arbeitslosigkeit von 18 Prozent, unter den Jungen von 37 Prozent, und in der Slowakei sah es mit Arbeitslosenraten von 16,3 Prozent und von 30 Prozent unter den 15- bis 24-Jährigen nicht besser aus (World Bank 2007, 30–38). Frühe Schätzungen zum migrationswilligen Arbeitskräftepotenzial in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) ergaben, dass im ersten Jahr nach Öffnung des Arbeitsmarktes 1 bis 3 Prozent der Erwerbstätigen, 335.000 Frauen und Männer, im deutschsprachigen Raum Arbeit suchen und davon 40.000 nach Österreich kommen würden (Brücker et al. 2000, zit. in: Bittner/ Hudler 2004, 13).

In Österreich sträubten sich verständlicherweise die Arbeitnehmerorganisationen gegen die rasche Öffnung des Arbeitsmarktes, die schrittweise Öffnung musste aber erst in der Europäischen Union durchgesetzt werden. Erleichtert wurden unsere Bestrebungen durch gleichgerichtete Tendenzen in Deutschland, denn auch Deutschland wollte seinen Arbeitsmarkt nur schrittweise deregulieren. So kam es zum Ergebnis, dass zwar bis 2006 die Freizügigkeit von Arbeitnehmern in der Europäischen Union ausgesetzt war, Mitgliedsstaaten aber ihren Arbeitsmarkt für MOEL-Angehörige

aufgrund nationaler Maßnahmen öffnen konnten. 2009 soll der Arbeitsmarkt geöffnet werden, es sei denn, die Mitgliedsländer haben vorher nationale Beschränkungen des Arbeitsmarktzugangs beschlossen und bei der Europäischen Kommission mit einer entsprechenden Begründung beantragt. Eine dritte Stufe – nationale Beschränkungen für weitere zwei Jahre – ist für 2011 ins Auge gefasst, danach wird jedoch die Regulierung des Arbeitsmarktes im Hinblick auf Zuwanderung aus den mittel- und osteuropäischen Ländern endgültig Geschichte sein (Übergangsfristen der Dienstleistungsfreiheit und der Arbeitnehmerfreizügigkeit, zit. in: WKO 2008). Alle diese Schritte, genauer die Unterlassung von Schritten zur Öffnung des Arbeitsmarktes, mussten bzw. müssen vom österreichischen Arbeitsministerium gegenüber der EU-Kommission sachlich begründet werden.

In unseren Nachbarstaaten, insbesondere in der Slowakei und in Ungarn, war die Enttäuschung über die weiterhin bestehende Regulierung des Arbeitsmarktes groß: Man sprach von Diskriminierung, von einer Festung Europa, und es bedurfte schon einiger Überzeugungsarbeit, in die auch die Gewerkschaften einbezogen waren, um dauerhafte Verstimmungen zu vermeiden.

Ein Blick auf die Entwicklung in Großbritannien und Schweden zeigt, was die Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes möglicherweise bedeutet hätte. Da Großbritannien den Arbeitsmarkt, wie übrigens auch Schweden und Irland, sofort nach dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder geöffnet hatte, kam es vor allem zu einem starken Zuwanderungsschub von Polen. Insgesamt wanderten bis Ende 2007 458.000 Polen nach Großbritannien aus, um dort zumindest vorübergehend tätig zu sein (Pollard et al. 2008, 21). Tatsächlich blieben viele nur vorübergehend: Etwa 70 Prozent der Polen, die in Großbritannien Arbeit gesucht und gefunden hatten, kehrten wieder zurück, nicht zuletzt, weil Polen aufgrund des Wirtschaftsaufschwungs selbst Arbeitskräfte benötigte (World Bank 2006, 6). Wenn man aus dem britischen Beispiel einen Schluss ziehen will, so darf nicht übersehen werden, dass Gründe für die Arbeitsmigration nicht nur Arbeitslosigkeit und geringe Einkommen sind. Viele junge Polen hatten auch ein Interesse, die Welt kennen zu lernen. Man konnte Englisch lernen, Erfahrungen machen, und sicherlich war und ist manche Zuwanderung nach Österreich mit ähnlichen Motiven erklärbar.

7. Die andere Seite der Arbeitsmarktöffnung

Heute wird eher als noch vor einigen Jahren erkannt, was die Öffnung des österreichischen und deutschen Arbeitsmarktes schon im Jahr 2004 für unsere Nachbarstaaten beziehungsweise für deren Wirtschaft bedeutet hätte: Nicht nur Gutes – so sehr man Verständnis dafür aufbringen kann, dass Arbeitskräfte als Arbeitnehmer im Ausland gerne ein höheres Einkommen erzielen wollen, müssen nämlich auch die Probleme der heimischen Wirtschaft berücksichtigt werden.

Als Beispiel mag das Problem der Altenpflege dienen. Österreich hatte (und hat) einen großen Bedarf an Pflegekräften, während es in der Slowakei und in Tschechien Krankenschwestern gab (und gibt), die bereit waren (und sind), in Österreich Pflege-

dienste zu leisten. Das organisatorische Problem konnten sie selbst lösen, und in einem Monat oft so viel zu verdienen wie in einem halben Jahr in der Heimat war eine feine Sache. Es entstand ein überwiegend informeller Arbeitsmarkt, mit dem Ergebnis, dass es in Tschechien und der Slowakei zu einem Mangel an Krankenschwestern und Pflegepersonal kam. Während in Österreich einige Probleme gelöst wurden, wurden in Tschechien und der Slowakei viel gravierendere geschaffen. Allerdings steigt das Lohnniveau in diesen beiden Ländern, so dass österreichische Pflegevereine vor einem Ausbleiben ostmitteleuropäischen Pflegepersonals warnen (Der Standard, 18. 7. 2008).

Hätte nur Österreich allein seinen Arbeitsmarkt für Arbeitskräfte aus Tschechien, Polen, Ungarn und der Slowakei geöffnet, hätte dies sicherlich keine dramatischen Folgen für die Wirtschaft der Auswanderungsländer gehabt. Allerdings wären in Österreich weit schwerwiegendere Folgen aufgetreten, und zwar zu einem Zeitpunkt (2005/ 2006), als die österreichische Wirtschaft in keiner besonders guten Verfassung war. Hätte aber auch Deutschland den Arbeitsmarkt geöffnet – Deutschland hatte sich 2005/ 2006 schon von einer langen Wirtschaftsflaute erholt und konnte Arbeitskräfte sicherlich brauchen –, so wäre daraus ein gefährlicher Wettbewerb um knappe Arbeitskräfte entstanden. Dabei kamen für Deutschland ja nicht nur Polen und Tschechien, sondern auch Litauen für die Zuwanderung von Arbeitskräften in Frage – Menschen, die diese Länder dringend für ihre eigene Wirtschaft benötigten.

Welche Folgen hätte eine schrankenlose Öffnung des deutschen und österreichischen Arbeitsmarktes gehabt? Zunächst wäre es in den mittel- und osteuropäischen Ländern zu einer Lohndrift gekommen: Die tschechischen, ungarischen und slowakischen Firmen hätten mit höheren Löhnen versuchen müssen, vor allem Schlüsselkräfte an ihren Arbeitsplätzen zu halten – erfahrungsgemäß wollen die anderen Arbeitnehmer nachziehen, wenn man Schlüsselkräfte finanziell besser stellt.

Die Abwanderung von Schlüsselkräften hätte den wirtschaftlichen Aufbau unserer Nachbarstaaten massiv behindert und die Lohndrift unvermeidlicherweise auch Auswirkungen auf die Geldwertstabilität gehabt. Dies hätte den ohnehin gefährlichen Inflationsdruck in den mittel- und osteuropäischen Ländern erhöht, zwar nicht in dramatischer, aber doch fühlbarer Weise. Das wiederum wäre für unsere Nachbarstaaten ein Hindernis gewesen, der Europäischen Währungsunion beizutreten und den Euro einzuführen. Das Beispiel Slowenien zeigt, dass dies nicht ohne Überwindung großer Schwierigkeiten erfolgen kann. Die Slowakei wird 2009 wie schon 2007 Slowenien den Euro einführen, was nur möglich ist, weil die Inflationsrate niedrig gehalten werden konnte.

Inzwischen haben auch Politiker und Journalisten in unseren mittel- und osteuropäischen Nachbarstaaten erkannt, dass die Regulierung des Arbeitsmarktes in Österreich, vor allem aber auch in Deutschland, von großer und positiver Bedeutung war: Sie leistete nämlich einen wesentlichen Beitrag dazu, dass die mittel- und osteuropäischen Länder mit ihren zugegebenermaßen schlechter bezahlten Arbeitskräften einen rascheren wirtschaftlichen Aufbau- und Aufholprozess gegenüber Westeuropa zustandebrachten.

8. Fazit

Es kann angenommen werden, dass die Regulierung des Arbeitsmarktes sowohl in der Vergangenheit als auch in der Gegenwart ein wesentliches Instrument zur Konfliktvermeidung gewesen ist bzw. sein kann. Die Regulierung hat aber auch gezeigt, dass klug eingesetzte dirigistische Maßnahmen zur Überwindung von Schwierigkeiten und krisenhaften Situationen nützlich sind.

Hoffentlich erkennt man in der Europäischen Union auch, dass das blinde Vertrauen auf den Marktmechanismus nicht der Weisheit letzter Schluss sein kann. Gerade die erfolgreiche Bewältigung von Arbeitsmarktproblemen in Deutschland und Österreich durch dirigistische Maßnahmen könnte einen kleinen Beitrag zur Überwindung der Marktgläubigkeit leisten. Österreich hat jedenfalls von der Arbeitsregulierung der sechziger Jahre bis zur kontrollierten Öffnung des Arbeitsmarktes nach der EU-Erweiterung profitiert.

Literatur

- Bittner, Marc/Hudler, Michaela (2004) *Labour-market Monitoring (LAMO) – Arbeitsmarkt-monitoring. Entwicklung, Anwendung und Validierung eines Monitoringinstruments zur regelmäßigen Beobachtung der Veränderungen am Arbeitsmarkt im Zuge der EU-Erweiterung. Bestandsaufnahme projektrelevanter Studien und Umfragen*. Forschungsbericht der Paul Lazarsfeld-Gesellschaft für Sozialforschung. Wien.
- Brücker, Herbert et al. (2000) *Study on the Impact of the EU-Enlargement on Employment and Labour Markets in the Member States*. Final Report. Part 1: Analysis. Brüssel.
- Gassner, Otto (1998) *Einführung. Anzahl der Gastarbeiter in Österreich*, verfügbar unter: <http://www.vobs.at/gassner/L2Min/G1Introduction.htm>, 11. 7. 2008.
- ÖGB (1962) *Tätigkeitsbericht 1961*. Wien.
- ÖGB (1967–1976) *Tätigkeitsberichte 1966–1975*. Wien.
- Pollard, Naomi et al. (2008) *Floodgates or Turnstiles? Post-EU Enlargement Migration Flows to (and from) the UK*. Institute of Public Policy Research. London.
- Statistik Austria (2008a) *Bruttoinlandsprodukt Österreich – Wachstum in % 1955–1984*. Informationsblatt. Wien.
- Statistik Austria (2008b) *Statistik des Bevölkerungsstandes. Bevölkerung am 1. 1. 2008 nach detailliertem Geburtsland und Bundesland, erstellt am 19. 5. 2008*. Wien.
- WKO (Wirtschaftskammer Österreich) (2008) *Übergangsfristen der Dienstleistungsfreiheit und der Arbeitnehmerfreizügigkeit*, verfügbar unter: http://portal.wko.at/wk/dok_detail_html.wk?AnglID=1&DocID=241251&StlID=129685, 11. 7. 2008.
- World Bank (2006) *World Bank EU8+2. Quarterly Economic Report. Part II. Special Topic. September 2006*. New York.
- World Bank (2007) *World Bank EU8+2. Regular Economic Report. Part II. Special Topic. September 2007*. New York.

Kontakt:
 Heinz Kienzl
 europa@europa-info.net