



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Der Umgang der österreichischen Bundesregierung(en) mit den Übergangsfristen in Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit

Verfasserin

Katharina Luger

Angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Oktober 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Dissertationsgebiet lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

BetreuerIn: Univ.Prof. Dr. Peter GERLICH

Diese Arbeit und damit mein Studium zu beenden, hat weit längere Zeit in Anspruch genommen, als ursprünglich geplant. Umso mehr danke ich all jenen, die die Entstehung dieser Diplomarbeit möglich gemacht haben, indem sie Vertrauen in mich und meine Fähigkeiten gezeigt haben.

Allen voran gilt mein Dank natürlich Univ.Prof. Dr. Gerlich, der sich bereit erklärt hat, als mein Diplomarbeitsbetreuer zu fungieren.

Ebenso möchte ich mich bei jenen GesprächspartnerInnen bedanken, die mir geduldig zugehört haben und mir wertvolle Hinweise auf Zusammenhänge oder nützliche Literatur gegeben haben.

Vor allem aber danke ich all jenen Familienmitgliedern, Freunden und ArbeitskollegInnen, die geduldigst auf die endgültige Fertigstellung gewartet, die mich motiviert und angetrieben haben und mir schließlich geholfen haben, die immer wieder auftretenden Durstrecken zu überwinden. Danke, dass ihr mich in dieser Zeit ertragen habt!

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1 Theoretische Erfassung des Untersuchungsgegenstandes.....	3
1.1 Das Politikwissenschaftliche Dreieck.....	3
1.2 Policy Analyse.....	4
1.2.1 Der Policy Cycle.....	6
1.2.2 Theorien der Entscheidungsfindung.....	10
1.3 Akteur, Struktur, Idee	12
2 Das Österreichische Politische System	15
2.1 Besonderheiten des Österreichischen Politischen Systems.....	16
2.2 Gesetzgebungsprozess.....	22
2.3 Ausgangsposition und Entwicklung über den Zeitablauf.....	24
2.3.1 Regierung(en)	24
2.3.2 Sozioökonomische Daten	28
2.3.3 Österreichs Einstellung zur EU.....	32
3 Das Erweiterungsverfahren der Europäischen Union	35
3.1 Fünfte Erweiterungsrunde – Einführung von Übergangsfristen	36
3.1.1 Wirtschaftliche Angleichung.....	38
3.1.2 Die vier Freizügigkeiten des Binnenmarktes.....	40
3.1.3 Die Übergangsfristen in Bezug auf die Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen	41
3.2 Österreichische Rolle während der Beitrittsverhandlungen.....	45
4 Die Übergangsfristen als Teilbereich der Sozialpolitik?	50
4.1 Arbeitsmarktpolitik als Teilbereich der Sozialpolitik.....	50
4.1.1 Aufgabe und gesetzlicher Rahmen der Arbeitsmarktpolitik.....	51
4.1.2 Beschränkungen des Politikfeldes Arbeitsmarktpolitik	54
4.2 Sozialpolitik auf europäischer Ebene.....	55
5 Relevante Österreichische Akteure im Politikfeld	58
5.1 Bundesregierung.....	58
5.1.1 MinisterInnen	59
5.2 Verwaltung.....	60
5.2.1 „Ministerialbürokratie“	60
5.2.2 AMS.....	61

5.2.3	KIAB.....	62
5.3	Parlament (im speziellen NR)	63
5.3.1	Abgeordnete und Parlamentsklubs	63
5.3.2	Ausschüsse.....	64
5.4	Parteien.....	65
5.5	Verbände.....	66
5.5.1	Sozialpartnerorganisationen (AK, ÖGB, WKÖ, LWK)	66
5.5.2	Industriellenvereinigung	71
5.5.3	Andere Vereine, Verbände oder Interessengruppen	71
6	Positionen als Basis von Politikformulierung	73
6.1	Position der Bundesregierung über den Zeitverlauf	73
6.1.1	Regierung Klima, SPÖ-ÖVP-Koalition, 1997-2000.....	74
6.1.2	Regierung Schüssel I, ÖVP-FPÖ-Koalition, 2000-2003	75
6.1.3	Regierung Schüssel II, ÖVP-FPÖ(BZÖ)-Koalition, 2003-2007	76
6.1.4	Regierung Gusenbauer, SPÖ-ÖVP-Koalition, 2007-2008.....	78
6.1.5	Regierung Faymann, SPÖ-ÖVP-Koalition, 2008-.....	80
6.2	Positionen der Verbände	81
6.2.1	Arbeitnehmerorganisationen	81
6.2.2	Arbeitgeberorganisationen	85
6.2.3	Sozialpartner	88
6.3	Positionen der Parteien	90
6.3.1	SPÖ.....	91
6.3.2	ÖVP	92
6.3.3	FPÖ.....	93
6.3.4	BZÖ.....	95
6.3.5	GRÜNE.....	96
7	Maßnahmen in Zusammenhang mit den Übergangsfristen.....	98
7.1	Typen von Maßnahmen	98
7.1.1	Bilaterale Verträge.....	98
7.1.2	Gesetze	100
7.1.3	Verordnungen.....	103
7.1.4	Verwaltungsprogramme	105
7.2	Das EU-Erweiterungsanpassungsgesetz.....	106
8	Implementation.....	111

Zusammenfassung und Ausblick.....	114
Literaturverzeichnis.....	120
Internetquellen	120
Tageszeitungen, Presseaussendungen, Zeitschriften	123
Primärquellen.....	124
Sekundärliteratur	128
Abkürzungsverzeichnis	132
Abbildungsverzeichnis.....	135
Anhang.....	136
Abstract.....	137
English Abstract.....	138

Einleitung

Am 31. April 2011 endeten die Übergangsfristen am Arbeitsmarkt für 8 der 2004 beigetretenen EU-Mitgliedsstaaten. Die maximal mögliche siebenjährige Übergangsfrist für Arbeitskräfte aus Ungarn, Slowenien, der Slowakei, Tschechien, Polen, Estland, Lettland und Litauen wurde damit voll ausgeschöpft. Seit 1. Mai gelten lediglich für Arbeitskräfte aus Rumänien und Bulgarien weiterhin Beschränkungen am österreichischen Arbeitsmarkt. Wie kam es jedoch zu diesem Übergangsregime und wie gestaltete sich der Umgang mit dieser Frage auf nationaler Ebene? Der Umgang mit der Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften und die damit verbundenen Diskussionen waren und sind in Österreich kein leichtes Thema. Lange Zeit – wie auch Deutschland – vom Modell des Gastarbeiters geprägt, der nach einigen Jahren wieder in seine Heimat zurückkehrt, stellt das mit dem österreichischen Beitritt zur EG 1995 übernommene Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europas liebgewonnenen Gewohnheiten von Gesellschaft wie Politik in Frage.

Trotz wechselnder Regierungskonstellationen, die sich sowohl in ihrer grundsätzlichen ideologischen Ausrichtungen als auch in ihrer Mandatsstärke deutlich unterschieden, scheint der Umgang der österreichischen Bundesregierungen mit der EU-Osterweiterung und in weiterer Folge mit den Übergangsfristen auf den ersten Blick betrachtet jedoch wenig Unterschiede aufzuweisen. Die vorliegende Arbeit soll daher diesen Umgang der Österreichischen Bundesregierung(en) mit dem Thema der Arbeitnehmerfreizügigkeit und den – im Zuge der vorletzten EU-Erweiterung in Kraft getretenen – Übergangsfristen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber den Mittel- und Osteuropäischen Ländern behandeln. Im Gegensatz zu anderen Untersuchungen jedoch nicht unter dem eher ökonomischen Blickwinkel des zu erwartenden und tatsächlichen Arbeitskräftepotentials und der daraus folgenden Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt sondern unter einem politik(feld)analytischen Blickwinkel.

Während die prognostizierten wie tatsächlichen Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Zuge der Osterweiterung und der mit ihr im Zusammenhang stehenden Übergangsfristen auf den Arbeitsmarkt relativ gut dokumentiert sind, ist, was die Frage des Zustandekommens des Umgangs und der daraus resultierenden Maßnahmen anbelangt, eine ebenso umfassende Dokumentation – mit Ausnahme jener von Sajdik (1999) und Sajdik & Schwarzingner (2003) zum Beitrittsprozess nicht vorhanden.

So entstanden im Vorfeld der Erweiterung etwa Prognosen der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK, 1999), des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Huber & Brücker, 2003) aber auch der Europäischen Kommission. Das Labour Market Monitoring II (Huber, Mayrhofer,

Nowotny, & Palme, 2007) beschäftigt sich ebenfalls mit der arbeitsmarktpolitischen Situation und versteht sich als eine der wenigen Publikationen als handlungsorientierter Bericht. Eine gesamteuropäische Evaluierung der Situation nach der Erweiterung ist durch die Europäische Kommission (Europäische Kommission, 2006), (Europäische Kommission, 2008) erfolgt. Das Thema der Auswirkungen der Erweiterung auf den Arbeitsmarkt ist in den letzten Jahren zudem auch in einigen Diplomarbeiten (Stockhammer, 1999), (Nekvinda, 2001), (Huemer, 2002), (Matt, 2007) behandelt worden.

Untersuchungsziel der Arbeit ist es, das Handeln der österreichischen Bundesregierung(en) auch im Zusammenspiel mit der Europäischen Union im Zeitraum 1997-2011 nachvollziehen und bewerten zu können. Als Methode zum Erkenntnisgewinn sollen sowohl die deskriptive Beobachtung als auch – im Sinne von Prittwitz (Prittwitz, 1994, pp. 220-221) – die qualitative Textanalyse von Studien, Positionspapieren, Presseaussendungen, parlamentarischen Materialien und Gesetzen dienen. Darüber hinaus erlaubt mir mein derzeitiger beruflicher Hintergrund, zusätzliche Einblicke in die Hintergründe und Abläufe politischer Entscheidungsvorbereitung und -umsetzung.

In ihrem Aufbau soll sich die Arbeit letztlich an der Leitfrage orientieren, ob sich der Umgang der einzelnen Bundesregierungen mit dem Thema der Arbeitnehmerfreizügigkeit bzw. der Übergangsfristen unterscheidet. Um diese Frage beantworten zu können, scheint es notwendig, in folgende Unterfragen zu gliedern, die auch den einzelnen Kapiteln zugeordnet werden können:

- Was war die Ausgangsposition im Jahr 1997 und wie veränderte sich diese über den Zeitverlauf?
- Welchen Einfluss hatten gesamteuropäische Entwicklungen und Initiativen?
- In welches nationale Politikfeld ist der Umgang mit den Übergangsfristen einzuordnen?
 - Unterscheidet sich das von jenem auf Europäischer Ebene?
- Welche Akteure haben Einfluss auf diese(s) Politikfeld(er)?
- Welche Handlungsoptionen gab es im Umgang mit den Arbeitnehmerfreizügigkeit bzw. den Übergangsfristen auf nationaler wie auf europäischer Ebene?
- Welche Maßnahmen wurden (durch die einzelnen Bundesregierung) schließlich gesetzt?
- Was erschwerte bzw. erleichterte den Umgang mit den Übergangsfristen?
- Hatte die Koalitionszusammensetzung Einfluss auf den Umgang mit den Übergangsfristen?
- Welche Schlüsse können daraus gezogen werden?

Den inhaltlichen Kapiteln vorangestellt ist eine genauere Erfassung des Untersuchungsgegenstandes sowie eine Konkretisierung der verwendeten Methodik.

1 Theoretische Erfassung des Untersuchungsgegenstandes

In der Politikwissenschaft ist es, wie auch in anderen Geistes- und Sozialwissenschaften notwendig, zu Beginn einer Analyse die verwendeten Begrifflichkeiten genauer zu definieren, sowie die zur Erfassung des Untersuchungsgegenstandes verwendeten Methoden und Konzepte offen zu legen. Neben dem subjektiven Erfahrungshintergrund definieren sie Ausgangspunkt und Rahmen des Erkenntnisinteresses und erst ihre Erläuterung macht Erkenntnisse allgemein nachvollziehbar.

Was ist somit gemeint, wenn im Titel vom „Umgang der österreichischen Bundesregierung(en) mit den Übergangsfristen“ die Rede ist? Zu allererst scheint es hier notwendig den Terminus „Umgang“ zu definieren. Umgang impliziert einerseits etwas Prozesshaftes, andererseits kann dieser Umgang in der Formulierung von Politiken bzw. konkreten Maßnahmen münden. Die Analyse des Umgangs der österreichischen Bundesregierung(en) mit den Übergangsfristen soll somit eine Analyse der im Untersuchungszeitraum gesetzten Handlungen sein. Auch wenn der Hauptfokus des Untersuchungsinteresses dabei auf dem Handeln der einzelnen Bundesregierungen liegt, so ist es diesen dennoch nicht möglich ihre Handlungen vollkommen losgelöst vom politischen System, in dem sie agieren, zu setzen.

Österreichs Umgang mit den Übergangsfristen sei somit Politik. Grundannahme sei weiter, dass Politik nicht aus dem Nichts oder aus sich selbst heraus entsteht, sondern erst durch politische Akteure erzeugt werden muss.

1.1 Das Politikwissenschaftliche Dreieck

Was genau wird nun vom Begriff Politik umfasst? Politik besitzt in der Analyse mehr als eine Dimension. Während die deutsche Sprache diese Mehrebenenendimension von Politik nicht zu fassen vermag, erlaubt es die englische Sprache diese Ebenen als Begrifflichkeiten auch sprachlich voneinander abzugrenzen. Politics, Polity und Policy bilden das politikwissenschaftliche Dreieck. Politics umfasst hierbei die Prozessdimension von Politik, beschreibt und sucht nach Erklärungen für die meist konflikthaften politischen Verhandlungsverläufe. Polity bezeichnet die institutionelle Systemdimension und setzt sich mit den Institutionen, Normen, Symbolen und Regelsystemen von Politik auseinander. Policy schließlich erfasst die Inhalts- und Steuerungsdimension von Politik (Hartwich, 1985), (Prittwitz, 1994), (Nohlen & Schultze, 2005b). *„Policies können zum Beispiel Gesetze, Verordnungen, Entscheidungen, Programme und Maßnahmen sein, deren konkrete materielle Resultate die Bürger direkt betreffen, gegebenenfalls an den Bürgern vorbeigehen oder auch nur symbolische Funktion haben“* (Schubert & Bandelow, 2003, p. 4).

Eine Analyse des Umgangs mit den Übergangsfristen bedeutet somit eine Analyse nationaler Policies. Auch wenn diese Arbeit sich mit den nationalen Policies in Bezug auf die EU-Osterweiterung und die damit verbundenen Übergangsfristen beschäftigt, soll festgehalten werden, dass eine vollkommene Abgrenzung dieser drei Ebenen voneinander jedoch nur in der theoretischen Annahme besteht, in der praktischen Analyse selbst lässt sich diese Trennung nicht aufrecht erhalten. So zeigt *„eine Fülle von Studien (...), dass eine Policy-Forschung ohne ‚Politics‘ und ‚Polity‘ eine kurzatmige Angelegenheit wäre“* (Schmidt, 1985, p. 139). Es ist also nicht möglich, Policy zu analysieren, ohne auch Politics und Polity zu betrachten. Die im Zusammenhang mit den Übergangsfristen am Arbeitsmarkt auf nationaler Ebene gesetzten Maßnahmen können also nicht erfasst werden, ohne auch die damit zusammenhängenden politischen Prozesse und den institutionellen Rahmen, in dem diese stattfinden, mit zu betrachten.

1.2 Policy Analyse

Policy Analyse oder Politikfeldforschung erreichte den deutschen Sprachraum erst recht spät und war in der Rezeption mit etlichen Vorurteilen/Abneigungen behaftet. Der Policy Analyse oder Politikfeldforschung wurde zum Vorwurf gemacht, über keine eigenständigen Theorien zu verfügen, zur Entwicklung einer solchen nicht dienlich sein und zu sehr praxisorientiert zu arbeiten (vgl. dazu Hartwich (Hartwich, 1985), Joachim Hesse (Hesse, 1985) und (Blum & Schubert, 2009)). Ihren Ursprung hatte die Policy-Analyse bereits in den 1950er Jahren in den Vereinigten Staaten als praxisorientierte Disziplin der Politikwissenschaft. Im deutschen Raum wurde sie hingegen erstmals Mitte der 1970er Jahre als (zunächst umstrittener) Teilbereich der Politikwissenschaft rezipiert (Schubert & Bandelow, 2003, p. 3).

Nach mehreren Phasen der Entwicklung lassen sich heute laut Schubert & Bandelow (2003) und von Prittwitz (1994) zumindest zwei Forschungsstränge der Politikfeldanalyse voneinander unterscheiden; der empirisch-quantitative und der analytisch-qualitative Zugang¹. Auch anhand der Frage, ob das Politikergebnis, der Politikprozess oder der Politikinhalt Gegenstand der Analyse ist, lassen sich Forschungsstränge voneinander abgrenzen (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 8).

„Politikfeldanalyse befasst sich mit den konkreten Inhalten, Determinanten und Wirkungen politischen Handelns“ (Schubert & Bandelow, 2003, p. 3). Handelnde sind dabei politische Akteure, diese *„(...) sind sowohl Individuen (...) als auch Organisationen (...). Das konkrete Akteurverständnis ergibt sich aus der Fragestellung, dem Ziel und dem analytischen Rahmen der jeweiligen Untersuchung“* (Schubert & Bandelow, 2003, p. 4). In Anbetracht des Untersuchungsgegenstandes – der Umgang der

¹ Howlett & Ramesh (1995) grenzen die beiden Hauptstränge unter dem Titel positivistisch und post-positivistisch voneinander ab.

österreichischen Bundesregierung(en) mit den Übergangsfristen – soll der Fokus in weiterer Folge von der Policy Analyse auf die Analyse von Public Policy verengt werden.

Was unterscheidet nun aber Policy und Public Policy? Erst durch Regierungsinstitutionen wird eine Policy zur Public Policy (Dye, 2008, p. 12) und verfügt in Folge als öffentliches Handeln über die drei Kerncharakteristika: Legitimität, Universalität und Zwang. Dies bedeutet jedoch nicht, dass im Rahmen einer Public Policy Analyse ausschließlich das Handeln der Regierung oder der Verwaltung betrachtet wird. Diese Abgrenzung scheint mir insbesondere daher wichtig, da *„auch wenn die öffentliche Verwaltung als hierzu explizit legitimierte Instanz häufig ein besonders wichtiger Träger öffentlichen Handelns darstellt, (...) sich (...) die idealtypische Analyse öffentlichen Handelns auf beliebige Träger beziehen“* kann (Prittwitz, 1994, p. 229). Staatliche Institutionen sind zwar Hauptakteure und EntscheidungsträgerInnen aber nicht die einzigen Akteure im Rahmen von Public Policy.

Und auch Dye fasst diese Tatsache in seinen Beobachtungen zu den in den USA üblichen Think Tanks folgendermaßen zusammen:

„the policy planning organizations are the central coordinating points in the entire policy making process. The activities of the ‚proximate policy-makers‘ – the White House, Congress, the bureaucracy – are only the final, public phase of policy making, which focus on the means rather than the ends of policy“ (Dye, 1987, p. 170).

Es gilt also auch im vorliegenden Fall neben Bundesregierung und Verwaltung andere politikfeldrelevante Akteure² in eine Analyse des öffentlichen Handelns im Allgemeinen und des Umgangs mit den Übergangsfristen im Speziellen mit einzubeziehen.

Öffentlichem Handeln obliegt im Rahmen der öffentlichen Verwaltung die Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen und das Ergreifen von Maßnahmen zur Herstellung von Zugangs- und Verteilungsgerechtigkeit (Grunow, 2003, p. 22). Dieses öffentliche Handeln gestaltet sich durch routinehaftes Bearbeiten *„(ö)ffentlicher Aufgaben (...) im Rahmen von Politikfeldern (...), deren Grenzen sich üblicherweise nach administrativ-politischen Ressorts bestimmen. (...) Abgesehen von ihrer routinehaften Bearbeitung in Politikfeldern werden öffentliche Aufgaben in Form öffentlicher Probleme zum politischen Gegenstand“* (Prittwitz, 1994, p. 52). Public Policy wird als angewandter Problemlösungsprozess betrachtet – durch den „Probleminput“ in „Lösungoutput“ verwandelt wird. Politikfeldanalyse fragt somit *„what governments do, why they do it, and what difference it makes“* (Dye, 1976).

Die Politikfeldanalyse ermöglicht durch Beschreibung ein Gesamtbild zu erhalten und daraus Gründe und Konsequenzen politischen Handelns in Bezug auf einzelne Politiken zu gewinnen. Natürlich unterliegt dieser Erkenntnisgewinn – wie der anderen Methoden auch – gewissen Beschränkungen. Zu

² Eine genauere Analyse jener politikfeldrelevanten Akteure soll in Kapitel 5 erfolgen.

nennen ist hierbei zu allererst die Problematik der Grenzen von Regierungsmacht. Während von Regierungen zwar einerseits von aufgrund der zunehmenden Zahl von Staatsaufgaben (und einer zunehmenden Zahl von Politikfeldern) Ordnungs- und Gestaltungsmacht über immer mehr Teile des gesellschaftlichen Miteinanders erwartet wird, können gleichzeitig nicht alle Aufgaben und Probleme durch Regierungshandeln gelöst werden. Es kommt daher zu einer zunehmenden Binnenkomplexität und in weiterer Folge zu Widersprüchen innerhalb des Politisch Administrativen Systems (Grunow, 2003, p. 31). Darüber hinaus besteht zwischen den politischen Akteuren oftmals Uneinigkeit über das zu lösende Problem, bzw. ob ein Zustand überhaupt ein Problem darstellt. Jede Analyse kann also „nur eine Annäherung an das tatsächliche Ensemble von Entscheidungen und Einflussnahmen sichtbar machen“ (Grunow, 2003, p. 39). Nicht zuletzt auch deshalb, da nicht nur politische Akteure, sondern auch der oder die Analysierende in der Interpretation einer gewissen subjektiven Perspektive unterliegen, die durch die Grenzen der Verhaltensbeobachtung³ und der Komplexität menschlichen Verhaltens Policy Analyse zusätzlich erschwert (Dye, 2008, p. 4).

1.2.1 Der Policy Cycle

Wie können nun (komplexe) Politiken im Rahmen einer Politikfeldanalyse erfasst und analysiert werden? Ausgehend von Lasswell (1956) und von Dye (Dye, 2008, pp. 14, 31) u.a. weiter entwickelt, ist der so genannte Policy Cycle als eine Methode der Analyse geschaffen worden. Der Policy Cycle stellt ein Phasenmodell dar, das zur Vereinfachung der Analyse eines Politikfeldes – im konkreten der Programmumsetzung - dient. Oft kritisiert ob der zu geringen Erfassung der bereits erwähnten Komplexität politischen Handelns und ob der Sequenzierung teilweise gleichzeitig ablaufender oder sich überlagernder Schritte, dient es jedoch – ebenso wie das Modell des politikwissenschaftlichen Dreiecks – dazu, Untersuchungen zu strukturieren (Prittwitz, 1994). Nach Dye (2008, p. 27) sind Modelle – trotz ihrer Schwächen - dann hilfreich, wenn sie die Realität vereinfachen und ordnen, wenn sie identifizieren, was signifikant ist; wenn sie kongruent mit der Realität sind; wenn sie sinnvolle Kommunikation erlauben; wenn sie direkte Untersuchung und Forschung zulassen und wenn sie Erklärungen anbieten. Das alles bietet das Modell des Policy Cycle.

Kritik am Policy Cycle Modell fokussiert sich hauptsächlich darauf, dass eine konsekutive Abfolge der Phasen in der Realität nicht gewährleistet sei, dass etwa Lösung bereits vor den Problemen existieren, dass bereits früher getroffenen Politikentscheidungen Einfluss auf aktuelle Entscheidungen haben, dass das Modell zur Annahme einer – nicht gegebenen – Kausalität im Ablauf verleite und dass

³ In Bezug auf diese sozialen Situationen ist lediglich teilnehmende Beobachtung, jedoch keinesfalls ein Experiment im naturwissenschaftlichen oder auch soziologischen Sinn möglich. Es stellt sich also immer die Frage in wie weit das Wissen um einen quasi außenstehenden Zuschauer/Zuhörer das Verhalten der Akteure in der zu beobachtenden Situation verändert (vgl. (Prittwitz, 1994, p. 217)).

unklar ist, durch wen oder durch welche Handlungen ein Übergang zwischen den einzelnen Phasen geschieht (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 13).

Verschiedene Autoren und Autorinnen haben für ihre Analysen trotz der gerade erwähnten Kritikpunkte auf das Modell des Policy Cycles zurückgegriffen und das ursprüngliche Modell⁴ von Lasswell auch weiterentwickelt. Diese Weiterentwicklung führt sowohl zu unterschiedlichen Bezeichnung für die einzelnen Phasen des Policy Cycle, als auch zur Annahme einer unterschiedlichen Anzahl von Phasen oder der Anordnung dieser in unterschiedlicher Reihenfolge⁵. Allen Modellen bleibt jedoch, wenn auch teilweise implizit, gemeinsam, dass „*the operative principle behind the notion of the policy cycle is the logic of applied problem solving*“ (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 12).

Lasswell	Dye	Jann/Wegrich	Howlett/Ramesh/Pearl
	Problem Identification		
	Agenda-Setting	Agenda-Setting	Agenda-Setting
Intelligence			
Promotion			
Prescription	Policy Formulation	Policy Formation/ Formulation	Policy Formulation
Invocation	Policy Legitimation		Decision-Making
Application	Policy Implementation	Implementation	Implementation
Appraisal	Policy Evaluation	Evaluation	Evaluation
Termination			

Abbildung 1: Quelle Jann/Wegrich, p.80 und eigene Darstellung

In weiterer Folge soll das von Howlett & Ramesh in ihrem Lehrbuch verwendete 5-Phasen Modell Leitstruktur sein.

1.2.1.1 Die Phasen des Policy Cycle

Neben ihrem Verständnis von Politik als Problemlösungsprozess und trotz unterschiedlicher Phasenanzahl, teilen die von unterschiedlichen AutorInnen postulierten Modelle auch gewisse Begrifflich-

⁴ Lasswells 7 Phasen des Politikzyklus lauten: Intelligence, Promotion, Prescription, Invocation, Application, Termination, Appraisal Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009, p.11); Jann, W., & Wegrich, K. (2009, p. 78)

⁵ So nennt etwa Dye Dye, T. R. (2008). *Understanding Public Policy* (12th edition ed.). New Jersey: Pearson Prentice Hall. folgende sechs Phasen: Problem Identification, Agenda Setting, Policy Formulation, Policy Legitimation, Policy Implementation, Policy Evaluation. Jann und Wegrich Jann, W., & Wegrich, K. (2009). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In K. Schubert, & N. C. Bandelow, *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0* (2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage ed.). München Wien: Oldenbourg Verlag. hingegen unterscheiden 4 Phasen: Agenda-Setting, Policy Formation/Formulation, Implementation und Evaluation, Howlett und Ramesh Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems* (Third edition ed.). Oxford: Oxford University Press. grenzen zusätzlich noch Decision-Making als 3. Phase von den auch bei Jann und Wegrich genannten ab.

keiten, die in Zusammenhang mit den einzelnen Phasen des Politikzyklus stehen. Diese sollen im Folgenden kurz vorgestellt und erläutert werden:

Die wohl essentiellsten Begrifflichkeiten in Zusammenhang mit **Problem Identification** und dem **Agenda-Setting** (Jann & Wegrich, 2003, pp. 83-84), (Dye, 2008, pp. 31-41), (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, pp. 92-107) sind das Problem und die Aufgabe. So schreibt etwa auch Prittwitz, *„Ein Problem kann als ein unerwünschter Zustand definiert werden, der mit den momentan zur Verfügung stehenden Mitteln nicht in den gewünschten Zielzustand zu verwandeln ist. Abzugrenzen ist hiervon die Aufgabe, die mittels der gegebenen Bedingungen lösbar ist“* (Prittwitz, 1994, p. 52). Agenda-Setting als Phase beschäftigt sich mit der Frage, was auf die politische Tagesordnung kommt. Es bedeutet, dass ein Thema *„(...) has been raised from its status as a subject of concern to that of a private or social problem and finally to that of a public issue, potentially amenable to government action“* (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 93). Was dabei als Problem definiert wird, hängt davon ab, was von der Gesamtheit der Akteure oder der Mehrheit der Gesellschaft als unproblematischer Normalzustand angesehen wird. Denn nicht jede Abweichung vom Normalzustand schafft es auch, die notwendige Aufmerksamkeit zu erlangen, um als Problem anerkannt zu werden und den Schritt von der öffentlichen auf die institutionelle Agenda zu schaffen. Umgekehrt gilt daher: *„Preventing certain conditions in society from becoming policy issues [is] also an important political tactic“* (Dye, 2008, p. 38). Im Rahmen der Analyse dieses Schrittes wird auch die Frage beleuchtet, ob ein Problembewusstsein innerhalb des Politischen Systems initiiert wird oder von außen – etwa durch die Medien, eine Bürgerbewegung oder eine internationale Organisation - an dieses herangetragen wird (Jann & Wegrich, 2009, p. 88). Ebenso wichtiges Kriterium ist in diesem Stadium auch die Frage der formalen und der informalen Agenda. Während die informelle Agenda der Diskussion dient – und somit unendlich viele Probleme umfassen kann, dient die formelle Agenda dazu Handlungen zu setzen (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 101). Denn innerhalb jeder Gesellschaft bestehen in der öffentlichen wie auch institutionellen Diskussion unzählige Themen nebeneinander, tatsächlich bearbeitet oder gar gelöst werden aber nur einige, ausgewählte Themen.

Policy Formulation beschäftigt sich mit den Möglichkeiten oder Handlungsoptionen, die zur Lösung eines Problems angewandt werden können. Was soll künftig geschehen und welche politischen Ziele sollen wie erreicht werden? Mit den zu erreichenden Zielen werden in dieser Phase auch die Instrumente, mit denen diese umgesetzt werden sollen, verhandelt. Theodore Lowi unterscheidet laut Howlett, Ramesh & Perl bereits 1966 drei Typen von Instrumenten: distributive, regulative und redistributive (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 115). Grunow (2003, pp. 48, 318) nennt hingegen fünf so genannte operative Modi: 1. Regulativer Modus, 2. Modus der Anreize, 3. Persuasiver Modus, 4. Leistungs- bzw. Dienstleistungsmodus, 5. Steuerungsmodus. *„[O]perative Elemente [treten dabei] in*

den einzelnen Verwaltungsprogrammen in **konkreter** auf die jeweilige Policy zugeschnittener Form auf. Mit dieser inhaltlichen Füllung können sie als **Instrumente** bezeichnet werden“ (Grunow, 2003, p. 44). Eine neuere Kategorisierung, die bei Howlett, Ramesh & Perl Eingang findet, unterscheidet nach den Ressourcen mit denen geführt wird. Das so genannte NATO-Modell nach Christopher Hood gruppiert Instrumente dabei in folgende 4 Kategorien: Nodality (Information als Ressource), Authority (Gesetzgebungskompetenz als Ressource), Treasure (Geld als Ressource) und schließlich Organization (Organisationsmacht als Ressource). „Die Ergebnisse der Politikformulierung werden danach als Programme bezeichnet, ohne dass damit unterstellt würde, dass diese Programme jeweils in ausformulierter Form vorliegen würden“ (Jann & Wegrich, 2009, p. 83).

Zu unterscheiden sind im Rahmen von politischem Handeln – sowohl im Stadium der Politikformulierung als jenem der Implementierung - auch AdressatInnen und Betroffene von Politiken. So kann, um die gewünschte Wirkungsweise erzielen zu wollen, ein Programm an die Verwaltung adressiert sein und nicht an die Betroffenen (Grunow, 2003, p. 325). Während dabei manche Policies klare Zielvorgaben (und somit auch klare AdressatInnen) beinhalten, kann dieser Konsens - nicht nur über das zu lösende Problem, sondern zusätzlich über die zu erreichenden Ziele – nicht in allen Fällen erzielt werden; die Zielvorgaben bleiben unkonkret (Grunow, 2003, p. 41).

Policy Legitimation oder **Decision-Making** wird klassischerweise durch die qua Gesetz dazu berufenen Organe und Institutionen ausgeübt. Die Zahl der beteiligten Akteure ist in dieser Phase somit niedriger als in den anderen Phasen des Politikzyklus. „*This final stage is the open, public stage of the policymaking process, and it attracts the attention of the mass media and most political scientist*“ (Dye, 2008, p. 46). In dieser Phase gilt es, eine Entscheidung und Auswahl unter den von den verschiedenen Akteuren in der Phase der Policy Formulierung aufgebrachten Lösungsansätzen und Handlungsoptionen zu treffen. Diese Entscheidung kann u.U. auch eine negative, also eine simple Beibehaltung des Status Quo sein. Wie bereits erwähnt unterliegt Politikgestaltung und somit auch Entscheidungsfindung gewissen Beschränkungen, denn Entscheidungen können von den Akteuren nicht vollkommen frei getroffen werden, sie unterliegen sozio-ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen. Neben der bereits erwähnten Komplexität und der Abhängigkeit von Policy, Politics und Polity sind daher weitere Variablen wichtig für Entscheidungen: Einerseits die Kohäsion des politischen Subsystems⁶ – also die Frage wie anerkannt EntscheidungsträgerInnen innerhalb des Subsystems sind ebenso wie einheitlich oder zersplittert sich das Politikfeld darstellt – und andererseits die institutionellen oder kognitiven Grenzen – also ob strukturelle Widerstände oder fehlendes Wis-

⁶ Mit dem Aufbau des für die Übergangsfristen in Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit bestimmenden Subsystems beschäftigt sich Kapitel 4.

sen Entscheidungen erschweren (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 140; 157). Diese Begrenzungen sind auch in der Phase der Implementation von Bedeutung.

Bei der **Implementation** geht es darum, die verhandelten und beschlossenen Handlungsoptionen in die Praxis umzusetzen. Was passiert tatsächlich und was unternehmen Regierung, Verwaltung oder andere an der Implementation beteiligte Akteure? Als Ergebnis der Politik(en) kann dabei zwischen output, impact und outcome unterschieden werden. Output steht für das staatliche Handeln in Form von Interventionen und Leistungen (etwa Gesetzen, Verordnungen), Impact bezeichnet die direkte Reaktion der jeweiligen Akteure auf dieses staatliche Handeln, Outcome steht hingegen für ebenfalls auftretende, jedoch nicht intendierte (Neben-)Wirkungen der Politik (Jann & Wegrich, 2003, p. 80).

Am Ende des Policy Cycles steht schließlich die **Evaluation**. Idealerweise wird hier überprüft, ob die gewählten Politiken tatsächlich die erwünschte Wirkung gezeigt haben. Ihr kann, muss jedoch nicht, wiederum eine so genannte Phase der **Re-Formulation** folgen.

1.2.2 Theorien der Entscheidungsfindung

Wie bereits erwähnt, ist die Phase des Decision Making als „öffentlicher“ Teil des Policy Cycle zu betrachten. Im Lauf der Zeit hat die Policy Analyse etliche Modelle entwickelt, die dazu dienen sollen, diesen Entscheidungsfindungsprozess selbst abzubilden und zu analysieren (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 143). Auf einige der einzelnen theoretischen Ansätze, die so genannten Policy Stile, soll nun genauer eingegangen werden, um jenes Modelle der Entscheidungsfindung vorzustellen, das sich im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand als das wahrscheinlichste bzw. praktikabelste erweist.

Relativ früh entwickelten sich laut Howlett, Ramesh & Pearl zwei unvereinbar scheinende Denkschulen in Bezug auf die Analyse von Entscheidungsfindung im Rahmen des Policy Cycle. Auf der einen Seite stand dabei das im wirtschaftswissenschaftlichen Kontext entwickelte Modell des **Rationalismus** (Rational-Choice). Das Rational-Choice Modell geht von der Prämisse aus, dass zur Problemlösung die „effizienteste“ Lösung herangezogen wird. Alle zur Auswahl stehenden Handlungsoptionen werden in Bezug auf ihre Kosten und Nutzen zur Zielerreichung abgewogen, ihre Auswirkungen abgeschätzt und schließlich jene ausgewählt, die das Problem am ehesten oder zu den geringsten Kosten löst (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, pp. 143-144).

Dem gegenüber steht das durch Charles Lindblom entwickelte Modell des **Inkrementalismus**, also der inkrementalen Entscheidungsfindung. Entscheidungen stellen die politisch machbare Lösung, nicht jedoch die objektiv effizienteste dar. Verhandlungen zwischen den am Politikfeld beteiligten Akteuren und mit bestehenden Politiken gemachte Erfahrungen und evtl. Änderungsbedarf stellen

die Grundlage der Entscheidung dar (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, pp. 147-148). Große Änderungen sind eher unwahrscheinlich und Politik(en) werden anhand bereits bestehender Politik(en), Muster u.a. als Erweiterung oder Kürzung von Bestehendem formuliert und ausgeführt.

Die Ende der 70er Jahre entstandene **Garbage Can** Theorie nach Cohen, March und Olsen postuliert hingegen, dass bei der Entscheidungsfindung nicht von einem linearen Ablauf auszugehen sei, in dem das Problem am Anfang steht und dann eine Lösung gesucht werde. Stattdessen geht die Garbage Can Theorie davon aus, dass Lösungen zufällig gefunden werden. Einerseits da Lösungen bereits vorhanden seien und dann genutzt werden, wenn sie auf eine passende Problemsituation treffen, andererseits weil Lösungen oftmals erst während des Prozesses der Entscheidungsfindung entwickelt werden (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, pp. 151-152).

Howlett, Ramesh & Perl bilden mit ihrem Modell der Entscheidungsfindung schließlich eine Weiterentwicklung der Entscheidungsfindungsstile. Sie gehen nicht davon aus, dass lediglich ein Policy Stil zur Erklärung herangezogen werden kann, sondern stellen die Frage, warum in manchen Fällen ein Policy Stil dem anderen vorgezogen wird. Sie wollen zeigen, welche Faktoren dazu beitragen, dass Entscheidungsfindung im Policy Cycle eher rational, eher inkremental, ad hoc oder als negative Entscheidung – also als Beibehaltung des status quo - abläuft. Die von ihnen dabei herangezogenen Variablen sind einerseits die Kohäsion bzw. Komplexität des Systems und andererseits die im Zusammenhang mit der Problemlösung bestehenden Beschränkungen bzw. Hemmnisse. Sind die Entscheidungsträger anerkannt und auf wenige beschränkt, das Problem klar umrissen und steht die Lösungsfindung nicht unter Zeitdruck, so gehen Howlett, Ramesh & Perl etwa davon aus, dass der rationale Entscheidungsfindungsstil überwiegt. Sind jedoch viele, in sich uneinige Entscheidungsträger an der Lösung eines komplexen Problems beteiligt, so überwiegt ihrer Meinung nach der inkrementale Entscheidungsfindungsstil.

		Kohäsion des Systems	
		hoch	niedrig
Hemmnisse	hoch	Negativ (Beibehaltung des Status Quo)	Inkremental (lineare Anpassung)
	niedrig	Rational (lineare und nichtlineare Anpassung)	ad hoc (nichtlineare Anpassung)

Abbildung 2: Quelle: Howlett, Ramesh & Perl, 2009, p. 158

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Regierungen ihr gesamtes Handeln oder bereits in Gesetze gegossene Maßnahmen nicht jedes Mal neu bewerten, sondern Evaluierungen oft nur für Teilbereiche von Politiken, die dann evtl. reformuliert werden, stattfinden. Besonders deutlich wird dies üblicher-

weise bei der Budgeterstellung. Politik ist somit oft als Reformulierungsprozess, selten jedoch als Neuformulierungsprozess definiert. Ein Abgehen von etablierten Handlungs- und Problemlösungsmustern ist selten zu erwarten. Erst Brüche, die entstehen, wenn es zu Änderungen im politischen System insgesamt, aber auch „nur“ zu Regierungswechseln kommt, bieten Chancen für eine Abwendung von bisher bestehenden Policies und somit für einen Wechsel. In den Untersuchungszeitraum fallen mehrere Regierungswechsel, die grundsätzlich als eine solche Chance hätten genutzt werden können. Vor allem die ab dem Jahr 2000 regierende Schwarz-Blaue (später Schwarz-Orange) Koalition ist zudem mit dem Anspruch des „Neu Regierens“ angetreten. Ein weiteres window of opportunity ist dem Umgang mit den Übergangsfristen zudem von Beginn an inhärent. Denn durch die so genannte 2+3+2 Lösung⁷ sind alle Akteure grundsätzlich zu einer Evaluierung und neuerlichen Entscheidung nach Ablauf der jeweiligen Fristen gezwungen. Während diese Entscheidung im Falle Österreichs letztendlich eine wiederholte Nicht-Entscheidung darstellte, gab es den beteiligten Akteuren dennoch die Gelegenheit – auch öffentlich – nochmals die jeweilige Position kundzutun.

Dennoch soll als Hypothese folgendes postuliert werden: Die Politikformulierung in Bezug auf die Übergangsfristen ist als inkrementaler Vorgang zu bezeichnen. Obwohl die spezifische Situation durchaus „neu“ ist, ist in allen Phasen des Policy Prozesses auf Bestehendes zurückgegriffen worden.

1.3 Akteur, Struktur, Idee

Unabhängig vom theoretischen Kontext, in den eine Policy Analyse eingebettet ist, nennen Howlett, Ramesh & Pearl (2009, p. 48) Akteure, Struktur bzw. Institutionen und Ideen als bestimmende, gemeinsame Elemente der Policy Analyse. Sie stellen die Verkörperung des Politics-, Polity- und Policy-Aspekts dar. Unabhängig von der gewählten Methode und unabhängig vom theoretischen Kontext und somit auch unabhängig davon, welcher dieser drei Aspekte als zu erklärend und welcher als erklärende Variable angenommen wird, steht somit eine genauere Untersuchung dieser Faktoren am Beginn jeder Policy Analyse.

Als Akteur wird *„eine an politischen Entscheidungen handelnde beteiligte Person (...) oder Organisation (...)“* (Nohlen & Schulze, 2005a, p. 8) bezeichnet. Neben diesem Unterschied zwischen individuellen und komplexen Akteuren, ist einer weiteren Unterscheidung Beachtung zu schenken. Denn komplexe Akteure können sich sowohl als kollektive wie auch korporative Akteure darstellen. Während etwa eine BürgerInneninitiative ein kollektiver Akteur ist, in dem die Einzelnen individuell aber durch das gemeinsame, situative Interesse verbunden handeln, bestehen korporative Akteure – wie etwa Parteien oder Verbänden – als Strukturen, die es dem korporativen Akteur erlauben, auch über das unmittelbare Interesse der einzelnen Mitglieder hinausreichende gemeinsame Positionen zu entwi-

⁷ Das Modell der Übergangsfristen wird in Kapitel 3.1.3 konkreter erläutert.

ckeln und zu vertreten (Schneider, 2009, p. 192). Eine weitere Differenzierung wird zwischen staatlichen (Ministerien) und gesellschaftlichen Akteuren (Interessenverbänden) getroffen.

Akteure sind Handelnde im Policy Cycle. Je nach Politikfeld und je nach Phase des Policy-Cycle ergeben sich jedoch Unterschiede, welche bzw. wie viele Akteure tatsächlich Einfluss ausüben. Um diese Tatsache zu verdeutlichen, ordnen Howlett, Ramesh & Perl, wie aus nachfolgender Abbildung ersichtlich, den einzelnen Phasen des Policy Cycles bestimmte Gruppen von Akteuren zu. Ausgehend vom Agenda Setting, während dessen potentiell alle Akteure, das so genannte Policy Universe, teilnehmen können, verengt sich das Feld der Akteure bereits in der Phase der Policy Formulation. Hier nehmen lediglich jene Akteure teil, die über ausreichend Wissen über das in der Phase des Agenda Settings aufgeworfene Problem und ausreichend Ressourcen zur Teilnahme verfügen. Decision-Making reduziert sich – in dieser idealtypischen Annahme – schließlich auf die demokratisch dazu legitimierten Akteure, während sich die Zahl der teilnehmenden Akteure in den nachfolgenden Phasen wieder auf das Policy Subsystem und schließlich das Policy Universe erweitert (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, pp. 12-13; 81).

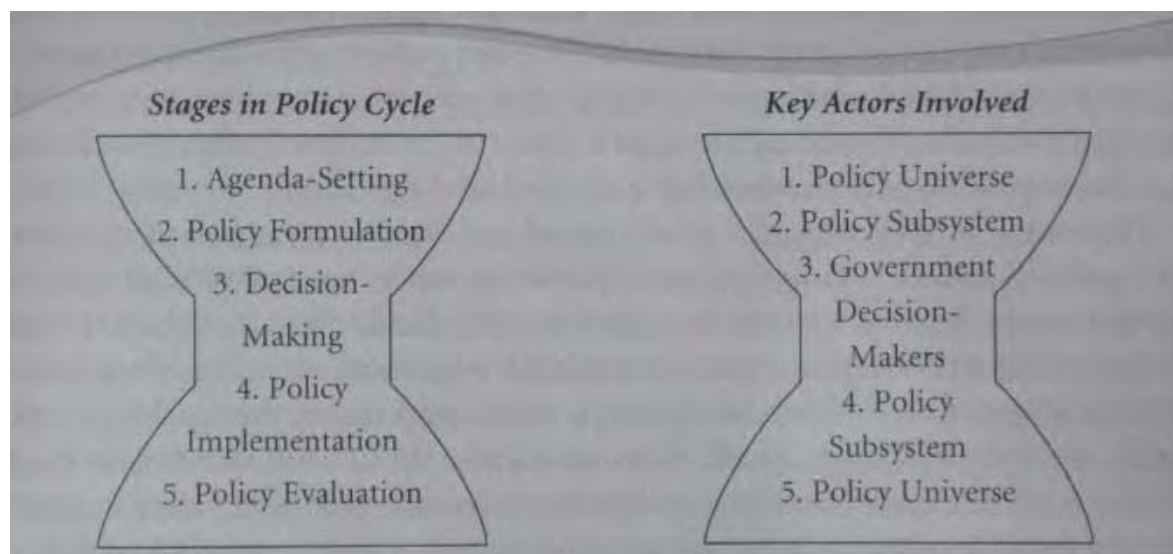


Abbildung 3: aus Howlett, Ramesh & Perl 2009, S. 13

Akteure versuchen als Handelnde im Policy Cycle Interessen durchzusetzen. Diese Interessen sind wiederum mit Ideen verknüpften. Ideen formen Politikentscheidungen und reichen von partikulären, auf den eigenen Vorteil bedachten Standpunkten bis hin zu weit reichenden Glaubenssystemen oder Ideologien und Paradigmata (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 51). Ideen sind wesentlich, da sie mit dazu beitragen, welche Problemlösungen in Betracht gezogen werden bzw. welche von vornherein ausgeschlossen werden.

Institutionen und Strukturen bilden schließlich den Rahmen, innerhalb dessen Policy-Making stattfindet. Strukturen umfassen sowohl soziale wie politische Strukturen und legen die Regeln des Spiels für den Wettstreit zwischen verschiedenen Interessen und das Aufeinanderprallen ausgeprägter Ideen fest (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 52). Aus dem Zusammenspiel dieser drei bestimmten Elemente ergibt sich schließlich ein policy regime. *„The term ‚policy regime‘ attempts to capture how policy institutions, actors and ideas tend to congeal into relatively long-term, institutionalized patterns of interaction that combine to keep public policy contents and processes more or less constant over time“*(Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 86)

Abschließend ist noch festzuhalten, dass sowohl Politikfelder als auch die an ihnen teilnehmenden Akteure gewissen Beschränkungen bzw. Hemmnissen unterliegen. Einige dieser Beschränkungen wurden bereits bei der Schilderung des Decision-Makings im Policy Cycles im vorherigen Abschnitt erwähnt, sollen aber der Vollständigkeit halber nochmals aufgegriffen werden. Zu unterscheiden ist dabei zwischen materiellen und prozeduralen Beschränkungen (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, pp. 6-7; 51; 140). Während im Fall von substantive constraints das Problem selbst die Handlungsoptionen einschränkt, sind im Fall von cognitive constraints die Akteure nicht in der Lage zu erfassen, wie mit dem Problem umgegangen werden soll. Tactical constraints ergeben sich etwa durch ein Junktim oder das Wissen darum, dass die an der Entscheidung mitbeteiligten anderen Akteure nicht so verärgert werden können, dass jede zukünftige gemeinsame Problemlösung verunmöglicht würde. Institutional constraints ergeben sich schließlich z.B. aus dem Föderalismus, der internen Organisation der hauptbeteiligten sozialen Gruppen und ihrer Verbindung/Anbindung an den Staat. *„Institutionen und Strukturen beeinflussen zwar das Handeln der politischen Akteure, lassen immer auch einen gewissen Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum“* (Blum & Schubert, 2009, p. 67).

Festzuhalten für die weitere Untersuchung ist somit: Österreichs Umgang mit den Übergangsfristen wird als politisches Handeln innerhalb eines Politikfeldes interpretiert. (Politische) AkteurInnen versuchen innerhalb dieses Politikfeldes und im Rahmen ihrer Einflussmöglichkeiten ihre Interessen, also ihre Positionen und Handlungsziele durchzusetzen. Diese Interessen werden sowohl von den vorherrschenden Ideen als auch vom Zusammenspiel der Akteure begrenzt, manche Lösungen sind daher, obwohl theoretisch möglich, praktisch nicht von Relevanz. Um die Problem- und Aufgabendefinition, die Einflussmöglichkeiten und die Handlungsziele definieren zu können ist es daher weiters nötig, den historisch-situativen und institutionellen Rahmen - also die Struktur - des Politikfeldes zu bestimmen.

2 Das Österreichische Politische System

Um eine Beurteilung des österreichischen Umgangs mit den Übergangsfristen überhaupt möglich zu machen, ist wie bereits erwähnt eine Skizzierung der Ausgangssituation und der Rahmenbedingungen nötig. Denn

„es sind institutionelle Strukturen und historisch-konkrete Akteurskonstellationen eines Politikfeldes, von denen es abhängt, wie Probleme thematisiert, gesellschaftlich verbindliche Entscheidungen getroffen werden und diese Entscheidungen auch tatsächlich umgesetzt werden (können). Sich dieser jeweils konkreten Strukturen bzw. Konstellationen zu vergewissern, eröffnet die Chance, Aussagen zu möglichen Politikprozessen in Politikfeldern zu treffen, die uns in einer bestimmten historischen und territorialen Ausprägung als Untersuchungsgegenstände begegnen“ (Heinelt, 2003, p. 252).

Nachdem dies im nachfolgenden Kapitel für die Übergangsfristen auf genereller, Europäischer Ebene geschehen wird, widmet sich dieses Kapitel lediglich der Ausgangssituation in Österreich. Dazu scheint es mir notwendig, das politische System Österreichs kurz zu beleuchten. Unter politischem System soll hier im Sinne von Nohlen & Schultze (2005, p. 776) *„Herrschaftsform, Regimetypen, politische Systemtypen, Machtverhältnisse und Formen gesellschaftlicher und politischer Repräsentation“* verstanden werden.

In weiterer Folge soll auf die Besonderheiten eingegangen werden, die das Österreichische Politische System im Allgemeinen gegenüber dem idealtypischen Modell kennzeichnen. Aus dieser Einführung folgt eine Betrachtung der konkreten Situation der Jahre 1997-2009, die neben der Mandatsverteilung im Nationalrat, der Zuständigkeiten und Aufteilung der Arbeitsgebiete (der Ressortverteilung) innerhalb der Regierung auch die wichtigsten sozioökonomischen Kennzahlen und die veröffentlichte Meinung der österreichischen Bevölkerung zur Europäischen Union und deren Erweiterung darstellt. Die Darstellung der Regierungszusammensetzung, der Mandatsverteilung im Nationalrat und des Gesetzgebungsprozesses erweist sich dabei vor allem deshalb als wichtig, da die *„Gesetzgebung die wichtigste innerstaatliche Form der Gestaltung von Politikinhalten“* (Müller, 2006, p. 111) darstellt.

Weitaus ausführlicher als dies in dieser Arbeit geschehen kann, ist eine Analyse des österreichischen politischen Systems im Allgemeinen bereits durch Rainer Nick und Anton Pelinka (Nick & Pelinka, 1996), Herbert Dachs u.a. (Dachs H. (., 1997), (Dachs, Gerlich, & Gottweis, 2006) oder Anton Pelinka und Sieglinde Rosenberger (Pelinka & Rosenberger, 2007) erfolgt.

Bereits im ersten Artikel des Bundes-Verfassungsgesetzes erfolgt mit dem Satz: *„Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus“* (Art. 1 B-VG) ein Bekenntnis zur Demokratie und zu einem ihrer wesentlichsten Elemente, der Volkssouveränität. Ohne weitere ausführenden

Bestimmungen bliebe dieses Bekenntnis jedoch ein leerer Stehsatz (Stolzlechner, 2007, p. 84). Durch die in Art. 7 B-VG festgeschriebene Gleichheit aller Staatsbürger erfolgt das Bekenntnis zum Rechtsstaat; die Volkssouveränität wird durch die Wahlrechtsbestimmungen konkretisiert und durch Elemente der direkten Demokratie – Volksbegehren, Volksbefragung und Volksabstimmung (Art. 41 Abs. 2, Art. 49b und Art. 43 und 44 Abs. 3 B-VG) - ergänzt.

Als oberste Organe der Vollziehung legt die Verfassung in weiterer Folge den Bundespräsidenten, die Bundesregierung und die Mitglieder der Landesregierungen fest. Die Gesetzgebung des Bundes wird durch den Nationalrat, gemeinsam mit dem Bundesrat, ausgeübt (Art. 19, Art. 24 B-VG). Österreich ist zudem als föderaler Staat konzipiert, dessen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern in Art. 10 ff der B-VG festgelegt ist.

Ergänzt wird das Bundes-Verfassungsgesetz unter anderem durch das Staatsgrundgesetz von 1867 (StGG), das Parteiengesetz 1975 (ParteienG), durch Sozialgesetzgebung wie etwa das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG), durch die von Österreich ratifizierte Allgemeine Erklärung der Menschenrechte oder die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Allein diese exemplarische Auswahl zeigt, dass Österreich die „*drei unaufhebbar zusammengehörenden (...) Kernelemente moderner Demokratien, Schutz, Partizipation und Inklusion*“ (Nohlen & Schulze, 2005a, S. 129) in ausreichendem Maße erfüllt und somit im generellen Aufbau anderen westlichen liberal-repräsentativen Demokratien entspricht.

2.1 Besonderheiten des Österreichischen Politischen Systems

Dennoch kommen laut Pelinka & Rosenberger (2007) in Österreich einige Besonderheiten zu tragen, die vom theoretischen Idealmodell einer liberal-repräsentativen Demokratie abweichen. Auf diese Besonderheiten soll im Folgenden eingegangen werden.

Eine erste Besonderheit des Österreichischen Politischen Systems stellt die Rolle des/der **BundespräsidentIn** dar. Durch die Erweiterung der Befugnisse des/der BundespräsidentInnen in der B-VG Novelle von 1929⁸ wurden präsidentielle Elemente in das österreichische parlamentarische System integriert. So wird der/die BundespräsidentIn in Österreich direkt gewählt und nicht durch eine Form der Bundesversammlung bestellt. Ihm/Ihr stünden de iure weit umfassendere Befugnisse zur Verfügung als de facto ausgeübt. Denn der/die BundespräsidentIn wäre in seiner Entscheidung über die Bestellung einer Regierung an sich frei, könnte also auch eine Regierung bestellen, die über keine Mehrheit im Nationalrat verfügt. Tatsächlich haben aber alle bisherigen Bundespräsidenten eine Regierung eingesetzt, die den Mehrheitsverhältnissen im Nationalrat entsprach. Auch das dem/der

⁸ Große Teile des Rechtsbestandes der Ersten Republik wurden durch das Verfassungsgesetz vom 1.5. 1945 über die Wiederherstellung des Rechtslebens in Österreich (R-ÜG, StGBI 1945/6) unverändert übernommen. Das Wiederinkrafttreten des B-VG erfolgte nach herrschender Auffassung am 19. Dezember 1945.

BundespräsidentIn zustehende Recht auf Entlassung einer Regierung (Art. 70 Abs 1 B-VG) wurde bisher nie ausgeübt. Der/die BundespräsidentIn übt somit Rollenverzicht. Während sich in der normativen Festschreibung Element der parlamentarischen und präsidentiellen Demokratie finden, werden diese präsidentiellen Elemente in der Verfassungswirklichkeit nicht gelebt (Pelinka & Rosenberger, 2007, pp. 68, 135). Dieser Rollenverzicht äußert sich nicht nur durch den Verzicht auf verfassungsmäßig zustehende Rechte, es ist darüber hinaus auch festzuhalten, dass die bisherigen Bundespräsidenten sich lediglich in Ausnahmefällen in die Tagespolitik eingemischt haben. Durch diesen Rollenverzicht und den Verzicht der Einmischung gehen vom Bundespräsidenten nahezu keine Anstöße zum Agenda-Setting oder zur Politikformulierung aus. Seine/ Ihre Rolle im Policy Cycle beschränkt sich somit auf die im Rahmen des Decision-Making ausgeübte und gesetzlich vorgesehene Tätigkeit des Unterzeichnen⁹ von Gesetzen vor Veröffentlichung im BGBl.

Weitaus wichtiger in Bezug auf die Fragestellung der Arbeit sind daher die darüber hinaus von Pelinka & Rosenberger ebenfalls festgehaltenen Besonderheiten. Die Österreichische **Bundesregierung** wird – wie schon erwähnt – vom Bundespräsidenten ernannt und stützt sich auf eine Mehrheit im Nationalrat. Eine Regierungsperiode beginnt mit der Angelobung der Bundesregierung durch den/die BundespräsidentIn und endet mit deren Rücktrittsgesuch nach einer Nationalratswahl.¹⁰ Eine Gesetzgebungs- oder Legislaturperiode des Nationalrates beginnt hingegen mit der Konstituierung des neu gewählten Nationalrates und dauert an, bis sich ein neuer Nationalrat konstituiert längstens jedoch 5 Jahre¹¹. Je nach Dauer der Koalitionsverhandlungen können sich daher Unterschiede von mehreren Monaten zwischen Gesetzgebungs- und Regierungsperiode ergeben. Aus Gründen der Einfachheit wird dennoch meist nur von der Gesetzgebungsperiode gesprochen, die Daten der Regierungsperiode treten in den Hintergrund.

Als Mitglieder der Regierung nennt die Österreichische Bundesverfassung explizit lediglich BundeskanzlerIn und VizekanzlerIn (Art. 69 B-VG), der/die FinanzministerIn findet jedoch in Art. 51a Erwähnung. Die Aufteilung der Ressorts, die Größe der Regierung, die Zahl der StaatssekretärInnen werden von Regierungsbildung zu Regierungsbildung individuell ausgehandelt und seit 1973 im Bundesministerengesetz festgeschrieben. Die Bundesregierung agiert als Kollegialorgan, die Ressortverantwortung, also die eigenständige Erarbeitung von Politiken in Form von Gesetzen, Programmen oder Ver-

⁹ Mit dieser Unterschrift bestätigt der Bundespräsident das verfassungskonforme Zustandekommen von Gesetzen. Diese Unterschrift wurde in der 2. Republik erst einmal (Jänner 2008 – Gewerbeordnungsnovelle) verweigert. Wirtschaftsblatt. (15. Januar 2008). *Husch-Pfusch geht nicht mehr*. Abgerufen am 14. November 2010 von Wirtschaftsblatt: <http://www.wirtschaftsblatt.at/home/oesterreich/unternehmen/husch-pfusch-geht-nicht-mehr-bundespraesident-pfeift-regierung-und-parlament-zurueck-274584/index.do>

¹⁰ Formell reicht die „alte“ Bundesregierung nach einer Nationalratswahl ein Rücktrittsgesuch ein, wird aber vom Bundespräsidenten mit der Fortführung der Geschäfte bis zur Angelobung einer „neuen“ Bundesregierung betraut.

¹¹ Bis zur Wahlrechtsreform im Jahr 2007 war die Gesetzgebungsperiode des Nationalrates auf 4 Jahre und das aktive Wahlalter auf 18 Jahre festgelegt.

ordnungen, liegt zwar – bis auf wenige Ausnahmen - bei den einzelnen FachministerInnen, Entscheidungen fallen jedoch immer einstimmig im Ministerrat (Müller, 2006, p. 172). Der/die BundeskanzlerIn hat hierbei, als Primus inter Pares, keine Richtlinienkompetenz wie sie etwa der/die deutsche BundeskanzlerIn besitzt. Der/die BundeskanzlerIn verfügt jedoch über die Möglichkeit, dem/der BundespräsidentIn, einzelne MinisterInnen zur Demission vorzuschlagen, und das verleiht dem/der BundeskanzlerIn jedenfalls innerhalb der eigenen Regierungsfraktion eine über das Amt hinausgehende Durchsetzungsmacht. BundeskanzlerIn – und im Falle von Koalitionsregierungen auch der/die VizekanzlerIn – sind zudem zumeist auch gleichzeitig die Vorsitzenden ihrer jeweiligen Parteien, was ihnen zusätzliche Positionsmacht verschafft.

Das Österreichische **Parlament** besteht aus zwei Kammern. Die 1. Kammer, der Nationalrat, setzt sich aus 183¹² Abgeordneten zusammen, die direkt, nach Listenwahlrecht von der wahlberechtigten Bevölkerung über 16 Jahren gewählt werden. Die 2. Kammer, der Bundesrat, wird nicht direkt gewählt, sondern indirekt über die Landtage beschickt. Der Nationalrat dominiert durch das Instrument des Beharrungsbeschlusses über den Bundesrat, der lediglich über ein aufschiebendes, jedoch kein aufhebendes, Veto verfügt (Scheffbeck, 2006, p. 154). Einzige Ausnahme bilden Angelegenheiten, die in Länderkompetenzen eingreifen.

Einzelnen BundesministerInnen aber auch der kompletten Regierung kann vom Nationalrat das Vertrauen versagt werden (Art. 71 B-VG). Neben der Kontrolle der Regierung (Art. 52 B-VG) obliegt dem Nationalrat gemeinsam mit dem Bundesrat auch die Gesetzgebungskompetenz. Der Nationalrat verfügt über Ausschüsse, in denen zur Verhandlung stehende Geschäftsstücke – meist unter Ausschluss der Öffentlichkeit – vorberaten, also eingehend diskutiert, abgeändert oder, falls es sich um Berichte der Bundesregierung oder ihrer Mitglieder handelt, auch enderledigt werden können¹³. Zwingend eingerichtet werden müssen nur einige Ausschüsse wie etwa der Hauptausschuss (Art. 55 B-VG) des Nationalrates, der durchgehend – also auch über die Auflösung und Neuwahl des Nationalrates hinweg – tagt. Fachausschüsse wie etwa der Ausschuss für Arbeit und Soziales können, müssen aber nicht eingerichtet werden. Die formellen Abläufe in National- und Bundesrat werden durch das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates, sowie durch die Geschäftsordnung des Bundesrates geregelt.

Den Arbeitsalltag des Parlaments prägen in hohem Ausmaß die **Klubs** bzw. Fraktionen. Als Klub wird ein Zusammenschluss von mindestens fünf Abgeordneten derselben Partei bezeichnet. Die Nationalrats- und Bundesratsabgeordneten – wie auch die Abgeordneten des Europäischen Parlaments – der

¹² Seit 1973 ist die Zahl der Nationalratsabgeordneten auf 183 festgelegt

¹³ Auch der Bundesrat verfügt über Ausschüsse, diese sind aber im Vergleich zu jenen des Nationalrates was die Gestaltung von Inhalten anbelangt bedeutungslos.

jeweiligen Parteien sind zu Parlamentsklubs¹⁴ zusammengeschlossen. Zwar gilt für die einzelnen Abgeordneten theoretisch das freie Mandat, sie können selbständige Entschließungsanträge oder parlamentarische Anfragen einbringen¹⁵ und verfügen seit 1992¹⁶ auch über so genannte parlamentarische MitarbeiterInnen, der Großteil der Ressourcen und Fachkenntnisse wie auch die Frage des kollektiven Abstimmungsverhaltens liegen jedoch immer noch bei den Klubs.¹⁷ So sind es die Klubobleute des Nationalrates, die im Rahmen der Präsidialkonferenz über die RednerInnenliste, die Tagesordnungen der Sitzungen und etliche andere organisatorische Abläufe mehr entscheiden (§8 GOG-NR). Auch die Besetzung der Ausschüsse – nicht zwangsläufig entsprechend der Ressortaufteilung der Bundesministerien gebildet - erfolgt über die Klubs (§32 GOG-NR).

Österreich ist „*ein parlamentarisches System, gekennzeichnet durch Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung, gekennzeichnet auch durch die für moderne parlamentarische Systeme typische faktische Dominanz der Regierung über das Parlament*“ (Nick & Pelinka, 1996, p. 42).

¹⁴ Die Abläufe in den jeweiligen Klubs – wie etwa die Wahl/Bestellung des jeweiligen Klubdirektors, des Klubpräsidiums etc. – werden durch eigene Statuten geregelt. Zum Aufbau der jeweiligen Parlamentsklubs vgl. Sickinger, H. (2000). Die Funktion der Nationalratsausschüsse im Prozess der Bundesgesetzgebung. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* (2000/2), p. 160.

¹⁵ Parlamentarische Anfragen gelten als wichtiges Kontrollinstrument des Nationalrates gegenüber der Regierung. Sie werden bevorzugt von den Oppositionsparteien verwendet, um Auskunft über Gegenstände der Vollziehung zu erhalten. Schriftliche Anfragen müssen binnen 2 Monate beantwortet werden. Zur Einbringung einer ausreichend unterstützten Anfrage sind wie bei einem Antrag 5 Abgeordnete nötig.

¹⁶ BGBl. Nr 288/1992 Bundesgesetz über die Beschäftigung parlamentarischer Mitarbeiter, zuletzt geändert mit BGBl. I Nr 48/2008

¹⁷ Zusätzlich zu Klubs und Parlamentarischen Mitarbeitern stehen noch ExpertInnen der Parlamentsdirektion im wissenschaftlichen und legislativen Dienst zur Verfügung. Das Budget der Parlamentsdirektion ist im Vergleich mit anderen Staaten der EU-15 jedoch unterdurchschnittlich niedrig. (Scheffbeck, G. (2006). Das Parlament. In H. Dachs, *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien: Manz. p. 150)

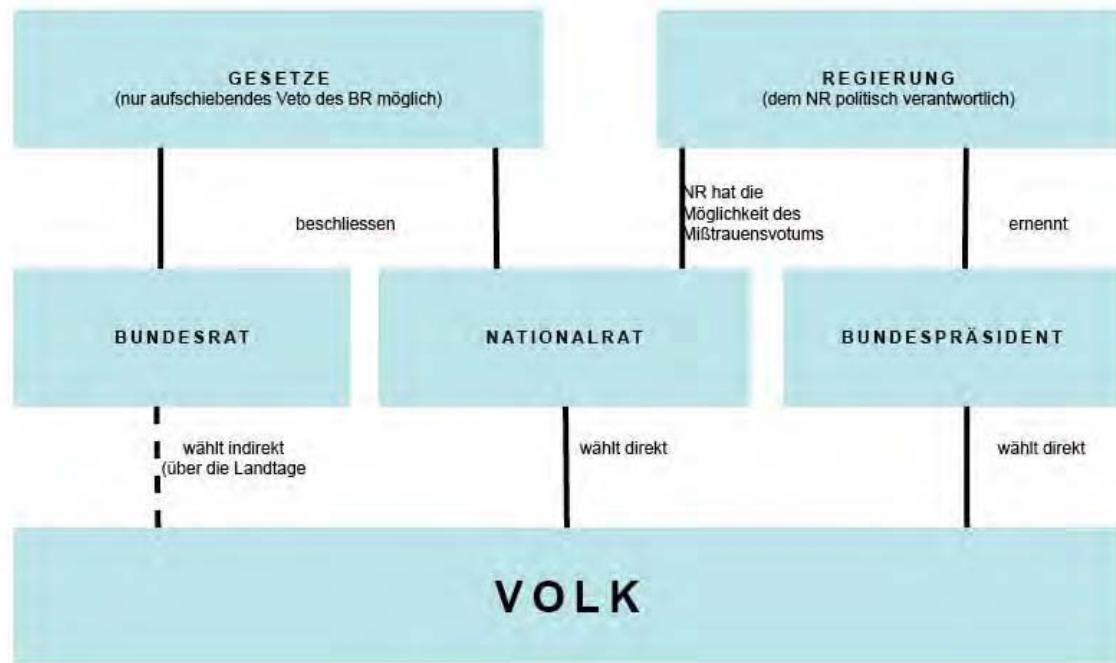


Abbildung 4: Verfassungsstruktur (Quelle: Nick & Pelinka (1993) S.42)

Neben der **Verfassungsstruktur** besteht jedoch auch eine **Verfassungswirklichkeit**. Diese Verfassungswirklichkeit ist insofern bedeutsam, *als dass „(s)owohl die ‚Verfassungswirklichkeit‘ als auch die ‚Behördenwirklichkeit‘ (...) in starkem Maße die Möglichkeiten und Schwierigkeiten praktischer Umsetzungsprozesse von Politiken beeinflussen“* können (Grunow, 2003, p. 47). Betrachten wir nicht allein die normativen Vorgaben, sondern tatsächlich gelebte und geschaffene Institutionen, so kommt klar zum Ausdruck, dass in Österreich über lange Strecken Korporatismus und Konsens prägende Elemente für das Politische System waren. Pelinka & Rosenberger (2007, p. 71) sprechen von der österreichischen „Konkordanzdemokratie“.

So bestehen neben den bereits erwähnten, gesetzlich normierten Gremien etliche informelle Gremien. Im Zusammenhang mit der Bundesregierung sind hier vor allem der so genannte Koalitionsausschuss oder Koordinierung bzw. die Ministerratsvorbesprechung zu erwähnen (Müller, 2006, p. 178). Diese Gremien dienen der Vorbesprechung von Ministerratsmaterialien und der notwendigen Koordinierung der Regierungsposition und beziehen neben Regierungsmitgliedern und MitarbeiterInnen der MinisterInnenbüros meist auch die KlubdirektorInnen der Parlamentsklubs oder andere ranghohe RepräsentantInnen – wie etwa die BundesgeschäftsführerInnen – der in der Regierung vertretenen Parteien mit ein. Nur Angelegenheiten, die in der fraktionellen Vorbesprechung bzw. in der anschließenden Ministerratsvorbesprechung auf Zustimmung gestoßen sind, werden auch auf die Tagesordnung des Ministerrates gesetzt.

Die Herstellung von Konsens als eines der wesentlichen Charakteristika des Österreichischen Politischen Systems zeigt sich auch im Umgang mit den Sozialpartnern. Sie beraten in Beiräten und Kommissionen die Regierung in Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Ihre „*Empfehlungen haben politisches Gewicht, dem sich ein/e Bundesminister/in oder auch eine Landesregierung nur schwer entziehen können*“ (Pelinka & Rosenberger, 2007, p. 207). Dieser Einfluss wird seit 1.1.2008 auch durch die Verankerung in Art 120a Abs. 2 B-VG bekräftigt: „*Die Republik anerkennt die Rolle der Sozialpartner. Sie achtet deren Autonomie und fördert den sozialpartnerschaftlichen Dialog durch die Einrichtung von Selbstverwaltungskörpern*“. Art 120b Abs. 3 legt zusätzlich fest, dass durch Gesetz Selbstverwaltungskörpern Mitwirkung an der staatlichen Vollziehung übertragen werden kann.

Ebenso prägend – und österreichische Besonderheit – ist über weite Strecken das zahlenmäßige **Verhältnis zwischen Regierung und Opposition**. Bis in die 1980er Jahre war Österreich noch als „hinkendes Zweiparteiensystem“ zu bezeichnen. Erst mit dem Aufstieg der FPÖ und dem Einzug der Grünen in den Nationalrat kam es ab 1986 zu Veränderungen. Aus dem zweieinhalb Parteiensystem wurde im Lauf der Jahre ein vollwertiges 5-Parteiensystem (Pelinka & Rosenberger, 2007, p. 160). Trotz seither gestiegener Möglichkeiten zur Koalitionsbildung kam das Prinzip der Minimal-winning-coalition¹⁸ in Österreich dennoch kaum zur Anwendung. Eine Ausnahme hiervon stellen – neben den Alleinregierungen Ende der 1960er und in den 1970er Jahren – lediglich die SPÖ-FPÖ Koalition von 1983 bis 1986 sowie die beiden ÖVP-FPÖ(BZÖ) Koalition dar. Bis in die 90er Jahre des letzten Jahrhunderts verfügten somit nahezu alle Regierungen über mehr als die zur Verfassungsänderung notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit im Nationalrat. Die dem Nationalrat obliegende Kontrollfunktion gegenüber der Regierung wurde daher in der Regel lediglich von den Oppositionsparteien wahrgenommen. Die Regierungsparteien fungieren als UmsetzerInnen der Regierungslinie im Nationalrat.

Das föderale System Österreichs führt neben einer vertikalen zusätzlich zu horizontalen Politikverflechtung¹⁹. Die in der Bundesverfassung festgeschriebene Kompetenzaufteilung erlaubt in manchen Politikbereichen (Sozialhilfe, Pflege, Kinderbetreuung, Jugendschutz, etc.) keine Gesetzgebung des Bundes. Hier müssen so genannte Bund-Länder-Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG abgeschlossen werden. Wesentliche Aufgaben und Entscheidungen können also von den einzelnen institutionellen Ebenen nicht alleine, sondern nur gemeinsam wahrgenommen und getroffen werden. Dazu kommen die mit dem **Beitritt Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft (EG)** im Jahr 1995 erfolgten, zu

¹⁸ Unter Minimal-winning coalition ist die rechnerisch kleinstmögliche Regierungskoalition zu verstehen, die jedoch – auch aufgrund von ideologischen Differenzen zwischen den einzelnen Parteien – grundsätzlich eher selten vorkommt Nohlen, D., & Schultze, R.-O. (2005). *Lexikon der Politikwissenschaft* (3., aktualisierte und erweiterte ed., Vols. 2: N-Z). München: H.C. Beck.

¹⁹ Als vertikale Politikverflechtung gilt die Kooperation von EU, Bund und Ländern, horizontale Politikverflechtung bezeichnet hingegen die Kooperation mehrerer gleichrangiger Ebenen (z.B. Bundesländer) Nohlen, D., & Schultze, R.-O. (2005). *Lexikon der Politikwissenschaft* (3., aktualisierte und erweiterte ed., Vols. 2: N-Z). München: H.C. Beck.

zusätzlicher Verflechtung führenden Änderungen innerhalb des Österreichischen Politischen Systems. Da der Beitritt zur EG eine Gesamtänderung der Verfassung bedeutete, musste er einer Volksabstimmung unterzogen werden.²⁰ Auch im Bundes-Verfassungsgesetz wurde den neuen Gegebenheiten Rechnung getragen und die Art. 23a bis 23f²¹ eingefügt. EU-Gemeinschaftsrecht nimmt im Stufenbau der Rechtsordnung seither einen höheren Stellenwert als das bisher ranghöchste Verfassungsrecht ein. Seit der GOG-Novelle 1996 in Folge des Beitritts Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften, werden EU-Angelegenheiten im Hauptausschuss des NR (bzw. in dessen Unterausschuss zur Europäischen Union) behandelt. Initiativen zu Anpassungen und Gesetzesänderungen haben ihren Ursprung seither zudem nicht mehr allein in nationaler Willensbildung, sondern resultieren zunehmend auch aus Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen auf Europäischer Ebene und dem dadurch entstehenden nationalen Anpassungsbedarf.²²

„In diesem Sinne ist das österreichische politische System seit 1995 nur mehr im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft in der teilweise supranationalen, teilweise intergovernmentalen Charakter aufweisenden Europäischen Union zu sehen“ (Pelinka & Rosenberger, 2007, p. 15).

2.2 Gesetzgebungsprozess

Gesetze können in Österreich auf mehreren Wegen initiiert werden. Erreicht ein Volksbegehren mehr als 100.000 Unterschriften, so muss es im Parlament behandelt werden. Ebenso genügen 5 Abgeordnete des Nationalrates, ein Drittel der Mitglieder des Bundesrates oder ein Mehrheitsbeschluss des Bundesrates, um einen Gesetzesantrag als Initiativantrag in den Nationalrat einzubringen. Entschließungsanträge können auch von Ausschüssen, wenn sie eine damit im Zusammenhang stehende Materie behandeln, eingebracht werden. Eine weitere – und zugleich auch die für Österreich häufigste Form der Einbringung von Gesetzesanträgen, ist in Form einer Regierungsvorlage.²³

Nahezu allen Regierungsvorlagen geht ein so genannter „vorparlamentarischer Prozess“ voran. Für Gesetze stellt sich das Procedere wie folgt dar: Die Ministerialbürokratie erstellt – entweder auf politischen Wunsch des/der MinisterIn, bedingt durch notwendige Anpassungen (etwa an EU-Recht) oder aufgrund eines an die Regierung herangetragenen Vorschlages der Interessenvertreter, selten

²⁰ 66,58% stimmten bei der Volksabstimmung am 12.06.1994 für die Annahme des Beitrittsvertrages Parlamentsdirektion. (27. Februar 2009). *Chronologie der Beziehungen Österreichs mit der EWG/EU*. Retrieved 10. März 2009 from www.parlament.gv.at: www.parlament.gv.at/PE/CHRONO/Chronologie_Portal.shtml?

²¹ Mit BGBl. I Nr. 57/2010 vom 27.07.2010 wurde der Artikel 23 an die Neuerungen des Vertrags von Lissabon angepasst und umfasst nun die Artikel 23a bis 23k.

²² Zuletzt erfolgte eine Geschäftsordnungsänderung des Nationalrates im Dezember 2009, um auf den durch den Vertrag von Lisabon gegebenen Anpassungsbedarf Bedacht zu nehmen. (BGBl. I Nr. 12/2010)

²³ „Im jahrzehntelangen Durchschnitt gingen, bis 1999, zwischen 60 und 85% aller Gesetze auf Regierungsvorlagen zurück“ Pelinka, A., & Rosenberger, S. (2007). *Österreichische Politik. Grundlagen, Strukturen, Trends* (3., aktualisierte Auflage ed.). Wien: Facultas, p.129

auch aufgrund einer EntschlieÙung des Nationalrates – durch ihre LegistInnen einen so genannten Ministerialentwurf. Dieser wird – zumeist bereits in der Entwurfsphase – mit dem Koalitionspartner und gegebenenfalls mit den Sozialpartnern (oder anderen am jeweiligen Politikfeld beteiligten Verbänden) informell abgestimmt und dann in Begutachtung geschickt. Alle Verteiler für zur Begutachtung auszusendende Ministerialentwürfe beinhalten gewisse Kernkomponenten: Jedenfalls enthalten sein müssen laut BGBl I Nr. 35/1999 die Ämter der Landesregierungen, die Verbindungsstelle der Bundesländer, der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund. Dazu kommen anderen Bundesministerien, der Rechnungshof, der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes, das Präsidium des Nationalrates, Sozialpartner, diverse Institutionen sowie Interessenvertretungen. Die zur Stellungnahme eingeladenen Organisationen und Institutionen unterscheiden sich aber teilweise je nach Art der zu begutachtenden Materie, Parteizugehörigkeit des/der MinisterIn oder „Durchsetzungskraft“ der Organisation. Vor allem für kleine und unabhängige Interessenorganisationen ist es relativ schwierig Teil dieses Verteilers (und somit Teil des Policy Subsystems) zu werden.

Die angeschriebenen Institutionen haben dann eine (üblicherweise mindestens sechswöchige²⁴) Frist zur Übersendung einer Stellungnahme an das zuständige Ressort und die Parlamentsdirektion. Diese Stellungnahmen werden teilweise in den Ministerialentwurf eingearbeitet. Ergeben sich nun – trotz vorab erfolgter Gespräche – größere Unstimmigkeiten kann es sein, dass Gesetzesentwürfe bereits in dieser Phase zurückgezogen werden und neuerlich Verhandlungen aufgenommen werden. Ist dies nicht der Fall, so wird der Ministerialentwurf als Ministerratsvortrag in weiterer Folge in den wöchentlich tagenden Ministerrat eingebracht. Wie bereits erwähnt, gelangen in den Ministerrat nur Materien über die im Vorhinein bereits Einigung unter den einzelnen Ministerien bzw. zwischen den Koalitionspartnern erzielt werden konnte. Materialien bzw. Vorlagen, über die in der Vorbesprechung (Koalitionsausschuss oder Koordinierung) keine Einigung erzielt werden konnte, werden wieder von der Tagesordnung genommen²⁵. Dort beschlossen, wird der Ministerratsvortrag zur Regierungsvorlage und wird in den Nationalrat eingebracht. Hier erfolgt eine Zuweisung an den inhaltlich zuständigen Nationalratsausschuss – zu einer ersten Lesung im Plenum kommt es jedoch nur auf expliziten Wunsch der Abgeordneten hin. Im Ausschuss wird die Vorlage unter Anwesenheit des/der zuständigen BundesministerIn und allfälliger ExpertInnen und BeamtInnen des Ressorts diskutiert. Neben der Möglichkeit hier Änderungen und Ergänzungen vorzunehmen besteht zudem die Möglichkeit zur detaillierten Diskussion einen Unterausschuss einzusetzen. Erst nachdem die Vorlage im

²⁴ Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes weist in seinen Rundschreiben, neben den formalen Regeln zur Gestaltung von Begutachtungsentwürfen auch regelmäßig auf Einhaltung dieser Frist hin (<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=30088>).

²⁵ Es ist darüber hinaus auch kein übliches Vorgehen – teilweise sogar durch das Koalitionsabkommen explizit als Koalitionsbruch definiert – den Koalitionspartner im Parlament zu überstimmen.

Ausschuss behandelt wurde, gelangt sie wieder ins Plenum. Hier werden in 2. und 3. Lesung noch mal alle Argumente vorgetragen, evtl. noch Abänderungsanträge eingebracht und dann abgestimmt.

Nach der Beschlussfassung im Nationalrat kommt die Vorlage in den Bundesrat – dort direkt in den zuständigen Ausschuss und dann ins Bundesratsplenum. Erhebt der Bundesrat keinen Einspruch, so wird das Gesetz nach Unterschrift von BundeskanzlerIn und BundespräsidentIn im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Festzuhalten ist, dass der Tag der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt nicht automatisch den Tag des In Kraft Tretens eines Gesetzes darstellt, dieses ist abhängig von den im Gesetz selbst festgelegten Bestimmungen.

Auch Verordnungsentwürfe der Bundesregierung oder einzelner BundesministerInnen werden teilweise einem Abstimmungsprozess unterzogen, obwohl hier der/die MinisterIn formaljuristisch meist ohne Beiziehung der Regierung oder des Nationalrates²⁶ handeln kann. Abgestimmt werden muss die Verordnung jedenfalls mit einem weiteren Ressort, wenn das Bundesministeriengesetz dafür eine Einvernehmenskompetenz²⁷ festgesetzt hat. Wenn die Verordnung für inhaltlich heikel gehalten wird, wird auch sie vorab mit dem Koalitionspartner und in einem Begutachtungsverfahren mit den wichtigsten Stakeholdern abgestimmt.

2.3 Ausgangsposition und Entwicklung über den Zeitablauf

Nachdem in gebotener Kürze die allgemeinen, idealtypischen wie auch die real existierenden Strukturen und Rahmenbedingungen des Österreichischen Politischen Systems erläutert wurden, soll nun die Frage beantwortet werden, welche spezifischen Konstellationen und Situationen den Untersuchungszeitraum und die damit verbundene, nationale Politikformulierung für den Umgang mit den sich aus der Erweiterung der Union ergebenden Fragestellungen prägten. Im Sinne des von Prittwitz (Prittwitz, 1994, p. 2) geprägten Zuganges soll der historisch-situative Bezug geschildert werden, also unter welchen Kontextbedingungen das „Problem“ zu lösen sei, ohne hier bereits auf die Entstehung des „Problems“ eingehen zu wollen. Dies soll zu einem späteren Zeitpunkt u.a. durch die in Kapitel 3 erfolgende Schilderung des Erweiterungsprozesses der Union geschehen.

2.3.1 Regierung(en)

Im Untersuchungszeitraum, also seit der offiziellen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen im Jahr 1997 bis zum Jahr 2009, der letztmaligen Möglichkeit der Verlängerung der Übergangsfristen gegenüber den acht mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL 8), waren in Österreich fünf verschiedene

²⁶ Eine solche Ausnahme stellen Einbeziehungsverordnungen, die nur mit Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrates erlassen werden können, dar.

²⁷ Diese Teilung der Verantwortlichkeiten bedeutet in weiterer Folge, dass das jeweils federführende Ministerium in Angelegenheiten, die nicht ausschließlichen seinen alleinigen Wirkungsbereich betreffen, schon im Vorfeld einer Entscheidung eine Abstimmung mit den anderen Beteiligten herzustellen hat.

Regierungen im Amt. Diese unterscheiden sich sowohl, was ihre Parteienzusammensetzung angeht, aber auch durch die Mandatsstärke im Nationalrat der jeweils in der Regierung vertretenen Parteien und in weiterer Folge dadurch auch in ihrer grundsätzlichen inhaltlich-ideologischen Ausrichtung.

Um die Frage beantworten zu können, ob darüber hinaus auch ihre Politiken in Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit Unterschiede aufweisen, sollen hier kurz Regierungszusammensetzung und interne Zuständigkeiten – also die jeweilige Struktur - geklärt werden.²⁸

In der XX. Gesetzgebungsperiode (15.01.1996-8.10.1999) regierte in Österreich wie auch in den seit 1986 vorangegangenen Gesetzgebungsperioden eine große Koalition zwischen SPÖ und ÖVP. Die Regierung Klima (1997-2000) selbst kam dabei ohne Neuwahlen, allein durch eine Regierungsumbildung aufgrund des Rücktritts des bisherigen Bundeskanzler Franz Vranitzky²⁹ in der laufenden Gesetzgebungsperiode zustande. Diese Regierungsumbildung führte zu einer von Bundeskanzler Klima betriebenen Neuaufteilung und -organisation der Bundesministerien. So wurde etwa der bisherige Minister für Arbeit und Soziales, Franz Hums, nicht mehr als Minister vorgeschlagen, sein Ressort, erweitert um die Agenden der Gesundheit, übernahm die damalige Präsidentin der Arbeiterkammer Eleonore Hostasch. Im neu geschaffenen Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales waren somit auch die für die Arbeitnehmerfreizügigkeit wichtigen Arbeitsmarkttagenden angesiedelt. Die Agenden im Zusammenhang mit der EG blieben hingegen unter Bundesminister Wolfgang Schüssel unverändert im Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, das laut Bundesministeriengesetz für die Vertretung gegenüber internationalen Institutionen zuständig ist. Das Bundeskanzleramt, laut Bundesministeriengesetz 1986 (BGBl Nr. I 12/1997) für die allgemeine Koordinierung der Regierungspolitik zuständig, übte weiters Einfluss auf Politikentscheidungen aus. In die XX. GP fiel im zweiten Halbjahr 1998 auch die erste Ratspräsidentschaft Österreichs seit dem Beitritt zur Europäischen Union im Jahr 1995.

Mit den Wahlen vom 3. Oktober 1999 und nach langen, schließlich gescheiterten Koalitionsverhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP wurde die Regierung Klima im Februar 2000 von der so genannten „Wenderegierung“ unter FPÖ und ÖVP abgelöst. Die ÖVP stellte in der XXI. GP mit dem bisherigen Außenminister und Vizekanzler Dr. Wolfgang Schüssel, obwohl nur knapp drittstärkste Kraft, nun den Bundeskanzler. Die Regierungsbeteiligung der FPÖ stieß EU-weit auf Befremden, der Bundespräsident nötigte der Regierung eine Präambel zum Regierungsprogramm ab, die ein Bekenntnis zu Euro-

²⁸ Die vollständigen Listen der Regierungsmitglieder seit 1920 finden sich auf der Homepage des österreichischen Parlaments unter: <http://www.parlament.gv.at/WWER/BREG/REG/>

²⁹ Die Regierung Vranitzky V war von 12.3.1996-28.1.1997 im Amt.

pa darstellte.³⁰ Dr. Erhard Busek wurde mit der neu geschaffenen Aufgabe des Regierungsbeauftragten für die EU-Erweiterung betraut. Mit dem Bundesministeriengesetz 1986 idFv 2000 (BGBl Nr. I 16/2000) wurden die Angelegenheiten der Europäischen Union nun auch teilweise im Bundeskanzleramt angesiedelt³¹, die Arbeitsmarkt- und Arbeitsrechtsgeschäften wechselten hingegen ins neu geschaffene Ministerium für Wirtschaft und Arbeit unter Dr. Martin Bartenstein, wo sie bis 2009 verbleiben sollten. Diese Zusammenlegung der bisher „klassischen Kompetenzbereiche“ des Sozialministeriums mit dem Wirtschaftsministerium – unter „der Annahme, dass es sich bei den Interessensgegensätzen zwischen ‚Wirtschaft und Arbeit‘ um überholte Klischees handle“ – führte bei den ArbeitnehmerInnenorganisationen wie auch bei der Sozialdemokratie zu heftigen Irritationen (Tálos & Obinger, 2006, p. 192).

Nach FPÖ internen Differenzen – bedingt durch die ungewohnte Aufgabe, als Oppositionspartei nun Regierungsverantwortung zu tragen und unterschiedlichen Auffassungen innerhalb der Partei u.a. über die Frage der Erweiterung der Union, die zum Rücktritt zweier Regierungsmitglieder und des Klubobmannes führten³² – wurden im September 2002 Neuwahlen ausgerufen. Während die ÖVP am 24.11.2002 einen eindeutigen³³ Wahlsieg erzielte, musste die FPÖ starke Verluste verkraften. Nach von der ÖVP mit allen Parteien geführten Sondierungsgesprächen und gescheiterten Koalitionsverhandlungen mit Grünen wie SPÖ, kam es im Februar 2003 jedoch erneut zu einer Koalition der beiden bisherigen Regierungsparteien unter Dr. Wolfgang Schüssel als Bundeskanzler.³⁴ Dem BKA wurden nun im Bundesministeriengesetz neben den „Angelegenheiten des Europäischen Rates“ die „Angelegenheiten des Europäischen Rates einschließlich der Koordination der diesbezüglichen Vorbereitungsmaßnahmen“ übertragen. Dr. Martin Bartenstein blieb Minister für Wirtschaft und Arbeit, auch das Außenministerium blieb unter Dr. Benita Ferrero-Waldner³⁵ in der Hand der ÖVP. Die Friktionen innerhalb der FPÖ setzten sich fort und führten schließlich im Frühjahr 2005 zur Spaltung der FPÖ und zur Gründung des Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ), jedoch nicht zum Bruch der Regierungskoalition. Beim In-Kraft-Treten der fünften Erweiterung der Europäischen Union (MOEL 8, Malta und

³⁰ Bis 12. September 2000 war Österreich zudem EU-weit mit „Sanktionen“ belegt, d.h. es fanden zwar keine bilateralen Kontakte zwischen den anderen Mitgliedsstaaten und Österreich statt, auf Ebene der Europäischen Union selbst blieb Österreich wie auch davor und danach eingebunden.

³¹ 2000 wurde die Koordinationskompetenz des Bundeskanzlers in „grundsätzlichen Angelegenheiten der Mitgliedschaft Österreichs bei der Europäischen Union“ und im Hinblick auf die „Angelegenheiten des Europäischen Rates“ explizit im Bundesministeriengesetz verankert“ (Müller, W. C. 2006, S. 174).

³² Vizekanzlerin Susanne Riess-Passer, Finanzminister Karl-Heinz Grassler und Klubobmann Peter Westenthaler traten nach den Ereignissen der FPÖ Versammlung in Knittelfeld im September 2002 zurück.

³³ Der ÖVP gelang es erstmals seit 1966 wieder, den ersten Platz bei Nationalratswahlen zu erringen. Das Wahlergebnis von 42,3% (+15,4%) stellte zudem den höchsten je durch die ÖVP erzielten Stimmenzuwachs dar.

³⁴ Die Friktionen innerhalb der FPÖ setzten sich jedoch fort und führten 2005 schließlich zur Abspaltung des BZÖ, das im Wesentlichen aus den Mitgliedern der Regierung und den Nationalratsabgeordneten der FPÖ bestand, nicht jedoch zum Bruch der Koalition mit der ÖVP.

³⁵ Als Dr. Benita Ferrero-Waldner 2005 für das Amt des Bundespräsidenten kandidierte, wurde sie als Außenministerin durch Dr. Ursula Plassnik ersetzt.

Zypern) am 1. Mai 2004 war somit noch die Schwarz-Blaue Regierung im Amt. Aber auch der Zeitpunkt der ersten Verlängerungsmöglichkeit der Übergangfristen gegenüber den MOEL 8 (01.05.2006) wie auch die zweite Ratspräsidentschaft Österreichs (1. HJ 2006) fielen noch in die XXII. Gesetzgebungsperiode und in die Verantwortung der inzwischen Schwarz-Orangen Regierung.

Bei den Neuwahlen vom 01.10.2006 gelang es der SPÖ trotz Verlusten wieder den ersten Platz zu erringen. Die ÖVP – der einzig mögliche Koalitionspartner, um eine parlamentarische Mehrheit zu sichern – setzte die Koalitionsverhandlungen mit der SPÖ zwar anfangs aus³⁶, am 11.1.2007 wurde dennoch eine SPÖ-ÖVP-Koalition unter Dr. Alfred Gusenbauer angelobt. Dr. Martin Bartenstein blieb Minister für Wirtschaft und Arbeit, das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten wurde zum Ministerium für europäische und internationale Angelegenheiten unter Dr. Ursula Plassnik. Entgegen der von Seiten der SPÖ lange gepflegten Tradition wurde der damalige Salzburger Soziallandesrat Dr. Erwin Buchinger und somit kein Spitzengewerkschafter zum Sozialminister berufen und auch die Bereiche Arbeit und Soziales nicht wieder in einem Ressort vereint.³⁷ Nach nur eineinhalb Jahren kündigte ÖVP-Vizekanzler Wilhelm Molterer die Koalition auf³⁸ und im Juli 2008 wurden für 28. September 2008 vorgezogene Neuwahlen ausgerufen.

SPÖ wie ÖVP mussten zwar Mandatsverluste einstecken, halten gemeinsam aber immer noch die relative Mehrheit im Nationalrat. Kurze Koalitionsverhandlungen führten am 2. Dezember 2008 zur Angelobung einer weiteren „großen“ Koalition unter Bundeskanzler Werner Faymann. Das BMeiA verblieb in Hand der ÖVP unter Dr. Michael Spindelegger. Die Bereiche Arbeit und Soziales wurden hingegen unter Rudolf Hundstorfer, bis dato ÖGB-Präsident, wieder in einem Ressort zusammengeführt (BGBl. I Nr. 3/2009), was zumindest äußerlich eine Rückkehr zum status quo ante darstellt. Schließlich fiel auch die zweite und letztmögliche Verlängerung der Übergangsfristen am Arbeitsmarkt durch die begründete Notifikation an die EU-Kommission in die XXIV. GP und unter die Verantwortung der Regierung Faymann.

³⁶ Die ÖVP setzte die Koalitionsverhandlungen aus, da die SPÖ – gemeinsam mit FPÖ und Grünen die Einsetzung von 2 Untersuchungsausschüssen im NR (zu den Themen Eurofighter und Banken) beschlossen hatte.

³⁷ Bereits im Vorfeld der Nationalratswahlen 2006 traf die SPÖ – wohl auch sehr stark durch die durch die BAWAG ausgelöste Krise des Gewerkschaftsbundes beeinflusst – den Beschluss, dass weder der Präsident des Gewerkschaftsbundes, noch andere so genannte SpitzengewerkschafterInnen für die SPÖ im Nationalrat vertreten sein sollen.

³⁸ Bereits bestehende Spannungen in der Koalition (u.a. über die Vorziehung der für 2010 geplanten Steuerreform) wurden durch einen EU-skeptischen Brief des Noch-Parteivorsitzenden der SPÖ Dr. Gusenbauer an die Tageszeitung die Krone, sowie dessen Ablöse als Parteivorsitzender durch den Mitverfasser und Verkehrsminister Faymann verschärft.

Wahlergebnisse, Mandatsverteilung und Regierungszusammensetzung

Gesetzgebungsperiode	SPÖ	Mandate	ÖVP	Mandate	FPÖ	Mandate	GRÜNE	Mandate	BZÖ	Mandate	LIF	Mandate
XX. I/1996 - X/1999	38,1	71	28,3	52	22,0	41	4,8	9			5,5	10
XXI. X/1999 - XII/2002	33,2	65	26,9	52	26,9	52	7,4	14				
XXII. XII/2002 - X/2006	36,5	69	42,3	79	10,0	18	9,5	17				
XXIII. X/2006 - X/2008	35,3	68	34,3	66	11,0	21	11,0	21	4,1	7		
XXIV. X/2008 -	29,3	57	26,0	51	17,5	34	10,4	20	10,7	21		

Abbildung 5: Regierungszusammensetzung und Mandatsverteilung im NR (Quelle: BMI; Parlament)

Sowohl was die Regierungszusammensetzung, aber auch was die Mandatsverteilung im Nationalrat anbelangt, lassen sich wesentliche Unterschiede sowohl im Kräfteverhältnis im Nationalrat als auch innerhalb der Regierung zwischen den einzelnen Zeitpunkten festhalten. So verfügten lediglich die Regierungen Klima und Gusenbauer über eine mehr als Zwei-Drittel-Mehrheit im Nationalrat und konnten somit eigenständig auch Gesetze im Verfassungsrang beschließen. Allen anderen Regierungen fehlte es, teilweise knapp, an dieser Mehrheit. Sie waren bzw. sind somit im Nationalrat auf die Zustimmung der Opposition weitaus stärker angewiesen als dies zwischen 1996 und 1999 bzw. von 2006 bis 2008 der Fall war.

Die Neuaufteilung der Ressortzuständigkeit für Arbeit im Jahr 2000 führte zudem zu einer massiven Veränderung der Netzwerkstruktur. Die Schwarz-Blaue Regierung trat im Jahr 2000 mit dem Anspruch des „Neu-Regierens“ ihr Amt an, während die SPÖ in ihrem Nationalratswahlkampf 2006 unter Alfred Gusenbauer vom „Ende der Wende“ sprach. Es ergibt sich also in weiterer Folge die Frage, ob sich im Umgang mit den Übergangsfristen zwischen den einzelnen Gesetzgebungsperioden – vor allem in Anbetracht der erfolgten Koalitionswechsels, der Neuaufteilung der Ressortkompetenzen und der noch zu behandelnden unterschiedlichen Programmatiken der Parteien – tatsächlich Brüche in den Politiken zeigen.

Zur Beantwortung dieser Frage nach Unterschieden in der Policy sollen, nachdem hier nur die Rahmenbedingungen innerhalb des Systems geklärt werden können, in weiterer Folge - und in späteren Kapiteln - sowohl die Regierungsprogramme als auch die Initiativen und Maßnahmen der Bundesregierung – auf nationaler wie auf EU-Ebene herangezogen werden.

2.3.2 Sozioökonomische Daten

Sozio-ökonomischen Daten haben, neben anderen Faktoren Einfluss auf das politische Handeln und im speziellen auf die Entscheidungsfindung im Policy Cycle. Während Dye u.a. davon ausgingen, dass allein sozio-ökonomische Gegebenheiten Anstoß zur Politikformulierung darstellen, hat sich dieses Bild in der Policy Analyse inzwischen gewandelt. Neuere Studien gehen nicht mehr davon aus, dass

sozio-ökonomische Faktoren Anstoß sind, sondern davon, dass sie Argumente sind, um gewisse Politiken durchzusetzen (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009). So hält auch die Österreichische Nationalbank fest, dass ihnen „*in der wirtschaftspolitischen Diskussion eine wichtige Bedeutung zu(kommt). Sie charakterisieren die Leistung der österreichischen Volkswirtschaft aus verschiedenen Blickwinkeln und werden für Fragen zur Wettbewerbsfähigkeit, Standortwahl sowie für internationale Vergleiche bevorzugt verwendet*“ (ÖNB, 2010). Ausführlicher – vor allem im Sinn einer Analyse – beschäftigen sich, wie bereits in der Einleitung erwähnt, die Evaluierungen der EU-Kommission (Europäische Kommission, 2006), (European Commission, 2008), (Europäische Kommission, 2008), das Labour Market Monitoring (Huber, Mayrhofer, Nowotny, & Palme, 2007) sowie diverse Studien und Diplomarbeiten (Huemer, 2002), (Matt, 2007) mit den sozio-ökonomischen Veränderungen, die im Zuge der Osterweiterung zu erwarten bzw. tatsächlich aufgetreten sind. Im Gegensatz zum Policy Aspekt im Zusammenhang mit den Übergangsfristen, scheint das Thema somit ausreichend abgedeckt.

Um das Gesamtbild der Ausgangssituation zu komplettieren, sollen hier dennoch kurz Beschäftigtenzahl, die Zahl der ausländischen ArbeitnehmerInnen³⁹, die Arbeitslosenquote sowie als volkswirtschaftlich relevante Kennziffer das BIP-Wachstum des Untersuchungszeitraumes dargestellt werden. Als Stichdaten sollen die Jahre der jeweiligen Regierungswechsel, das des Beitritts der MOEL 8 sowie das Jahr der begründeten Notifikation, also der letztmaligen Verlängerungsmöglichkeit, herangezogen werden.

Mit dem Jahr 1997 waren in Österreich laut AMS insgesamt 298.775⁴⁰ ausländische ArbeitnehmerInnen in Österreich beschäftigt. Die Zahl der bewilligungspflichtig beschäftigten AusländerInnen betrug im Jahresdurchschnitt 247.266 Personen und lag somit unter der Bundeshöchstzahl von 262.246. Die Gesamtbeschäftigtenzahl lag bei 3.055.569 unselbständig Beschäftigten. Die Arbeitslosenrate über den Jahresschnitt lag bei 7,1 % (4,4% nach Eurostat⁴¹) (AMS, 2010). Das BIP Wachstum real zu Vorjahrespreisen war positiv und lag bei 2,1%.

Bis zum Jahr 2000 mit Regierungsantritt Schüssel I stieg die Zahl der ausländischen ArbeitnehmerInnen in Österreich auf 319.850. (242.159 bewilligungspflichtig im Jahresdurchschnitt). Die Arbeitslo-

³⁹ Ausländische ArbeitnehmerInnen umfassen, wenn nicht gesondert angegeben, sowohl ArbeitnehmerInnen aus dem EU-/EWR-Raum als auch ArbeitnehmerInnen aus Drittstaaten.

⁴⁰ Der Unterschied zwischen der Zahl der beschäftigten AusländerInnen und der Zahl der bewilligungspflichtig beschäftigten AusländerInnen ergibt sich aus den in §1 der AuslBG wie in der AuslBVO genannten Ausnahmen vom Geltungsbereich des AuslBG aber auch der Tatsache, dass ArbeitnehmerInnen aus den MOEL 8 nach 12 Monaten durchgehender Beschäftigung Freizügigkeit erwerben.

⁴¹ Die nationale Arbeitslosenquote errechnet sich aus dem Anteil der Arbeitslosen am Arbeitskräftepotential (= unselbständig Beschäftigte + Arbeitslose); Eurostat berechnet seine Arbeitslosenquote nach dem Anteil der Arbeitslosen an allen Erwerbstätigen (= mind 1 Stunde in der Woche beschäftigt), zudem beruht die Eurostat Zahl auf einem Mikrozensus.

sigkeit lag war auf 5,8 % (3,6% nach Eurostat) gesunken. Unselbständig beschäftigt waren insgesamt 3.133.738 Personen. Das BIP Wachstum real zu Vorjahrespreisen lag bei 3,7%.

Im Jahr 2002 war die Arbeitslosigkeit wiederum auf 6,9% (3,6% nach Eurostat) angestiegen. 334.432 Beschäftigte waren ausländische Beschäftigte (davon bewilligungspflichtig: 228.878). Die Gesamtbeschäftigtenzahl betrug insgesamt 3.155.161 unselbständig Beschäftigte. Das BIP Wachstum real zu Vorjahrespreisen lag bei 1,6%.

2004, im Jahr des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten, lag die Arbeitslosigkeit erneut bei 7% (4,8 nach Eurostat). Die Zahl der unselbständig Beschäftigten hatte sich auf 3.198.591 und die der ausländischen ArbeitnehmerInnen auf 362.299 erhöht (220.883 bewilligungspflichtig). Erstmals wird im Arbeitsmarktbericht des Ministeriums bei den ausländischen ArbeitnehmerInnen der Anteil der neuen EU-BürgerInnen explizit ausgewiesen: *„10.767 neue EU-Bürger haben im ersten Jahr der Erweiterung eine Freizügigkeitsbestätigung erhalten, mit der sie am Arbeitsmarkt InländerInnen gleichgestellt sind. Der überwiegende Teil dieser Arbeitskräfte war jedoch bereits vor dem Beitritt dauerhaft am Arbeitsmarkt integriert“* (BMWA, 2005, p. 27). Das BIP Wachstum real zu Vorjahrespreisen lag bei 2,5%.

2006 lag die Arbeitslosigkeit bei 6,8% (4,8% nach Eurostat), war also im Vergleich zu 2004 wieder leicht gesunken. Von 3.280.878 unselbständig Beschäftigten waren 390.695 ausländische ArbeitnehmerInnen. Bewilligungspflichtig beschäftigt waren 214.908 Personen. Das BIP Wachstum real zu Vorjahrespreisen lag bei 3,5%. Der jährliche Arbeitsmarktbericht zeigt zudem, dass trotz Übergangsfristen am Arbeitsmarkt immer mehr Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedstaaten eine (kurzfristige) Beschäftigung in Österreich aufgenommen haben:

„Ende Mai 2007 – also drei Jahre nach der EU-Erweiterung im Mai 2004 – hat sich die Anzahl der beschäftigten Arbeitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedstaaten (ohne Bulgarien und Rumänien) um 33,9 % auf 54.794 erhöht. (...) Bereits über 40 % der Saisoniers im Tourismus und sogar über 80 % der Saisoniers und Erntehelfer in der Landwirtschaft kommen aus den neuen EU-Nachbarländern“ (BMWA, 2007, p. 31).

Im Jahr 2008 lag die Arbeitslosigkeit bei 5,8% (3,8% nach Eurostat). 435.496 ausländische ArbeitnehmerInnen (davon bewilligungspflichtig: 237.825) waren Teil der insgesamt 3.420.494 unselbständig Beschäftigten (BMASK, 2009, p. 31). Das BIP Wachstum real zu Vorjahrespreisen lag bei 2%.

Im Jahr 2009 lag die Arbeitslosigkeit bei 7,2%. Es kam zudem 2009 aufgrund der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise, neben einem Steigen der Arbeitslosigkeit, erstmals seit langem wieder zu einem Sinken der Beschäftigtenzahlen. Auch das BIP Wachstum real zu Vorjahrespreisen brach ein und lag bei minus 3,6%. Insgesamt wurden nur noch 3.373.536 Personen unselbständig Beschäftigte

gezählt. Laut AMS Jahresdaten waren 2009 430.491 AusländerInnen⁴² unselbständig beschäftigt. 229.904 Personen waren laut AMS Jahresdaten bewilligungspflichtig beschäftigt. Jedoch kamen bereits über 52% der Saisoniers im Tourismus und sogar 87,9% der Saisoniers in der Landwirtschaft aus den neuen EU-Mitgliedstaaten.

„Die Ausländer/innenbeschäftigung entwickelte sich im 10-Jahresvergleich 1998 - 2008 sehr dynamisch. Sie expandierte in diesem Zeitraum im Ausmaß von ca. +137.000 bzw. +46%, im Jahresdurchschnitt 2009 ging sie erstmals in den letzten zehn Jahren wieder zurück. Die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse von Personen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft betrug im Jahresdurchschnitt 2009 430.491 und lag damit um - 5.573 oder -1,3% unter dem Vorjahreswert (aktiv Beschäftigte). Damit entfielen (per Saldo) rund 12% des (aktiven) Rückgangs der Gesamtbeschäftigung auf ausländische Arbeitskräfte. Schwerpunktmäßig erfolgte der Rückgang der Ausländerbeschäftigung in den Bereichen Herstellung von Waren und Arbeitskräfteüberlassung“ (BMASK, 2010, p. 9).

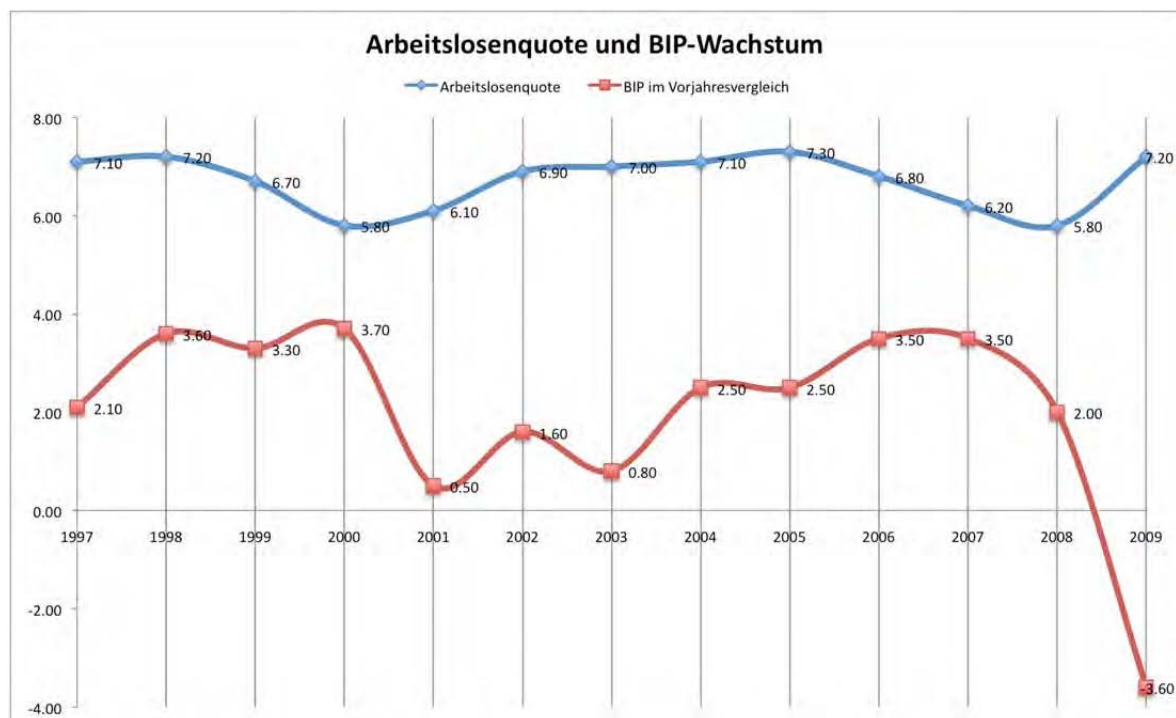


Abbildung 6: Arbeitslosenquote und BIP-Zahlen (Quelle: AMS, Nationalbank)

⁴² Beschäftigte aus den MOEL 8 werden im Arbeitsmarktbericht nun nicht mehr gesondert von anderen ArbeitnehmerInnen aufgeführt.

2.3.3 Österreichs Einstellung zur EU

Neben den Grundzügen des Politischen Systems und den Ausgangssituationen noch erwähnenswert ist die **öffentliche Meinung**. Die Rolle der öffentlichen Meinung wird zwar von den einzelnen WissenschaftlerInnen, die sich mit dem Policy Cycle beschäftigen, unterschiedlich eingeschätzt, unbestritten scheint aber laut Howlett & Ramesh (2009, p. 63), dass ihre Rolle im Prozess des Agenda-Settings zumindest nicht vernachlässigbar ist. Dies gilt vor allem für öffentliche Meinung in der Form veröffentlichter Meinung. Denn: „*Decision makers, then, may act in response to news stories or the opinion of influential newsmen in the belief that they are responding to public opinion*“ (Dye, 2008, p. 34).

Medien schaffen also Aufmerksamkeit für bestimmte politische Themen und drängen andere in den Hintergrund. Medien schaffen bis zu einem gewissen Grad Meinung und bereiten den Boden für (öffentliche) Diskussionen (Dye, 2008, p. 41). Auch Umfragen werden von Medien aufgegriffen und tragen damit zum Agenda-Setting bei. „*Newsmaking involves all-important decisions about what is ,news‘ and who is ,newsworthy‘*“ (Dye, 2008, p. 39). Meinungsumfragen führen teilweise auch dazu, dass Personen überhaupt erst anfangen über gewisse Fragen nachzudenken, die sie sich vorher nicht gestellt haben. So kann es dazu kommen, dass „*the pollsters themselves produce opinions*“ (Dye, 2008, p. 34).

Es stellt sich also die Frage, wie sich die „öffentliche Meinung“ – also die Einstellung der ÖsterreicherInnen zur Europäischen Union im Allgemeinen und zur Erweiterung der Union im Speziellen – während des Untersuchungszeitraums darstellt. Um diese Stimmung zumindest teilweise einfangen zu können, sollen als Beispiel⁴³ für die veröffentlichte Meinung in Bezug auf die Europäische Union die in regelmäßigen Abständen durchgeführten Eurobarometer Umfragen dienen. Diese Meinungsumfragen werden halbjährlich in allen Mitgliedsstaaten der EU durchgeführt und sind durch ihre relative Vergleichbarkeit m.M.n. brauchbarer als spezialisierte nationale Einzelumfragen⁴⁴.

Im Vorfeld der ersten Osterweiterung der EU wurden neben dem Standard-Eurobarometer, auf dessen Ergebnisse ich später kurz eingehen möchte, auch Flash-Eurobarometer Umfragen zur Erweite-

⁴³ Von einer Analyse der gesamten Medienlandschaft oder auch nur einer Tageszeitung über den Untersuchungszeitraum wird Abstand genommen, da diese Aufgabe den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Zur Erweiterung der Union und den Medien sind u.a. folgende Diplomarbeiten verfasst worden: Stingl, E. (2003). Die EU-Osterweiterung im Spiegel der Medien. Wien.; Pesendorfer, N. (2007). Der EU-Diskurs in der Kronen Zeitung. Wien.

⁴⁴ Umfragen wurden im Vorfeld der Erweiterung etwa von Fessel-GfK, der Sozialwissenschaftlichen Studiengesellschaft und OGM durchgeführt (Institut für den Donauraum und Mitteleuropa, 2007, p.6ff).

rung durchgeführt. Aus dem Flash Eurobarometer 140 „Enlargement of the European Union“ vom März 2003⁴⁵ ergeben sich einige für die weitere Argumentation interessante Aspekte.

- 98% aller befragten ÖsterreicherInnen (EU-15 Durchschnitt 80%) hatten zu diesem Zeitpunkt bereits von der Erweiterung der Europäischen Union gehört. Dies stellt den Spitzenplatz unter den EU-15 sicher.
- Österreich erzielte mit 11% richtiger Antworten (EU-15 1%) den höchsten Prozentsatz, wenn es darum ging, Beitritts- und Kandidatenländer korrekt zu benennen.
- Nahezu 81% der österreichischen Befragten (EU-15 34%) hatten zumindest eines der Beitrittsländer bereits besucht.
- Was die Folgen der Erweiterung anbelangt, waren 72% der befragten ÖsterreicherInnen (EU-15 68%) der Meinung, dass die Erweiterung mit hohen Kosten für das eigene Land verbunden sei. Spitzenreiter ist hier jedoch Deutschland mit 79% der Befragten.
- 88% der Befragten (EU-15 86%) gingen davon aus, dass die Erweiterung österreichischen Firmen Zugang zu neuen Märkten schafft.
- Überraschenderweise gingen jedoch nur 47% (EU-15 62%) davon aus, dass die Erweiterung eine vermehrte Ansiedlung der Bürger der neuen Mitgliedsstaaten in Österreich mit sich bringe.
- Nur 35% (EU-15 42%) hegten die Erwartung, dass die Erweiterung es einfacher mache, illegale Einwanderung zu kontrollieren.
- 51 % (EU-15 43%) gingen davon aus, dass die Erweiterung zu einer höheren Arbeitslosenrate führen werde.
- Geringere Befürchtungen als im EU-Durchschnitt herrschen bei der Frage nach dem Absinken der sozialen Standards im eigenen Land durch die EU-Erweiterung (Österreich 40% ja, EU-15 41%)

Die befragten ÖsterreicherInnen scheinen – im Vergleich mit dem Durchschnitt der EU-15 – zwar über einzelne Aspekte der bevorstehenden Erweiterung der Europäischen Union gut informiert, dennoch lässt sich daraus nicht schließen, Österreich verfüge auch über generell hohe Zustimmungsraten. Laut Sajdik & Schwarzinger (2003, p. 272) kam es im Vorfeld der Erweiterung erst ab dem Jahr 2001⁴⁶ zu einem Meinungsumschwung in Richtung einer positiven Bewertung. Erst nach diesem Zeitpunkt stiegen die Zustimmungsraten der österreichischen Bevölkerung zur Erweiterung auf mehr als 50%. Wie auch aus der unten stehenden Abbildung ersichtlich ist, bewegt sich auch die Zustimmung

⁴⁵ Dieser Flash Eurobarometer gliedert sich in 3 Umfragewellen; September und November 2002 sowie März 2003. Wenn nicht anders angegeben, stammen die zitierten Zahlen aus der Märzumfrage.

⁴⁶ Ebenfalls 2001 wurde das Kapitel Arbeitnehmerfreizügigkeit und mit ihm die bereits in Grundzügen festgelegte Übergangsregelung auf Europäischer Ebene vorläufig geschlossen.

der Österreichischen Bevölkerung zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union im Allgemeinen über Jahre unter dem gesamteuropäischen Durchschnitt. Aus diesen regelmäßig veröffentlichten Eurobarometer-Umfragen lässt sich zudem für Frühjahr 2000, das Frühjahr 2004 wie auch für Herbst 2005 ein extrem geringer Zustimmungswert zur EU-Mitgliedschaft ablesen. Erst ab 2006 kommt es wieder zu einer Umkehrung dieser negativen Popularitätswerte und das Ansehen der EU-Mitgliedschaft in Österreich steigt leicht.

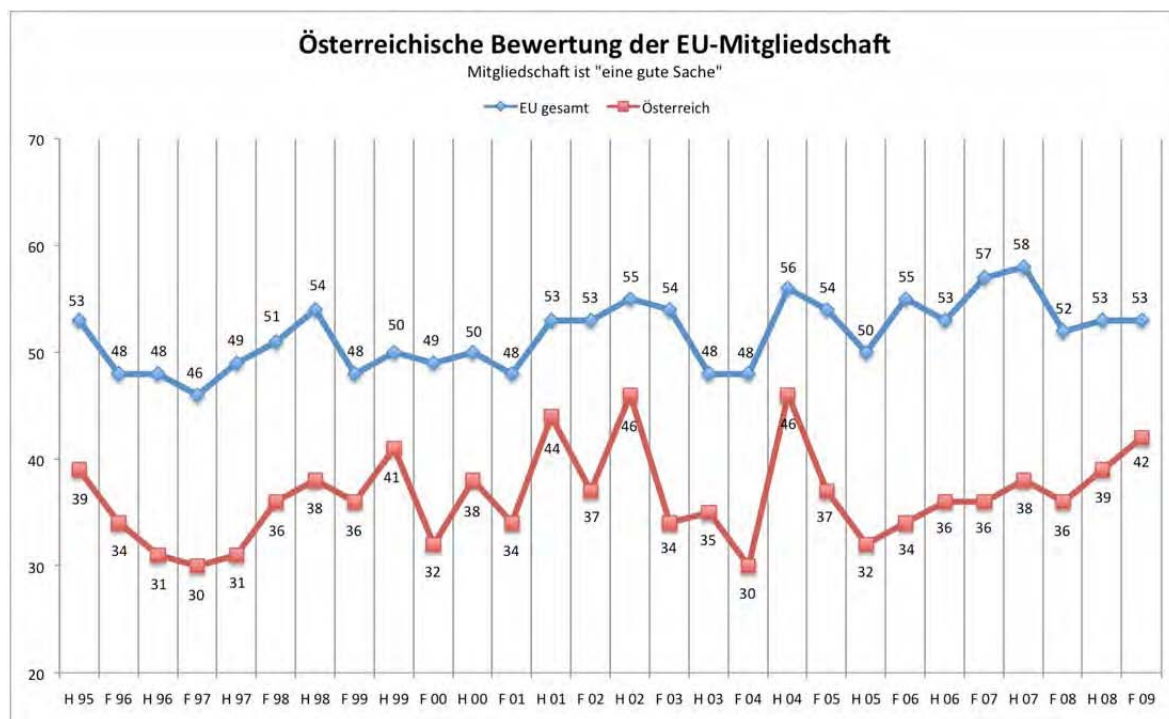


Abbildung 7: Präsentation zum Länderbericht am 09.09.2009 (Quelle: Homepage der EU Kommission)

(http://ec.europa.eu/austria/news/2009_09_10_eb71_laenderbericht_de.htm)

Unter diesen Umständen scheint es für eine Bundesregierung durchaus verlockend, mit ihren nationalen Politiken Kurs gegen die Europäische Union zu machen. Zumindest hat sie aufgrund der veröffentlichten Meinung Grund anzunehmen, dass dies dem Willen der Mehrheit entspreche. Ebenso mag es opportun oder gar notwendig erscheinen, zumindest symbolisch Handlungen zu setzen bzw. diese zu unterlassen. Umgekehrt stellt sich natürlich auch die Frage, ob die Art des Diskurses auf politischer Ebene und die veröffentlichte Meinung in den Medien nicht Antworten der Bevölkerung erst hervorbringt. Denn „*even when public policy is in accord with mass opinion, we can never be sure whether mass opinion shaped public policy or public policy shaped mass opinion*“ (Dye, 2008, p. 33).

3 Das Erweiterungsverfahren der Europäischen Union

Im vorherigen Kapitel wurden eine kurze Einführung und ein Überblick über den nationalen Kontext gegeben. Österreichs Umgang mit den Übergangsfristen spielt sich jedoch nicht allein im Rahmen des Österreichischen Politischen Systems ab, im Gegenteil, die (Erweiterung der) Europäischen Union war Anlass und Ausgangspunkt nationaler Policies. Daher ist es notwendig auch dem europäischen Rahmen Aufmerksamkeit zu widmen.

Mit Unterzeichnung der Römer Verträge wurden am 25. März 1957 die europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG/Euratom) gegründet. Diese beiden bildeten, gemeinsam mit der Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die bereits seit 1951 bestand, die Europäischen Gemeinschaften (EG). Die Römer Verträge gelten als Gründungsurkunde der EG. Seit Unterzeichnung der Verträge durch Belgien, die BRD, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande haben mehrere Etappen der Erweiterung stattgefunden. Diese Erweiterungen fanden während verschiedener Entwicklungsstadien der Europäischen Gemeinschaften statt und waren ihrerseits nicht nur Katalysator für interne Veränderungen im Aufbau der heutigen Europäischen Union, sondern auch für Politiken auf nationaler Ebene.

Grundsätzlich kann jedes europäische Land ein Beitrittsgesuch stellen. Meist wird dieses Beitrittsgesuch aber erst nach einem längeren Prozess der Annäherung – etwa durch Assoziierungsabkommen – gestellt. Die Kommission erstellt nun ein Avis auf Grund dessen der Europäische Rat entscheidet, ob Beitrittsverhandlungen aufzunehmen sind oder nicht. Verhandlungen können nur dann aufgenommen werden, wenn das Bewerberland die Kriterien erfüllt und der Rat das Verhandlungsmandat einstimmig beschließt. Die Verhandlungen werden auf Grundlage des in Kapitel⁴⁷ unterteilten, gemeinsamen Besitzstandes, des so genannten *Acquis Communautaire* geführt, den jedes Land mit dem Beitritt zur Europäischen Union zu übernehmen und anzuwenden hat.⁴⁸ Die Europäische Kommission definiert das *Acquis* als „*das gemeinsame Fundament aus Rechten und Pflichten, die für alle Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Union verbindlich sind*“ (Europäische Kommission, 2009b). Vor Aufnahme der Beitrittsverhandlungen selbst findet zwischen dem Kandidatenland und

⁴⁷ Diese Verhandlungen finden sowohl auf Ebene der MinisterInnen als auch auf Ebene der BotschafterInnen (der ständigen VertreterInnen) statt.

⁴⁸ Im Zuge der Beitrittsverhandlungen mit den Mittel- und Osteuropäischen Ländern wurde das *Acquis* in 31 Kapiteln, die insgesamt an die 80.000 Seiten umfassten verhandelt (Europäische Kommission. (2003). *Mehr Einheit und mehr Vielfalt. Die größte Erweiterung in der Geschichte der Europäischen Union*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen. p.11.). Zur Zeit umfasst das *Acquis* bereits 35 Kapitel.

der Kommission das so genannte Screening statt. Dabei werden bilateral alle Verhandlungskapitel⁴⁹ durchgegangen, um festzustellen wie weit das Kandidatenland vorbereitet ist. Erst nach Erstellung des Screening-Reports entscheidet der Rat, welche Kapitel für die Verhandlungen zu eröffnen sind, und werden in weiterer Folge Beitrittsverhandlungen über die einzelnen Kapitel zwischen dem Kandidatenland und allen bestehenden EU-Mitgliedsstaaten geführt. Sind gleichzeitig Beitrittsverhandlungen mit mehr als einem Land eröffnet worden, werden diese dennoch für jedes Kandidatenland getrennt geführt. Während des gesamten Verhandlungsprozesses informiert die Kommission den Rat und das Europäische Parlament mit Hilfe von Berichten und Strategiepapieren über den Stand der Verhandlungen. Fertig verhandelte Kapitel werden vorläufig geschlossen, aber bedingt durch die Komplexität des Acquis gilt für die Verhandlungen, die Vorgabe „nothing is decided until everything is decided“. Nach Abschluss der Verhandlungen wird ein Entwurf des Beitrittsvertrags erstellt, dem Rat, Kommission und Parlament die Zustimmung erteilen. Die Zustimmung im Rat muss einstimmig sein, jene im EU-Parlament mit 2/3 Mehrheit erfolgen. Danach wird der Beitrittsvertrag von Kandidatenland und Mitgliedsstaaten unterzeichnet und tritt in Kraft, wenn die jeweiligen nationalen Ratifizierungsprozesse beendet sind (Europäische Kommission, 2010).

Österreich selbst ist mit der vierten Erweiterungsrunde im Jahr 1995 gemeinsam mit Finnland und Schweden den Europäischen Gemeinschaften beigetreten. Da diese Länder, durch ihre vorangehende EFTA-Mitgliedschaft in ihrem wirtschaftlichen und politischen Entwicklungsstand bereits dem Rest der Staaten der Gemeinschaften entsprachen (Keller, 2001, p. 3) war ihre Eingliederung relativ unproblematisch und erforderte weder allzulange Beitrittsverhandlungen noch spezielle Übergangsfristen in Bezug auf den Arbeitsmarkt.

3.1 Fünfte Erweiterungsrunde – Einführung von Übergangsfristen

Der offiziellen Entscheidung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit den Mittel- und Osteuropäischen Ländern im Jahr 1997 waren neben etlichen bilateralen Kontakten auch institutionelle Vorbereitungen auf Ebene der Gemeinschaft vorangegangen.

Bereits unmittelbar nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und des Warschauer Paktes in den Jahren 1989/1990 wurden engere Kontakte zwischen den Staaten des ehemaligen Ostblocks und den Europäischen Gemeinschaften aufgenommen. Auf Grundlage eines Kommissionsentwurfes vom Februar 1990 über den Abschluss von Assoziationsabkommen wurde am Europäischen Rat von Dublin im April desselben Jahres der Rat eingeladen, Verhandlungen vorzubereiten. Im Dezember 1990 nahm der Rat das Verhandlungsmandat an. So kam es bereits 1991 zu ersten Assoziierungsabkom-

⁴⁹ Aufgrund der schieren Masse an Text geschieht das Screening eher stichprobenhaft. Es werden lediglich Bereiche behandelt, von denen angenommen wird, dass das Acquis nicht ohne Schwierigkeiten und sofort mit Beitritt übernommen werden kann.

men mit Beitrittsoption⁵⁰ für Polen und Ungarn. Die Tschechische Republik, die Slowakei, Rumänien und Bulgarien folgten 1993. Mit Estland, Lettland, Litauen wurde 1995, mit Slowenien 1996 ein solches Abkommen geschlossen. Wirtschaftliche und politische Verbindungen der EU (EG) zu den nunmehrigen neuen Mitgliedsstaaten wurden also bereits früh geknüpft, denn mit den Assoziierungsabkommen verbunden war vor allem die Idee der Schaffung einer Freihandelszone.

Die Entscheidung des Europäischen Rates von Kopenhagen⁵¹ vom 21./22. Juni 1993, dass die Mittel- und osteuropäischen Länder, sofern sie dies wünschen, Mitglied der EU werden können (Schweitzer, Hummer, & Obwexer, 2007, p. 32) und die gleichzeitig erfolgende Festlegung von Kriterien für diesen Beitritt zeigt, dass bereits früh über eine mögliche, noch weiter gehende Perspektive nachgedacht wurde.

Im Juli 1997 bescheinigte die Kommission in ihrer Mitteilung „Agenda 2000. Für eine stärkere und erweiterte Union“ (KOM/97/2000 endg.) Ungarn, Polen, Estland, Tschechien, Slowenien und Zypern schließlich die weitgehende Erfüllung der 1993 festgelegten „Kopenhagener Kriterien“⁵². Mit Fertigstellung der ersten Screening Reports im Frühjahr 1998 wurden die Beitrittskandidatenländer aufgefordert bekannt zu geben, bis wann sie einen Beitritt für realistisch halten.⁵³ Die Beitrittsverhandlungen mit sechs⁵⁴ der Mittel- und Osteuropäischen Staaten wurden offiziell mit einer Europakonferenz am 31. März 1998 nach der Entscheidung des Europäischen Rat von Luxemburg am 12. und 13. Dezember 1997 aufgenommen. Nach dem Fortschrittsbericht der Kommission vom Oktober 1999, der allen Beitrittskandidaten die Erfüllung der politischen Beitrittskriterien bestätigte, wurden im Dezember auch Malta, Lettland, Litauen, die Slowakei, Rumänien und Bulgarien als so genannte „Helsinki Gruppe“ zu Beitrittsverhandlungen, die am 15.02.2000 aufgenommen wurden, eingeladen (Clemens, Reinfeldt, & Wille, 2008, p. 232). Verhandelt wurden die 31 Unterkapitel, die vom Freien Warenverkehr bis zu Sonstiges reichten sowohl auf Ministerkonferenzen als auch auf Ebene der BeamtenInnen. Für jene Länder, mit denen erst später Beitrittsverhandlungen eröffnet wurden, galt das Prinzip des „catch up“, gelänge es ihnen, in den Verhandlungen über die einzelnen Kapitel aufzuho-

⁵⁰ Assoziierungsabkommen waren bereits bekannt, neu war hingegen die in ihnen bereits genannte Beitrittsperspektive, daher wurden diese Assoziationsabkommen auch häufig Europaabkommen genannt

⁵¹ Auf diesem Rat wurde auch als angestrebtes Beitrittsdatum für Österreich, Finnland, Schweden und Norwegen der 1.1.1995 festgelegt.

⁵² Stabilität der Demokratie und ihrer Institutionen; funktionierende Marktwirtschaft und die Fähigkeit dem Wettbewerbsdruck standzuhalten; Fähigkeit zur Übernahme der Rechte und Pflichten, die sich aus dem Acquis ergeben, einschließlich der Ziele der Politischen Union sowie der WWU. (Lippert 2007, p 122).

⁵³ Während Ungarn den 1.1.2002 als voraussichtliches Beitrittsdatum angab, nannten die anderen Länder den 1.1.2003. Die Kommission selbst nannte mit Veröffentlichung der Agenda 2000 den 1.1.2002 als potentielltes Beitrittsdatum.

⁵⁴ Ungarn, Polen, Estland, Tschechien, Slowenien, Zypern wurden auch als 5+1 oder Luxemburg-Gruppe bezeichnet

len, so war mit einer späteren Verhandlungsaufnahme nicht zwangsläufig ein späterer Beitritt vorgesehen.

Beim Brüsseler Gipfel vom 24. und 25. Oktober 2002 bescheinigten die Staats- und Regierungschefs aufgrund der vorliegenden Kommissionsberichte allen Mittel- und Osteuropäischen Staaten, mit Ausnahme von Rumänien und Bulgarien, die Erfüllung der Beitrittskriterien. *„Der formelle Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit den zehn neuen Mitgliedstaaten erfolgte im Rahmen des Europäischen Rates von Kopenhagen am 11. Dezember 2002. Die redaktionellen Arbeiten zum Aufsetzen des Beitrittsvertrages, der Beitrittsakte sowie der Schlussakte wurden am 5. Februar 2003 abgeschlossen. Am 19. Februar 2003 gab die Europäische Kommission eine befürwortende Stellungnahme zum Beitritt (...) ab.“* (Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, 2003, p. 16). Dies führte nach Zustimmung des Europäischen Parlaments am 9. April 2003 in weiterer Folge zur Unterzeichnung der Beitrittsverträge inklusive Annexes am 16. April 2003 in Athen und nach erfolgten Ratifikationsverfahren⁵⁵ in den einzelnen Mitgliedstaaten zum Beitritt der MOEL 8 plus Malta und Zypern mit 1. Mai 2004 (European Union, o.J.).

3.1.1 Wirtschaftliche Angleichung

Neben den bereits in den Kopenhagener Kriterien erwähnten und zu erreichenden Merkmalen, ging es bereits im Zuge der Beitrittsverhandlungen wie auch nach dem Beitritt immer wieder um die Angleichung der unterschiedlichen Lebensbedingungen – insbesondere der Lohn- und Sozialniveaus – zwischen den einzelnen Staaten. So geben Schweitzer, Hummer & Obwexer (2007, p. 630) an, dass in nahezu allen Regionen der neuen Mitgliedsstaaten die Höhe des BIP zum Zeitpunkt des Beitritts unter 75% des EU Durchschnittes lag⁵⁶. Dieses Problem war innerhalb der EU nicht neu und eine der auf Ebene der Union bereits früh dafür vorgesehenen Lösungen bestand in der Einrichtung von so genannten Strukturfonds im Rahmen der EU-Struktur- und Regionalpolitik:

Bereits 1957⁵⁷ wurde *„(u)m die Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Gemeinschaft sowie berufliche Freizügigkeit der Arbeitskräfte zu ermöglichen, (...) ein europäischer Sozialfonds (ESF) errichtet, aus dem Umschulungen, Umsiedlungsbeihilfen und Übergangshilfen finanziert wurden“* (Clemens, Reinfeldt, & Wille, 2008, p. 131). Dieser Strukturfonds besteht gemeinsam mit den anderen Strukturfonds – dem 1975 gegründeten Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

⁵⁵ Der österreichische Nationalrat hat die Beitrittsverträge der neuen Mitgliedsländer am 3. Dezember 2003 als 6. Staat der EU-15 ratifiziert (Bundeskanzleramt. (o.J.). *Informationen aus Österreich 2003*. Abgerufen im März 2009 von Bundeskanzleramt: <http://www.bka.gv.at/site/3398/default.aspx>.)

⁵⁶ „Die Höhe des BIP der neuen EU-Mitglieder schwankte zwischen 35% (Lettland) und 74% (Slowenien) des EU-Durchschnittes“ (Einheit und Vielfalt, p. 5).

⁵⁷ Zwar geben Clemens, G., Reinfeldt, A., & Wille, G. (2008). *Geschichte der europäischen Integration*. Paderborn: Schöningh. als Gründungsdatum für den ESF den Mai 1960 an, dennoch soll hier auf die Angaben der Kommission unter http://ec.europa.eu/employment_social/esf/ vertraut werden.

(EFRE), dem Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei und dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung „Ausrichtung“ – bis heute. Im Zuge der Agenda 2000⁵⁸ wurden diese Strukturfonds sowohl in Bezug auf ihre Ziele als auch in Bezug auf die mit ihnen verbundenen Gemeinschaftsinitiativen neu ausgerichtet. Die bisher sechs Ziele wurden auf drei reduziert: Entwicklung und Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand („Ziel 1“), wirtschaftliche und soziale Umstellung der Regionen mit Strukturproblemen („Ziel 2“), Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungssysteme und -politiken („Ziel 3“). Daneben blieben folgende Gemeinschaftsinitiativen bestehen: INTERREG (grenzübergreifende Zusammenarbeit), LEADER (Entwicklung des ländlichen Raums), EQUAL (Bekämpfung von Diskriminierungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt) sowie URBAN (Wiederbelebung von Städten und Vorstädten in Krisensituationen).

Auch Österreich zählte mit 6 definierten Regionen (Burgenland⁵⁹ als Ziel 1-Gebiet, Wien, Oberösterreich, Niederösterreich, Kärnten, Steiermark als Ziel 2- und Ziel 3-Gebiete) in der Periode 2000-2006 zu einem Nutznießer des Programms. *„Österreich hat (...) Strukturfondsmittel für die Periode 2000-2006 in Höhe von 1.827 Mio. Euro zugesprochen erhalten, das entspricht einer realen Steigerung pro Jahr um 13% gegenüber der Periode 1995-1999“* (1976/AB XXI. GP, 2001).

Da Beitrittskandidaten eine Teilnahme an Maßnahmen dieser Fonds erst nach erfolgreichem Beitritt zur Europäischen Union möglich ist, wurden für sie analog zu den Strukturfonds Heranführungshilfen und -programme gestaltet. Eine dieser Heranführungshilfen, war PHARE. Gegründet 1989 als Poland and Hungary Action for the Reconstruction of the Economy wurde es zur Vorbeitrittshilfe für die gesamten MOEL 8 umgewandelt.

„Das Gemeinschaftshilfeprogramm für die Länder Mittel- und Osteuropas (PHARE) ist das wichtigste Finanzinstrument der Heranführungsstrategie für die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL), die Kandidaten für den Beitritt zur Europäischen Union sind. Das erneuerte Programm Phare verfügt über ein Budget von mehr als 10 Mrd. EUR für den Zeitraum 2000-2006 (ca. 1,5 Mrd. EUR pro Jahr). Das Programm konzentriert sich auf zwei Hauptprioritäten: die Stärkung der Institutionen und der Verwaltungskapazität sowie die Finanzierung von Investitionen.“ (Europäische Kommission, 2009a)

Das inzwischen im Heranführungsinstrument IPA aufgegangene Programm hatte die Aufgabe, die MOEL 8 auf ein annähernd gleichwertiges Niveau wie die alten Mitgliedsstaaten zu bringen. Diese Finanzierung von Investitionen durch PHARE lehnt sich stark an die Maßnahmen an, die in den alten Mitgliedsstaaten durch den EFRE und den ESF unterstützt werden. Zum Instrument PHARE kamen

⁵⁸ Die Mittel für die Kosten der Erweiterung, die Reformen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds wurden auf EU-Ebene ab 1999 in der sogenannten Agenda 2000 verhandelt.
(http://ec.europa.eu/agenda2000/index_de.htm).

⁵⁹ Das BIP des Burgenlandes betrug noch 1997 nur 75% des Durchschnitts-BIP der EU 15.

1999 das strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA) und das Heranführungsinstrument für die Landwirtschaft (SAPARD) hinzu.⁶⁰

3.1.2 Die vier Freizügigkeiten des Binnenmarktes

Innerhalb des Acquis Communautaire gelten die drei Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften, die Einheitliche Europäische Akte sowie die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza und inzwischen auch der Vertrag von Lissabon als Primärrecht; Auch „*der Beitrittsvertrag ist als völkerrechtlicher Vertrag zwischen den bisherigen Mitgliedsstaaten und den beitretenden, neuen Mitgliedsstaaten Teil des EU-Primärrechtes. Dasselbe gilt für die Beitrittsakte sowie dieser beigefügter Anhänge und Protokolle*“ (Schweitzer, Hummer, & Obwexer, 2007, p. 32). Auf Grundlage der Verträge von den zuständigen Organen erlassenes Recht wie Verordnungen, Richtlinien oder EuGH-Urteile hingegen gelten als Sekundärrecht (Clemens, Reinfeldt, & Wille, 2008, p. 165). Im Zuge der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Union ist dieser Rechtsbestand zwar gewachsen, bezieht sich aber in seinen Kerngedanken durchaus immer noch auf die in den Römer Verträgen erstmals postulierten Ideen.

So sah schon „*der EWG-Vertrag (...) neben dem freien Warenverkehr den ungehinderten Austausch von Dienstleistungen, den freien Personen- und den freien Kapitalverkehr (vier Freiheiten)*“ vor (Clemens, Reinfeldt, & Wille, 2008, p. 131). Und auch wenn die ausführende Richtlinie⁶¹ zur Umsetzung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer erst im Jahr 1968 erlassen wurde, gelten diese Freiheiten durch ihre Festschreibung im Gründungsdokument als Primärrecht der EG und in weiterer Folge der EU.⁶² „*Kernstück der Freizügigkeitsregelungen der Europäischen Gemeinschaft ist das Gleichbehandlungsgebot in Bezug auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen*“ (Runggaldier, 1998, p. 57). Einschränkungen dieser Freiheiten verstoßen somit zugleich gegen das Gleichbehandlungsgebot, das in Art 39 Abs. 2 EGV⁶³ festgeschrieben ist. Art. 40 des EGV legt die Befugnis des Rates der Europäischen Union fest, nach Anhörung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) Rechtsakte zur Herstellung der Freizügigkeit zu setzen (Deutsch, Neurath, Nowotny, & Seitz, 2010, p. 500).

⁶⁰ Für die Instrumente für die Anpassung in der Landwirtschaft (SAPARD) und in der regionalen Entwicklung (ISPA) sowie für das PHARE-Programm wurden zwischen 1990 und 2004 insgesamt rund 30 Mrd. Euro an EU-Mitteln bereit gestellt (Lippert, 2007, p.126).

⁶¹ Die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft wurde zuletzt mit 30.04.2004 durch die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates geändert.

⁶² Diese Tatsache führt regelmäßig zu Friktionen zwischen Teilen der neuen Mitgliedsstaaten und jenen Ländern der EU, die weiterhin die Übergangsfristen beibehalten.

⁶³ Durch das In-Kraft-Treten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) haben sich die Nummerierungen der einzelnen Artikel verändert, so entspricht der Art. 45 AEUV dem ex-Art. 39 EGV. Dennoch sollen hier die für den Untersuchungszeitraum Gültigkeit besitzenden Artikelbezeichnungen des EGV angegeben werden.

Eine Einschränkung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer kann – ebenso wie die Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit – somit, wenn auch durch die Zustimmung des Rates, des Europäischen Parlamentes und den Ratifikationsprozess abgesichert – als Einschränkung der Grundrechte gesehen werden. Diese Tatsache führt auf intra-staatlicher Ebene durchaus zu starken Differenzen zwischen den neuen EU-Mitgliedsstaaten und jenen alten Mitgliedsstaaten, die weiter an den Übergangsfristen festhalten und auch „die Kommission erinnert“ in ihrem Evaluationsbericht „*daran, dass die Freizügigkeit der Arbeitnehmer eine der Grundfreiheiten gemäß dem EG-Vertrag ist*“ (Europäische Kommission, 2006).

Als „Hüterin der Verträge“ funktioniert seit Gründung der EWG die Kommission (Clemens, Reinfeldt, & Wille, 2008, p. 132). Sie achtet auf die Einhaltung der Vertragsbestimmungen und kann bei Verstößen ein Vertragsverletzungsverfahren anstrengen. Die Auslegung der Vertragsbestimmungen obliegt dem EuGH.

3.1.3 Die Übergangsfristen in Bezug auf die Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen

Eine weitere Lösung auf unterschiedliche Bedingungen zwischen „alten“ und „neuen“ Mitgliedsstaaten Bedacht zu nehmen, besteht darin, in den Beitrittsverträgen Sonderregelungen und Ausnahmen in Bezug auf die Anwendung des Acquis und somit auch Übergangsfristen für bestimmte Bereiche festzuschreiben.

Übergangsregelungen oder Übergangsfristen sind beim Beitritt von Staaten zur Europäischen Union (früher EG) somit nicht unüblich. Bereits bei der so genannten Süderweiterung – dem Beitritt Griechenlands 1981, Spaniens und Portugals 1986 – wurden Übergangsfristen angewandt.

„Übergangsfristen von bis zu zehn Jahren wurden in den Beitrittsverhandlungen vereinbart, um die wirtschaftlichen Folgen der Süderweiterung abzufedern. Außerdem wurden die Strukturfonds der EG erheblich aufgestockt“ (Clemens, Reinfeldt, & Wille, 2008, p. 232).

Die damaligen Übergangsfristen⁶⁴ bezüglich der Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen waren aber keine individuell von den Mitgliedsstaaten in Anspruch zu nehmende, sondern galten kollektiv für alle Mitgliedsstaaten.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Übergangsfristen nicht ausschließlich den Arbeitsmarkt betreffen, sondern weitere Bereiche umfassen können: „*So sind mit den zehn Staaten, die 2004 beigetreten sind, insgesamt rund 300 Übergangsregelungen von bis zu elf Jahren vereinbart worden*“ (Lippert, 2007, p. 125).

⁶⁴ Obwohl die Übergangsfristen im Zuge der Süderweiterung für einen Zeitraum von 7 Jahren (10 gegenüber Luxemburg) geplant waren, wurden sie bereits sehr viel früher aufgehoben (Becker, 1999, p. 15)

Die im Zuge der 5. Erweiterungsrunde der EU vereinbarten Übergangsbestimmungen wurden nicht im Beitrittsvertrag selbst festgeschrieben, dieser bestand für alle 10 neu der Europäischen Union beitretenden Staaten aus einem einzigen Dokument. Die Regelungen selbst befinden sich, da sie eine Bedingung des Beitritts darstellen, in der dem Vertrag zugehörigen Beitrittsakte.⁶⁵ Diese „*besteht aus 62 Artikeln sowie den Anhängen I bis XVIII und den Protokollen 1 bis 10*“ (Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, 2003, p. 18).

Die Übergangsregelungen in Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit sind dabei nach folgenden Kriterien gestaltet:

- Jeder EU-Mitgliedsstaat kann eigenständig und unabhängig von der Entscheidung der übrigen Staaten über eine Abschottung des nationalen Arbeitsmarkts verfügen.
- Die Maßnahmen selbst beinhalten eine Reziprozität. Dies bedeutet, dass auch die neu beigetretenen Staaten Sperren ihres Arbeitsmarktes für Arbeitnehmerinnen aus den EU 15 veranlassen konnten.
- Auch wenn bereits voller Arbeitsmarktzugang gewährt wurde, können Staaten innerhalb der Siebenjahrperiode durch Anwendung einer Schutzklausel ihren Arbeitsmarkt wieder schließen.
- Nach 2 bzw. nach 5 Jahren erstellt die EU-Kommission jeweils einen Bericht zur Situation, den diese dem Rat vorlegt. Jene Staaten, die weiterhin Übergangsregelungen – also nationale Maßnahmen zum Schutz des Arbeitsmarktes – anwenden wollen, können diese per Notifikation an die Kommission verlängern. Nach Ablauf der ersten 2 Jahre ohne Angaben von Gründen, nach weiteren 3 Jahren letztmalig für eine Periode von 2 Jahren und dies nur unter der Prämisse, dass der Mitgliedsstaat gegenüber der EU-Kommission berechtigt begründet, dass es durch eine Öffnung des Arbeitsmarktes zu schwerwiegenden Störungen kommen werde.
- Die Regelungen für die Abschottung des Arbeitsmarktes dürfen nicht strikter sein als die bisher schon bestehenden Regelungen (Stand-Still-Klausel).
- ArbeitnehmerInnen aus den neuen Mitgliedsstaaten sind gegenüber ArbeitnehmerInnen aus Drittstaaten bevorzugt zu behandeln (Gemeinschaftspräferenz).

Nachfolgende Tabelle zeigt, welche Mitgliedsstaaten der EU unter welchen Bedingungen Arbeitsmarktzugang garantieren oder verwehren. Einzig Österreich und Deutschland hatten auch nach dem 1. Mai 2009 Beschränkungen des Arbeitsmarktzuganges für ArbeitnehmerInnen aus den MOEL-8. Bis zum 30. April 2009 verfolgten neben Österreich und Deutschland auch Belgien und Dänemark ein

⁶⁵ EUR-Lex, L 236, volume 46, 23.09.2003. Die Bestimmungen zur Einschränkung der Freizügigkeit befinden sich in Anhang V-VI, VII-X, XII-XIV der Beitrittsverträge jeweils unter Ziffer 1. Freizügigkeit, Artikel 1-14.

System des erschwerten Arbeitsmarktzugangs. Nur Großbritannien, Irland und Schweden hingegen haben ArbeitnehmerInnen aus den osteuropäischen EU-Staaten von Anfang an ohne Beschränkungen zugelassen.

Die ebenfalls aus der Tabelle ersichtlichen zusätzlichen Einschränkungen bei der Entsendung von ArbeitnehmerInnen betreffen die Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 Absatz 1 EG-V) und nicht die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 39 EG-V). Sie leiten sich aus dem einzig für Deutschland und Österreich eingeführten Passus in den Annexes des Beitrittsvertrags ab, in denen für bestimmte Gebiete⁶⁶ aufgrund von befürchteten, schweren Störungen auch die Entsende-Richtlinie aufgehoben werden darf. Sie sind eine zusätzlich zur Arbeitnehmerfreizügigkeit am Arbeitsmarkt bestehende Einschränkung.

“Um tatsächlichen oder drohenden schwerwiegenden Störungen in bestimmten empfindlichen Dienstleistungssektoren auf ihren Arbeitsmärkten zu begegnen, die sich in bestimmten Gebieten aus der länderübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen im Sinne des Artikels 1 der Richtlinie 96/71/EG ergeben könnten, können Deutschland und Österreich, solange sie gemäß den vorstehend festgelegten Übergangsbestimmungen nationale Maßnahmen oder Maßnahmen aufgrund von bilateralen Vereinbarungen über die Freizügigkeit tschechischer Arbeitnehmer anwenden, nach Unterrichtung der Kommission von Artikel 49 Absatz 1 des EG-Vertrags abweichen, um im Bereich der Erbringung von Dienstleistungen durch in der Tschechischen Republik niedergelassene Unternehmen die zeitweilige grenzüberschreitende Beschäftigung von Arbeitnehmern einzuschränken, deren Recht, in Deutschland oder Österreich eine Arbeit aufzunehmen, nationalen Maßnahmen unterliegt.“ (BGBl. Nr. III 20/2004).

⁶⁶ Der Schlussakte zum Beitrittsvertrag ist zudem eine gemeinsame Erklärung Österreichs und Deutschlands beigefügt, in der im Einvernehmen mit der Kommission geltend gemacht wird, dass der Ausdruck „bestimmte Gebiete“ auch das gesamte Hoheitsgebiet umfassen kann.

Mitgliedstaat		Arbeitnehmer aus den EU-8/EU-15	Arbeitnehmer aus BG und RO/EU-25
EU-15	Belgien	Beschränkungen mit Vereinfachungen	Beschränkungen mit Vereinfachungen
	Dänemark	Beschränkungen mit Vereinfachungen	Beschränkungen mit Vereinfachungen
	Deutschland	Beschränkungen mit Vereinfachungen *	Beschränkungen mit Vereinfachungen *
	Irland	Freier Zugang (ab 1. Mai 2004)	Beschränkungen
	Griechenland	Freier Zugang (seit 1. Mai 2006)	Freier Zugang (seit 1. Januar 2009)
	Spanien	Freier Zugang (seit 1. Mai 2006)	Freier Zugang (seit 1. Januar 2009)
	Frankreich	Freier Zugang (seit 1. Juli 2008)	Beschränkungen mit Vereinfachungen
	Italien	Freier Zugang (seit 27. Juli 2006)	Beschränkungen mit Vereinfachungen
	Luxemburg	Freier Zugang (seit 1. November 2007)	Beschränkungen mit Vereinfachungen
	Niederlande	Freier Zugang (seit 1. Mai 2007)	Beschränkungen mit Vereinfachungen
	Österreich	Beschränkungen mit Vereinfachungen *	Beschränkungen mit Vereinfachungen *
	Portugal	Freier Zugang (seit 1. Mai 2006)	Freier Zugang (seit 1. Januar 2009)
	Finnland	Freier Zugang (seit 1. Mai 2006)	Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)
	Schweden	Freier Zugang (seit 1. Mai 2004)	Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)
	Vereinigtes Königreich	Zugang (seit 1. Mai 2004), aber obligatorisches Meldesystem zu Überwachungszwecken	Beschränkungen
EU-10	Tschechische Republik	Keine reziproken Maßnahmen	Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)
	Zypern	-	Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)
	Estland	Keine reziproken Maßnahmen	Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)
	Lettland	Keine reziproken Maßnahmen	Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)
	Litauen	Keine reziproken Maßnahmen	Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)
	Ungarn	Keine reziproken Maßnahmen (seit 1. Januar 2009)	Freier Zugang (seit 1. Januar 2009)
	Malta	-	Beschränkungen
	Polen	Keine reziproken Maßnahmen (seit 17. Januar 2007)	Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)
	Slowenien	Keine reziproken Maßnahmen (seit 25. Mai 2006)	Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)
	Slowakei	Keine reziproken Maßnahmen	Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)
EU-2	Bulgarien	-	Keine reziproken Maßnahmen
	Rumänien	-	Keine reziproken Maßnahmen

* Beschränkungen auch bei der Entsendung von Arbeitnehmern in bestimmten Sektoren

(Stand: 1. Januar 2009)

Abbildung 8: Anwendung der Übergangsfristen (Quelle: EU-Kommission)

3.2 Österreichische Rolle während der Beitrittsverhandlungen

Die Verhandlungen zum Beitritt der MOEL wurden, wie bereits erwähnt, sowohl auf Ebene der MinisterInnen als auch auf Ebene der BeamtInnen geführt. Während die politische Ebene ihre Verhandlungen auf Räten oder speziellen Erweiterungskonferenzen führte, nehmen nationale BeamtInnen an Ratsarbeitsgruppen teil bzw. sind so genannte Ständige VertreterInnen⁶⁷ bei der Europäischen Union. Die Ständigen VertreterInnen bilden auf Europäischer Ebene den Ausschuss der Ständigen Vertreter (ASTV/COREPER). Der COREPER dient der Vorbereitung der Ratssitzungen und tagt wöchentlich. Entweder in der Form des COREPER I oder des COREPER II, wobei der COREPER II das wichtigere Gremium darstellt.⁶⁸

Zur Vorbereitung der österreichischen Position, die vom Ständigen Vertreter auf Europäischer Ebene eingebracht wird, finden wiederum nationale Koordinierungssitzungen statt. Diese Koordination geschieht in einem wöchentlichen Jour Fixe der neben allen Bundesministerien, die Österreichische Nationalbank, die Statistik Austria, den Städte- und Gemeindebund, die Verbindungsstelle der Bundesländer und die in der Sozialpartnerschaft vertretenen Verbände umfasst. Die Koordination der Position wird zwar vom Bundeskanzleramt übernommen, der/die Ständige VertreterIn selbst untersteht aber dem Außenministerium. Neben dem COREPER tagen auf Europäischer Ebene auch die so genannten Ratsarbeitsgruppen zur Vorbereitung der Europäischen Räte. Diese, derzeit 260, Ratsarbeitsgruppen setzen sich aus VertreterInnen der Europäischen Kommission und BeamtInnen aller Mitgliedsstaaten bzw. ReferentInnen der ständigen Vertretungen zusammen. Erwähnenswert im Zusammenhang mit dem Beitrittsprozess ist hier auf EU-Ebene vor allem die eigens eingerichtete Ratsarbeitsgruppe Erweiterung⁶⁹.

Auf nationaler Ebene tagte zudem bereits 1997 eine interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) von BKA, BMaA, BMAGS und BMI unter Beiziehung der Sozialpartner (3228/AB XX. GP, 1998). Zur Koordinierung der nationalen Position der politischen Ebene war ebenso schon in der großen Koalition „(..) vorgesehen, dass die Bundesregierung wöchentlich über das beabsichtigte österreichische Verhalten

⁶⁷ Österreichs bisherigen Ständigen Vertreter sind: Dr. Manfred Scheich (Jan. 1995-Aug. 1999), Dr. Gregor Woschnagg (Sept. 1999 – Mrz. 2007) und Dr. Hans Dietmar Schweisgut (Apr. 2007 – Dez. 2010), Mag. Walter Grahammer (seit Jan. 2011)

⁶⁸ Der COREPER II dient der Vorbereitung des ECOFIN, der Europäischen Räte und an ihm nehmen die ständigen Vertreter teil. Der COREPER II setzt sich aus deren StellvertreterInnen zusammen und dient v.a. der Vorbereitung technischer Fragen.

⁶⁹ Diese wurde 1997 eingerichtet und tagte zwischen 2 und 4 mal wöchentlich (Sajdik & Schwarzinger, 2003, p.29).

in den nächsten EU-Ratssitzungen berät. Diese Praxis wurde auch in der ÖVP-FPÖ-Koalition beibehalten“ (Müller, 2006, p. 116).⁷⁰

Im Zuge der Beitrittsverhandlungen verfolgten Österreich und ab 2001 auch Deutschland als Länder, die beide gemeinsame Grenzen mit den neuen Mitgliedsstaaten teilen, eine durchaus andere Politik als die übrigen Staaten der EU 15. So verfügte Österreich als einer der ersten (und lange einziger) Akteure auf Europäischer Ebene über Studien, die die möglichen Effekte einer Arbeitsmarkttöffnung wissenschaftlich abzuschätzen versuchten (Sajdik & Schwarzing, 2003, p. 130). BefürworterInnen betonten zwar, *„dass Österreich insgesamt zu den größten wirtschaftlichen Profiteuren der Erweiterung unter den alten EU-Mitgliedsländern zählt“* (Huber, Mayrhofer, Nowotny, & Palme, 2007, p. 1), es wurde aber gleichzeitig erwartet, *„dass ohne Übergangsfristen in den ersten Jahren nach der Erweiterung pro Jahr rund 30.000 bis 40.000 MigrantInnen nach Österreich wandern würden, und überdies es langfristig auch zu zusätzlichen Pendelverflechtungen im Ausmaß von rund 100.000 Personen kommen könnte“* (Huber, Mayrhofer, Nowotny, & Palme, 2007, p. 4).

Es war daher nicht nur dem Drängen Österreichs und Deutschlands zu verdanken, dass siebenjährige Übergangsfristen am Arbeitsmarkt eingeführt wurden, sondern ihnen beiden steht auch als einzigen beiden Staaten der EU 15 die im Unterkapitel 4.1.3 erwähnte Sonderklausel in Bezug auf die Dienstleistungsfreiheit zur Verfügung. War zwar zu Beginn der Beitrittsverhandlungen auf Europäischer Ebene noch unklar, ob, in welcher Form und wie lange es zu Übergangsfristen am Arbeitsmarkt kommen könnte, so lässt sich Österreichs Präferenz in Bezug auf die Thematik der Erweiterung jedoch bereits 1998 recht deutlich ablesen. So äußert sich Vizekanzler Schüssel am 29. Januar 1998 auf einer Diskussionsveranstaltung zur Zukunft der europäischen Integration folgendermaßen: *„Un secteur particulièrement sensible est par exemple, la liberté de circulation des travailleurs et des services transnationaux. C'est pourquoi, il faudrait instaurer pour des raisons de politique d'emploi des délais provisoires. Il serait possible, par exemple, de différencier par secteur ou d'émettre une clause visant à retirer une partie de la liberté de circulation si celle-ci est utilisée d'une manière abusive“*⁷¹ (Parlement Européen, 1999a, p. 51).

Auch Bundeskanzler Klima betont in der am 21. Oktober 1998 im Europäischen Parlament stattfindenden Debatte zur Zukunft der Union die Notwendigkeit von Übergangsfristen. Seine Wortmeldung wird folgendermaßen wiedergegeben: *“We should not disappoint the hopes of the citizens of the*

⁷⁰ Während diese Form der Koordinierung auf freiwilligen Vereinbarungen beruht, ist dem Parlament durch das Bundes-Verfassungsgesetz ein Recht auf Information und ein Recht zur Abgabe von bindenden Stellungnahme eingeräumt.

⁷¹ „Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit sind beispielsweise ein besonders sensibler Bereich. Daher müssen aus arbeitsmarktpolitischen Überlegungen Übergangsfristen eingeführt werden. Es wäre beispielsweise möglich, nach Branchen zu unterscheiden oder eine Klausel zu erlassen, die dazu dient, die Freizügigkeit teilweise einzuschränken, wenn diese übermäßig in Anspruch genommen wird“.

candidate countries, but that we had to remain realistic in the objectives. It had to be clear to everyone that enlargement of the European Union needed to be carried out so carefully that both the present member states and the candidates for accession could prepare themselves for it. In his view appropriate transitional periods would be necessary in sensitive areas, such as the free movement of labour and services“ (Parlement Européen, 1999b).

Unter diesen Umständen wäre anzunehmen, dass Österreich die Zeit seiner turnusmäßigen Ratspräsidentschaft⁷² im 2. Halbjahr 1998 zur Durchsetzung der eigenen Interessen genutzt habe. Denn nach der Phase des Screenings des Acquis, fand eine erste, substantielle Verhandlungsrunde mit den Kandidatenländern bereits unter Österreichischer Präsidentschaft im Herbst 1998 statt (Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, 2003, p. 14). Das Bild stellt sich jedoch etwas komplizierter dar, denn *„(d)ie technisch-organisatorische Durchführung der Präsidentschaft wurde allgemein gelobt. Kritisiert wurde das ‚Harmoniebedürfnis‘ der Österreicher, die weitgehend Konflikte (etwa über die Agenda 2000) vermieden und hier die Entscheidung der folgenden Präsidentschaft (Deutschland) überlassen hatten“* (Luif, 2008, S. 359). Diese Entscheidung zum Nicht-Handeln ist einerseits insofern bedeutsam, als dass mit der Agenda eben auch jene Mittel verhandelt wurden, die den Erweiterungskandidaten im Rahmen von Struktur- und anderen Programmen zur Verfügung gestellt werden sollten, um noch vorhandene wirtschaftliche Defizite im Verhältnis zu den anderen EU-Ländern auszugleichen und abzubauen. Von diesen Mitteln haben wie bereits erwähnt im Zeitraum 2000-2006 auch Österreichs Grenzregionen als Ziel 1 und Ziel 2 Empfänger profitiert. Die geplante Anhebung des EU-Budgets 2007-2013 aufgrund der Osterweiterung stieß jedoch auf österreichischen Widerstand (Lauber & Pesendorfer, 2006, p. 621). Andererseits sind Ratspräsidentschaften durchaus auch als Erfolgsinszenierungen zu betrachten. Es ist daher nicht unüblich, falls möglich, jene Verhandlungskapitel zu eröffnen, die bereits große Fortschritte gemacht haben oder bei denen von Beginn an wenige Punkte offen sind, um diese noch während des Verlaufs der Präsidentschaft vorläufig abschließen zu können (Sajdik & Schwarzingner, 2003, p. 58ff). Das Kapitel der Freizügigkeit wurde schließlich im ersten Halbjahr 2000 unter portugiesischer Präsidentschaft eröffnet und 2001 mit den ersten Beitrittskandidaten vorläufig geschlossen, jenes zum freien Dienstleistungsverkehr wurde für die Luxembourg-Gruppe bereits im 2. Halbjahr 1999 eröffnet und ebenfalls 2001 vorläufig geschlossen (Sajdik & Schwarzingner, 2003, p. 140ff).

Sowohl die Beschränkung des Arbeitsmarktzuganges als auch die Einschränkung der Entsendung von ArbeitnehmerInnen sind als Policy Ergebnis der Beitrittsverhandlungen zu interpretieren. Da sowohl die Entscheidung über die Aufnahme von Verhandlungen im Rat als auch die Verhandlungen im

⁷² Eine Liste der Präsidentschaften seit 1998 findet sich unter:
<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=695&lang=EN>

Rahmen von Beitritts- bzw. Regierungskonferenzen eine einstimmige Beschlussfassung erfordern, ist es einzelnen Mitgliedsstaaten innerhalb des EU-internen Abstimmungsprozess möglich, spezifische Interessen und Zugeständnisse relativ einfach – etwa über eine Vetodrohung, die man sich abkaufen lässt – durchzusetzen. Vergleiche (Lippert, 2007, p. 122). So schreibt etwa die Presse im Oktober 2001 über die Beitrittsverhandlungen: *„Der Vorschlag kommt der von Österreich und Deutschland durchgesetzten gemeinsamen Position der Union sehr nahe, die den Zugang zum EU-Arbeitsmarkts für mindestens drei Jahre strikt beschränken würde. Danach soll es laut EU-Position nach zwei und nochmals zwei Jahren zu einer Überprüfung kommen“* (Die Presse, 2001a). Und auch im Rahmen eines bilateralen Treffens der damaligen Österreichischen Außenministerin Benita Ferrero-Waldner mit ihrem niederländischen Amtskollegen, schreibt die Presse folgendes: *„Was die Osterweiterung betrifft, so wird Österreichs Außenministerin klarstellen, daß Wien kein Veto dagegen aussprechen wird, wenn man sich innerhalb der EU auf gewisse Übergangsfristen, etwa auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik, verständigen kann“* (Die Presse, 2001b).

Gelang es der Bundesregierung, Übergangsfristen am Arbeitsmarkt zu vereinbaren, so blieb ihr jedoch in anderen Punkten Erfolg versagt. Zur Zeit der Bildung der Blau-Schwarzen Koalition im Jahr 2000 nahm – zumindest in der medialen und parlamentarischen Diskussion also auf der öffentlichen Agenda rund um den Beitritt der Mittel- und Osteuropäischen Staaten – die Frage des Transits, der Benes-Dekrete und des tschechischen Atomkraftwerks Temelin⁷³ weit größeren Raum ein als die Frage der Öffnung des Arbeitsmarktes. Was auch diese Zusammenfassung der österreichischen Position im Weißbuch des Europäischen Parlaments unterstreicht: *„L'Autriche approuve les décisions prises par la Commission en matière d'environnement, de transport et de sécurité nucléaire. Ces secteurs retiendront toute l'attention de l'Autriche pendant les négociations d'adhésion“*⁷⁴ (Parlement Européen, 1999a, p. 51). So gab Österreich auf Ratsebene etwa die Verhandlungen zum Kapitel Verkehr erst frei, als die Kommission ihrerseits einer Verlängerung des Transitprotokolls zustimmte (Luif, 2006, p. 878). Ebenso ermöglichte erst der Start des Melker Prozesses, das Kapitel Energie vorläufig abzuschließen (Sajdik & Schwarzinger, 2003, p. 220).

Obwohl natürlich auch andere Staaten danach trachteten, im Beitrittsprozess nationale Interessen zu wahren, ist es Österreich auf Europäischer Ebene – im Verbund mit Deutschland – dennoch im Verlauf der Beitrittsverhandlungen erfolgreich gelungen, den Schutz des nationalen Arbeitsmarktes auch

⁷³ Die Frage des grenznahen Atomkraftwerkes Temelin wurde im Regierungsjargon auch unter dem Stichwort „Melker Prozess“ subsumiert. In der Schlussakte des Beitrittsvertrags findet sich eine Erklärung der Tschechischen Republik und der Republik Österreich zu ihrer bilateralen Vereinbarung über das Kernkraftwerk Temelin. (BMaA 2003, p 21)

⁷⁴ Österreich befürwortet die von der Kommission in den Bereichen der Umwelt, des Verkehrs und der nuklearen Sicherheit getroffenen Entscheidungen. Diese Bereiche werden während der Beitrittsverhandlungen die volle Aufmerksamkeit Österreichs erhalten.

gegen den Widerstand der neu beitretenden Länder – wie etwa Polen (Die Presse, 2001a) – durchzusetzen.

4 Die Übergangsfristen als Teilbereich der Sozialpolitik?

In welchem Politikfeld sind die Übergangsfristen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und somit auch der Umgang mit ihnen auf nationalstaatlicher Ebene zu verorten? Rainer Bauböck und Bernhard Perchinig ordnen die Übergangsfristen in ihrem Beitrag zum Handbuch „Politik in Österreich“ etwa in den Bereich der Migrationspolitik ein:

„Auf der EU-Ebene profilierte sich die Bundesregierung deutlich als Hardliner. Es gelang ihr, in Zusammenarbeit mit Deutschland und den Niederlanden die liberalen Vorschläge der Europäischen Kommission zum Familiennachzug zu unterlaufen und niedrigere Grenzen beim Nachzugsalter sowie die Möglichkeit einer Begrenzung des Familiennachzuges durch Quotenregelungen und lange Übergangsfristen beim Arbeitsmarktzugang der Bürger der neuen Mitgliedsstaaten durchzusetzen“ (Bauböck & Perchinig, Migrations- und Integrationspolitik, 2006, p. 736).

Obwohl durchaus für diese Verortung im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik aber auch für jene im Bereich der Europapolitik oder Wirtschaftspolitik argumentiert werden könnte, scheint auf nationaler Ebene eine Verortung des Untersuchungsgegenstandes im Bereich der Sozialpolitik und in weiterer Folge im Bereich der Arbeitsmarktpolitik am Schlüssigsten.

So ist zwar das auslösende Ereignis für die nationalen Policies, die Erweiterung der Europäischen Union, auf der Ebene der Europapolitik zu verorten, jene nationalen Policies, die in weiterer Folge gestaltet werden, um mit dem Problem der Arbeitnehmerfreizügigkeit umzugehen, beziehen sich jedoch weitestgehend auf den Arbeitsmarkt und den Zugang zu diesem. EU-StaatsbürgerInnen genießen zudem Niederlassungsfreiheit⁷⁵, ein Faktum, dass aus meiner Sicht gegen eine alleinige Einordnung des Umgangs mit den Übergangsfristen in den Bereich der Migrations- und Integrationspolitik spricht, auch wenn zumindest realpolitisch angesichts der mit dem „Ausländerthema“ verknüpften Debatten, keine vollständige Abgrenzung möglich ist. Mit dem Zugang zum Arbeitsmarkt ist aber wiederum der Zugang zum Sozialsystem verknüpft. Eine Einordnung der Übergangsfristen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit in das nationale Politikfeld der Sozialpolitik und in weiterer Folge der Arbeitsmarktpolitik erscheint mir daher am schlüssigsten.

4.1 Arbeitsmarktpolitik als Teilbereich der Sozialpolitik

Wie gestaltet sich nun das Politikfeld Sozialpolitik, bzw. im speziellen das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik? Die Frage der Zuordnung der Arbeitsmarktpolitik zu einem größeren Politikfeld oszilliert zwi-

⁷⁵ Halten sich EU-/EWR-BürgerInnen in ihrer Eigenschaft als ArbeitnehmerInnen in Österreich auf, so genießen sie jedenfalls Niederlassungsfreiheit, sind sie nicht ArbeitnehmerInnen, so müssen sie ausreichende Existenzmittel nachweisen, um Niederlassungsfreiheit zu erhalten. EU/EWR-BürgerInnen wird von den Behörden dann eine Bescheinigung über den ordnungsgemäßen Aufenthalt ausgestellt.

schen zwei Polen. So hält Jens Kiefel zwar fest, dass „(d)as Politikfeld ‚Arbeitsmarktpolitik‘ (...) als ursprüngliches Teilgebiet des Politikfeldes ‚Sozialpolitik‘ zu betrachten (ist)“ (Kiefel, 2003, p. 106), verortet es aber gleichzeitig zwischen der Wirtschaftspolitik (was die Frage der Rahmenbedingungen anbelangt) und der Sozialpolitik (was die Frage der Maßnahmen anbelangt) (Kiefel, 2003, p. 105).

In Anlehnung an die bereits in Kapitel 1 zitierte Aussage Grunows, dass sich Politikfelder zumeist entlang politisch administrativer Ressorts orientieren, ist die Frage der Beschäftigung von ArbeitnehmerInnen und die Bedingungen, unter welchen diese Beschäftigung aufzunehmen ist, in Österreich klassisch – jedoch mit Ausnahme der in den Untersuchungszeitraum fallenden Jahre der schwarz-blauen Regierung – der Sozialpolitik zuzuordnen. So waren bereits im Ministerium für soziale Verwaltung Angelegenheiten der Sozialversicherung und der Fürsorge mit Angelegenheiten des Arbeitsmarkts, des Arbeitsrechtes, aber auch der Ausländerbeschäftigung unter einem Dach vereint. Auch die Frage der Beschäftigung nicht-österreichischer ArbeitnehmerInnen ist somit – wenn auch nicht ausschließlich – dem Politikfeld der Sozialpolitik und im speziellen der Arbeitsmarktpolitik zuzuordnen. Bereits seit Ende der 1960er Jahre ist die (aktive) Arbeitsmarktpolitik als eigenständiges Politikfeld in Österreich auch namentlich etabliert (Tálos, 2006, p. 630). Arbeitsmarktpolitik teilt sich dabei in die so genannte aktive Arbeitsmarktpolitik (Vermittlung, Einstellungsbeihilfen, Mobilitätsförderungen oder Maßnahmen zur beruflichen Aus- und Weiterbildung) und die so genannte passive Arbeitsmarktpolitik (Leistungsbezug von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe). Eine österreichische Besonderheit stellt die so genannte aktivierende Arbeitsmarktpolitik (Altersteilzeitgeld, Lehrlingsausbildungsprämie, Leistungen zur Aus- und Weiterbildung) dar, die obwohl inhaltlich eher der aktiven Arbeitsmarktpolitik zuzuordnen, dennoch aus den Mitteln der passiven Arbeitsmarktpolitik beglichen wird (BMAK, o.J.).

4.1.1 Aufgabe und gesetzlicher Rahmen der Arbeitsmarktpolitik

Gesetzlich geregelt werden die Ziele der Arbeitsmarktpolitik vordringlich im Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG). Wesentliche Aufgabe ist dabei, „zur Verhütung und Beseitigung von Arbeitslosigkeit beizutragen und unter Wahrung sozialer und ökonomischer Grundsätze, und damit auf ein möglichst vollständiges, wirtschaftlich sinnvolles und nachhaltiges Zusammenführen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage hinzuwirken“ (BMAK, 2009). Neben dem AMSG regeln das Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG), das Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz (AMPFG), das Arbeitslosenversicherungsgesetz (ALVG), das Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) sowie das Insolvenz – Entgeltsicherungsgesetz, das Sonderunterstützungsgesetz, das Arbeitskräfteüberlassungsgesetz, das Überbrückungshilfengesetz, das Bauarbeiter-Schlechtwetterentschädigungsgesetz, und das Dienstleistungsscheckgesetz das Politikfeld.

Für den Vollzug der Arbeitsmarktpolitik ist das AMS zuständig. „Die Arbeitsmarktverwaltung wurde 1994 aus dem traditionell zuständigen Sozialministerium in Form des Arbeitsmarktservice (AMS) ausgegliedert und das Volumen der für die aktive Arbeitsmarktpolitik eingesetzten Mittel erweitert – nicht zuletzt in Folge des EU Beitrittes. Im Zusammenhang damit steht die Schwerpunktverlagerung zu angebotsseitigen Förderungen, wie beispielsweise zu den der Arbeitsmarktqualifikationen. Die ambivalente Entwicklung in der Arbeitslosenversicherung ist bis 1993 sowohl an Erweiterungen als auch Leistungskürzungen konstatierbar. (...) Der gegenläufige Trend zeigt sich an der zunehmend restriktiveren Ausländerbeschäftigungspolitik (.).“ (Tálos, 2006, p. 633).

4.1.1.1 Ausländerbeschäftigung

In Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand, der Arbeitnehmerfreizügigkeit und ihrer im Zuge der EU-Erweiterung erfolgte Einschränkung ist das Ausländerbeschäftigungsgesetz wichtigstes regulatives Instrument. Das AuslBG wurde zwar erst 1975 geschaffen, dennoch fand Ausländerbeschäftigung in Österreich bereits davor nicht in ungeregeltem Rahmen statt. Wurde in der Zwischenkriegszeit die Beschäftigung von AusländerInnen mittels Bewilligungspflicht noch durch das Inlandarbeiterschutzgesetz 1925⁷⁶ geregelt, so galt ab 1941 und auch nach 1945 die Verordnung über ausländische Arbeitnehmer, die aus dem Rechtsbestand des Deutschen Reiches übernommen wurde (Bauböck & Perchinig, Migrations- und Integrationspolitik, 2006, p. 727). Inlandarbeiterschutzgesetz wie auch die Verordnung über ausländische Arbeitnehmer kannten lediglich die Einzelfallprüfung. Instrumente waren die behördliche Bewilligung (Bundesgesetzblatt 1925, S. 1964) bzw. Beschäftigungsgenehmigung, Arbeitserlaubnis und Befreiungsschein (Reichsgesetzblatt I 1933, S. 26). Bereits die Verordnung über ausländische Arbeitnehmer kannte eine Höchstzahl – von ihr ausgenommen waren lediglich Beschäftigte, deren Verdienst über der Angestelltenversicherungspflichtgrenze lag – sowie einen tripartitisch besetzten Ausländerausschuß⁷⁷ beim Landesarbeitsamt.

Der Einfluss der Sozialpartner auf die Frage der Ausländerbeschäftigung bestand auch nach 1945 weiter und nahm sogar zu. So wurde ab 1962 – noch vor Einführung des AuslBG – zwischen der Wirtschaftskammer und dem Gewerkschaftsbund (ab 1964 auch unter Beteiligung der Landwirtschaftskammern) eine jährliche, nachweisfreie Kontingent-Vereinbarung getroffen und diese dem Bundesminister zur Durchführung empfohlen. Die zuständigen Arbeitsämter konnten somit bis zur Höhe des Kontingentes bei der Erteilung von Beschäftigungsgenehmigungen von einer Prüfung im Einzelfall absehen. Bis 1973 stieg die Zahl der ausländischen ArbeitnehmerInnen so auf 9,3% der unselbständig Beschäftigten, rund 250.000 Personen, an (Deutsch, Neurath, Nowotny, & Seitz, 2010, p.

⁷⁶ Das Inlandarbeiterschutzgesetz war ursprünglich als außerordentliche und vorübergehende Maßnahme aufgrund der damals herrschenden hohen Arbeitslosigkeit gedacht.

⁷⁷ Das Inlandarbeiterschutzgesetz nennt die so genannte Industrielle Kommission bestehenden aus VertreterInnen der Beamtinnenschaft, der ArbeitnehmerInnen und der Arbeitgeber.

21). Wie Deutsch, Neurath, Nowotny und Seitz weiter ausführen, war diese Menge an ausländischen Arbeitskräften – vor allem in Bezug auf die arbeitsmarktpolitischen und arbeitsrechtlichen Erfordernisse – nicht mehr mit den Mitteln einer Verordnung zu steuern.

Eine rechtliche Neuordnung erfolgte daher mit dem Ausländerbeschäftigungsgesetz⁷⁸ 1975. Bereits 1975 nennt das AuslBG folgende Instrumente: Beschäftigungsbewilligung (für ein Jahr), Sicherungsbcheinigung, Befreiungsschein (für höchstens 2 Jahre, wenn mdst. seit 8 Jahren ununterbrochen in Österreich beschäftigt), Ausländerausschuss, Kontingente und (bei Bedarf) Höchstzahlen. In seiner Grundkonzeption ging das Ausländerbeschäftigungsgesetz 1975 dabei vom (damals bereits überholten) Gastarbeiter-Modell aus, Arbeitskräfte sollten nicht dauerhaft angesiedelt und integriert werden, sondern es wurde davon ausgegangen, dass diese nach Erzielen eines entsprechenden Verdienstes wieder in ihre Heimatländer zurückkehren würden. Gleichzeitig wurde das bereits davor – etwa durch Erlässe⁷⁹ zur Verordnung über ausländische Arbeitnehmer – verfolgte „Inländerprimat“ weiter fortgeführt (Bauböck, 2010, p. 146). Durchbrochen wurde diese Herangehensweise durch den Beitritt zum EWR und die dadurch 1992 notwendig gewordene Novelle des AuslBG, die – im Zusammenspiel mit dem ebenfalls 1992 geschaffenen Fremden-gesetz – BürgerInnen des EWR, die ihr Freizügigkeitsrecht wahrnehmen, von den darin enthaltenen Bestimmungen und Beschränkungen ausnahm (Grussmann, 1998, p. 35).

Seit 1990 wird mit der Bundeshöchstzahl eine grundsätzlich unüberschreitbare Obergrenze für in Österreich beschäftigte AusländerInnen festgelegt. Bereits seit 1993 wird diese durch eine – beim Innenministerium ressortierende – jährliche Gesamtquote der Neuzuwanderung ergänzt. Eine Arbeitsaufnahme ohne Aufenthaltstitel ist seither nicht mehr möglich. Mit dem Integrationspaket 1997 wurde durch die Verknüpfung von Fremden-gesetz und Ausländerbeschäftigungsgesetz eine zusätzliche Anbindung an die Migrationspolitik geschaffen (Deutsch, Neurath, Nowotny, & Seitz, 2010, p. 33). Diese Anknüpfung an das Fremden-gesetz (und auch der damit verbundene Akteur, das Innenministerium) scheint aber, wie bereits eingangs ausgeführt, in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand vernachlässigbar, da EU- wie EWR-BürgerInnen von Niederlassungsquoten nach dem Fremden-gesetz (bzw. seit 2006 nach dem NAG) ausgenommen sind. Keine Ausnahme für EU-BürgerInnen aus den neuen Mitgliedsstaaten herrscht jedoch weiterhin für die Bundeshöchstzahl sowie die Landeshöchstzahlen nach dem AuslBG. Beschäftigte wie arbeitslose EU-BürgerInnen aus den neuen Mitgliedsstaaten werden auf diese Quoten angerechnet. Relevant in Bezug auf den Untersuchungsge-

⁷⁸ Über die Genese des Ausländerbeschäftigungsgesetzes vor allem im Zusammenhang mit den Rollen von Regierung, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen siehe Tálos/Kittel (2001; p 141ff) oder Wollner, E (1996).

⁷⁹ Der VfGH hob im Jahr 1959 die zwischen 1946 und 1959 ergangenen Erlässe zur Verordnung, die etwa das darin enthaltene Recht auf einen Befreiungsschein nach 10jähriger legaler Anwesenheit oder die Möglichkeit gegen Bescheide zu berufen einschränkten bzw. aufhoben, als nicht verfassungskonform auf.

genstand ist jedoch die – ebenfalls im Innenministerium ressortierende – Niederlassungsverordnung, mit der seit dem Jahr 2005 jährlich nicht nur die Anzahl der quotenpflichtigen Niederlassungsbewilligungen sondern auch die Höchstzahl der Beschäftigungsbewilligungen für befristet beschäftigte Fremde – also Saisonierkräfte – und Erntehelfer festgelegt werden.

Auch das AuslBG wird durch Verordnungen ergänzt. Neben mehr als 30 Novellen wurden daher seit 1975 auch über 300 Verordnungen zum AuslBG erlassen (Stern, 2010, p. 249). Laut Deutsch, Neurath, Nowotny, Seitz ist an der Entwicklung des Ausländerbeschäftigungsrechtes seit 1975 nicht nur der Übergang vom Gastarbeitermodell zur Maxime „Integration vor Neuzuzug“ abzulesen, sondern vor allem *„der wiederkehrende Versuch, die illegale Ausländerbeschäftigung durch zusätzliche Kontrollmaßnahmen, Meldepflichten und Sanktionen einzudämmen“* (Deutsch, Neurath, Nowotny, & Seitz, 2010, p. 26).

Die Kontrolle der illegalen Ausländerbeschäftigung oblag seit 1994 den Arbeitsinspektoraten, wurde jedoch mit dem Konjunkturbelebungs-gesetz 2002 an die im BMF angesiedelte KIAB und somit den Zollbehörden übertragen. Mit der 25. Novelle 2005 wurden schließlich auch die Finanzämter und ihre Organe in die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung mit einbezogen (Deutsch, Neurath, Nowotny, & Seitz, 2010, p. 30ff).

4.1.2 Beschränkungen des Politikfeldes Arbeitsmarktpolitik

Wichtig für das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik ist, anknüpfend an bereits erwähnte Grenzen von Regierungshandeln und Politikfeldern, dass auch im Feld der Arbeitsmarktpolitik inhärente Beschränkungen existieren.

„Gerade bei der Arbeitsmarktpolitik machen sich außerdem grundlegende Schwierigkeiten geltend, die für weitere allgemeine Besonderheiten von Politikprozessen in einzelnen Policies stehen: Zum einen sind mittelbare Wirkungen auf und Einflüsse (Rückwirkungen) von anderen Politikfeldern schwieriger zu erfassen als in anderen Bereichen (...) Dies ergibt sich daraus, dass Arbeitsmarktpolitik keine festen Grenzen aufweist, sondern sich geradezu durch fließende Grenzen auszeichnet – etwa zur Ausbildungs-, Jugend-, Frühverrentungs-, und Familienpolitik um nur einige zu nennen. Zum anderen ist die Abhängigkeit von sozio-ökonomischen Entwicklungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik vielfältiger und durchschlagender (...)“ (Heinelt, 2003, p. 250).

Neben den von Heinelt genannten und den, die sich zusätzlich durch Struktur wie Akteure des Politikfeldes im spezifischen österreichischen Kontext ergebenden, prozeduralen Beschränkungen werden die Entscheidungsfindung bzw. die Handlungsmöglichkeiten in einem Politikfeld auch durch den Inhalt der zu regelnden Materie eingeschränkt.

So ist als substantive constraint der Arbeitsmarktpolitik etwa die Tatsache zu nennen, dass Arbeitslosigkeit durch Regierungsmaßnahmen nicht vollständig beseitigt bzw. verhindert werden kann. Bereits

eine 2-3%ige Arbeitslosenquote zählt als Vollbeschäftigung, da eventuell vorhandene strukturelle Arbeitslosigkeit aufgrund von Mismatch, friktioneller oder Sucharbeitslosigkeit aber auch saisonale Arbeitslosigkeit (wie etwa in der Bauwirtschaft) kaum verhindert werden können. Ähnliche inhaltliche Begrenzungen kennt auch das Verbot der Beschäftigung von AusländerInnen. Obwohl Kontrollmechanismen geschaffen wurden, die die legale Beschäftigung von AusländerInnen sicher stellen sollen, ist ein Ausweichen von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern in die Illegalität möglich. Es stellt sich die Frage wie effizient eine Regierung ihre Ressourcen einsetzen kann, bzw. ob je genug Personal zur Kontrolle der illegalen Beschäftigung bereit gestellt werden könnte.

4.2 Sozialpolitik auf Europäischer Ebene

Auch auf Europäischer Ebene ist das Politikfeld, in dem die Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen und die Beschränkungen dieses Grundrechtes einzuordnen sind, nicht eindeutig zu beantworten. Einerseits betrifft die Frage der vier Grundfreiheiten ursächlich den Bereich des Binnenmarktes. Andererseits wirken die Regelungen für den Binnenmarkt aber auf den Bereich der Sozialpolitik ein. Sozialpolitik gilt auf Europäischer Ebene spätestens seit Einführung der Einheitlichen Europäischen Akte 1986⁸⁰ und dem Vertrag von Maastricht als verankert (Weidenfeld & Wessels, 2007, p. 335). Im Gegensatz zu anderen Politikbereichen sind die Kompetenzen auf EU-Ebene jedoch weniger klar definiert und wesentliche Elemente verbleiben im nationalen Handlungsspielraum.

„Die europäische Sozialpolitik hat das Ziel, die Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern und ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz zu garantieren, den sozialen Dialog zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern zu fördern und soziale Ausgrenzungen zu bekämpfen. Lange Zeit führte die Sozialpolitik auf europäischer Ebene ein Schatten-dasein, obwohl bereits der EWG-Vertrag (1958) über einen gesonderten Titel ‚Sozialpolitik‘ verfügte. Angesichts der sehr unterschiedlichen Traditionen, Konzeptionen und ökonomischen Ausgangsbedingungen behalten sich die Mitgliedsstaaten weitgehend die inhaltliche Gestaltung der Sozialpolitik vor“ (Becker, 2007, p. 334).

Seit dem Jahr 2000 gibt es im Bereich des Sozialschutz und der sozialen Eingliederung die Offene Methode der Koordinierung. Sie dient der Entwicklung von europaweiten Leitlinien, in manchen Fällen der Festlegung von Benchmarks und der regelmäßigen Berichterstattung. Sie beruht jedoch auf freiwilliger, nicht bindender Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten (European Commission, 1995-2010). *„Kompetenzen zur Rechtssetzung besitzt die EU hingegen beispielsweise im Bereich der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, bei der Bekämpfung von Diskriminierungen, sowie im Bereich des Arbeitsrechts (z.B. Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz)“ (BMASK Sektion V, 2010).*

⁸⁰ Mit Einführung der EEA wurde auch der so genannte Soziale Dialog, die Einbindung der Europäischen Sozialpartner in die Entscheidungsfindung auf Europäischer Ebene im EG-Vertrag verankert.

Institutionell verankert ist die Sozialpolitik auf Europäischer Ebene auf Ebene der Kommission mit dem/der SozialkommissarIn⁸¹ und der Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration. Der Europäischen Kommission im Allgemeinen und dem/der Sozialkommissarin im Speziellen kommt im Zusammenhang mit den Übergangsfristen in Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit eine nicht unwichtige Schleusenfunktion zu. Der Kommission obliegt es, nach Ablauf der ersten bzw. der zweiten Phase des Übergangsarrangements einen Review-Bericht zu verfassen und diesem den Rat zur Diskussion vorzulegen. An sie ist auch die begründete Notifikationen zu richten, um aufgrund schwerwiegender Störungen auch in der dritten Phase die Übergangsfristen voll ausschöpfen zu können. Zur Vorbereitung der Review-Berichte 2006 und 2009 hat die Kommission darüber hinaus im Jahr 2005 die High-Level Group on (transitional arrangements on) free movement of workers⁸² eingerichtet (Broughton, 2005) bzw. (Deutsch, Neurath, Nowotny, & Seitz, 2010, p. 518).

Auf Ebene des Rates wird die Sozialpolitik in der Ratsformation Beschäftigung, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz (BESO-Rat) behandelt. Entscheidungen werden im BESO-Rat mit Ausnahmen des Bereichs der sozialen Sicherheit – hier gilt das Prinzip der Einstimmigkeit - mit qualifizierter Mehrheit getroffen.

Zudem ist die organisierte Zivilgesellschaft – in Form von Arbeitnehmer- und ArbeitgebervertreterInnen sowie VertreterInnen verschiedener anderer Interessen - in die Gestaltung der Sozialpolitik auf Europäischer Ebene als Mitglieder des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) eingebunden. Der EWSA hat beratende Tätigkeit und kann rechtlich nicht bindende Stellungnahmen abgeben (Schweitzer, Hummer, & Obwexer, 2007, p. 159). Seit dem Vertrag von Amsterdam ist eine Anhörung des EWSA bei neuen Bestimmungen in den Bereichen Soziales, Gesundheitswesen und Chancengleichheit sowie bei der neuen Beschäftigungspolitik obligatorisch (Europäische Kommission, 2009b). Die Mitglieder des EWSA werden auf Vorschlag der Mitgliedsstaaten⁸³ vom Rat auf 5 Jahre⁸⁴ ernannt, Österreich verfügt über 12 von derzeit 344 Mitgliedern. Beschlüsse im EWSA werden mit einfacher Mehrheit gefasst.

In Bezug auf Arbeitsmarkt- bzw. Beschäftigungspolitik konkurrieren auf Europäischer Ebene grundsätzliche sozialpolitische Vorstellungen stark mit jenen Vorgaben, die in Bezug auf den Binnenmarkt einzuhalten sind. So kam es immer wieder zu Entscheidungen rund um die Entsenderichtlinie vor

⁸¹ Pádraig Flynn (1993-1999), Irland, national-liberal; Anna Diamantopoulou (1999-2004), Griechenland, SPE; Vladimír Špidla (2004-2010), Tschechische Republik, SPE; László Andor (seit 2010), Ungarn, SPE.

⁸² Diese High-Level Gruppe setzte sich aus VertreterInnen der Mitgliedstaaten unter Beteiligung der Sozialpartner auf europäischer und nationaler Ebene zusammen.

⁸³ Die Bundesregierung als Kollegialorgan beschließt den Vorschlag.

⁸⁴ Bis zum Inkraft-Treten des Vertrags über die Arbeitsweise der Union am 1.12.2009 wurden die Mitglieder des EWSA laut Art. 259 EGV auf 4 Jahre ernannt.

dem EuGH⁸⁵, die genau dieses Spannungsfeld zum Inhalt hatten. Der vor allem von Seiten der Arbeitnehmervertretungen geäußerte Vorwurf lautet, dass „(...) der EuGH die vier Marktfreiheiten über die Sozialordnung der Mitgliedsstaaten“ stelle (Erdmenger, Gran, Kowalsky, & Polzer, 2009, p. 5).

Auch die Frage der Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist dem Spannungsfeld zwischen Grundrechten und Sozialordnung der Mitgliedsstaaten zuzurechnen. Hier bedingt die Kollision von Grundfreiheit und Sozialordnung der Mitgliedsstaaten im Gegensatz zu den oben erwähnten EuGH-Urteilen aber keine Einschränkung der letzteren, sondern vertraglich abgesichert, eine temporäre Einschränkung des Grundrechtes auf Freizügigkeit.

⁸⁵ Rs Rush Portuguesa 1990 als Grundlage der Entsende-RL; sowie die Rs Viking, Laval und Rueffert (vergleiche <http://www.etui.org/Headline-issues/Viking-Laval-Rueffert-Luxembourg>).

5 Relevante Österreichische Akteure im Politikfeld

Einige relevante Akteure im Rahmen des Österreichischen Politischen Systems wurden schon in Kapitel 2.1 genannt und beschrieben. Diese, für das gesamte System relevanten Akteure, besitzen jedoch unterschiedlichen Einfluss im Policy Universum Sozialpolitik bzw. im Policy Subsystem rund um das issue Arbeitnehmerfreizügigkeit, nehmen hier differenzierte Rollen ein und werden durch spezifische Akteure ergänzt. Es ist *„wichtig danach zu fragen, welche Akteure aktiv sind, wie sie ihre Interessen durchzusetzen versuchen und ob sie in politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden sind“* (Blum & Schubert, 2009, p. 58).

Umfassend erhoben wurden die für das Politikfeld Sozialpolitik relevanten Akteure etwa von Emerich Tálos und Bernhard Kittel (Tálos & Kittel, 2001, p. 82). Angesichts dessen, dass die Einbindung der großen Interessensvertretungen in der Sozialpolitik über lange Zeit als unbestritten galt, stellt sich die Frage, ob und in wie weit diese Einfluss auch in der Frage des Umgangs mit den Übergangsfristen geltend machen konnten.

Um die Einflussmöglichkeiten zu verdeutlichen, sollen im nun folgenden Kapitel die wesentlichen Akteure dieses Politikfeldes und eventuell vorhandene personelle und institutionelle Kontinuitäten beleuchtet werden. Von einer in der Politiknetzwerk-Analyse ansonsten üblichen, quantitativen Erfassung der zwischen den Akteuren bestehenden Kontakte wird abgesehen. Dies vor allem unter dem Aspekt, dass Tálos und Kittel in ihrem, für die Netzwerkanalyse in Österreich grundlegenden Werk davon sprechen, dass die Kontakthäufigkeit der einzelnen Akteure und die Verflechtungen auch bei Nicht-Einbeziehung in die Entscheidungen oder grundsätzlicher Uneinigkeit in den Positionen, strukturell derart hoch sind, dass allein eine quantitative Auswertung noch nichts über den tatsächlichen Einfluss oder das Verhältnis der einzelnen Akteure zueinander aussagt.

„Aufgrund des starken Monopolisierungs- und Zentralisierungsgrad der Verbände und der Vielzahl an Interaktionen sowohl zwischen den Verbänden, zwischen den Verbänden und der Regierung bzw. der Verwaltung als auch zwischen den Verbänden und dem Parlament entsteht aus Akteursperspektive selten eine deutliche Reihung des Einflusses verschiedener Akteure. Österreichische Entscheidungsnetzwerke sind charakterisiert durch ein hohes Maß an Informalität der Beziehungen auch zwischen zueinander in Konflikt stehender Organisationen und Akteuren(.).“ (Tálos & Kittel, 2001, pp. 31-32).

5.1 Bundesregierung

Die Bundesregierung ist als Kollegialorgan für die Gestaltung von Politikinhalt sekundär, da sie selbst nicht gestaltet, sondern erst in der Phase des Decision-Makings zu Tage tritt, wenn es darum geht von den einzelnen FachministerInnen vorbereitete Entscheidungen zu treffen. Da die einzelnen

FachministerInnen jedoch die Unterstützung der gesamten Bundesregierung benötigen, um Anträge auf Gesetzesinitiativen umzusetzen, kann die Bundesregierung – im Falle ungenügend abgestimmter Initiativen oder um andere Materien mittels einer so genannten Junktimierung durchzusetzen – somit gegenüber den einzelnen MinisterInnen die Rolle eines Vetospielers einnehmen. Lediglich einzelne Maßnahmen des Politikfeldes – wie etwa die für die Ausländerbeschäftigung relevante Niederlassungsverordnung – liegen per se in der Verantwortung der gesamten Bundesregierung. Während die Bundesregierung im Untersuchungszeitraum – wie in Kapitel 2.3.1 gezeigt – weder personelle noch parteipolitische Kontinuität aufweist, so bleibt sie doch als Institution und in ihrer Funktion unverändert.

5.1.1 MinisterInnen

Wesentlicher für das Politikfeld sind die einzelnen FachministerInnen, insbesondere der/die jeweilige MinisterIn in dessen/deren Zuständigkeit die Arbeitsmarktpolitik fällt. Ihm/ihr obliegt nicht nur die Einbringung legislativer Maßnahmen in den Ministerrat, sondern auch die Entscheidungsvorbereitung im Vorfeld wie auch die Umsetzung – also die Vollziehung – beschlossener Maßnahmen. Auch die nach §35 ebenfalls mit der Vollziehung des AuslBG betrauten MinisterInnen für Finanzen, Inneres und Justiz verfügen daher über potentiellen, wenn auch geringeren Einfluss im Politikfeld. MinisterInnen und mit ihnen die gesamte Bundesregierung sind anderen Akteuren eines Politikfeldes grundsätzlich durch ihren nahezu unbeschränkten Zugang zu Informationen, durch die gesetzliche Legitimität und auch immer noch im Zugang zu Personalressourcen überlegen. Die jeweiligen MinisterInnen geben politische Vorgaben, die dann von den RessortmitarbeiterInnen (so lange sich diese Vorgaben im Rahmen der Gesetze bewegen) ausgearbeitet werden. Die im Koalitions- bzw. Regierungsabkommen festgeschriebene Position der Bundesregierung ist dabei für die Positionsfindung der von den einzelnen MinisterInnen vorzubereitenden Entscheidungen durchaus relevante Richtschnur.

Auf Ebene der Ministerien ist zwischen einer politischen Ebene – dargestellt durch den/die BundesministerIn und sein/ihr Ministerbüro bzw. Kabinett – und einer fachlichen Ebene – dargestellt durch die MitarbeiterInnen (BeamtenInnen und Vertragsbedienstete) des Ministeriums – zu unterscheiden. Ministerbüros bestehen bereits seit den späten 1960er Jahren und setzen sich meist aus Personen, die nicht direkt dem Ressort angehören, sondern mittels Sonder- oder Leihvertrag für die Dauer der Amtszeit beschäftigt werden zusammen (Müller, Regierung und Kabinettsystem, 2006, p. 183). Die personelle Besetzung der Ministerbüros wird neben der reinen fachlichen Eignung oft auch von der Zugehörigkeit zu Verbänden bestimmt. Etliche MitarbeiterInnen der MinisterInnenbüros kommen aus den Verbänden und kehren nach Ablauf der Tätigkeit wieder in diese zurück. Ebenso gibt es Beispiele für eine Weiterverwendung in den jeweiligen Ressorts oder den Aufstieg in leitende Tätigkei-

ten ausgegliederter Unternehmungen oder nachgeordneter Dienststellen.⁸⁶ Im Untersuchungszeitraum ist, bedingt durch die wechselnden Bundesregierungen sowie die wechselnden Ressortzuständigkeiten, keine uneingeschränkte Kontinuität gegeben: War von 1997 bis 2000 Eleonore Hostasch (SPÖ) ressortzuständige Ministerin, so wurde diese zwischen 2000 und 2008 von Dr. Martin Bartenstein (ÖVP) und jener schließlich 2009 von Rudolf Hundstorfer (SPÖ) abgelöst.⁸⁷

5.2 Verwaltung

Art. 18 B-VG normiert, dass alle staatliche Verwaltung allein auf Grundlage von Gesetzen auszuüben ist. Die Verwaltung ist darüber hinaus im Policy Cycle in vielen Fällen auch für die Implementation verantwortlich. Sie gilt zwar gemeinhin nicht als führend an der Politikformulierung beteiligt, ihre Präferenzen und Positionen sind aber nicht unwesentlicher Bestandteil der Formulierung von Politiken. Denn neben dem bereits geschilderten Top-Down Initiative über Vorgaben des/der MinisterIn resultieren schlussendlich umgesetzte Maßnahmen oft auch aus bottom-up-Initiativen. Einzelne Abteilungen oder Sektion erarbeiten dabei selbständig Vorschläge, die dem/der MinisterIn zur Entscheidung vorgelegt werden. Vor allem in Themenbereichen bzw. Politikfeldern, die nicht im Fokus öffentlicher oder politischer Aufmerksamkeit liegen, wird die Verwaltung – im Rahmen der Geschäftseinteilung und der ihr zugestandenen Genehmigungsbefugnis – teilweise auch bei der Erstellung von Vorschlägen für Gesetzesnovellen (Scheffbeck, 2006, p. 151) – selbständig tätig. BeamtInnen und Vertragsbedienstete verhandeln zudem mit den Sozialpartnern, vertreten die Ressorts in nationalen Gremien oder auf EU Ebene und sind aktiv an der Akkordierung und Abstimmung von Positionen beteiligt.

Auch wenn im Zuge der Vollziehung noch andere Ministerien Einfluss haben, soll sich die Analyse der Akteure im Politikfeld Sozialpolitik und im speziellen der Arbeitsmarktpolitik mit Ausnahme der dem BMF unterstellten KIAB lediglich auf Verwaltungseinheiten des „Arbeitsministeriums“ beziehen.

5.2.1 „Ministerialbürokratie“

Unter der Regierung Klima waren die Angelegenheiten der Sozialpolitik und des Arbeitsmarktes wie bereits erwähnt im Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales angesiedelt. War Gesundheit mit 28.01.1997 neu als Arbeitsbereich hinzugekommen, so waren jedoch die beiden anderen Bereiche, Arbeit und Soziales, zumindest namentlich seit 1987, per Bundesministeriengesetz seit 1973 und reell bereits seit Schaffung des Ministeriums für soziale Verwaltung hier vereint. Dies bedeutet, dass auch im Kontakt der Bürokratie mit externen Akteuren in langen Jahren der Zusammenarbeit ge-

⁸⁶ So zeigt die am 4.1.2011 an alle Ressorts gestellte Anfrageserie „KabinettsmitarbeiterInnen im Bundesministerium für ...“ des Grünen Abgeordneten Steinhauser, dass allein seit 2006 37 MitarbeiterInnen der Ministerbüros in leitende Funktionen der jeweiligen Ressorts wechselten.

⁸⁷ Bis zum In-Kraft-Treten der jeweiligen Bundesministeriengesetz-Novelle 2000 und 2009 waren kurzzeitig Elisabeth Sickel (FPÖ) und Reinhold Mitterlehner (ÖVP) ressortzuständige MinisterInnen für Arbeit.

schaffene informelle Kontakte und Netzwerke entstanden waren. Ebenso führte die seit 1945 andauernde Besetzung mit sozialdemokratischen MinisterInnen in der internen Struktur des Ministeriums dazu, dass auch unter den SpitzenbeamtInnen – wie etwa SektionschefInnen – etliche Personen, die sozialdemokratischen Ideen nahe stehen, zu finden waren. Obwohl die Sektionschefs seit Mitte der 1990er Jahre nur noch auf 5 Jahre bestellt werden, kommt es dennoch vor, dass Vertrauenspersonen vergangener Perioden unter Umständen auch nach Regierungswechseln im Amt bleiben. Aber auch die übrigen MitarbeiterInnen des Ressorts scheinen tendenziell eher sozialdemokratisch eingestellt.⁸⁸

Diese Kontinuität wurde im Jahr 2000 teilweise durchbrochen als die (damals drei⁸⁹) Sektionen, die für „Arbeit“ zuständig waren, ins traditionell der ÖVP zugeordnete Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, nun neu Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit überführt wurden. Erst mit der Regierung Faymann und dem Bundesministeriengesetz 1986 idFv 2009 wurden die (nach einer Geschäftseinteilungsreform nunmehr zwei) Sektionen wieder ins Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz überführt. Auf personeller Ebene – konkret auf jener der SektionsleiterInnen – war eine größere Kontinuität gegeben. Die Leiterin der Sektion Zentral-Arbeitsinspektorat war dies bereits seit 1992 und auch der noch von FBM Hostasch bestellte Leiter der Sektion Arbeitsmarkt wurde 2005 von Martin Bartenstein wiederbestellt.

5.2.2 AMS

Das Arbeitsmarktservice wurde, wie bereits mehrmals erwähnt, 1994 per Gesetz mit der Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung aus dem Ministerium für Arbeit und Soziales als eigenständiger Rechtskörper geschaffen. Das AMS bietet seine Leistungen im Namen und auf Rechnung des Bundes an. Aufgaben, Arbeitsweise und Aufbau des AMS sind im Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) geregelt. Das AMS unterliegt obwohl eigenständiger Rechtskörper den Zielvorgaben des Ministers, verfügt aber über einen relativ großen Ermessensspielraum, wie diese Zielvorgaben zu erreichen seien. Das AMS gliedert sich in eine Bundes-, neun Landes- und 99⁹⁰ Regionalorganisationen. Die Durchführung der Aufgaben auf Bundesebene obliegen, seit Ausgliederung des AMS aus dem Bundesministerium den zwei Vorständen. Während Herbert Buchinger⁹¹ diese Aufgabe seit 1994 durchgehend wahrnimmt, wurde Herbert Böhm nach 12 Jahren als Vorstand 2006 von Johannes Kopf⁹² abgelöst.

⁸⁸ Diese Ideologisierung der BeamtInnenschaft ist auch an den Wahlergebnissen zur Personalvertretung abzulesen. Das „Sozialministerium“ kennzeichnet sich – auch in Zeiten blau-oranger MinisterInnen – durch eine permanente Mehrheit der FSG-Fraktion.

⁸⁹ Arbeitsmarkt, Arbeitsrecht und allgemeine Sozialpolitik, Zentral-Arbeitsinspektorat

⁹⁰ Stand 2010

⁹¹ Herbert Buchinger gehörte von 1991-1994 dem Kabinett des BM Hesoun an, 1992-1994 war er zudem Abteilungsleiter im Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

⁹² Johannes Kopf war von 1999-2003 Referent in der IV, von 2003-2006 Mitarbeiter im Kabinett des BM Bartenstein.

„Dabei ist die Bundesorganisation zuständig für strategische Planung (auch Ressourcen), operative Vorgaben (Richtlinien), Revision und Organisation des Controllings und der internen Kontrollsysteme. Die Landesorganisationen sind zuständig für die Programmierung der Arbeitsmarktpolitik und für die Anleitung der Regionalorganisationen. Diese regionalen Geschäftsstellen führen die Arbeitsmarktpolitik durch, und zwar in Form von Dienstleistungen für (arbeitssuchende) Arbeitskräfte und Unternehmen sowie in Form von finanziellen Leistungen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung bzw. im Rahmen der Arbeitsmarktförderung“ (Buchinger & Kopf, 2007, p. 304) .

Arbeiterkammer, Wirtschaftskammer, Österreichischer Gewerkschaftsbund und Industriellenvereinigung wirken sowohl auf Bundes-, als auch auf Landes- und Regionalebene im AMS bei den Entscheidungen zur Arbeitsmarktpolitik und im Controlling mit. Sie sind Teil des auf Bundesebene agierenden Verwaltungsrats, der sich aus drei RegierungsvertreterInnen (dzt. BMASK, BMF), 3 VertreterInnen der Arbeitgeberseite, 3 VertreterInnen der Arbeitnehmerseite und dem Vertreter des Betriebsrates zusammensetzt, wie auch Teil der auf Landes- und Regionalebene eingesetzten Gremien.⁹³

Explizit ist noch der, als einer der ständigen Ausschüsse des Verwaltungsrates konstituierte, Ausländerausschuss zu erwähnen (Arbeitsmarktservice Österreich, 1998). Er ist laut §22 AuslBG in allen nach dem AuslBG ausdrücklich vorgesehenen Fällen sowie zu anderen Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung – wie etwa bei der Vorbereitung von Novellen zum AuslBG, der Festsetzung von Kontingenten oder zur Erörterung arbeitsmarktpolitischer Fragen im Zusammenhang mit der Steuerung der Ausländerbeschäftigung – anzuhören und setzt sich ebenfalls aus VertreterInnen der Sozialpartner zusammen (Deutsch, Neurath, Nowotny, & Seitz, 2010, p. 399).

5.2.3 KIAB

Seit 1. Juli 2002 ist die Kontrolle der illegalen Arbeitnehmerbeschäftigung bei den Zollbehörden und somit im Bundesministerium für Finanzen angesiedelt. Bis zu diesem Zeitpunkt lag die Kontrolle bei den dem Arbeitsministerium zugehörigen Arbeitsinspektoraten.⁹⁴ Mit der Neuaufteilung der Zuständigkeit sind sowohl Beamte des damaligen BMWA zur neugegründeten KIAB gewechselt als auch Zollbeamte des BMF für die KIAB verpflichtet worden. Im Jahr 2005 wurde im Zuge des Reformdialogs für Wachstum und Beschäftigung vereinbart, die KIAB um ca. 200 Beschäftigte aufzustöcken, die Kontrollbefugnisse zu erweitern sowie die Strafen zu erhöhen (Jandl-Gartner, Jellasitz, Nagl, Röhrich, & Schweighofer, 2010, p. 259).

„ Waren es 2002 noch 35 Bedienstete, die aus der Arbeitsinspektion des Wirtschaftsministeriums zum Zoll gewechselt sind, um illegale Arbeitnehmerbeschäftigung zu bekämpfen, wurde der Personalstand seitdem auf über 300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhöht. Eine noch in-

⁹³ §5 des AMSG legt fest, dass der AMS Verwaltungsrat mit je 2 VertreterInnen von WKÖ, 1 VertreterIn der IV und 3 VertreterInnen von AK und ÖGB zu besetzen sei, § 13 und § 20 AMSG legen die Besetzung des Landesdirektoriums und der Regionalbeiräte durch je eine VertreterIn von WKÖ, IV, AK und ÖGB fest.

⁹⁴ Geändert durch das Konjunkturbelebungs-gesetz 2002 BGBl. I Nr. 68/2002 vom 26.04.2002

tensivere Bekämpfung der Schwarzarbeit durch flächendeckende Kontrollen ermöglichte der Wechsel der KIAB-Teams zu den Finanzämtern am 1. Jänner 2007, da Schwarzarbeit oft mit der Hinterziehung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen einhergeht“ (BMF, 2007).

Die Prüftätigkeiten der KIAB werden im jährlichen Geschäftsbericht des BMF veröffentlicht.

5.3 Parlament (im speziellen NR)

Im Rahmen des parlamentarischen Prozesses kann es sowohl – wie bereits in Kapitel 2.2 beschrieben – zu Abänderung von Regierungsvorlagen kommen bzw. können mehrere Abgeordnete eigene Anträge zu Verhandlungsgegenständen einbringen. Auch wenn die eigenständige Form der Gestaltung von Politik durch den Nationalrat laut Tálos, Rosenberger, Pelinka eher selten verfolgt wird, ist eine Beobachtung der parlamentarischen Debatte zu den Materien durchaus angebracht. Im Gesetzgebungsprozess stellt die Abstimmung im Parlament zwar den öffentliche Teil des Decision Makings dar, dennoch gibt es abseits der im Internet abrufbaren, aber auch teilweise im Fernsehen übertragenen, Plenarsitzungen, Abläufe, die verborgener stattfinden. Dazu zählen sowohl die Ausschüsse, deren Beratungen großteils unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden, als auch die im Hintergrund zwischen einzelnen Abgeordneten, einzelnen KlubsekretärInnen, MitarbeiterInnen der Ministerien/der Kabinette oder Interessensgruppen stattfindenden Verhandlungen, die teilweise erst kurz vor der Abstimmung zu einem Ende kommen (Scheffbeck, 2006, pp. 143, 153). Trotz Änderungen der Struktur – bedingt durch die bereits geschilderten Nationalratswahlergebnisse – blieben Abläufe und Verfahrensregeln im Parlament über den Untersuchungszeitraum unverändert. Ebenso unverändert blieb auch die Tatsache, dass *„sowohl dem Sach- als auch dem Personalaufwand nach das Parlament im Vergleich zur Bundesregierung schwach ausgestattet“* ist (Scheffbeck, 2006, p. 149).

5.3.1 Abgeordnete und Parlamentsklubs

Eine systematische Beobachtung der Zugehörigkeit von einzelnen Abgeordneten zu Verbänden und Vereinen, die in diesem Policy Subsystem versuchen Einfluss geltend zu machen, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass vor allem im Falle der beiden Großparteien, Abgeordnete neben ihrer unmittelbaren Parteizugehörigkeit oftmals auch FunktionsträgerInnen auf regionaler, Landes- oder Bundesebene von Vereinen und Verbänden sind. Innerhalb der Abgeordneten, aber auch innerhalb der Klubs herrscht Arbeitsteilung. Nicht jede/r Abgeordnete ist über alle Materien gleichmäßig informiert und kann dies angesichts der Komplexität und Vielfalt der zur Behandlung stehenden Materien auch nicht sein. Ausschussfraktion und BereichssprecherInnen werden hingegen als kompetent in ihren jeweiligen Fachbereichen wahrgenommen, das Ergebnis ihrer interne Willens- und Meinungsbildung wird auch aus Gründen der Fraktionsdisziplin für die Abstimmungen im Plenum von den anderen Abgeordneten mit wenigen Ausnahmen übernommen. Die einzelnen Abgeordneten vertrauen somit, was die die Einschätzung von issues anbelangt, den Mitgliedern der jeweiligen Ausschussfraktion sowie den jeweiligen BereichssprecherInnen (Scheffbeck,

2006, p. 148). Über die Ausschussfraktion erfolgt auch eine Koordinierung mit den Verbänden und Interessenvertretungen, die zu Vorberatungen der Ausschussfraktion – ebenso wie als Auskunftspersonen oder ExpertIn zu den Ausschusssitzungen – eingeladen werden (können).

Aufmerksamkeit verdienen aber hier nochmals die hauptamtlichen MitarbeiterInnen der Nationalratsklubs. Zwischen diesen und ihren Gegenübern in der Regierung besteht eine hohe Abstimmungsdichte. Ministerbüros informieren die jeweiligen Klubs über die Vorhaben der Regierung, KlubsekretärInnen, die für die inhaltliche Betreuung von Ausschüsse zuständig sind, suchen bereits im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen Abstimmung sowohl untereinander als auch mit Verbänden, Vereinen und Ministerien. Insgesamt ist für das Verhältnis zwischen den Klubs der Regierungsfaktionen und den Ministerbüros ähnliches zu konstatieren wie für das Verhältnis zwischen den Regierungsparteien. Es bestehen etliche ungeschriebene Regeln der Abstimmung, der Einbindung in Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung.

5.3.2 Ausschüsse

Obwohl sich mit Antritt der Bundesregierung Schüssel I die Aufteilung der Kompetenzbereiche auf Ressortebene änderte, wurde diese Änderung auf Ebene der Nationalratsausschüsse nicht nachvollzogen. So blieb etwa der Ausschuss für Arbeit und Soziales – trotz der im Jahr 2000 auf Ressortebene erfolgten Zusammenlegung der Bereiche Wirtschaft und Arbeit – in allen betrachteten Gesetzgebungsperioden als eigenständiger Ausschuss neben dem Wirtschaftsausschuss⁹⁵ bestehen. Auch der Ausschussvorsitz⁹⁶ blieb in allen Gesetzgebungsperioden – also auch zwischen 1999 und 2006 – bei der SPÖ als mandatsstärkster Partei im Nationalrat.

Mit Hilfe der Ausschusstätigkeit ist es auf Ebene des Parlaments möglich, Entscheidungen zu vermeiden und somit „non-decisions“ zu fällen. Im Plenum einem Ausschuss zugewiesene Verhandlungsgegenstände können dabei auf zwei Arten keiner Entscheidung zugeführt werden. Einerseits können im Plenum einem Ausschuss zugewiesene Verhandlungsgegenstände erst behandelt werden, wenn sie auch auf der Tagesordnung des Ausschusses aufscheinen. Diese Tagesordnung wird von der/dem Vorsitzenden in Absprache⁹⁷ mit den anderen Fraktionen erstellt. Ein Antrag sollte theoretisch zwar binnen 6 Monaten nach Zuweisung in Beratung genommen werden, um die Beratung eines Antrages im Ausschuss per Fristsetzungsantrag zu erzwingen, ist jedoch eine – im Fall von Oppositionsanträgen nicht vorhandene – zustimmende Mehrheit im Nationalratsplenum notwendig. Schafft es ein zuge-

⁹⁵ Seit der XXIII. GP nennt sich der Wirtschaftsausschuss des Nationalrates „Ausschuss für Wirtschaft und Industrie“.

⁹⁶ Die Stärke der einzelnen Fraktionen in den Ausschüssen, also die Zahl der Ausschussmitglieder, ist analog zur Stärke im Plenum.

⁹⁷ Sowohl die Festlegung des Termins einer Ausschusssitzung als auch die Festlegung der Tagesordnung dieser Sitzung erfolgt mittels „Rundlauf“, den alle Fraktionen (in Form der jeweiligen KlubdirektorInnen) unterzeichnen.

wiesener Verhandlungsgegenstand nicht auf die Tagesordnung bevor die GP endet, so verfällt er⁹⁸. Ist der Verhandlungsgegenstand auf der Tagesordnung, so besteht andererseits eine weitere Möglichkeit keine Entscheidung zu fällen, indem der Antrag weder abgelehnt noch angenommen, sondern vertagt wird. Nach sechs Monaten muss ein bereits aufgenommener TOP zwar neuerlich auf die TO, kann dann aber wieder vertagt werden. Die Vertagung von Oppositionsanträgen ist eine bevorzugte Vorgangsweise bei jenen Themen, die bereits öffentlich als Probleme anerkannt sind, die Koalitionspartner jedoch, was die Frage der Lösung anbelangt, (noch) nicht einer Meinung sind. Anträge werden auch vertagt, wenn die Regierung bereits an eigener Lösung zum Problem arbeitet, diese aber noch nicht fertig ist. Ausschüsse können zur Behandlung einer speziellen Thematik auch Unterausschüsse⁹⁹ einsetzen, in denen eingehender diskutiert werden kann. Diese Praxis ist jedoch seit Ende 1990er Jahre zurück gegangen, der Gesetzgebungsprozess hat sich beschleunigt (Schebeck, 2006, p. 167).

5.4 Parteien

Die Einbindung von Parteien in den Policy Cycle rund um das Problem Osterweiterung und das issue Freizügigkeit ist je nach Phase unterschiedlich. Parteien als kollektiver Akteur und hierbei vor allem jene, die als Wahlparteien im Nationalrat vertreten sind, können – etwa über öffentlichkeitswirksame Aussagen in Wahlkämpfen, Fernsehinterviews oder durch Kampagnen – dazu beitragen, dass gewisse Probleme auf die formale Agenda genommen werden müssen. Ebenso sind sie über ihre Abgeordneten in der Phase des Decision-Makings beteiligt. Mit Ausnahme von Jörg Haider, Hilmar Kabas und Heinz Christian Strache¹⁰⁰ waren alle Vorsitzenden der im Nationalrat vertretenen Parteien in der Zeit ihres Vorsitzes auch dauerhaft in der Bundespolitik tätig. Entweder als Regierungsmitglieder oder, so sie der Opposition angehörten, zumindest als Nationalratsabgeordnete und hier innerhalb ihrer jeweiligen Fraktion als Klubvorsitzende oder in ähnlich hoher Funktion. In allen Parteien kam es innerhalb des Untersuchungszeitraumes zu mehreren Vorsitzwechseln¹⁰¹. Im Fall der FPÖ kam es neben den Vorsitzwechseln zudem zu einer Parteispaltung.

Falls eine Abstimmung mit der Partei notwendig ist, so wird diese auf der Basis einer Elite (etwa auf Ebene des Parteivorstandes oder des Klubvorstandes getroffen). „*Indeed once in office, it is not uncommon for party members in government to ignore their official party platform while designing*

⁹⁸ Seit 1. April trifft mit der durch BGBl I Nr. 31/2009 erfolgten Änderung des Art. 28 Abs. 4 B-VG sowie des GOG diese Verfallsregel nicht mehr auf Volksbegehren und Bürgerinitiativen sowie Berichte des Rechnungshofes, Bundesrechnungsabschlüsse oder Berichte der Volksanwaltschaft, die noch nicht erledigt wurden zu.

⁹⁹ §35 GOG

¹⁰⁰ Jörg Haider war in der Zeit seines Parteivorsitzes sowohl Abgeordneter zum Nationalrat als auch Kärntner Landeshauptmann, Hilmar Kabas war Wiener Landtagsabgeordneter und auch Heinz Christian Strache war zu Beginn seines Parteivorsitzes „nur“ Wiener Landtagsabgeordneter.

¹⁰¹ Eine Auflistung aller Parteivorsitzenden findet sich im Anhang.

policies“ (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 67). Die Parteien – im Sinne der einzelnen Parteimitglieder – verfügen jedoch über einen realpolitisch eher marginalen Einfluss auf das Geschehen.

Zwar verfügen alle Parteien über Parteiakademien, dennoch hängen ihre inhaltlichen Ressourcen – mehr noch als jene des Parlamentsklubs – von Kontakten zu und somit Fachwissen externer Organisationseinheiten wie den Verbänden aber v.a. den Ministerien ab.

5.5 Verbände

Sowohl in der vorparlamentarischen als auch in der parlamentarischen Ebene, nehmen **Verbände** eine prägende Rolle in der Entscheidungsfindung ein. Hier ist zwischen den beiden großen freien Verbänden Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB) und Industriellenvereinigung (IV) und den Pflichtverbänden Bundesarbeitskammer (AK), Wirtschaftskammer (WKÖ) und den Landwirtschaftskammern (LWK) zu unterscheiden. Verbände¹⁰² sind laut Schneider (2003, p. 192) als korporative Akteure zu begreifen, da sie zur Interessensdurchsetzung eine individuelle Rechtspersönlichkeit bilden. Eine besondere Stellung nimmt der als Sozialpartnerschaft¹⁰³ bezeichnete Zusammenschluss von – zumindest de facto – Bundesregierung, Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammer (PRÄKO), der Bundesarbeitskammer (AK) und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) ein.

Obwohl die Verbände, per Definition parteipolitisch überfraktionell sind, lässt sich durch die Verteilung bzw. Stärke der innerhalb der Verbände existierenden Fraktionen oft eine gewisse Zuordnung zu den politischen Parteien treffen. So verfügt innerhalb des ÖGB und innerhalb der Einzelgewerkschaften – mit Ausnahme der GÖD – die Fraktion Sozialdemokratischer GewerkschafterInnen über eine Mehrheit, auch bei den Arbeiterkammerwahlen erzielt die FSG regelmäßig bessere Ergebnisse als die anderen zur Wahl stehenden Fraktionen, während innerhalb der WKÖ der ÖVP-nahe Wirtschaftsbund und bei den Landwirtschaftskammerwahlen der Österreichische Bauernbund dominiert.

5.5.1 Sozialpartnerorganisationen (AK, ÖGB, WKÖ, LWK)

Die **Arbeiterkammer** gliedert sich in 9 Landeskammern und eine Bundeskammer¹⁰⁴. Sie ist eine Körperschaft öffentlichen Rechts, ihre Struktur und ihre Aufgaben werden im Arbeiterkammergesetz geregelt. Höchstes Gremium der Arbeiterkammer ist die Kammervollversammlung, die aus den von den ArbeitnehmerInnen in alle vier Jahre stattfindenden Wahlen direkt nach Listenwahlrecht gewählten KammerrätInnen besteht. Sie tagt mindestens einmal im Halbjahr. Die Vollversammlung wählt

¹⁰² In ihrem Auftreten als Sozialpartnerschaft sind die genannten Verbände eher dem Typus des kollektiven Akteurs zuzuordnen.

¹⁰³ Näheres zu Wesen und Verfasstheit der Sozialpartnerschaft u.a. in: Dachs, H., Gerlich, P., & Gottweis, H. (2006). *Politik in Österreich*. Wien: Manz.

¹⁰⁴ Das Büro der Arbeiterkammer Wien fungiert jedoch als Büro der Bundesarbeitskammer, ebenso ist der Direktor der Arbeiterkammer Wien zur Leitung des Büros der Bundesarbeitskammer befugt.

den/die PräsidentIn¹⁰⁵, die VizepräsidentInnen und den Kammervorstand. Der Vorstand bestellt den/die KammerdirektorIn, die dem so genannten Büro vorsteht. Neben den gewählten Kammerräten gibt es somit auch hier hauptamtlich Angestellte, die zur fachlichen Unterstützung der Kammerräte und zur Beratung der Mitglieder berufen sind. § 76 AKG 1992 normiert als Aufgaben des Kammerbüros Folgendes:

„(1) Das Kammerbüro hat unter der Leitung des Direktors die zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben notwendigen fachlichen und administrativen Arbeiten zu leisten. (2) Insbesondere obliegt dem Kammerbüro 1. die Vorbereitung und Durchführung von Beschlüssen der Organe; 2. die fachkundige Beratung und Unterstützung der Organe und der kammerzugehörigen Arbeitnehmer; 3. die Erarbeitung von Grundlagen für die Interessenvertretung der kammerzugehörigen Arbeitnehmer; 4. die Verwaltung von Einrichtungen der Kammer; 5. die Erfüllung der dem Kammerbüro von einem Organ nach der Geschäftsordnung zur eigenständigen Besorgung übertragenen Aufgaben.“

Der **Österreichische Gewerkschaftsbund** gilt als Dachverband der einzelnen Fachgewerkschaften. Er allein besitzt jedoch Rechtspersönlichkeit (Karlhofer, 2006a, p. 463). Neben dem gesetzlichen Rahmen, dem Vereinsgesetz, wird die Struktur des ÖGB und der Fachgewerkschaften durch die Statuten sowie die Geschäftsordnung des ÖGB geregelt. Bestand der ÖGB 1997 noch aus 14 Einzelgewerkschaften, so hat sich diese Zahl – bedingt durch Fusionen – bis zum Jahr 2009 auf 7 Einzelgewerkschaften¹⁰⁶ reduziert. Neben dieser Unterteilung nach Branchen existiert innerhalb des ÖGB und der Fachgewerkschaften eine Unterteilung nach territorialen Kriterien. Oberstes Gremium ist der Bundeskongress, dieser wählt den ÖGB Vorstand¹⁰⁷ sowie den ÖGB Bundesvorstand und dient der programmatischen Beschlussfassung. Zur Führung der Geschäfte stehen dem Präsidenten zwei VizepräsidentInnen sowie höchstens 3 Leitende SekretärInnen zur Seite. Sie bilden die Geschäftsleitung des ÖGB. Die gewählten FunktionärInnen werden von hauptamtlich Angestellten unterstützt. § 6 der Geschäftsordnung normiert dabei, dass:

„Die zentralen Organe des ÖGB, die Referate der Zentrale des ÖGB, wie auch die zentralen Organisationseinheiten auf Landes- und Regionalebene haben folgende Aufgaben unter Beachtung von Weisungen des Vorstandes und der Geschäftsleitung des ÖGB zu erfüllen: 1.

¹⁰⁵ Der/Die Präsidentin wird von dem/der Bundesministerin für Arbeit und Soziales, der/die oberstes Aufsichtsorgan der Kammern darstellt, angelobt.

¹⁰⁶ GPA-djp, GÖD, GdG-KMSfB, GBH, VIDA (ehem. HTV, GdE, HGPD), GPF, PRO-GE (ehem. GMT(=MBE+TBL), ANG, GdC).

¹⁰⁷ Im Zuge der Krise des ÖGB rund um den Verkauf der bisher gewerkschaftseigenen BAWAG, kam es auch innerorganisatorisch zu einem Reformprozess. Bis zur Statutenänderung am 16. Bundeskongress im Januar 2007 hieß das oberste Leitungsgremium des ÖGB „ÖGB Präsidium“ und bestand aus dem Präsidenten, 6 VizepräsidentInnen und den Leitenden SekretärInnen. Seit der Statutenänderung nennt sich dieses Gremium „ÖGB Vorstand“ und umfasst als stimmberechtigte Mitglieder: den/die PräsidentIn; zwei VizepräsidentInnen; 12 bis 20 Mitglieder des Vorstandes und höchstens drei Leitende SekretärInnen des ÖGB. Unter den Mitgliedern des Vorstandes befinden sich VertreterInnen der Fachgewerkschaften, der Jugend, der PensionistInnen und der Fraktionen.

Bearbeitung von Themen mit grundsätzlicher gewerkschaftspolitischer Bedeutung. Das sind insbesondere die Themen Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik, Bildungspolitik, Gesundheitspolitik sowie Europa- und Internationale Politik. In diesen Themenbereichen sind vor allem Fakten aufzuarbeiten, gewerkschaftsübergreifende Positionen zu erarbeiten, Forderungen und Stellungnahmen gegenüber den gesetzgebenden und verwaltenden Körperschaften zu erstellen und auch den Gewerkschaften Informationen und Fachwissen, wie auch ExpertInnen zur Verfügung zu stellen“ (Ondraschek, 2009, p. 48).

Zwischen AK und ÖGB besteht nicht nur eine enge, auch im Arbeiterkammergesetz selbst festgeschriebene Zusammenarbeit, sondern teilweise auch personelle Verflechtungen. So sind etliche KammerrätInnen gleichzeitig GewerkschaftsfunktionärInnen. Aber auch der derzeitige Präsident der Bundesarbeitskammer, Herbert Tumpel, fungierte von 1987-1997 als Leitender Sekretär des ÖGB. Während der ÖGB als Mitglied des EGB in den sozialen Dialog auch auf Europäischer Ebene eingebunden ist, bleibt der Arbeiterkammer – aufgrund des Ausschlusskriteriums der gesetzlichen Mitgliedschaft – diese Einbindung verwehrt. Die Arbeiterkammer bringt ihre Position daher über den ÖGB und dessen Mitgliedschaft im EGB in den Sozialen Dialog auf Europäischer Ebene ein.

Ihnen gegenüber stehen die Vertretungen der Arbeitgeber. Zuallererst ist hier die **Wirtschaftskammer Österreich** zu nennen. Sie gliedert sich nach Bundesländern ebenso wie nach Sparten¹⁰⁸. Wie die Arbeiterkammer ist auch sie eine Körperschaft öffentlichen Rechts, ihre Struktur und Aufgaben werden im Wirtschaftskammergesetz geregelt. Aufsichtsbehörde der Wirtschaftskammern ist das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend. Oberste Organe sind das so genannte Wirtschaftsparlament, das Präsidium sowie das erweiterte Präsidium. Das Wirtschaftsparlament wählt den/die PräsidentIn sowie die VizepräsidentInnen. Das Präsidium bestellt auf Vorschlag des/der PräsidentIn den/die GeneralsekretärIn. Die inhaltliche Vorbereitung von Entscheidungen und Positionen obliegt den beim Generalsekretariat eingerichteten „politischen Abteilungen“ der Bundeskammer (Fink, 2006, pp. 448-449). § 39 WKG 1998 normiert als Aufgabe des Generalsekretariats Folgendes:

„(1) Bei der Bundeskammer ist ein Generalsekretariat zu errichten. Dem Generalsekretariat obliegt die Besorgung der Geschäfte aller in den eigenen und übertragenen Wirkungsbereich der Kammer fallenden Angelegenheiten. (2) Das Generalsekretariat untersteht dem Generalsekretär. Das Generalsekretariat unterstützt den Präsidenten der Bundeskammer bei der Erfüllung seiner Aufgaben, bereitet die Entscheidungen der Organe der Bundeskammer vor und sorgt für deren Vollziehung.“

Christoph Leitl löste im Jahr 2000 den seit 1990 amtierenden Leopold Maderthaner als Präsidenten der WKÖ ab. Als GeneralsekretärInnen fungierten im Untersuchungszeitraum Günter Stummvoll (1992-2000), Reinhold Mitterlehner (2000-2008) sowie seit 2008 Anna Maria Hochhauser. Die WKÖ

¹⁰⁸ Die derzeit 7 Sparten sind: Gewerbe und Handwerk, Industrie, Handel, Bank und Versicherung, Verkehr, Tourismus und Freizeitwirtschaft, sowie seit 2002 auch Information und Consulting.

ist auf Europäischer Ebene Mitglied bei EUROCHAMBRES und der UEAPME. Wie auch bei der Arbeiterkammer, steht die gesetzliche Mitgliedschaft bei der Wirtschaftskammer einer Einbindung in den Sozialen Dialog entgegen. Durch ein 1998 geschlossenes Kooperationsabkommen zwischen UNICE und UEAPME wurde diese Einschränkung jedoch zumindest teilweise aufgehoben.

Die **Landwirtschaftskammern** sind aufgrund der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern lediglich auf Landesebene als Körperschaften öffentlichen Rechts konstituiert. „*Organe sind die Vollversammlung, der Hauptausschuss, der Kontrollausschuss und der Präsident, fallweise auch ein Vorstand*“. Dem/Der PräsidentIn steht das so genannte Kammeramt unter Leitung eines/einer KammeramtsdirektorIn zur Seite. Auf Bundesebene ist die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern als privatrechtlicher Verein und Zusammenschluss der einzelnen, rechtlich voneinander unabhängigen Landeskammern organisiert. Neben den Länderkammern ist auch der Raiffeisenverband in der Präsidentenkonferenz vertreten. Die Präsidentenkonferenz wird vom Bund als alleinige Interessensvertretung der Landwirtschaft anerkannt (Krammer & Hovorka, 2006, pp. 481-484). Gerhard Wlodkowski folgte im Jahr 2007 dem seit 1985 amtierenden Rudolf Schwarzböck als Vorsitzenden der Präsidentenkonferenz. Auf Europäischer Ebene sind die Landwirtschaftskammern Mitglied von COPA, nehmen jedoch nicht am Sozialen Dialog teil.

Gemeinsam mit der Bundesregierung bilden diese vier Organisationen die **Sozialpartnerschaft**. Ihr Einfluss gestaltete sich zwar von Politikfeld zu Politikfeld mal stärker mal schwächer, ist aber vor allem auf dem Gebiet der Sozialpolitik unumstritten (Tálos & Kittel, 2001, pp. 148-149). Ihre Einigungen bildeten und bilden oft Basis des Handelns im Politikprozess.

„Sozialpartnerschaft ist gekennzeichnet durch eine besondere Art der Gesprächs- und Verhandlungskultur und durch die Bereitschaft der beteiligten Verbände, Kompromisse nach außen und innen durchzustehen und unterschiedliche Interessen unter Bedachtnahme auf mittelfristige gemeinsame Ziele und gesamtgesellschaftliche Interessen zu vertreten. Dies bedingt eine permanente Gesprächsbasis und einen laufenden Informationsaustausch“ (Die Österreichischen Sozialpartner, 1992).

Tálos (2005), Karlhofer und andere argumentieren jedoch, dass es mit Beginn der Regierung Schüssel I zu einer Schwächung der sozialpartnerschaftlichen Einbindungsstrukturen gekommen sei. So wurden etwa Regierungsvorlagen direkt als Initiativantrag in den Nationalrat eingebracht und somit die bei einem Ministerialentwurf gegebene Begutachtungsmöglichkeit umgangen. Auch der unmittelbare parlamentarische Einfluss der Sozialpartnervertreter scheint zurückgegangen zu sein. Die von Nick & Pelinka (1996, S. 98) getroffene Aussage, „*die Spitzen der vier die Sozialpartnerschaft tragenden Verbände [seien], als Parteienvertreter, regelmäßig im Nationalrat vertreten*“ trifft seit Beginn des

neuen Jahrtausends in dieser Form nicht mehr zu¹⁰⁹ (vgl. auch (Karlhofer, 2006b)). Zwar sind Funkti-onärInnen der Sozialpartnerschaft weiterhin im Nationalrat vertreten, nicht jedoch deren Spitzen. Hier kam es auf Ebene der PräsidentInnen (bzw. der sie nominierenden Parteien¹¹⁰/Bünde) anschei-nend zu einem Generationenwechsel und damit verbunden einem Umdenkprozess.

Die direkte Einbindung der Sozialpartner in die (Implementation der) Arbeitsmarktpolitik über das Arbeitsmarktservice blieb auch zur Zeit der beiden Schlüssel-Regierungen im Gegensatz etwa zum Hauptverband der SV-Träger¹¹¹ unverändert bestehen.

Die Sozialpartner verfügen als loser Zusammenschluss weder über gewählte Strukturen, noch über einen eigenen, gemeinsamen Apparat. Zur Vorbereitung gemeinsamer Positionen werden daher die jeweiligen ExpertInnen der Büros von AK, ÖGB, WKÖ und PRÄKO herangezogen. Während die Gene-ralsekretärerunde operativen Entscheidungen und der Entscheidungsvorbereitung dient, werden strategische Entscheidungen und Einigungen von der Präsidentenrunde getroffen.

Die österreichischen Sozialpartner können auf eine lange Tradition der inhaltlichen Positionierung zu gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Fragen zurückblicken. Seit 1964 veröffentlichte sie im Rah-men des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen 80 Thesepapiere. Auch wenn diese Publikations-tätigkeit etwas nachgelassen hat, so hindert dies die Sozialpartner nicht daran, weiter gemeinsam Positionen zu finden. Im Jahr 2006 erneuerten die Sozialpartner sowohl ihr Bekenntnis zur Zusam-menarbeit untereinander als auch mit der Bundesregierung in der Bad Ischler Deklaration „Austria 2016“: *„Zu Wiederherstellung einer regelmäßigen Gesprächsplattform der Sozialpartner mit der Bun-desregierung soll im Sinne der früheren Rolle der Paritätischen Kommission mindestens zwei Mal im Jahr ein Wirtschafts-, Bildungs- und Sozialpolitischer Dialog zwischen Sozialpartnern und Bundesre-gierung stattfinden“* (Die Österreichischen Sozialpartner, 2006a, p. 7). Ihre seither jährlich stattfin-denden Zusammenkünfte in Bad Ischl, sind neben den wiederaufgenommenen Verhandlungen mit Regierung und Verwaltung dabei wesentlicher Input für Entscheidungen im Politikfeld der Sozialpoli-

¹⁰⁹ In Form der PräsidentInnen war die Arbeiterkammer zuletzt mit Lore Hostasch (1994-1997) bis Oktober 1999, die Landwirtschaftskammer mit Rudolf Schwarzböck (1990-2007) bis September 2000, die Wirtschaftskammer mit Leopold Maderthaner (1990-2000) bis Juni 2001 und der Österreichische Gewerkschaftsbund mit Fritz Verzetnitsch (1987-2006) bis März 2006 im Nationalrat vertreten. Herbert Tumpel (seit 1997), Gerhard Wlodkowski (seit 2007), Christoph Leitl (seit 2000) Rudolf Hundstorfer (2006-2008) und Erich Foglar (seit 2008) waren und sind nicht im NR vertreten.

¹¹⁰ Höhepunkt der Diskussion war die Entscheidung der SPÖ im NR Wahlkampf 2006 – auch angesichts der BAWAG Krise, die den ÖGB zu dieser Zeit gerade ereilte, einen Beschluss zu fassen, der es den Vorsitzenden der Einzelgewerkschaften und dem Präsidenten des ÖGB verunmöglichte, für die SPÖ bei den Nationalratswahlen zu kandidieren. Dennoch sind weiterhin viele Abgeordnete Funktionäre der sozialpartnerschaftlichen Verbände und üben so weiterhin Einfluss aus. Sie sind aber nicht mehr länger derart prominent und damit sichtbar.

¹¹¹ Der Hauptverband wurde 2001 per Gesetz umstrukturiert. U.a. wurden die bisherige, gewählte Mehrheit an ArbeitnehmervertreterInnen mit Arbeitgeber- und RegierungsvertreterInnen gleichgestellt. Seither herrscht Drittelparität.

tik. Ihr Einfluss wird zudem seit 2008 auch durch die Verankerung in Art. 120a Abs. 2 des B-VG abgesichert.

5.5.2 Industriellenvereinigung

Die Industriellenvereinigung stellt – wie der ÖGB – einen freien Verband dar. In ihr sind als Mitglieder sowohl Unternehmen, die ihre Betriebsstätte in Österreich haben, wie auch Einzelpersonen, die ManagerInnen dieser Unternehmen sind, vertreten. Neben dem Vereinsgesetz regeln die Statuten der IV rechtlichen Rahmen und Struktur der Organisation. Die Industriellenvereinigung gliedert sich in neun Landesgruppen und einen Bundesverband. Höchstes Gremium ist die Vollversammlung, die den Bundesvorstand wählt. PräsidentIn und bis zu drei VizepräsidentInnen werden vom Vorstand gewählt. Auf Bundesebene existiert zudem ein Generalsekretariat, das für die inhaltliche Arbeit wie auch die Öffentlichkeitsarbeit der IV zuständig ist. MitarbeiterInnen der Industriellenvereinigung wechseln ebenso wie MitarbeiterInnen der Sozialpartner als MitarbeiterInnen zu Abgeordneten oder MinisterInnen (Fink, 2006, p. 453). Sowohl auf Ebene des Präsidenten wie auch auf Ebene des Generalsekretärs kam es im Untersuchungszeitraum zu einem personellen Wechsel. Der seit Mai 1996 amtierende Präsident Dr. Peter Mitterbauer wurde im Juni 2004 von Dr. Veit Sorger abgelöst, als Generalsekretär folgte Mag. Markus Beyrer¹¹² 2004 DKfm. Lorenz Fritz nach.

Die Industriellenvereinigung gilt nicht als Teil der Sozialpartner ist aber, ebenso wie diese in die vorparlamentarische Ebene der Entscheidungsfindung eingebunden und seit den 1990er Jahren – etwa über ihre Mitgliedschaft in den Beiräten und Ausschüssen des AMS – auch wesentlich an der Gestaltung und Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik beteiligt.

Auf Europäischer Ebene war die Industriellenvereinigung lange Zeit stärker verankert als die WKÖ. Als freier Verband und über ihre Mitgliedschaft bei BusinessEurope (früher UNICE) ist die Industriellenvereinigung Teil des Sozialen Dialogs.

5.5.3 Andere Vereine, Verbände oder Interessengruppen

Zusätzlich sind weitere Verbände am Policy-Making im Bereich der Sozialpolitik beteiligt. Sie verfügen v.a. im Bereich der Arbeitsmarktpolitik jedoch meist nicht über die Ressourcen, das Fachwissen und die Einbindung der eben genannten „großen“ Verbände. Obwohl natürlich auch andere freie Verbände in den Begutachtungsprozess eingebunden werden, wird ihren Stellungnahmen – mit Ausnahme jener der Industriellenvereinigung – im Vergleich zu den Stellungnahmen der Sozialpartner weniger Gewicht beigemessen. Ihre Wortmeldungen sind zudem oft anlassbezogen und fokussieren auf spezielle Teilbereiche. Rund um das issue Arbeitnehmerfreizügigkeit ist besonders die Österrei-

¹¹² Markus Beyrer war von 1996-1999 und zwischen 2002 und 2004 in der WKÖ beschäftigt, von 1999-2002 war er Berater im Kabinett des Bundeskanzlers. 2011 wechselte er als Vorstand zur OIAG.

chische Hotelierversammlung hervorzuheben. Um Gehör zu finden lobbyieren die kleineren (Unternehmer-)Verbände oftmals nicht direkt bei der Regierung, sondern suchen Wege, ihre Sonderinteressen bei den Sozialpartnern einzubringen, damit diese weitergetragen werden können (Traxler & Zeiner, 1997, p. 377). Findet auch dies keinen Anklang, so steht ihnen noch der Weg des Lobbyierens bei den im Nationalrat vertretenen Fraktionen offen.

6 Positionen als Basis von Politikformulierung

In weiterer Folge sollen nun – soweit mit dem vorhandenen zeitlichen Abstand nachvollziehbar – die Positionen der einzelnen Akteure zum Thema EU-Osterweiterung und Übergangsfristen erhoben werden. Anhand dieser Positionen kann festgestellt werden, welche Handlungsoptionen im Umgang mit dem Problem der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Betracht gezogen wurden, sowie welche Akteure Einfluss geltend machen konnten. Denn auch ein Politikergebnis, dass von außen homogen erscheint, kann durchaus durch heterogene Präferenzen und Meinungswechsel gekennzeichnet sein.

Akteurspositionen sind externalisierter Teil des Agenda Settings und der Policy Formulierung und von daher auch anhand von Pressemeldungen oder Positionspapieren der Akteure nachvollziehbar. Akteurspositionen sind von Akteurspräferenzen zu unterscheiden. Akteurspräferenzen sind schwieriger zu bestimmen, da sie oft nur in Verhandlungen zu Tragen kommen und – selbst wenn Zugang zu Verhandlungen besteht – nicht immer offen ausgesprochen werden. Akteurspräferenzen hängen vom konkreten Entscheidungsinhalt – also etwa auch von bestehenden Junktims oder Bedingungen unter denen die Entscheidung implementiert werden kann – ab (Prittwitz, 1994, pp. 243-244).

6.1 Position der Bundesregierung über den Zeitverlauf

Die Positionen der Bundesregierung sollen vor allem aus den jeweiligen Koalitionsabkommen sowie den dazugehörigen Regierungserklärungen im Parlament erhoben werden. Beide, sowohl Koalitionsabkommen wie Regierungserklärung dienen dazu, Schwerpunkte für die bevorstehende Legislaturperiode zu benennen und Handlungsfelder abzustecken. Sie stecken Ziele ab, nennen aber nur in wenigen Ausnahmen konkrete Maßnahmen – wie etwa Gesetze oder Verordnungen - zur Behebung eines Problems oder zur Lösung einer Aufgabe.

Koalitionsabkommen stellen bereits geronnene Politik und Kompromiss dar, sie scheinen nur von außen als homogenes (Politik-)Ergebnis. Ihrer Veröffentlichung gehen wochen- und teilweise monatelange Beratungen der KoalitionsverhandlerInnen – führende PolitikerInnen der jeweiligen Parteien meist ergänzt durch ExpertInnen aus Klub, Verbänden und Vereinen – voraus. Mit dieser Frage des Ablaufs von Koalitionsverhandlungen und des Inhalts von Koalitionsabkommen beschäftigen sich etwa Müller (Müller, 1994) oder Khol (Khol, 2007) in ihren Aufsätzen näher. Aus dem Koalitionsabkommen ergibt sich der Arbeitsplan einer Bundesregierung für die kommende Gesetzgebungsperiode.

Die Regierungserklärung¹¹³ dient der Präsentation der Vorhaben der Bundesregierung im Nationalrat und lässt „Schwerpunkte“ des Bundeskanzlers erkennen. Jedoch ist auch jene nicht Produkt eines/einer Einzelnen, sondern wird von MitarbeiterInnen in Absprache mit dem Bundeskanzler und den anderen MinisterInnen vorbereitet.

Die Analyse der Koalitionsabkommen und Regierungserklärungen orientiert sich an folgenden Unterfragen:

- Ist das Thema auf der Agenda der Bundesregierung?
- Als Teil welches Politikfeldes?
- Werden Handlungsoptionen, mögliche Implementationsschritte oder Verantwortliche für die Implementation genannt?

Die Fragen lauten in der konkreten Ausformulierung folglich:

- Wird die EU-Osterweiterung bzw. werden die Übergangsfristen erwähnt?
- Wenn ja, in welchem Kontext oder Kapitel?
- Werden in weiterer Folge bereits Maßnahmen zum Umgang mit den Übergangsfristen genannt?

Anhand dieser Unterfragen soll einerseits geklärt werden, ob es die Frage des Umgangs mit den Übergangsfristen in der jeweiligen Regierungsperiode überhaupt auf die formelle Agenda der Regierung geschafft hat, sowie andererseits erste, für die Phase der Politikformulierung charakteristische, Handlungsoptionen vorhanden sind.

Sowohl in den Koalitionsabkommen als auch in der Regierungserklärung ist bei der Analyse neben den gerade genannten Fragen auch Augenmerk auf die Sprache zu legen. Denn wie Panagl & Gerlich in der Einleitung zum Wörterbuch der politischen Sprache Österreichs (2007, p. 9) schreiben, hört *„Politik ohne Sprache, sprachlose Politik, (...) auf, Politik zu sein. Andererseits kann Sprache in der Politik führen und verführen, aber auch behindern und verhindern“*. Und auch Obinger & Talos (Obinger & Tálos, 2006) weisen darauf hin, dass die Sprache der Koalitionsabkommen ein Indiz darstellen kann, das die Richtung der Politik vorgebe.

6.1.1 Regierung Klima, SPÖ-ÖVP-Koalition, 1997-2000

Die Regierung Klima verfügt über kein eigenes Koalitionsabkommen, da sie im technischen Sinne ja keine Regierungsneubildung, sondern lediglich die Umbildung einer bestehenden Koalitionsregierung

¹¹³ Eine Regierungserklärung stellt eine Erklärung gemäß §19 Abs 2 GOG-NR dar, theoretisch ist dieses Recht nicht auf den Bundeskanzler beschränkt und es sind während einer GP auch mehrere solche Erklärungen möglich.

darstellt.¹¹⁴ Als Indikator zur Positionsbestimmung soll daher, mangels eines eigenständigen Koalitionsabkommens, die von Viktor Klima am 29. Januar 1997 erfolgte Erklärung des Bundeskanzlers im Nationalrat dienen. Relativ am Ende seiner Rede, die er zu Beginn explizit als Nicht-Regierungserklärung bezeichnet, geht Bundeskanzler Klima auf die europapolitischen Vorhaben der Bundesregierung ein:

„Die österreichische Präsidentschaft zur Europäischen Union in der zweiten Hälfte des Jahres 1998 werden wir dazu nützen, um wesentliche Fragen der Beschäftigungspolitik, der Reform des Gemeinschaftshaushaltes und der Vorbereitung der Osterweiterung voranzutreiben“ (Parlamentsdirektion, 1997, p. 25).

Im Januar 1997 sind bereits erste Europaabkommen mit den osteuropäischen Beitrittskandidaten in Kraft¹¹⁵, die Veröffentlichung der Agenda 2000 durch die Europäische Kommission, die auch Anstoß zur innerösterreichischen Debatte bot (Panagl & Gerlich, 2007, p. 310), erfolgte jedoch erst im Juni 1997. Die Bundesregierung reagierte durch die Erstellung eines Arbeitsdokumentes (Sajdik & Schwarzinger, 2003, p. 32) und die Einrichtung einer Interministeriellen Arbeitsgruppe zur Koordinierung einer nationalen Position. Wie bereits in Kapitel 3.2 gezeigt, sprechen sich sowohl Kanzler als auch Vizekanzler zudem auf Europäischer Ebene bereits 1998 für noch nicht näher spezifizierte Übergangsregelungen im Zusammenhang mit der bevorstehenden Erweiterung aus. Darüber hinaus gehende, explizit genannte Maßnahmen, Ziele oder Bewertungen scheinen zu diesem Zeitpunkt jedoch auszubleiben. Die 1999 stattfindenden Neuwahlen verhindern das Finden einer offiziellen, mit allen wesentlichen Akteuren akkordierten Regierungsposition.

6.1.2 Regierung Schüssel I, ÖVP-FPÖ-Koalition, 2000-2003

Im Regierungsprogramm für die XXI. Gesetzgebungsperiode finden sich die Fragen der EU-Osterweiterung und der Übergangsfristen im Kapitel Außen- und Europapolitik, berühren also zumindest nominell noch keinen nationalen Politikbereich. Betrachtet man die Passage, so ergibt sich ein differenzierteres Bild:

„Die Bundesregierung wird daher unter Bedachtnahme auf gesamtösterreichische Anliegen und Wettbewerbsinteressen (...) auf die nötige Flexibilität durch Überprüfungsklauseln, unterschiedliche Integrationsgeschwindigkeiten und ausreichende Übergangsfristen Bedacht nehmen. (...) In Anbetracht der beträchtlichen Einkommensunterschiede zwischen Österreich und den Beitrittskandidaten sind Übergangsregelungen bei den Kapiteln „Personenfreizügigkeit“ und „Dienstleistungsverkehr“ zur Sicherung der Stabilität des österreichischen Arbeitsmarktes notwendig“ (Bundeskanzleramt Österreich, 2000, pp. 2-3).

¹¹⁴ Viktor Klima, Verkehrsminister in der Regierung Vranitzky, wurde nach dem Rücktritt Vranitzkys am 28.1.1997 von Bundespräsident Klestil zum Bundeskanzler bestellt. Das Koalitionsabkommen zwischen Vranitzky und Schüssel vom März 1996 behielt weiterhin Gültigkeit.

¹¹⁵ Die Europa-Abkommen mit Estland, Lettland und Litauen wurden in der 14. Sitzung des Nationalrates am 21.03.1996 einstimmig angenommen, jenes mit Slowenien folgte am 11.07.1997 in der 83. Sitzung des Nationalrates gegen die Stimmen der FPÖ.

Aus dem „Problem“ der Vorbereitung der Osterweiterung der vorherigen Regierung ist bereits explizit die „Aufgabe“ der Sicherung der Stabilität des österreichischen Arbeitsmarktes entstanden. Unter anderem werden daher nicht näher zeitlich definierte Übergangsfristen als Lösung genannt.

In der Regierungserklärung vor dem Parlament vom 09.02.2000 nennt der damalige Bundeskanzler Schüssel im Gegensatz zur Erklärung BK Klimas schon konkretere Ziele, Maßnahmen und Bewertungen:

„Eine EU-Erweiterung bringt uns sowohl ökonomische Vorteile als auch neue gesellschaftliche und kulturelle Bereicherungen. Es gilt, das Friedens-, Stabilitäts- und Sicherheitsprojekt Europa aktiv mitzugestalten. Der Beitritt der Kandidaten ist in unserem eigenen Interesse. Vernünftige Übergangsregelungen werden dafür sorgen, dass es zu keinen Härtefällen oder Wettbewerbsnachteilen für Österreich kommt. Wir werden konsequent für österreichische Anliegen zum Schutz der Arbeitsplätze, der Landwirtschaft, der Umwelt eintreten. Nachdrücklich werden wir darauf achten, dass Atomkraftwerke zu keiner Gefahr für unsere Bevölkerung werden“
(Parlamentsdirektion, 2000, p. 13).

Der Schutz der Arbeitsplätze steht hier gleichberechtigt neben (Wirtschafts-)Wettbewerb, Landwirtschaft, Umwelt und den grenznahen Atomkraftwerken. Offen bleibt auch hier, was die Bundesregierung genau unter „vernünftigen Übergangsregelungen“ versteht.

6.1.3 Regierung Schüssel II, ÖVP-FPÖ(BZÖ)-Koalition, 2003-2007

Drei Jahre später finden sich die Übergangsfristen bereits in zwei Kapiteln des Regierungsprogramms der Regierung Schüssel II. Einerseits in Kapitel 2, Europäische Union, andererseits in Kapitel 8, Arbeit und Soziales¹¹⁶. Die Frage des Umgangs ist nun auch de nomine auf nationaler Ebene verankert.

Im Kapitel über die Europäische Union finden sich die Übergangsfristen im Rahmen einer Punktation der angesichts der EU-Erweiterung zu leistenden Maßnahmen. Sowohl die bereits bekannte Frage der grenznahen Atomkraftwerke als auch die der Benes-Dekrete nehmen hier etlichen Raum ein.

- *„Bekenntnis zur Erweiterung der Europäischen Union, Verpflichtung zur termingerechten Unterzeichnung und raschen Ratifikation des EU-Beitrittsvertrages (Beschluss im Ministerrat sowie parlamentarische Behandlung und Beschlussfassung). Im Hinblick auf die Transitfrage wird auf das Kapitel Verkehr, im Hinblick auf den Melker Prozess wird auf das Kapitel Nachhaltigkeit verwiesen.*
- *Umsetzung der vereinbarten EU-Übergangsregelungen im Bereich der Freizügigkeit von Personen und Dienstleistungen unter Beachtung der siebenjährigen Übergangsfrist; Regeln zur stufenweise Heranführung an die volle Freizügigkeit.*
- *Ratifizierung der Grenzgänger- und Praktikantenabkommen mit den Nachbarstaaten.*

¹¹⁶ Obwohl in der Aufteilung der Ressorts Arbeit und Wirtschaft bereits in einem Ministerium vereint waren, behandelt das Regierungsprogramm Arbeit und Soziales immer noch als Einheit.

- *Vorbereitungsstrategie zur EU-Erweiterung: offensive, die Wettbewerbsfähigkeit stärkende Maßnahmen, Standortsicherung, Unterstützung der regionalen Unternehmensstruktur – insbesondere der KMUs, Investitionen in Humankapital und in die Infrastruktur. Die Grenzregionen sind durch gezielte und auch auf Landesebene koordinierte Maßnahmen (etwa in der Förderpolitik) auf den erweiterten Binnenmarkt vorzubereiten. Es sind umfassende Informationsmaßnahmen der österreichischen Bevölkerung im Zusammenhang mit Fragen der Europäischen Union zu setzen.*
- *Die Bundesregierung strebt in der Frage jener Gesetze und Dekrete aus dem Jahre 1945 und 1946, die sich auf die Vertreibung von einzelnen Volksgruppen in der ehemaligen Tschechoslowakei beziehen, im Sinne der Beschlüsse des Europäischen Parlaments bis zur Ratifikation des EU-Beitrittsvertrages eine Lösung an, die einem modernen Menschenrechtsverständnis und den gemeinsamen europäischen Werten entspricht und sich in verantwortungsvoller Weise mit dem Unrecht der Vergangenheit auseinandersetzt“ (Bundeskanzleramt Österreich, 2003, pp. 3-4).*

Während die Übergangsfristen nun bereits in ihrer konkretisierten, auf sieben Jahre beschränkten Form, erwähnt werden, bleibt offen, was die Bundesregierung konkret mit „Regeln zur stufenweisen Heranführung“ intendiert. In Anbetracht dessen, dass mit Erstellung des Koalitionsabkommen, die Beitrittsverträge bereits fertig ausgehandelt waren, kann angenommen werden, dass sich diese Regeln nicht auf eine europäische Perspektive beziehen. Es bleibt aber dennoch unklar, was mit diesem Ziel auf nationaler Ebene konkret gemeint sein könnte. Auch in der Frage der Vorbereitungsstrategie verharret das Maßnahmenbündel im Zustand der Vagheit. Es fehlen – trotz eines auf den 1. Blick erstaunlich detaillierten Maßnahmenpakets zur Stärkung der Wirtschaft – Zuständigkeiten oder Konkretisierungen, ganz zu schweigen von einem Zeitplan.¹¹⁷

In Kapitel 8 „Arbeit und Soziales“ werden die Übergangsfristen unter dem Aspekt der Ausländerbeschäftigung behandelt. Die Übergangsfristen werden somit nicht nur auf nationaler Ebene verankert, sondern es wird darüber hinaus auch eine definitive Zuordnung zu einem Politikfeld vorgenommen.

„Die Harmonisierung von Aufenthalt und Beschäftigung soll unter Beachtung der siebenjährigen Übergangsfristen sowie der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes fortgesetzt werden. Als Übergangsmechanismus für die Personenfreizügigkeit sollen direkt umsetzbare Beschäftigungsabkommen mit den EU-Beitrittskandidaten ausverhandelt und in Kraft gesetzt werden. Im Bereich der Saisoniers sind, im Rahmen der geltenden Quotenregelungen, ausreichend Arbeitskräfte für die Land- und die Tourismus- und Freizeitwirtschaft zur Verfügung zu stellen“ (Bundeskanzleramt Österreich, 2003, p. 17).

¹¹⁷ Ein solcher könnte durchaus vorausgesetzt werden, da es im Falle von anderen Punkten der Koalitionsabkommen immer wieder festgeschriebene und vereinbarte Fristen gibt.

Im Gegensatz zu den Absichtserklärungen im Jahr 2000 werden hier bereits konkrete Maßnahmen zur Gestaltung des Überganges, in Form von bilateralen Beschäftigungsabkommen und Quotenregelungen für Saisonniers, genannt.

In der Regierungserklärung legt Bundeskanzler Schüssel seinen Schwerpunkt auf die positiven Aspekte der EU-Erweiterung, „(...) *mehr Sicherheit, mehr Wohlstand und eine saubere, gesunde Umwelt*“ (Parlamentsdirektion, 2003, p. 16). Er spricht davon, dass „*gerade die Grenzregionen (...) von der Erweiterung der Europäischen Union ganz besonders*“ profitieren. „*In den nächsten zehn Jahren entstehen in den grenznahen Gebieten Österreichs rund 30.000 neue Arbeitsplätze. Und wir werden in der Union darauf drängen, dass die laufenden Förderprogramme zur wirtschaftlichen Integration der Grenzregionen auch ab 2007 fortgesetzt werden können*“ (Parlamentsdirektion, 2003, p. 17). Während der Bundeskanzler sehr wohl auf die Neuverhandlung der Strukturfondsmittel im Rahmen der Budgetperiode 2007-2013 eingeht, fehlen die Übergangsfristen oder mit ihnen verbundene Maßnahmen in seiner Wortmeldung ebenso wie die Antwort auf die Frage, wodurch und in welchen Branchen, die erwähnten 30.000 Arbeitsplätze entstehen sollen.

6.1.4 Regierung Gusenbauer, SPÖ-ÖVP-Koalition, 2007-2008

Auch im Regierungsprogramm für die XXIII. GP vom 11.01.2007 finden sich die Übergangsfristen in zwei Kapiteln wieder. Im Gegensatz zu den vorhergegangenen Koalitionsabkommen, jedoch nicht im Kapitel Europapolitik, sondern in den Kapiteln Wirtschaft, Standort, Arbeit sowie Arbeitsmarkt & Arbeitswelt.¹¹⁸

Im Kapitel Wirtschaft, Standort, Arbeit findet sich unter dem Schlagwort „Chancen für die Wirtschaft in Europa nutzen“ folgende Feststellung:

„(...) Die Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und bei der Dienstleistungsfreiheit sollen offensiv genutzt werden, um den österreichischen Arbeitsmarkt und die Grenzregionen auf die Öffnung gegenüber Mittel- und Osteuropa vorzubereiten“ (Bundeskanzleramt Österreich, 2007, p. 46).

Der Terminus „offensiv genutzt“ bietet einigen Interpretationsspielraum. Sowohl das unbedingte Beibehalten des Arbeitsmarktausschlusses von ArbeitnehmerInnen aus den neuen Mitgliedsstaaten mit allen Mitteln als auch das offensive Umgehen eben dieser Übergangsfristen bieten sich hier als Schlüsse an.

Das Kapitel Arbeitsmarkt & Arbeitswelt, Unterkapitel „Migration, Arbeitsmarktintegration, Ausländerbeschäftigung“ bietet mit einer sehr viel detaillierte Aufzählung der Ziele und Maßnahmen im Umgang mit den Übergangsfristen vielleicht Lösungsansätze für die Interpretation. Der österreichi-

¹¹⁸ Eine derartige Verdoppelung kommt in den anderen betrachteten Regierungsprogrammen nicht vor und ist insofern bemerkenswert.

sche Arbeitsmarkt soll auf den Wegfall der Übergangsfristen vorbereitet und selektive Immigration durch Schlüsselkräfte mit Bedarfsprüfung zugelassen werden. Zur Erreichung dieser Ziele sollen folgende Maßnahme ergriffen werden:

- *„Saisoniers: Vorrang für EU-Angehörige ohne Freizügigkeit. Im Bereich der Landwirtschaft soll nach dreijähriger Tätigkeit einer Person als Saisonier die Tätigkeitsdauer ab dem vierten Jahr auf neun Monate verlängert werden.*
- *Bilaterale Abkommen zwischen den einzelnen Staaten: Während der Übergangsfristen sollten bilaterale Beschäftigungsabkommen mit den neuen Mitgliedstaaten, vorrangig mit den Nachbarstaaten, abgeschlossen werden.*
- *Grenzüberschreitende Kooperation der nationalen AMS, insbesondere in den Grenzregionen.*
- *Schlüsselkräfte: Flexibilisierung innerhalb des bestehenden Schlüsselkräfte- Kontingents. Bedarfsfeststellung durch Regierung, Sozialpartner, AMS und WIFO für die jeweils nächsten 24 Monate.*
- *Fachkräfte: Für Fachkräfte aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten ist in Branchen mit besonderem, aus dem verfügbaren Arbeitskräftepotential nicht abdeckbaren, Bedarf eine flexible Erteilung von Beschäftigungsbewilligungen vorgesehen. Dabei sind die Sozialpartner im Rahmen einer Arbeitsmarktpflichtprüfung anzuhören um allfällige Begleitmaßnahmen vorzuschlagen.*
- *Forscher: Weitergehende Ausnahme für Forscher aus dem Ausländerbeschäftigungsgesetz, die deren Tätigkeit auch über reine Forschungseinrichtungen hinaus in allen Bereichen der Wirtschaft ermöglicht. Weiters sollen Forscher aufenthaltsrechtlich durch entsprechende Anpassungen im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz den Schlüsselkräften gleichgestellt werden.*
- *Umfassende Integration zugezogener Migranten und Migrantinnen.*
- *Dienstleistungsrichtlinie: Eintreten für ein EU-weites Verwaltungsvollstreckungsabkommen im Rahmen der nationalen Umsetzungen der Dienstleistungsrichtlinie, um Sozial- und Lohndumping wirkungsvoll bekämpfen zu können“ (Bundeskanzleramt Österreich, 2007, p. 51)*

Während die meisten der genannten Maßnahmen zwar konkret Zuständige nennen, bleibt dennoch offen, in welchem Rahmen – so etwa bei der Bedarfsfeststellung für Schlüsselkräfte – oder mit welchen Mitteln – etwa im Fall der umfassenden Integration oder grenzüberschreitenden Kooperation – dies geschehen soll.

Auch in der Regierungserklärung vor dem Parlament am 16. Januar 2007 geht Bundeskanzler Gusenbauer auf die im Regierungsprogramm genannten Maßnahmen ein. In der Aufzählung der Vorhaben werden zwar die Themenkomplexe Fachkräfte sowie Forschung und Entwicklung erwähnt, nicht jedoch die Frage der Beschäftigung von ArbeitnehmerInnen aus den MOEL im Allgemeinen.

„Dazu kommt eine Reihe weiterer Vorhaben, wie die flexiblere Erteilung von Beschäftigungsbewilligungen für Fachkräfte aus den neuen EU-Staaten in Branchen mit besonderem Bedarf und eine sozial verträgliche Flexibilisierung der Arbeitszeit. (...)Die Schaffung neuer Stellen für Forscherinnen und Forscher, ihre Mobilität aus und nach Österreich sowie zwischen den Sektoren, aber auch die Erhöhung des Anteils an Frauen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Forschungssektor stehen dabei besonders im Fokus“ (Parlamentsdirektion, 2007, p. 25).

Bundeskanzler Gusenbauer stellt mit seiner Wortmeldung somit die beabsichtigte Herausnahme der ForscherInnen aus dem AuslBG und die Lösung zur Behebung des damals öffentlich beklagten Fachkräftemangels in den Vordergrund.

6.1.5 Regierung Faymann, SPÖ-ÖVP-Koalition, 2008-

Im Regierungsprogramm der Regierung Faymann finden sich die Übergangsfristen wieder unter den beiden schon bekannten Kapiteln „Arbeit“ sowie „Außen- und Europapolitik“. Das Kapitel Arbeit beschränkt sich mit folgender Formulierung lediglich auf eine Bekräftigung des Status quo:

„Ausschöpfung der Übergangsfristen für neue EU-Mitgliedsstaaten und stufenweise Öffnung für Fachkräfte und ArbeitnehmerInnen mit höherer Ausbildung nach Arbeitsmarktprüfung“ (Bundeskanzleramt Österreich, 2008, p. 30).

Das Kapitel Außen- und Europapolitik ist nahezu wortgleich und ergänzt lediglich um das Thema des Lohn- und Sozialdumpings, das im Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie ebenfalls bereits in der Piktation der Vorgängerregierung erwähnt wurde.

„ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit: Ausschöpfung der Übergangsfristen für neue EU-Mitgliedstaaten und stufenweise Öffnung für Fachkräfte und ArbeitnehmerInnen mit höherer Ausbildung nach Arbeitsmarktprüfung. Vor dem Hintergrund zusammen wachsender Arbeitsmärkte in Europa kommt Maßnahmen gegen Lohn- und Sozialdumping besondere Bedeutung zu“ (Bundeskanzleramt Österreich, 2008, p. 241).

In seiner Regierungserklärung geht Bundeskanzler Faymann auf die Situation am österreichischen Arbeitsmarkt ein. Während er einerseits betont, dass Österreich im europäischen und internationalen Vergleich bisher sehr gut abschneidet, weist er andererseits auf zukünftig drohende Gefahren hin:

„Wie ich schon eingangs ausgeführt habe, stellt die Sicherung von Arbeitsplätzen ein wesentliches Anliegen der Bundesregierung dar. Wir haben heute vor allem im internationalen Vergleich eine sehr gute Situation auf dem Arbeitsmarkt. Diese drückt sich in einem sehr hohen Beschäftigungsstand und geringer Arbeitslosigkeit aus. Die absehbare Wirtschaftsentwicklung wird aber auch auf den österreichischen Arbeitsmarkt erhebliche Auswirkungen haben“ (Parlamentsdirektion, 2008, p. 36).

Nachdem er mit der Erwähnung der Wirtschafts- und Finanzkrise den Rahmen abgesteckt hat, wiederholt er – wie seine Vorgänger auch, das österreichische Mantra in Bezug auf die Ausschöpfung der Übergangsfristen

„Was die Öffnung des Arbeitsmarktes für Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedstaaten betrifft, so werden wir die Übergangsfristen ausschöpfen und parallel dazu den Arbeitsmarkt stufenweise für Fachkräfte öffnen“ (Parlamentsdirektion, 2008, p. 37).

Noch im Jahr 2008 – wenige Monate vor dem Ende der 2. Phase der Übergangsfristen, ähneln die öffentlich getätigten Aussagen zu den Handlungsoptionen im Politikfeld jenen, die bereits vor dem Beitritt der neuen Mitglieder zum Thema geäußert wurden.

6.2 Positionen der Verbände

Die EU-Erweiterung und die mit ihr verbundenen Folgefragen finden sich auch auf der Agenda der Verbände. Während manche, wie etwa die Industriellenvereinigung, bereits Anfang der 1990er Jahre vehemente Verfechter eines österreichischen EU-Beitritts waren, kann für alle der externe Anstoß nach 1995 durch die EU-Gremien festgestellt werden. Denn wie Tálos & Kittel (2001, p. 48) schreiben ist *„(d)en vier Dachverbänden (...) das Recht auf Stellungnahme zu den von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsakten und Empfehlungen eingeräumt“*. Dies bedeutet, dass spätestens 1997 mit Veröffentlichung der „Agenda 2000“ ein Nachdenkprozess über die kommende Erweiterung auch innerhalb der Verbände notwendig wurde. Darüber hinaus waren die Verbände auf Österreichischer Ebene – über alle Gesetzgebungsperioden hinweg – zur Teilnahme an den Vorbereitungssitzungen zur Ratsarbeitsgruppe „EU-Erweiterung“ bzw. jenen des COREPER eingeladen. Kenntnis und auch Beschäftigung mit dem Thema der Erweiterung und den damit verbundenen Folgefragen war somit auch für die Verbände unumgänglich. Die Positionen der Verbände sollen anhand von Veröffentlichungen in den verbändeeigenen Medien, Beschlüssen der Gremien (soweit verfügbar), aber auch Presseaussendungen, Zeitungsartikeln und Stellungnahmen nachvollzogen werden. Auch hier gilt das Interesse – wie im Fall der Regierungen – der Beantwortung der Frage, ob das Thema der Erweiterung bzw. jenes der Arbeitnehmerfreizügigkeit Erwähnung findet und wenn ja, welche Lösungen bzw. Handlungsoptionen von den Verbänden vorgeschlagen und gefordert werden.

6.2.1 Arbeitnehmerorganisationen

6.2.1.1 Bundesarbeiterkammer

Die Bundesarbeiterkammer lässt bereits 1998 Studien¹¹⁹ zu den möglichen Auswirkungen der EU-Erweiterung erstellen und ist in weiterer Folge konsequent für eine Einführung von und gegen eine verfrühte Aufhebung der Übergangsfristen am Arbeitsmarkt.

Die im Zuge der Beitrittsverhandlungen in punkto Arbeitnehmerfreizügigkeit erzielte Lösung geht der BAK dann aber nicht weit genug. So fasst Günther Chaloupek, Leiter der Abteilung Wirtschaftswis-

¹¹⁹ Walterskirchen, E., Dietz, R. (1998), Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt. Studie im Auftrag der Bundesarbeiterkammer, Wien 1998; Becker, U. (1999). *EU-Erweiterung und differenzierte Integration. Zu beitriffsbedingten Übergangsregelungen am Beispiel der Arbeitnehmerfreizügigkeit*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

senschaften der AK Wien, in einem Artikel in der Arbeit & Wirtschaft vom Juni 2001 die Position der Arbeiterkammer zu den geplanten Übergangsfristen folgendermaßen zusammen. Er lehnt den von der EU-Kommission im Rahmen der Beitrittsverhandlungen vorgeschlagenen Kompromiss einer fünfjährigen Übergangsfrist ab, da er diese Zeit „*selbst dann, wenn - unwahrscheinlicherweise - in den MOEL-Ländern ein anhaltender Wirtschaftsboom ausbricht, [für] zu kurz [hält], um eine fühlbare Annäherung der Einkommen zu ermöglichen*“. Zusätzlich bemängelt er die Einschränkung der Entscheidungsfreiheit über eine Verlängerung über diesen Zeitraum hinaus und wirft der Kommission vor, „*dass Österreichs und Deutschlands Probleme mit zu erwartenden Pendlerströmen nicht ausreichend verstanden werden und dass eine gesamteuropäisch-verallgemeinernde Perspektive auf die unmittelbaren Nachbarländer nicht anwendbar ist*“ (Chaloupek, 2001). Durch „*Förderungs- und Entwicklungsprogramme, die gemeinsam von der EU und Österreich (Bund, Länder, Sozialpartner) getragen und finanziert werden*“ und die Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen zum Inhalt haben, „*kann die EU-Osterweiterung als »soziales Projekt« gestaltet werden - ein Ziel, das sich die EU-Kommission selbst gesetzt hat und das voll unterstützt werden kann*“ (Chaloupek, 2001).

Auch „Arbeiterkammer-Präsident Herbert Tumpel teilt den Optimismus nicht: ‚Wir brauchen Schutzmechanismen, die einzusetzen wären.‘ ‚Wären‘, betont er, denn ‚prinzipiell‘ sei er ja für das ‚friedenspolitische Projekt‘. Aber eben nicht ohne Schutz für den heimischen Arbeitsmarkt. Bei Bedarf wünscht sich Tumpel daher ein ‚Aussetzen der Liberalisierung für eine bestimmte Zeit oder Region‘“ (Die Presse, 2002b).

Noch im Jahr 2002 – also kurz vor dem Ende der Beitrittsverhandlungen und nachdem im Oktober 2001 das Kapitel Freizügigkeit vorläufig geschlossen worden war - fordert die AK somit eine Möglichkeit der regionalen und sektoralen Verlängerung der Übergangsfristen auf dem Arbeitsmarkt über die bis dato bereits auf europäischer Ebene ausverhandelten¹²⁰ 7 Jahre hinweg. Denn „*(e)s war immer unsere Position, daß wir zehn Jahre Übergangsfrist verlangt haben - aber jetzt sind sieben festgelegt*“ (Die Presse, 2002b).

Im Zuge des Stellungnahmeprozess zum EU-Erweiterungsanpassungsgesetz konkretisiert die AK ihre Forderungen an die Regierung: ArbeitnehmerInnen aus den Erweiterungsländern sollen auch weiterhin auf die Landeshöchstzahlen und die Bundeshöchstzahl angerechnet werden, die Kontingente für Saisoniers sollen ebenso wie jene für PraktikantInnen und Grenzgänger minimiert werden, das Übergangsrecht voll ausgeschöpft und nicht durch Sonderregelungen (wie etwa für Schlüsselkräfte) ausgehöhlt werden und gleichzeitig mehr Mittel zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der bereits in Österreich befindlichen in- wie ausländischen ArbeitnehmerInnen im Rahmen eines Sonderprogramms bereit gestellt werden (Bundesarbeiterkammer, 2004).

¹²⁰ Das Kapitel Freizügigkeit wurde in den Beitrittsverhandlungen bereits im Laufe des Jahres 2001 vorläufig für alle Beitrittskandidaten (Ausnahme: Rumänien und Bulgarien) geschlossen. (Europäische Kommission, 2001).

Im BAK Programm aus dem Jahr 2006 scheint zunächst ein Abweichen von der konsequenten Linie der Fall zu sein. „Im Zusammenhang mit der Öffnung des Arbeitsmarktes durch die EU-Erweiterung erscheint eine vorsichtige und gezielte Nutzung der Übergangsbestimmungen sinnvoll“. Doch bereits der nächste Satz klingt altbekannt und auch hier zielen die Maßnahmen wie auch in den Regierungsprogrammen, neben der Beschränkung des legalen Zugangs und der aktiven Arbeitsmarktpolitik für InländerInnen zunehmend auf den Aspekt der Verhinderung illegaler Beschäftigung:

„Die siebenjährige Übergangsfrist ist jedenfalls in vollem Umfang zu halten. Voraussetzung für eine solche Politik sind aktive, möglichst grenzüberschreitend angelegte Wachstums- und Strukturpolitik vor allem in den österreichischen Grenzregionen mit den neuen Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Absicherung der Einhaltung des österreichischen Arbeits- und Sozialrechtes insbesondere über transnationale Gewerkschaftskooperationen und wirkungsvolle Verhinderung illegaler Beschäftigung sowie eine offensivere Beschäftigungspolitik (...) insbesondere in den Grenzregionen und grenznahen Ballungsräumen“
(Bundesarbeiterkammer, 2006, p. 23)

In ihren Forderungen an die künftige Bundesregierung nennt die Arbeiterkammer 2008 schließlich folgende Punkte: Reduktion der Saisonierquote, Maßnahmen gegen Lohn- und Sozialdumping und EU-weite Vollstreckung von Verwaltungsstrafen. Die 3. Phase der Übergangsfristen soll ausgeschöpft werden sowie eine maßvolle Zulassung von Fachkräften gemäß dem Sozialpartnervorschlag „Arbeitsmarkt – Zukunft 2010“ möglich gemacht werden (Bundesarbeiterkammer, 2008).

6.2.1.2 Österreichischer Gewerkschaftsbund

Auch auf der Agenda des Österreichischen Gewerkschaftsbunds dominiert in Zusammenhang mit der EU-Erweiterung bereits 1997 die soziale Frage. So forderte der ÖGB einen Beitrittsfahrplan zur Anhebung der Sozialstandards auf EU-Niveau vor Beitritt der neuen Staaten im Zuge der Erweiterung, um zur Verhinderung von Sozialdumping beizutragen (Vlastos & Bolcovac, 2005, p. 46). Am 14. Bundeskongress, der 1999 unter dem Motto „Sicherheit im Wandel“ stattfand, verabschiedete der ÖGB die Forderung nach einem Beitritt der Mittel- und Osteuropäischen Länder erst nach einer Anhebung des Lohnniveaus jener auf 80% des österreichischen (ÖGB, 1999). Diese – durch die Gremien beschlossene und somit irreversible – Position führte dazu, dass die VertreterInnen des ÖGB in den jeweiligen Beratungen an die Maximalposition gebunden waren und lange keinen davon abweichenden inhaltlichen Beitrag liefern konnten.

Erst 2002 erfolgte mit dem Beschluss des Europamemorandums „Die Erweiterung gemeinsam vorbereiten“ durch den Bundesvorstand ein Abgehen von dieser Position (Wiener Zeitung, 2002). Auch der ÖGB vertritt nun die Forderung nach Übergangsfristen.

„(...) Eine Verankerung einer Übergangsregelung bei der Personenfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit im Beitrittsvertrag als Schutz für den Arbeitsmarkt stellte damit eine zentrale Forderung für die Gewerkschaften dar“ (ÖGB, 2003, p. 100).

Die soziale Frage bleibt aber beherrschend, so äußern sich die damals führenden Repräsentanten des ÖGB 2002 zum Abschluss der einjährigen Konferenzserie „Zukunft der Arbeitswelt“ folgendermaßen:

„Der Gewerkschaftsbund bekenne sich ‚vorbehaltslos‘ zur EU-Osterweiterung, betonten ÖGB-Präsident Fritz Verzetnitsch und Vizepräsident Johann Driemer, um aber gleich darauf die vorgesehene siebenjährige Übergangsfrist bezüglich des freien Zugangs zum Arbeitsmarkt zu kritisieren. ‚Diese Frist reicht nicht aus‘, stellt Driemer fest. Das Einkommensgefälle von Österreich zu den östlichen Erweiterungskandidaten werde wahrscheinlich in sieben Jahren nicht beseitigt sein“ (Die Presse, 2002d).

Am 15. Bundeskongress, der unter dem Titel „Menschen sind unsere Stärke. Arbeit in einem sozialen Europa“ stattfand, wurde im Oktober 2003 der Bundesvorstandsantrag „Erweiterung und Globalisierung“ mit folgenden Forderungen einstimmig angenommen:

„Der ÖGB wird in diesem Sinn (...) alles daran setzen, dass die anstehende EU-Erweiterung nicht ein Projekt zur Durchsetzung neoliberaler Arbeitsmarktpolitik und zur Aufweichung sozialer Standards in Europa wird, sondern zum Wohl aller BürgerInnen in den derzeitigen EU-Staaten, wie auch in den Beitrittsländern beiträgt, wozu Maßnahmen auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene gesetzt werden müssen, um die vertraglich fixierten Übergangsfristen optimal zu nutzen“ (ÖGB, 2003, p. 109).

Noch auf dem 16. ÖGB Bundeskongress im Januar 2007 wurden die Übergangsfristen am Arbeitsmarkt in drei verschiedenen Antragskomplexen behandelt, die die Querschnittsmasse der Problematik zeigen: Internationales und Europapolitik, Sozialpolitik sowie Wirtschaftspolitik. Der ÖGB betont mehrmals, dass er die Übergangsfristen nicht als defensives Schutzprogramm ansehe, sondern als Chance, die – wie Teile der Forderungen zeigen – auch von der Gewerkschaft selbst genutzt werden müsse, um notwendige Maßnahmen für den nationalen Arbeitsmarkt, die Beschäftigten in den Grenzregionen und die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Mitgliedsstaaten zu setzen. Gefordert werden:

„umfassende Strategien zur Sicherung der Beschäftigung und des Standortes, zur Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie zur Entfaltung der Entwicklungspotenziale in den Grenzregionen (...). Dazu gehört der verantwortungsvolle Umgang mit Arbeitsmarkt-Abkommen und Saisonierkontingenten,¹²¹ wirksame Maßnahmen gegen den Sozialbetrug organisierter SchwarzunternehmerInnen,¹²² die länderübergreifende Vernetzung von Betriebsräten, grenzübergreifende Kooperationen der Landesorganisationen von „alten“ und „neuen“ Partnergewerkschaften sowie verstärkter Interessenschutz von ArbeitsmigrantInnen aus den Nachbarländern“ (ÖGB, 2007c, p. 12).

Auch nach Ende des Übergangsregimes für die MOEL-8 soll weiterhin „auf die Entwicklungen des Arbeitskräfteangebots Rücksicht genommen werden“ (ÖGB, 2007a, p. 14). Wesentlich bleibt darüber

¹²¹ Diese Aufforderung richtet sich auch und vor allem an den ÖGB selbst, da zwar der jeweils verantwortliche Minister die SaisonierkontingenteVO erlässt, diese aber in einem bottom-up Prozess innerhalb der AMS- Regional- Landes- und Bundesgremien ausgehandelt werden und dieser Vorschlag dann an den zuständigen Minister (das Ministerium) als Vorschlag übermittelt werden.

¹²² vgl. dazu die auf Initiative der Sozialpartner geschaffene Generalunternehmerhaftung am Bau.

hinaus die Forderung nach „*einer Qualifikationsoffensive der heimischen Arbeitskräfte*“ (ÖGB, 2007b, p. 7).

Grundsätzlich ist im Fall der Forderungen des ÖGB Bundeskongresses und der Forderungen des ÖGB generell festzuhalten, dass diese – obwohl am Kongress beschlossen – selten einer bottom-up Genese sondern in nahezu allen Fällen einer top-down Genese entstammen. Die Anträge des Bundesvorstandes werden zumeist von den hauptamtlich angestellten ExpertInnen des ÖGB – teilweise in Zusammenarbeit mit Hauptamtlichen der Fachgewerkschaften aber auch in Arbeitsgruppen des Bundesvorstandes – erstellt und nach Diskussion im ÖGB Präsidium (bzw. seit 2007 ÖGB Vorstand) und Bundesvorstand den Delegierten am Bundeskongress zur Abstimmung vorgelegt. Abänderungsanträge sind selten und werden, falls doch gestellt, selten von einer Mehrheit der Delegierten unterstützt. Die nationale Position des ÖGB widerspricht der vom EGB auf Europäischer Ebene vertretenen Forderung nach Aufhebung der Übergangsfristen, um illegaler Beschäftigung vorzubeugen (EGB, 2005).

6.2.2 Arbeitgeberorganisationen

6.2.2.1 Industriellenvereinigung

Die Industriellenvereinigung steht der EU-Erweiterung positiv gegenüber und betont bereits 1997 die Bedeutung der MOEL-8 als Absatzmarkt. Überlegungen, langfristige Übergangsregelungen einzuführen, sieht sie von Beginn an skeptisch (Handelsblatt, 1997).

Aus Sicht des damaligen IV-Präsidenten Mitterbauer sollte es gar keine Übergangsfristen geben und wenn ja, dann nicht so lange, zudem solle bereits vor dem Beitritt das Kontingent für Fachkräfte aus den MOEL-8 erhöht werden (Der Standard, 2000). Während für gewisse Regionen oder Branchen Übergangsregelungen durchaus zweckmäßig sein könnten, lehnt die IV das 2001 von der Kommission vorgeschlagene Modell der maximal siebenjährigen Übergangsfristen als zu starr ab, obwohl Übergangsfristen regional oder branchenspezifisch durchaus als sinnvoll erachtet werden können (Wirtschaftsblatt, 2001a). Auch im 2001 beschlossenen Industrie-Manifest findet die Osterweiterung als Handlungsfeld Erwähnung. Hier jedoch ohne explizite Erwähnung der Übergangsfristen aber mit der Forderung nach einem (Förder-)Programm für die Grenzregionen im Zuge der EU-Erweiterung (IV, 2001, p. 11). Bereits 2002 befürchtet die Industriellenvereinigung erneut einen massiven Facharbeitermangel, der auch durch Aus- und Weiterbildung der in Österreich arbeitslos Gemeldeten nicht verhindert werden könne. Daher müssten die Übergangsfristen gegenüber manchen der MOEL-8 bereits früher verkürzt werden (Der Standard, 2002).

Im Jahr 2004 startet die IV unter Leitung von Christian Konrad ein Lobbyingprojekt zum Thema Migration und Arbeit. Die Erweiterung zwingt, laut IV, zu „(...) *einer gleitenden Arbeitsmarkttöffnung zu unseren Nachbarländern*“ (IV, 2004a, p. 9). Die Erweiterung der EU wird zudem als Highlight gesehen,

an dessen Umsetzung die IV massiv beteiligt war (IV, 2004b, p. 15). Auch die Forderung nach Bekämpfung des FacharbeiterInnenmangels wird 2004 wieder aufgegriffen:

„Die Industrie fordert den Abschluss bilateraler Beschäftigungsabkommen mit den neuen EU-Ländern, damit hochqualifizierte Arbeitskräfte trotz der geltenden Übergangsfrist nach Österreich geholt werden können. Eine ‚intelligente Öffnung des Arbeitsmarkts‘ werde zu mehr Beschäftigung führen, sagte der Generalsekretär der Industriellenvereinigung, Markus Beyrer“ (Die Presse, 2004).

Während im CEE-Manifesto von 2005 noch eine *„baldestmögliche Abschaffung aller Übergangs-Beschränkungen“* (IV, 2005, p. 4) gefordert wird, nennt das Maßnahmenprogramm der Industriellenvereinigung für die Legislaturperiode 2006-2010 unter dem Titel *„Intelligente Zuwanderung“* als Forderungen eine *„[b]edarfsorientierte und sektorale Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber den neuen EU-Mitgliedsländern“* sowie die *„[j]ährliche Überprüfung der Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der Übergangsfrist und allenfalls vorzeitige Beendigung“* (IV, 2006, p. 31).

Im Vorfeld des Endes der zweiten Phase des Übergangsarrangements hat sich die Industriellenvereinigung schließlich 2008 erneut für ein Auslaufen der Übergangsfristen ausgesprochen. So fordert sie im Maßnahmenprogramm für das Industrieland Österreich eine *„[m]öglichst rasche Aufhebung der Übergangsfristen mit den neuen EU-Mitgliedsländern (möglichst ab 2009) und bedarfsorientierte, sektorale und punktuelle Öffnung für Drittstaatsangehörige (Facharbeiterinnen und Facharbeiter in Mangelberufen etc.)“* (IV, 2008, p. 16).

6.2.2.2 Wirtschaftskammer Österreich

Die Wirtschaftskammer Österreich ist, auch aufgrund ihrer inneren Zusammensetzung – große Unternehmen sind hier ebenso organisiert wie Klein- und Mittelbetriebe – gespalten zwischen dem Wunsch nach Liberalisierung in Bezug auf ArbeitnehmerInnen und Absicherung der Konkurrenzfähigkeit ihrer Mitglieder vor allem gegenüber Selbständigen aus den neuen Mitgliedsländern. Schon 1997 forderte der damalige Generalsekretär der WKÖ, Dipl.-Kfm. Dr. Günter Stummvoll, Übergangskriterien, eine Ausweitung des Interreg-Programms sowie *„Abfederungsmaßnahmen vor allem am Arbeitsmarkt und für Klein- und Mittelbetriebe“* (Wirtschaftsblatt, 1997).

Ebenso befürchtet die WKÖ im Dienstleistungsbereich *„Dumping-Konkurrenz und Missbrauch“* über Scheinfirmen, zeigt sich jedoch mit der Möglichkeit der bilateralen Verkürzung der Übergangsfristen am Arbeitsmarkt zufrieden und spricht sich für eine gezielte Nutzung der EU-Förderprogramme für die Grenzregionen aus (Salzburger Nachrichten, 2001).

Das Wirtschaftsparlament spricht sich 2003 dafür aus, dass die Übergangsfristen eine Evaluierungsverpflichtung beinhalten sollten, und betont, dass *„[a]ngesichts des zu erwartenden Facharbei-*

termangels (...) aber die Möglichkeit [bestünde] mit bilateralen Abkommen für Schlüsselkräfte hier Abhilfe zu schaffen“ (WKÖ, 2003). Während ein Zustrom von Arbeitskräften nicht mit Sorge gesehen wird, befürchtet die WKÖ eine „verstärkte Verlagerung von Unternehmen und Arbeitsplätzen (...). Die Wirtschaftskammer fordere daher von der Regierung ein ‚Erweiterungspaket‘ und die baldige definitive Festlegung auf die Themen der Steuerreform 2005“ (Neue Vorarlberger Tageszeitung, 2003, p. 23).

In ihrer Stellungnahme zum EU-Erweiterungsanpassungsgesetz fordert die WKÖ den raschen Abschluss von bilateralen Beschäftigungsabkommen, Erleichterungen für die Beschäftigung von Schlüssel- und Rotationskräften ebenso wie die Erweiterung der Möglichkeit der Beschäftigung in Gesundheits- und Wohlfahrtspflegeberufen. Gleichzeitig äußert sie ihre Besorgnis, in Bezug auf den Druck auf kleinere Betriebe durch das mit der Niederlassungsfreiheit einhergehende Recht zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit für neue EU-BürgerInnen.

2004 greift auch die WKÖ das Thema des Fachkräftemangels wieder auf. Sie befürchtet neben einem generellen Arbeitskräftemangel bei einem Konjunkturaufschwung vor allem einen Mangel an Pflegekräften und hält daher die siebenjährige Übergangsfrist für zu lang (Kurier, 2004, p. 15).

2007 spricht die WKÖ von einem Meinungsumschwung der UnternehmerInnen in Richtung vorzeitiger Öffnung des Arbeitsmarktes für EU-Arbeitnehmer. Sie spricht erneut die Frage der Fachkräfte an und stellt folgende Forderungen: Überprüfung der Notwendigkeit für die Beibehaltung des Übergangsarrangements, Ausbau der bilateralen Beschäftigungsabkommen, erleichtertes Zulassungsverfahren für Fachkräfte, Vereinfachungen für Schlüsselkräfte – Bewilligungsfreiheit, Entfall der Quote und sofortiger Arbeitsmarktzugang für Familienangehörige. Nach Meinung der WKÖ *„wäre es noch schwieriger, eine wesentliche Begründung für eine Verlängerung der Übergangsfristen zu einem späteren Zeitpunkt (z.B. 2009) zu finden. (...) Lediglich sind die Maßnahmen ein Hinweis auf mögliche Lockerungsansätze, die zwar zumindest angestrebt werden sollen, jedoch eine second-best Lösung bedeuten“* (WKÖ, 2007, p. 5).

6.2.2.3 Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern

Die Landwirtschaftskammern sprechen sich bereits 1998 zwar für die Erweiterung der Union, jedoch auch für Übergangsfristen nicht nur im Bereich der ArbeitnehmerInnen und Dienstleistungen, sondern auch im Agrarbereich aus:

„Ein sofortiger Binnenmarkt im Agrarsektor würde zu ähnlichen Konkurrenzverzerrungen führen wie am Arbeits- und Dienstleistungsmarkt“ (Wirtschaftsblatt, 1998).

Wesentliches Thema der Erweiterungsverhandlungen bleibt für die Landwirtschaftskammern weniger die Arbeitnehmerfreizügigkeit sondern die Frage der Verteilung der Fördermittel im Rahmen der europäischen wie nationalen Agrarpolitik (Salzburger Nachrichten, 2002).

Die Stellungnahme der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern zum EU-Erweiterungsanpassungsgesetz enthält schließlich wenig überraschend als Hauptpunkt die Beibehaltung der Kontingente für Saisoniers in der Land- und Forstwirtschaft. Auch die Ankündigung der Verlängerung der Übergangsfristen in der 2. Phase im Jahr 2005 wird von den Landwirtschaftskammern als „zu restriktiv“ und als Gefährdung ganzer Branchen, die auf ausländische (Saison-)Arbeitskräfte angewiesen seien, kritisiert (Die Presse, 2005). Und auch auf dem Bad Ischler Dialog 2008 kritisiert Präsident Wlodkowski die seiner Meinung nach zu geringen Erleichterungen in Bezug auf Saisoniers in der Landwirtschaft:

„Während im Bereich der Fachkräfte, der Pflege oder bei den Zeitungszustellern und Werbemittelverteilern substanzielle Fortschritte zu verzeichnen waren, ist die Situation bei der Beschäftigung von neuen EU-Bürgern in der Land- und Forstwirtschaft in Teilbereichen nach wie vor unbefriedigend. (...) sollte eine praxisnähere Vorgangsweise bei den Saisonarbeitskräften, auch im Sinne der heimischen Arbeitsplätze, angestrebt werden“ (Siffert, 2008).

6.2.3 Sozialpartner

Bereits 1998 verfügten die Sozialpartner über ein gemeinsames Positionspapier zu den zentralen Problemfeldern der Erweiterung der Europäischen Union um die Länder Mittel- und Osteuropas (Institut für den Donauraum und Mitteleuropa, 2001, p. 83). 2001 werden sie auf Initiative der Außenministerin einmal im Quartal in die nationalen Beratungen zur Erweiterung einbezogen (Wiener Zeitung, 2001).

Die Sozialpartner sind ebenso in die nationalen wie europäischen Beratungen im Vorfeld der jeweiligen Phasen der Übergangsregelungen eingebunden. So nehmen sie an den Sitzungen der Hochrangigen Arbeitsgruppe für die Freizügigkeit teil. Aus dem Bericht über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen ist herauszulesen, dass sich die Sozialpartner 2005 für eine Beibehaltung der Übergangsregelungen aussprechen:

„Die überwältigende Mehrheit der Sozialpartner – mit Ausnahme derjenigen, die KMU und/oder Gewerkschaften in einigen wenigen Ländern vertreten – sprachen sich für eine Aufhebung der Beschränkungen aus, um gleiche Bedingungen für alle zu schaffen“ (Europäische Kommission, 2006, p. 6).

Die im Dezember 2006 veröffentlichten Vorschläge der Sozialpartner für Wachstum und Vollbeschäftigung beinhalten unter der Überschrift „Migration – Arbeitsmarktintegration – Ausländerbeschäftigung“ schließlich Maßnahmen, die zur Vorbereitung auf den Wegfall der Übergangsfristen getroffen werden sollten:

- *„Saisoniers: Vorrang für EU-Angehörige ohne Freizügigkeit. Im Bereich der Landwirtschaft soll nach dreijähriger Tätigkeit einer Person als Saisonier die Tätigkeitsdauer ab dem vierten Jahr auf neun Monate verlängert werden.*
- *Bilaterale Abkommen zwischen den einzelnen Staaten: Während der Übergangsfristen sollten bilaterale Beschäftigungsabkommen mit den neuen Mitgliedstaaten (auch mit den neuen Beitrittsstaaten Rumänien und Bulgarien) abgeschlossen werden.*
- *Grenzüberschreitende Kooperation der nationalen AMS, insbesondere in den Grenzregionen.*
- *Schlüsselkräfte: Flexibilisierung innerhalb des bestehenden Schlüsselkräfte-Kontingents. Regierung, Sozialpartner, AMS und WIFO erstellen eine jährlich zu überarbeitende dynamische Bedarfsfeststellung für die jeweils nächsten 24 Monate.*
- *Umfassende Integration zugezogener MigrantInnen.*
- *Dienstleistungsrichtlinie: EU-weites Verwaltungsvollstreckungsabkommen im Rahmen der nationalen Umsetzungen der Dienstleistungsrichtlinie, um Sozial- und Lohndumping wirkungsvoll bekämpfen zu können“ (Die Österreichischen Sozialpartner, 2006b).*

Anhand der Tatsache, dass die Bundesregierung dieses Maßnahmenpaket der Sozialpartner wortident in ihr Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode übernimmt (siehe Kapitel 6.1.4), zeigt sich der Einfluss der Sozialpartner auf die Politikformulierung dieses Themenfelds wohl am deutlichsten.

Mit dem 2007 veröffentlichtem Papier „Arbeitsmarkt – Zukunft 2010“ gelingt es auf Ebene der Sozialpartner eine Einigung in Bezug auf die von Seiten der Arbeitgeberorganisationen bereits seit längerer Zeit geforderten zusätzlichen Fachkräfte zu erzielen:

„Die Nachfrage nach Arbeitskräften ist vorrangig über das im Inland verfügbare Arbeitskräftepotenzial abzudecken. Um eine rasche und gezielte Versorgung der heimischen Wirtschaft mit gut qualifizierten Arbeitskräften zu gewährleisten und in Hinblick auf den Wegfall der Übergangsfristen soll darüber hinaus in Berufen bzw. Branchen mit akutem Fachkräftemangel der Arbeitsmarkt für Bürger aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten geöffnet werden“ (Die Österreichischen Sozialpartner, 2007, p. 3).

Gleichzeitig mit dem Eintreten für eine Erhöhung der Schlüsselkraftquote und für eine sektorale Öffnung des Arbeitsmarktes für Mangelberufe, treten die Sozialpartner aber auch dafür ein, die Übergangsfristen bis 2011 so weit wie möglich beizubehalten. Ebenfalls 2007 findet die Frage des Schutzes vor Lohn- und Sozialdumping erneut Eingang in die Positionen der Sozialpartner:

„Die Zeit bis zum Ende der Übergangsfristen muss daher genutzt werden, um einerseits in der österreichischen Gesetzgebung die zum Schutz vor Lohn- und Sozialdumping erforderlichen Normen zu beschließen und deren Umsetzung durch beauftragte Behörden vorzubereiten sowie andererseits sich im Rahmen der EU dafür einzusetzen, dass europäische Normen zur Ermöglichung eines wirksamen grenzüberschreitenden Vollzugs geschaffen werden (Die Österreichischen Sozialpartner, 2007, p. 16).

Jedoch erst beim Bad Ischler Dialog der Sozialpartner im Oktober 2010 konnte eine Einigung auch in Bezug auf mögliche Inhalt des erwähnten Schutzes vor Lohn- und Sozialdumping erzielt werden. Verknüpft wurde diese Einigung aber gleichzeitig mit der Entwicklung eines kriteriengeleiteten Zuwanderungssystems (Die Österreichischen Sozialpartner, 2010).

Bei der grundsätzliche Einstellung zur Frage, ob und wenn ja durch welche nationalen Maßnahmen und in welchen Bereichen die Arbeitnehmerfreizügigkeit einzuschränken sei, treten zwischen den einzelnen Verbänden teilweise große inhaltliche Differenzen auf. Jedoch fordern wenig überraschend alle Verbände im Zusammenhang mit der Erweiterung der Europäischen Union distributive Maßnahmen für Ihre Klientel. Dies äußert sich in der Forderung des ÖGB nach einer Qualifikationsoffensive für österreichische ArbeitnehmerInnen, der nahezu gleichlautenden der AK nach mehr Mitteln für die Verbesserung von Arbeitsmarktchancen, der Forderung der WKÖ nach Ausnützung der Grenzlandprogramme aber auch jener der IV nach einer Lohnnebenkostensenkung in Vorbereitung der Erweiterung (Die Presse, 2002) ebenso wie in der Forderung der Landwirtschaftskammern nach zusätzlichen Agrarfördermitteln.

6.3 Positionen der Parteien

Die Positionen der Parteien werden in Grundsatzprogrammen, Aktionsprogrammen oder Wahlprogrammen festgeschrieben. Dienen Grundsatzprogrammen dazu, dauerhafte Positionen oder Grundwerte festzuschreiben, so sind Aktionsprogramme oft zum internen Gebrauch – etwa zur Schulung der FunktionärInnen über bestimmte Themen – gedacht. Wahlprogramme hingegen dienen der Kommunikation der Positionen nach außen (Horner, 1997, p. 236) ebenso wie dem Agenda Setting, die nachfolgende Verpflichtungswirkung ist dabei jedoch gering (Jenny, 2006, p. 307). Während Grundsatzprogrammen eine breite inhaltliche, innerparteiliche Debatte vorausgeht, werden Wahlprogramme durch einen kleineren Kreis von Parteimitgliedern erstellt. Beiden gemeinsam ist, dass sie durch einen Beschluss der jeweiligen Parteitage bestätigt werden. Eine inhaltliche Positionierung der Parteien – nicht jedoch zwangsläufig eine inhaltliche Bindung der Mandatäre – erfolgt zudem über von den einzelnen Teilorganisationen oder Delegierten gestellten Anträgen an den Parteitag.

Natürlich stellt sich grundsätzlich die Frage in wie weit, vor allem im österreichischen Kontext, die Programme der Parteien tatsächlich Einfluss auf die Positionen zu einzelnen – oft auch tagespolitischen – issues haben. In der Frage des Stimmverhaltens im Nationalrat, des Diskussionsprozesses in

den Nationalratsausschüssen oder aber auch in der Erstellung von Koalitionsabkommen sind solche Grundsatzprogramme aber zumindest Richtschnur. So hält etwa Andreas Khol fest, *„Programmtraditionen und –gefühle reichen aus, geben Profil und genügen den Funktionären offenbar zur Orientierung für das eigene politische Handeln“* (Khol, 2008, p. 69).

Um die Position der Parteien in Bezug auf die EU-Erweiterung und in weiterer Folge die Frage der Arbeitnehmerfreizügigkeit darstellen zu können, sollen daher sowohl Grundsatz- wie Wahlprogramme herangezogen werden. Wie auch zuvor wird danach gefragt, ob das Thema EU-Erweiterung vorkommt und wenn ja, welche Vorschläge von den Parteien für den Umgang genannt werden.

6.3.1 SPÖ

Die SPÖ geht in ihrem, 1998 beschlossenen¹²³ Grundsatzprogramm im Kapitel „Politik jenseits enger Grenzen – Das Projekt Europa“ bereits auf eine Erweiterung der Europäischen Union ein. Während auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit kein expliziter Bezug genommen wird, gilt das Augenmerk dennoch den unterschiedlichen Sozialstandards der einzelnen Länder und der Notwendigkeit, diese über einen längeren Zeitraum aneinander anzugleichen:

„Die Erweiterung der Europäischen Union betrachten wir als Erweiterung einer Zone des Friedens und der Stabilität. Sie muß schrittweise und nach sorgfältiger Vorbereitung bzw. nach einer Periode der Annäherung der Sozial- und Umweltstandards erfolgen, um sicherzustellen, daß die Erweiterung auch unter wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten Vorteile für ganz Europa bringt“ (SPÖ, 1998, p. 27).

Der Wahlkampf 1999 wurde unter dem Slogan „Der richtige Weg für Österreich“ geführt.

Im Jahr 2001 und damals in der Oppositionsrolle beschließt der SPÖ-Bundesparteivorstand den „Pakt für Arbeit und Europa“. Anliegen ist es *„das Thema EU-Erweiterung aus der parteipolitischen Auseinandersetzung herauszunehmen“* (Pressedienst der SPÖ, 2001). Die Erweiterung soll gemeinsam unter anderem durch eine Qualifizierungsoffensive für ArbeitnehmerInnen und mit Maßnahmen gegen das Dumping am Arbeitsmarkt vorbereitet werden (Pressedienst der SPÖ, 2002f). Im Wahlkampf 2002 *„(...) bekennt sich [die SPÖ] uneingeschränkt zur Europäischen Union und zur bevorstehenden Erweiterung der Union um die ost- und mitteleuropäischen Länder“* (SPÖ, 2002a, p. 21). Das Wahlprogramm von 2002 widmet sich zudem in einem der 26 Projekte, der Aufgabe Österreich auf die bevorstehende Erweiterung vorzubereiten: *„Wir halten die 7-jährigen Übergangsfristen allein für nicht ausreichend und wollen daher insbesondere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in die Wege leiten“* (SPÖ, 2002b, p. 20).

¹²³ Das bis 1998 gültige Parteiprogramm stammte aus dem Jahr 1978.

Während die Parteispitze – unter Beachtung von Begleitmaßnahmen – klar für die Erweiterung eintritt, steht die sozialdemokratische Fraktion in AK und ÖGB dieser weitaus kritischer gegenüber. Dies zeigt auch die Aussage des damaligen Europasprechers Einem:

" Um Probleme auf dem heimischen Arbeitsmarkt zu verhindern, fordert Einem eine Investitionsoffensive der Bundesregierung (...) Von längeren Übergangsfristen oder einer teilweisen Aussetzung der Liberalisierung des Arbeitsmarktes nach 2011, wie das manche seiner Parteifreunde von Arbeiterkammer und Gewerkschaft fordern, hält er nichts" (Die Presse, 2002c).

Im Wahlkampf 2006 geht die SPÖ in ihren Positionen sowohl auf eventuell zukünftig stattfindende Erweiterungen der EU – die Erweiterung um Rumänien und Bulgarien steht kurz bevor – als auch auf die bereits für die MOEL 8 bestehenden Übergangsfristen am Arbeitsmarkt ein. Unter dem Titel „Ein soziales Europa als Antwort auf die Globalisierung“ kündigt sie Folgendes an:

„Wir werden die Schutzfrist für den Arbeitsmarkt nützen und mit gezielten Initiativen dafür sorgen, dass vorhersehbare Probleme auf dem Arbeitsmarkt nach Auslaufen der Schutzfrist vermieden werden“ (SPÖ, 2006, p. 22).

Wie derartige Initiativen konkret gestaltet sein müssen oder worin sie bestehen könnten, lässt das Wahlprogramm offen. Im Wahlprogramm 2008 geht die SPÖ in Zusammenhang mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit schließlich auf die auch von den anderen Akteuren thematisierte Facharbeiterfrage ein, betont dabei jedoch erneut den Vorrang und die Wichtigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen im Inland:

„Wir wollen die EU-Übergangsbestimmungen für den Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt ausschöpfen, davon ausgenommen sollen allenfalls dringend benötigte Facharbeitskräfte sein. Vorrang sollen im Inland Arbeit Suchende bzw. Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Schulungen haben“ (SPÖ, 2008, p. 7).

6.3.2 ÖVP

Auch das ÖVP Grundsatzprogramm von 1995¹²⁴ beschäftigt sich im Kapitel „Heimat in Europa und der Welt“ mit der Erweiterung der Europäischen Union:

„ Den institutionellen Rahmen für das europäische Einigungswerk bildet die Europäische Union. Sie ist auch der natürliche Kristallisationspunkt der Zukunftshoffnungen der Länder Mittel- und Osteuropas. Die Europäische Union kann und soll den Kern einer umfassenden Europäischen Friedensordnung bilden.

- (...)

- *Ebenso wie für diese Vertiefung der Europäischen Union treten wir für deren schrittweise Erweiterung um alle jene europäischen Staaten ein, die sich zu den grundlegenden Zielen*

¹²⁴ Das Grundsatzprogramm löste das seit 1970 gültige „Salzburger Programm“ ab.

dieses Einigungswerkes bekennen und zugleich willens und fähig sind, die Rechte und Pflichten eines Mitglieds der EU zu übernehmen.

• *Wir sind der Auffassung, daß Österreich hinsichtlich der Nachbarländer in Mittel- und Osteuropa eine besondere Verantwortung zukommt. Wir werden uns dafür einsetzen, daß diese Staaten schon vor ihrem EU-Beitritt soweit wie möglich in die EU- Strukturen einbezogen werden. Alle Menschen, die in Europa leben, sollen die Chance erhalten, gleichberechtigt die Zukunft unseres Kontinents mitzugestalten“ (ÖVP, 1995, p. 26)*

Im Wahlprogramm 2002 finden die Übergangsfristen im Kapitel „Mehr Europa ist besser für Österreich“ einerseits als Errungenschaft für die Sicherheit der Arbeitnehmer, andererseits als Anlass bis zu ihrem Auslaufen die Qualifikation „*jene[r] Arbeitnehmer zu fördern, die durch die vollständige Öffnung des Arbeitsmarktes unter Druck kommen könnten*“ (ÖVP, 2002, p. 44) Erwähnung. Das Wahlprogramm 2006 nimmt Bezug auf die Erweiterung, geht jedoch nicht auf die Übergangsregelungen und den zukünftigen Umgang mit diesen ein. Festgehalten wird:

„Die Erweiterung hat sich für die Europäische Union bewährt. Sie war sowohl aus Sicht der neuen als auch aus Sicht der alten Mitgliedsstaaten richtig“ (ÖVP, 2006, p. 53) .

Auch 2008 wird im Wahlprogramm kein Bezug auf die Übergangsfristen genommen, jedoch bekräftigt die ÖVP „*[m]it uns wird es nur geregelte Arbeitsmarktzuwanderung geben*“ (ÖVP, 2008, p. 22) und kündigt an, „*für Forscherinnen und Forscher (...) werden wir den Zugang auf den österreichischen Arbeitsmarkt erleichtern*“ (ÖVP, 2008, p. 5).

Auch in der ÖVP bestehen in Bezug auf die Erweiterung unterschiedliche Ansichten zwischen den Bündeln. Kritischer als Parteispitze und Wirtschaftsflügel, stehen etwa der ÖAAB oder die oberösterreichische Landesorganisation der Erweiterung gegenüber (Die Presse, 2002a).

6.3.3 FPÖ

Die FPÖ hatte – vor allem in ihrer Zeit als Regierungspartei - ein zwiespältiges und schwer einzuschätzendes Verhalten gegenüber der EU-Erweiterung. Während die Regierungsmitglieder sich bemühten, die gemeinsame Regierungslinie mitzutragen, erreichte das von den FPÖ-Landesorganisationen 2001 initiierte¹²⁵ Volksbegehren „Veto gegen Temelin“ gegen die EU-Erweiterung um Tschechien mit 914.973 UnterzeichnerInnen Platz 3 der bisher abgehaltenen Volksbegehren.

¹²⁵ Der Eintragungszeitraum war im Jänner 2002.

Während die Erweiterung im Parteiprogramm¹²⁶ der FPÖ in Kapitel XIV, Freie Bauern – Landeskultur als „zu erwartende[r] finanzielle[r] Kollaps“(FPÖ, 2005, pp. 26-27) für die Landwirtschaft thematisiert wird, wird auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht direkt Bezug genommen. Thema ist jedoch die Frage der Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt:

„Unbeschränkte Zuwanderung führt zu gravierenden Verzerrungen des Arbeitsmarktes und zu massivem Lohndruck. Hohe Arbeitslosenzahlen gestatten daher keine Zuwanderung von Arbeitskräften mit nicht nachgefragten Qualifikationen. (...) Für Saisonbetriebe soll durch ein Saisonniere-Modell [sic!] die limitierte und befristete Beschäftigung von Ausländern möglich sein“ (FPÖ, 2005, pp. 20-21)

Die Forderung nach einem Saisonier-Modell im Parteiprogramm ist insofern bemerkenswert, da ja bereits 2002, noch zur Zeit der Regierungsbeteiligung der – damals noch nicht in FPÖ und BZÖ aufgespaltenen – FPÖ das bestehende Saisoniermodell auf alle Branchen mit Bedarf ausgeweitet wurde (BGBl. I Nr. 126/2002). Es ist daher anzunehmen, dass sich dieser Passus bereits in der vorangegangenen Fassung des Parteiprogrammes befand und bei der Überarbeitung im Jahr 2005 nicht aktualisiert wurde.

Im Wahlprogramm 2002 präsentiert sich die FPÖ als Regierungspartei. Neben den noch zu erreichenden Zielen wird hier auch das in der vergangenen Legislaturperiode Erreichte – etwa die siebenjährigen Übergangsfristen – als Erfolg präsentiert. Trotz dieses Verhandlungserfolges, fordert die FPÖ:

„Keine Erweiterung ohne ‚Wenn und Aber‘. (...) Die Anliegen der österreichischen Bevölkerung und die Interessen unseres Landes, wie z.B. Arbeitsplatz-, Umwelt- und Kernenergiesicherheit, Verkehrsfragen, Erhaltung der Sicherheit, Aufhebung menschenrechtswidriger Beneš-Dekrete und Avnoj-Bestimmungen haben bei der Erweiterung der Europäischen Union im Vordergrund zu stehen“ (FPÖ, 2002, p. 33).

Arbeitsplatzsicherheit wird nur als einer von mehreren Punkten genannt und abseits der Bekräftigung, dass das Thema wichtig sei, bleiben Vorschläge zum Erreichen dieser aus. Im Wahlkampf 2006 nimmt die FPÖ eine der ursprünglichen Forderungen des ÖGB – jener nach einem Beitritt der Staaten erst nach Erreichen eines 80%igen Lohnniveaus – nicht unähnliche Position ein. Sie „(...) fordert eine Verlängerung der Übergangsfristen zum Schutz des österreichischen Arbeitsmarktes bis zu dem Zeitpunkt, an dem sich das Lohnniveau der neuen EU-Mitgliedstaaten dem österreichischen angeglichen hat“ (FPÖ, 2006, p. 2; 11).

Die Diskussion um einen Fachkräftemangel beeinflusst 2008 auch das Wahlprogramm der FPÖ. Wie bereits zuvor macht die FPÖ erneut keinen Unterschied zwischen EU-StaatsbürgerInnen und Drittstaatsangehörigen, sondern spricht pauschal von AusländerInnen:

¹²⁶ Das Parteiprogramm der FPÖ stammt aus dem Jahr 1997 und wurde zuletzt im Jahr 2005 ergänzt.

„In Bereichen, in denen Arbeitskräftemangel herrscht (Gesundheits- und Pflegebereich, Erntehelfer, etc.), darf nicht gleich nach einer Öffnung des Arbeitsmarktes für Ausländer verlangt werden. Vielmehr sind österreichische Arbeitslose vom AMS in zielgerichteten Schulungen zu qualifizieren“ (FPÖ, 2008, p. 4).

Auch hier stellt die FPÖ, nach der Abspaltung des „regierungstreuen“ BZÖ Forderungen auf, die die Rücknahme von bereits in der Zeit der FPÖ Regierungsbeteiligung umgesetzten Maßnahme darstellen.

Auch in der XXIV. GP wird das Thema der Übergangsfristen immer wieder von der FPÖ aufgegriffen. Sie fordert unter Missachtung der einschlägigen europarechtlichen Bestimmungen von der Bundesregierung (dem zuständigen Bundesminister) eine Verlängerung der Übergangsfristen gegenüber den MOEL 8 auch über Mai 2011 hinaus. Diese Forderung ist Teil der Wahlkampagne zur Europawahl 2009, wird durch Dringlichen Antrag¹²⁷ und 2 Dringliche Anfragen¹²⁸ sowie 3 Entschliessungsanträge¹²⁹ im Nationalrat, etliche Presseaussendungen und durch Inserate in kleinformatigen Tageszeitungen propagiert. FPÖ Parteiohmann Strache argumentiert schließlich, ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH käme billiger als die Auswirkungen der Öffnung des Arbeitsmarktes ab 2011 (Die Presse, 2010).

6.3.4 BZÖ

Auch das im April 2005 von der FPÖ abgespaltene **BZÖ** nimmt in seinen Bündnispositionen zwar auf die Erweiterung der EU, nicht jedoch auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit Bezug:

„Die Europäische Union wird nur als Gemeinschaft ihrer Staaten Bestand haben können. Erweiterung und Vertiefung der EU sollen zu mehr Stabilität führen. Dies erfordert die Akzeptanz unterschiedlicher Geschwindigkeiten und Entwicklungsdynamiken des Einigungsprozesses“ (BZÖ, 2005, p. 5).

Angesprochen wird jedoch bereits 2005 der auch von anderen Akteuren beklagte Facharbeitermangel. Auch wenn die dabei verwendete Formulierung Interpretationsspielraum bietet, so scheint es doch als ob das BZÖ ein Qualifizierungsprogramm für heimische Arbeitskräfte fordere:

„Zukunftsträchtige und sichere Arbeitsplätze im Bereich der Facharbeit werden bereits heute vermehrt nachgefragt, es fehlen allerdings die geeigneten Arbeitskräfte im Inland. Mittelfristige Programme zur Schließung dieser Lücke sind daher rasch voranzutreiben“ (BZÖ, 2005, p. 6).

¹²⁷ „Verlängerung der Übergangsfristen zur Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes für neue EU-Mitgliedstaaten“ vom 22.04.2010

¹²⁸ „soziale Verantwortung statt sozialistischem Versagen in der Arbeitsmarktpolitik und in der Armutsbekämpfung“ vom 15.10.2009; „Stillstand in der Sozialpolitik“ vom 16.06.2010

¹²⁹ 439/A(E); 1101/A(E); 1452/A(E) jew. XXIV GP.

Im Wahlprogramm 2008, das unter dem Titel „Deinetwegen. Österreich“ steht, finden die Übergangsfristen am Arbeitsmarkt keine Erwähnung. Das BZÖ fordert jedoch *„ein praxisorientiertes Umschulungsprogramm für den Pflegebereich, um Arbeitsplätze in Österreich zu schaffen und zugleich die Zahl der illegalen ausländischen Pflegekräfte zu reduzieren“* (BZÖ, 2008, p. 8).

6.3.5 GRÜNE

Unter dem Schlagwort „EU-Osterweiterung zur Sicherung des Friedens“ sprechen sich die Grünen im Kapitel „Aktive Neutralität statt NATO-Beitritt“ bereits in ihrem Wahlprogramm 1999 für einen Beitritt der MOEL Staaten aus. (Die Grünen, 1999, p. 10) Im Wahlkampf 2002 treten sie für Europa als *„großen, einheitlichen Arbeits-, Sozial- und Wirtschaftsraum“* sowie für europaweit *„einheitliche Mindeststandards im Arbeits- und Sozialrecht“* (Die Grünen, 2002, p. 30) ein. Wer sich legal in Österreich aufhält, soll auch legal arbeiten dürfen. Im Wahlprogramm 2006 wird im Kapitel Europa zwar Bezug auf die Sozialunion, jedoch kein Bezug auf die Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit genommen. Die Grünen fordern unter dem Titel „Niemanden ausgrenzen“ jedoch die Schaffung eines Punktesystems, das eine legale Einwanderung zu Erwerbszwecken generell und für alle AusländerInnen möglich macht (Die Grünen, 2006, p. 10). Das Wahlprogramm 2008 nimmt ebenfalls keinen Bezug auf die Übergangsfristen am Arbeitsmarkt (Die Grünen, 2008).

Obwohl sich die Übergangsregelungen in keinem der grünen Wahlprogramme finden, werden sie explizit im 2001 entstandenen Grundsatzprogramm erwähnt:

„Die Grünen treten für eine rasche Erweiterung der EU ein und sprechen sich gegen starre Übergangsfristen aus. (...) Aus Sicht der Grünen ist klar, dass es keiner zusätzlichen und einseitigen Übergangsfristen für den Arbeitsmarkt bedarf, es flexible Regelungen mit einzelnen Ländern, ev. auch branchenspezifisch geben kann, dass Aktionspläne für regionale und grenzüberschreitende Arbeitsmärkte entwickelt werden müssen. Für die Grünen liegt die Herausforderung der EU-Erweiterung kurz- und mittelfristig in der optimalen Vorbereitung der Bevölkerung im Allgemeinen und des Arbeitsmarktes im Besonderen“ (Die Grünen, 2001).

Die Grünen behalten diese Skepsis gegenüber den Übergangsfristen am Arbeitsmarkt konsequent bei. Im Vorfeld des Endes der 2. Phase des Übergangsarrangements erläutern die NR-Abg. Öllinger und Schatz, was aus ihrer Sicht zu tun sei:

„Wir Grüne sind gegen die Verlängerung der Übergangsfristen bis 2011, da sie nicht mehr als eine politische Scheinlösung sind und zu zahlreichen Umgehungspraxen und neuen Problemen geführt haben. Wir fordern als Alternative eine vollkommene arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung aller ArbeitnehmerInnen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt sowie andere effektivere Maßnahmen zum Schutz und der Verbesserung der Lohnniveaus und Sozialstandards in EU-Europa: eine effektivere Durchsetzung des Arbeitsrechtes, arbeitsmarktpolitische Aktionsprogramme, grenzüberschreitende Beschäftigungsinitiativen und EU-weit bindende Initiativen zum Angleichen der Lohn- und Sozialstandards“ (Öllinger, Schatz, & Hofbauer, 2008).

Konkret treten die Grünen dabei für eine nicht näher spezifizierte Reform der KIAB und Stärkung der Arbeitsinspektion ebenso wie für die Schaffung eines gesetzlichen Mindestlohns¹³⁰ sowie ein Verbandsklagerecht im Arbeits- und Sozialrecht sowie bessere grenzübergreifende Behördenkooperation ein.

Wiederkehrende Themen über die Parteigrenzen hinweg sind die Notwendigkeit von Qualifizierungsprogrammen für inländische ArbeitnehmerInnen und Arbeit Suchende. Ebenso finden der befürchtete FacharbeiterInnenmangel ebenso wie die Frage der Saisoniers aber auch einzelne Branchen wie etwa die Pflege Erwähnung. Auch wenn es im Bereich der angesprochenen Themen Übereinstimmung gibt, so bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass idente Lösungsvorschläge entwickelt werden. So spricht sich die FPÖ für ein Saisoniermodell aus, während die SPÖ eben dieses als Problem sieht. Einzig was die Frage von Qualifizierungsprogrammen anbelangt scheint über die Parteigrenzen hinweg Einigkeit zu bestehen. Am deutlichsten heben sich die Grünen mit ihren Themen und Positionen von den übrigen im Nationalrat vertretenen Parteien ab. Sie sind gegen die Übergangsfristen und fordern stattdessen bessere Maßnahmen zum Schutz der einzelnen ArbeitnehmerInnen und deren Lohnniveau.

¹³⁰ Die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn wird von den Grünen wiederholt durch Entschließungsanträge im Nationalrat vertreten. So durch: 85/A XXII. GP; 337/A XXIII. GP; 34/A und 815/A(E) XXIV. GP.

7 Maßnahmen in Zusammenhang mit den Übergangsfristen

Die Aushandlung des Übergangsregimes in Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Verankerung in den Beitrittsverträgen sind – ebenso wie die 2009 erfolgte begründete Notifikation¹³¹ an die Kommission – die wohl prominentesten Ergebnisse des Umgangs mit den Übergangsfristen. Diese Ergebnisse auf europäischer Ebene blieben jedoch wirkungslos, wenn sie nicht von nationalen Maßnahmen flankiert würden.

Im nachfolgenden Kapitel soll daher einerseits die Frage geklärt werden, welche Maßnahmen im Zusammenhang mit den Übergangsfristen gesetzt wurden, wie sich jene in ihrem Anspruch, Aufbau und AdressatInnenkreis unterscheiden sowie wie sie grundsätzlich zustande gekommen sind.

7.1 Typen von Maßnahmen

Die im Rahmen einer Policy getroffenen Maßnahmen unterscheiden sich wesentlich durch die Art wie sie zustande gekommen sind. Manche – wie etwa Gesetze oder bilaterale Abkommen – haben durch Begutachtungsverfahren, Behandlung und Verabschiedung im Parlament einen breiteren Beteiligungsprozess durchlaufen als etwa Verordnungen. Verwaltungsprogramme, Durchführungserlässe oder interne Richtlinien hingegen kennzeichnen sich sowohl durch einen von außen kaum mehr nachzuvollziehenden Entstehungsprozess als auch durch einen eingeschränkten Kreis an Akteuren. Ein weiteres Unterscheidungskriterium liegt im AdressatInnenkreis der jeweiligen Politik. Ein drittes Unterscheidungskriterium liegt – wie bereits in Kapitel 1.2.1.1. und 1.3 gezeigt – in der Frage, welches Politikinstrument zur Erreichung der Ziele eingesetzt wird. Grunow (2003, p. 40) unterscheidet zudem einzelne Maßnahmen nach folgenden drei Kategorien: Verbindlichkeit (Gesetzesnähe oder –ferne), Geltungsbereich (EU-VO, BG, Landesgesetz, Satzung oder Sondergesetz für die Behörde) sowie Konkretisierungsgrad (allgemeine Zielvorgaben, Maßnahmengesetz, Durchführungsanweisung oder Aufträge).

7.1.1 Bilaterale Verträge

Wesentliches Politikergebnis sind wohl der Beitrittsvertrag und die jeweilige Annexes zum Beitrittsvertrag (BGBl. Nr. III 20/2004), in dem die Möglichkeit der Abschottung des nationalen Arbeitsmarktes und somit die Außerkraftsetzung einer der EU Grundfreiheiten festgeschrieben ist. Das Zustande-

¹³¹ Bereits 2004 wie auch 2006 notifizierte die Republik Österreich die Europäische Kommission über die Anwendung bzw. Fortführung des im Beitrittsvertrag vereinbarten Übergangsarrangements. Diese Notifikationen erforderten jedoch keine spezielle Begründung, sondern dienten lediglich der Information (vgl. TOP 41 des 130. Ministerrates vom 20.04.2006 Gemeinsamer Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit und des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten betreffend Weiteranwendung des Übergangsarrangements zur Freizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit; Notifikation an die Europäische Kommission).

kommen des Beitrittsvertrages auf Europäischer Ebene wurde bereits in Kapitel 3 ausführlich behandelt. Wie zudem im vorherigen Kapitel gezeigt werden konnte, waren – mit Ausnahme der Industriellenvereinigung und der Grünen – alle relevanten Akteure des Subsystems zum Zeitpunkt der EU-Erweiterung der Meinung, dass diese Maßnahme (zumindest für den Anfang) notwendig bzw. sogar sinnvoll sei.

Bereits vor dem Beitritt der MOEL 8 zur Europäischen Union wurden von der Bundesregierung zudem erste, bilaterale Abkommen zur Zusammenarbeit in Angelegenheiten des Arbeitsmarktes mit den Nachbarstaaten geschlossen. Schon in der XX. GP wurden ein Grenzgänger- (BGBl. III Nr. 26/1998) und ein Praktikanten-Abkommen (BGBl. III Nr. 27/1998) mit Ungarn abgeschlossen und ratifiziert. Auch mit Slowenien wurde 2001 ein erster Entwurf verhandelt, über den jedoch keine Einigung erzielt werden konnte (BMAK Sektion VI Abteilung 3 - Internationale Arbeitsmarktpolitik, 2009). Ein Grenzgängerabkommen mit der Tschechischen Republik (BGBl. III Nr. 83/2005) trat schließlich – obwohl bereits im August 2001¹³² vom damaligen BM Bartenstein unterzeichnet – gemeinsam mit dem PraktikantInnenabkommen (BGBl. III Nr. 71/2005) erst mit 1. Juli 2005 in Kraft. Die Abkommen dienen der Erleichterung der Beschäftigung in Grenzzonen und dem befristeten Arbeitskräfteaustausch. Arbeitskräfte können im Rahmen der Kontingente eine für ein Jahr befristete Grenzgängerbewilligung erhalten. 18-35 jährige können ohne die sonst nötige Arbeitsmarktprüfung im Einzelfall für zwischen einem Jahr und 18 Monaten befristete Arbeitsverhältnisse zugelassen werden. Die Höhe der Kontingente wird durch diplomatischen Notenwechsel zwischen den Vertragsstaaten jährlich neu festgelegt.

Solche bilateralen Beschäftigungsabkommen mit den Nachbarstaaten wurden bereits vor In-Kraft-Treten der Erweiterung, von verschiedenen Akteuren als Vorbereitungsmaßnahme gefordert. Doch auch nach dem Beitritt wurde die Forderung nach weiteren Abkommen – etwa von IV und WKÖ, aber auch in den Regierungsprogrammen 2003 und 2007 – als Maßnahme zur schrittweisen Öffnung des Arbeitsmarktes erhoben. AK und ÖGB warnten hingegen wiederholt vor der seit dem Jahr 2000 erfolgten Ausweitung der im Rahmen der Abkommen festgelegten Kontingente, während die SPÖ 2004 den Abschluss weiterer Abkommen nur bei positiver Arbeitsmarktlage befürwortete.

Anstoß für die beiden bilateralen Abkommen mit Ungarn stellte laut den Erläuterungen zur Regierungsvorlage die Agenda 2000 – also die bevorstehende Erweiterungsrunde der Union – dar. Auch für die Abkommen mit Tschechien werden die Ostöffnung und die Tatsache, dass das AusIBG nicht flexibel genug sei, als Anlass genannt. Während das Grenzgängerabkommen mit Ungarn lediglich mit den Stimmen der damaligen Regierungsparteien SPÖ und ÖVP im NR beschlossen wurde, stimmte

¹³² Das Abkommen über die Beschäftigung in Grenzzonen (756 d.B.) wurde zwar bereits in der XXI. GP in den NR eingebracht, jedoch in der Sitzung des außenpolitischen Ausschusses vom 19.09.2002 vertagt.

die FPÖ beim PraktikantInnenabkommen mit. Die Abkommen mit Tschechien wurden 2005 schließlich mit den Stimmen aller im NR vertretenen Parteien beschlossen, der Beitrittsvertrag mit Gegenstimmen einzelner FPÖ-Abgeordneter.

7.1.2 Gesetze

In Bezug auf gesetzliche Änderungen rund um die Frage der Übergangsfristen ist natürlich das so genannte EU-Erweiterungsanpassungsgesetz (BGBl. Nr. I 28/2004) zu nennen, auf das im folgenden Unterkapitel noch gesondert eingegangen werden soll. Das EU-Erweiterungsanpassungsgesetz ist die einzige Ausländerbeschäftigungsgesetz-Novelle im Untersuchungszeitraum, die Bestimmungen schafft, die einzig und allein für StaatsbürgerInnen aus den MOEL 8 gelten. Alle anderen im Untersuchungszeitraum erfolgten Novellen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes schaffen Bestimmungen, die grundsätzlich für alle ausländischen ArbeitnehmerInnen – unabhängig davon, ob sie MOEL 8 StaatsbürgerInnen oder Drittstaatsangehörige sind, gelten.¹³³ Eine Bevorzugung bzw. eine Erleichterung für neue EU-BürgerInnen ergibt sich somit allein aus der in den Beitrittsverträgen wie im § 32a AuslBG verankerten Gemeinschaftspräferenz, d.h. der bevorzugten Behandlung von ArbeitnehmerInnen aus den MOEL 8 gegenüber anderen ausländischen ArbeitnehmerInnen. Durch diese Gemeinschaftspräferenz haben teilweise auch bereits vor dem Beitritt der MOEL 8 erfolgte Änderungen – wie etwa die Ausdehnung des Saisoniermodells auf alle Branchen mit Bedarf im Jahr 2002 – Auswirkungen auf die Beschäftigung von neuen EU-StaatsbürgerInnen in Österreich.

In der XX. GP erfolgten zwei Novellen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes, die jedoch (noch) nicht im Kontext der bevorstehenden Erweiterung erfolgten. So wurden 1997 mit dem Integrationspaket (BGBl. I Nr. 78/1997) Anpassungen an das neue Fremdenengesetz ebenso wie Neuregelungen der Höchstzahlen, flexiblere Gestaltungen der Verordnungsermächtigung zur Ausnahme vom Geltungsbereich des Gesetzes und die Umsetzung eines EUGH-Urteils¹³⁴ vorgenommen. Mit einer als Initiativantrag in den Nationalrat eingebrachten Vorlage (BGBl. I Nr. 120/1999) wurde der Personenkreis, der bei Kontrollen an der Feststellung der Identität illegal beschäftigter Ausländer verpflichtet ist, erweitert. Bemerkenswert ist in der XX. GP darüber hinaus das vom BMAGS nach Begutachtung als Regierungsvorlage (308/ME; RV 1587 d.B.) in den Nationalrat eingebrachte Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz. Mit einer Konzentrierung der Kontrollkompetenzen bei den Hauptzollämtern, der Schaffung von Schwarzarbeitstatbeständen bzw. der Verschärfung der Strafsanktionen bei illegaler Ausländerbeschäftigung ebenso wie durch die Schaffung einer Generalunternehmerhaftung sollte der durch Schwarzarbeit entstehende Ausfall an Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern vermieden

¹³³ Diese Vorrangstellung zeigt sich auch im Namen der Novelle, sie ist zwar ebenso wie die anderen Novellen „nur“ eine Änderung des AuslBG und anderer Gesetze, verfügt aber im Gegensatz zu den anderen Novellen über eine eigene Bezeichnung.

¹³⁴ Das EUGH-Urteil „Vander Elst“ bezieht sich auf die Dienstleistungsfreiheit, im konkreten jene für Drittstaatsangehörige, die als Arbeitskräfte für in der EU ansässige Firmen in Österreich tätig sind.

werden. Trotz vorangegangenen, längeren Sozialpartnerverhandlungen scheiterte die Regierungsvorlage jedoch auf parlamentarischer Ebene am Widerstand der ÖVP (Parlamentsdirektion, 1999, pp. 254-265). Etliche der in ihr enthaltenen Maßnahmen kehrten aber im Laufe der nächsten Jahre – und unter anderen Voraussetzungen – als Regierungsvorlagen und Gesetze zurück.

In der **XXI. GP** wurde im Zuge der Behandlung einer Vorlage zur Bekämpfung der Schleppereikriminalität (BGBl. I Nr. 34/2002) im Innenausschuss mittels AÄA der Aufenthaltstitel Erntehelfer geschaffen und diese, in der selben Ausschusssitzung mittels Ausschussantrag (BGBl. I Nr. 35/2002) von der Pensionsversicherung ausgenommen. Während der Aufenthalt von MOEL 8 BürgerInnen zwar nach 2004 keinen Bestimmungen nach dem FremdenG bzw. NAG mehr unterlag, der Aufenthaltstitel also keine Relevanz hatte, blieb die Bestimmung der Ausnahme von der PV auch für sie gültig. Ausländische ErntehelferInnen, die zu den Saisonierarbeitskräften zählen, sind seither billiger als inländische ErntehelferInnen. Mit dem KonjunkturbelebungsG (BGBl. I Nr. 68/2002) wurde die Kontrolle der illegalen Ausländerbeschäftigung schließlich von den Arbeitsinspektoraten zu der im BMF angesiedelten KIAB überführt. War im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz noch von 200 Personen die Rede, so waren hier nur noch 39 KollegInnen vorgesehen. Das KonjunkturbelebungsG wurde keiner Begutachtung unterzogen, sondern ist direkt als RV in den NR eingebracht worden. Die gerade erwähnte, wesentliche Änderung der Übertragung der Kontrollkompetenz kam darüber hinaus erst durch einen AÄA während der Behandlung im Wirtschaftsausschuss zustande. Eine 2002 erfolgte Novelle des FremdenG, des AsylG und des AuslBG (BGBl. I Nr. 126/2002) diente schließlich der Umsetzung des Regierungsprogrammes sowie des Ministerratsbeschlusses zur Integrationsvereinbarung. Mit dieser Novelle wurden Kriterien¹³⁵ sowie ein eigenes One-Stop-Shop Zulassungsverfahren für so genannte Schlüsselkräfte geschaffen, gleichzeitig wurde das Saisoniermodell – mit der Begründung, damit den Fachkräftemangel entschärfen zu können – auf alle Branchen mit Bedarf ausgedehnt, Pendler aus der (Niederlassungs-)Quotenpflicht ausgenommen¹³⁶ und der Bundesregierung eine Verordnungsermächtigung zum Abschluss von Regierungsübereinkommen für Schlüsselkräfte und Pendler eingeräumt. Alle Vorlagen der XXI. GP wurden im NR lediglich mit den Stimmen der Regierungsparteien angenommen. Im Fall der Schaffung des Aufenthaltstitels Erntehelfer oder der Ausweitung des Saisoniermodells scheint das wenig überraschend, da diese Maßnahmen den in Kapitel 6.2

¹³⁵ Waren „Schlüsselkräfte“ seit 1995 durch die BHZÜV (BGBl. Nr. 278/1995) eher allgemein als Ausländer, an deren Beschäftigung gesamtwirtschaftliche Interessen bestehen, definiert, so nennt §2 Abs 5 AuslBG nun folgende Kriterien: besondere, nachgefragte Ausbildung oder spezifische Kenntnisse und Fertigkeiten mit Berufserfahrung sowie ein Bruttoverdienst von 60 vH der HBG ergänzt um eine von 5 weiteren Voraussetzungen.

¹³⁶ „Durch die Aufhebung der Quotenpflicht für Pendler können Pendler aus den Nachbarstaaten in unbegrenzter Zahl in Österreich Beschäftigung finden. Die Regierung argumentiert mit der Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft dieser Länder und dass in dieser Zeit eine Freizügigkeit am Arbeitsmarkt vorbereitet werden sollte. Der große Widerspruch dabei ist, dass die Regierung selber auf langen Übergangsfristen für EU-Beitrittskandidaten bei der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit bestanden und eine siebenjährige Übergangsfrist ausverhandelt hat“ (Minderheitenstellungnahme 1244 d.B. XXI. GP, Parnigoni und SPÖ sowie Stoisits, p 10)

und 6.3 geschilderten Positionen von AK, ÖGB aber auch SPÖ und Grünen widersprechen, nicht jedoch im Fall der Schaffung der KIAB. Denn sie entspricht in der Grundintention der auch von AK, ÖGB, SPÖ wie auch WKÖ vertretenen Forderung nach stärkerem Schutz zur Verhinderung von illegaler Beschäftigung, Schutz vor Schwarzunternehmertum oder Dumpingkonkurrenz.

In der **XXII. GP** wurde nicht nur das EU-Erweiterungs-AnpassungsG beschlossen, mit dem Wachstums- und Standortgesetz (BGBl. Nr. I 133/2003) wurden bereits vor dem Beitritt der neuen Mitgliedsstaaten so genannte besondere Führungskräfte¹³⁷ sowie deren Ehegatten, Kinder und ihr Personal von der Quotenpflicht nach FrG und vom Geltungsbereich des AuslBG ausgenommen. Mit der mit dem Fremdenrechtspaket 2005 erfolgenden AuslBG-Novelle (BGBl. I Nr. 101/2005) wurde der Forderung der WKÖ nach Verhinderung von Scheinselbständigkeit teilweise Rechnung getragen, eine Tätigkeit in einem arbeitnehmerähnlichen Verhältnis ist ohne Bestätigung nun auch dann illegal, wenn ein Gewerbeschein vorliegt. Zudem wurden die seit 2003 in der AusländerbeschäftigungsVO geregelten Ausnahmen für wissenschaftliche Tätigkeit in Forschung und Lehre ins AuslBG überführt. Das auf einem Ministerratsbericht über den am 1. Mai 2005 stattgefundenen „Reformdialog für Wachstum und Beschäftigung“ und der so genannten „Initiative Unternehmen Arbeitsplatz“ basierenden Wachstums- und Beschäftigungsgesetz (BGBl. Nr. I 103/2005) führte nicht nur zu einer Verdopplung der Höchststrafen für illegale Ausländerbeschäftigung in AuslBG¹³⁸ und AVRAG, gleichzeitig wurden neben der KIAB die Finanzbehörden in die Kontrolle eingebunden. Ebenfalls der Kontrolle und Verhinderung der illegalen Beschäftigung ausländischer ArbeitnehmerInnen dient die Novelle des BUAG; des AÜG; des AuslBG et al. (BGBl. I Nr. 104/2005). Im Zuge der Umsetzung der EntsenderL wurde hier eine Informationspflicht auch gegenüber der Bauarbeiterurlaubs- und Abfertigungskassa verankert. Mit dem Betrugsbekämpfungsgesetz 2006 (BGBl. I Nr. 99/2006) kommt es schließlich zu einer Neuorganisation der KIAB, sie wird nun in die Finanzämter eingegliedert. Während die zuletzt beschriebenen drei Novellen, die Kontrollmaßnahmen und Verschärfungen in Bezug auf die Einhaltung des Arbeits- und Sozialrechtes zum Inhalt haben, mit den Stimmen aller damals im Parlament vertretenen Parteien angenommen wurden, wurden die zuvor genannten Novellen lediglich mit den Stimmen der Schwarz-Blauen Koalition beschlossen.

In der **XXIII. GP** erfolgte lediglich eine AuslBG-Novelle (BGBl. I Nr. 78/2007). Sie diente der Umsetzung des Regierungsprogramms sowie eines EuGH-Urteils zur Entsendung von Arbeitskräften. Mit ihr

¹³⁷ Besondere Führungskräfte müssen mindestens 120vH der Höchstbeitragsgrundlage im ASVG (HBG) verdienen und sind Vorstände oder Geschäftsführer in international tätigen Unternehmen oder international anerkannte Forscher.

¹³⁸ Die Strafe für die erstmalige, illegale Beschäftigung von bis zu 3 ausländischen ArbeitnehmerInnen beträgt nun 1.000-10.000 €, für die mehrmalige Beschäftigung 2.000-20.000 € (früher: 1.000-5.000€ bzw. 2.000-10.000€). Werden mehr als 3 ausl. ArbeitnehmerInnen beschäftigt so liegt der Strafraum nun bei 2.000-20.000€ bzw. bei mehrmaligen Verstößen bei 4.000-50.000 € (früher 4.000-25.000€).

wurde festgelegt, dass Saisoniers in der Land- und Forstwirtschaft, die in den letzten drei Jahren als Saisoniers tätig waren, künftig für bis zu neun Monate – statt wie bisher für sechs – zugelassen werden können. Diese Forderung entstammt – wie bereits in Kapitel 6.3. gezeigt werden konnte - ursprünglich dem Maßnahmenpapier der Sozialpartner. Zudem wurde – wie bereits von BK Gusenbauer in der Regierungserklärung angekündigt – die schon seit 2003 bestehende Ausnahmeregelung für Wissenschaftler und Forscher auf alle wissenschaftlichen Tätigkeiten unabhängig davon, ob diese in Wissenschaft und Lehre, der Kunst, in öffentlichen und privaten Einrichtungen oder Unternehmen ausgeübt werden, erweitert. Die Novelle wurde mit den Stimmen der Regierungskoalition gegen die Stimmen der Grünen, der FPÖ sowie des BZÖ angenommen.

In der **XXIV. GP** erfolgten bisher 4 Novellen des AuslBG, von denen jedoch drei keine Relevanz für den Untersuchungsgegenstand haben. Lediglich die 2011 erfolgte Novelle zum AuslBG (BGBl. I Nr. 25/2011) ist durch die Einführung eines kriteriengeleiteten Zuwanderungssystems am Arbeitsmarkt, der Erleichterung von Beschäftigungsmöglichkeiten für ausländische Studierende und der gleichzeitiger Aufhebung der die StaatsbürgerInnen der MOEL 8 betreffenden Bestimmungen des §32a AuslBG erwähnenswert. Arbeitskräfte aus den MOEL 8 sind mit In-Kraft-Treten der Novelle am 1. Mai 2011 mit Ende der siebenjährigen Übergangsfrist nun allen anderen EU/EWR-BürgerInnen gleichgestellt. Mit der Novelle wurde darüber hinaus das bis dahin geltenden Inländerprimat¹³⁹ aufgehoben. Mit dem ebenfalls am 1. Mai in Kraft tretenden Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (RV 1076; BGBl. I Nr. 24/2011) ist es schließlich gelungen, eine immer wieder von den ArbeitnehmervertreterInnen wie der SPÖ aber auch teilweise den Grünen geforderte gesetzliche Lösung zur Kontrolle und Sanktionierung von Unterentlohnung zu schaffen.

7.1.3 Verordnungen

Bei den Verordnungen im Zusammenhang mit der Beschäftigung von ausländischen ArbeitnehmerInnen – und somit auch von ArbeitnehmerInnen aus den MOEL 8 - ist zwischen nur anlassbezogen zu ändernden (z.B. Ausländerbeschäftigungsverordnung) und jährlich neu zu erlassenden Verordnungen zu unterscheiden. Zu den jährlich zu erlassenden Verordnungen zählen:

- Bundeshöchstzahl
- Landeshöchstzahlen
- Saisonnierkontingente¹⁴⁰
 - Befristete Beschäftigung von AusländerInnen im Sommertourismus

¹³⁹ Die §§ 8 Abs. 2 und 9 Abs. 3 AuslBG, die festlegten, dass die Erteilung erstmalige Beschäftigungsbewilligung für ausländische Arbeitskräfte nur unter der Auflage möglich ist, dass diese im Falle von Kurzarbeit oder Personalabbau vor inländischen Arbeitskräften gekündigt werden, wurden gestrichen.

¹⁴⁰ Bis zur oben bereits behandelten FrG-Novelle und AsylG-Novelle 2002 (BGBl. I Nr. 126/2002) waren die Saisonnierkontingente in §9 des FrG verankert, seither finden sich die Bestimmungen in §5 des AuslBG.

- o Befristete Beschäftigung von AusländerInnen in der Land- und Forstwirtschaft
- o Befristete Beschäftigung von AusländerInnen im Wintertourismus
- o Kurzfristige Beschäftigung von ausländischen ErntehelferInnen in der Landwirtschaft

Während die Bundeshöchstzahl durch § 12a des AuslBG als fixer Prozentsatz des Arbeitskräftepotentials festgelegt ist und daher kaum zur Debatte steht, bieten die Saisonnierkontingente – wie auch anhand der Positionen in Kapitel 6 gezeigt werden konnte – immer wieder Anlass zur Kontroverse sowohl zwischen Regierung und Oppositionsparteien als auch zwischen den einzelnen Interessenverbänden. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Saisonnierkontingente in Zeiten der Regierungsbeteiligung der SPÖ niedriger sind als zur Zeit der Schwarz-Blauen Regierung¹⁴¹. Die Festlegung der Kontingente durch den/die Bundesministerin beruht jedoch nicht allein auf seiner/ihrer Entscheidung sondern nimmt seit 2002¹⁴² auf Vorschläge der Länder nach Anhörung der Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerorganisationen Bedacht. Der gewichtete Jahresdurchschnitt¹⁴³ darf zudem nicht über der in der Niederlassungsverordnung festgelegten Höchstzahl an Saisonarbeitskräften liegen.

Änderungen erfuhr im Untersuchungszeitraum auch die aus dem Jahr 1995 stammende Bundeshöchstzahlüberziehungsverordnung BHZÜV (BGBl. II Nr. 278/1995). Von den 4 im Untersuchungszeitraum erlassenen Änderungen sind jedoch lediglich 2 für den Untersuchungsgegenstand relevant. Mit BGBl. II Nr. 249/2003 wurden einerseits Anpassungen an die Fremdenrechtsnovelle 2002 vorgenommen und andererseits festgelegt, dass Schlüsselkräfte sowie Grenzgängern und Pendlern aus den Nachbarstaaten in Gesundheits- und Wohlfahrtsberufen, die mehr als 40vH der HBG verdienen, auch nach Überschreitung der Bundeshöchstzahl zugelassen werden können. Mit BGBl. II Nr. 352/2004 wurde diese Ausnahme von der Nachbarstaaten auf alle Bürger der MOEL 8 in Gesundheits- und Krankenpflegeberufen ausgeweitet.

Neu eingeführt wurde die Verordnung zur Überziehung der Bundeshöchstzahl für die befristete Beschäftigung von ausländischen Fachkräften, die so genannte Fachkräfte-BHZÜV 2007. Ihrem Erlass ging eine intensiv geführte Diskussion zwischen den Sozialpartnern, aber auch zwischen Sozialpartnern und Regierung über den so genannten Fachkräftemangel voraus. Die Verordnung wurde zunächst mit BGBl. II Nr. 99/2007 bis 31.12.2007 befristet festgelegt und ermächtigte das AMS dazu, maximal 800 Dreher, Fräser und Schweißer für längstens 50 Wochen trotz überschrittener Landeshöchstzahl zuzulassen. Gleichzeitig wurde das AMS dazu verpflichtet bis Juli eine Fachkräfteerhebung durchzuführen. Mit BGBl. II Nr 350/2007 wurden die Sozialpartnervorschläge „Arbeitsmarkt – Zu-

¹⁴¹ So betrug das Tourismuskontingent 1998 noch 3.135 Personen. Im Jahr 2000 wurde es bereits auf 9.845 erhöht und erreichte 2002 den Höchststand von 16.065 (BMASK, 2011)

¹⁴² Bis 2002 bestand einzig ein Anhörungsrecht der Länder.

¹⁴³ Der Gewichtungsfaktor konnte dabei frei gewählt werden. Mit der AuslBG-Novelle 2011 (BGBl I Nr. 25/2011) wurde die bisher im §5 verankerte Gewichtung beim Jahresdurchschnitt aus Transparenzgründen schließlich abgeschafft.

kunft 2010“ sowie das Maßnahmenpaket der Bundesregierung umgesetzt und 50 so genannte Mangelberufe festgelegt. Mit BGBl. II Nr. 224/2008 wurden diese um weitere 15 Mangelberufe ergänzt, seit BGBl. II Nr. 395/2008 umfasst die Liste nun 67 Mangelberufe, für die zwar weiterhin die Bestimmungen des AuslBG wie etwa die Arbeitsmarktprüfung Gültigkeit haben, jedoch die Bundeshöchstzahl überschritten werden darf.

Zuletzt sollen noch die Änderungen der AuslBVO Erwähnung finden. Mit BGBl. II Nr. 124/2001 wurden AusländerInnen zwischen 18 und 28 Jahren für eine sechsmonatige Tätigkeit als Au-Pairs vom Geltungsbereich des AuslBG ausgenommen. 2003 wurden mit einer Änderung der AuslBVO (BGBl. II Nr. 469/2003) Personen, die in wissenschaftlicher Tätigkeit in Forschung und Lehre sowie in der Verbreitung der Kunst tätig sind, vom Geltungsbereich des AuslBG ausgenommen¹⁴⁴. Mit BGBl. II Nr. 54/2006 wurde eine Änderung der Au-Pair Regelung in der AuslBVO – eine Ausweitung der Tätigkeit auf bis zu 12 Monate – vorgenommen. Wesentlichste Änderung ist jedoch die im Jahr 2006 erfolgte Novelle der AuslBVO (BGBl. II Nr. 405/2006):

„Mit (ihr) wurde im September 2006 ein erster wichtiger Schritt zur Entkriminalisierung des Einsatzes von Pflegekräften aus den neuen EU-Nachbarländern gesetzt und damit ein wesentlicher Beitrag zur Lösung der Pflegeproblematik geleistet. Pflegekräfte aus den neuen EU-Mitgliedstaaten, die Personen mit Pflegegeldbezug ab der Stufe drei im Rahmen eines vollversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses betreuen, können diese spezielle Tätigkeit bewilligungsfrei ausüben“ (BMWA, 2007, p. 32).

Im Jahr 2007 wurden schließlich noch als Werbemittelverteiler und ZeitungszustellerInnen beschäftigte ArbeitnehmerInnen aus den MOEL 8 vom Geltungsbereich des AuslBG (BGBl. II Nr. 198/2007) ausgenommen, jedoch nur sofern ihre Beschäftigungsverhältnisse der Vollversicherung nach ASVG unterliegen.

7.1.4 Verwaltungsprogramme

Zuletzt, aber dennoch nicht unwichtig, sind noch die so genannten Verwaltungsprogramme zu nennen. Sie richten sich oftmals an jenen Institutionen und Akteure, denen die Implementation von Maßnahmen obliegt.

Zu ihnen zählen etwa die Zielvorgaben des/der jeweiligen MinisterIn an das AMS oder auch ressortinterne Papiere zum Umgang mit und zur Bewältigung der EU-Erweiterung. Da ressortinterne Pläne und Vorhaben jedoch oft nicht über die bloße Idee hinaus kommen oder lediglich zur internen Information dienen und in ihrer ursprünglichen Form auch nicht öffentlich werden, soll mit ihrer Erwähnung hier lediglich dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sie – obwohl sie nicht „sichtbar“ sind – dennoch existent sind. Die Zielvorgaben an das AMS jedoch sind aufzufinden. Sie sind „im

¹⁴⁴ Wie bereits im vorherigen Unterkapitel erwähnt wurde diese Ausnahme 2005 von der AuslBVO ins AuslBG überführt.

Einvernehmen mit beiden Sozialpartnern“ zu entwickeln, ihre Gültigkeit umfasst mehrere Jahre (BMASK, 2010). Erstmals wurden die Zielvorgaben 1995 erlassen. Aus den Zielvorgaben leitet das AMS seinen Arbeitsplan in Form der arbeitsmarktpolitischen Jahresziele ab. Arbeitskräfte aus den MOEL 8 fanden 1995 zwar keine explizite Erwähnung, es galt aber, die „Integration von ausländischen Arbeitskräften durch eine abgestimmte Arbeitsmarkt- und Ausländerbeschäftigungspolitik“ zu gewährleisten. 2001 wie 2006 fehlt eine Erwähnung ausländischer Arbeitskräfte in den Zielvorgaben. Erst in den von BM Hundstorfer 2010 erlassenen Zielvorgaben sind sie, als MigrantInnen wieder Gegenstand dieser geworden.

Erwähnenswert ist zuletzt noch der Seitens des Ressorts an das AMS, die KIAB, das BMI und alle Mitglieder des Ausländerausschusses ergangene Durchführungserlass¹⁴⁵ zum EU-Erweiterungsanpassungsgesetz. In ihm wird detaillierter als in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage dargelegt, wie die einzelnen geänderten Bestimmungen des AuslBG für neue EU-BürgerInnen (wie auch für alle anderen AusländerInnen) auszulegen sind. So wird etwa die Auslegung der Gemeinschaftspräferenz dadurch genauer erläutert, dass zur Besetzung einer offenen Stelle immer erst im Inland Arbeit Suchende heranzuziehen seien und erst dann neue EU-BürgerInnen Vorrang vor Drittstaatsangehörigen genießen. Umgekehrt wird klargestellt, dass bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen, neuen EU-BürgerInnen bis zur Erreichung der BHZ einhellig eine Beschäftigungsbewilligung für jedwede Beschäftigung erteilt werden kann (BMW, 2004, p. 2; 8).

7.2 Das EU-Erweiterungsanpassungsgesetz

Da eine Behandlung des Zustandekommens aller genannten Maßnahmen den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, soll der Entstehungsprozess am Beispiel des EU-Erweiterungsgesetzes exemplarisch dargestellt werden.

Die Bundesregierung hat im Zuge der EU-Erweiterung eine Anpassung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes und des Arbeitslosenversicherungsgesetz vorgenommen, die unter dem Titel EU-Erweiterungsanpassungsgesetz am 27.04.2004 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wurde. Dieser Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt ging jedoch ein längerer Prozess¹⁴⁶ voran.

¹⁴⁵ „Ein Erlass ist eine interne Verwaltungsvorschrift, die von einer übergeordneten an eine nachgeordnete Behörde oder Bedienstete ergeht und deren Organisation und Handeln näher bestimmt. Die nachgeordnete Behörde ist an die Regelungen der Erlasse gebunden, sofern diese nicht in Widerspruch zu den Gesetzen stehen“. www.help.gv.at

¹⁴⁶ Leider war es mir nicht mehr möglich, nachzuvollziehen wie sich die ressortinternen Vorbereitungsarbeiten zur Regierungsvorlage gestaltet haben und ob es im Zuge der Erstellung des Ministerialentwurfs bereits zu einer Einbindung der Sozialpartner kam.

Im schließlich am 19. Januar 2004 gestarteten Begutachtungsverfahren haben dreiundzwanzig Organisationen (Akteure) Stellungnahmen abgegeben.¹⁴⁷ Insgesamt wurden jedoch etwa 100 Stellen – einzelne Sektionen der Bundesministerien, die Büros der MinisterInnen sowie jene der StaatssekretärInnen – angeschrieben. Sowohl an den AdressatInnen des Begutachtungsentwurfes als auch an den tatsächlich eingegangenen Stellungnahmen kann das föderale Prinzip Österreichs wie auch der Einfluss der großen Interessensorganisationen nachvollzogen werden. Auch die sich oftmals überschneidenden Kompetenzbereich können aus der Tatsache, dass neben dem, den Entwurf erstellenden BMWA weitere vier Ministerien inhaltliche Stellungnahmen abgegeben haben, erahnt werden.

Bereits am 24.2.2004 wurde der Gesetzesentwurf als Ministerratsvortrag des BMWA in den 41. Ministerrat eingebracht und durch die Regierungsmitglieder von ÖVP und FPÖ beschlossen. Am 26.02.2004 wurde das EU-Erweiterungsanpassungsgesetz als Regierungsvorlage in den Nationalrat eingebracht. Die kurze Begutachtungsfrist von knapp 4 Wochen, wirft nun die Frage auf, in wie weit bei einem Ende der Begutachtungsfrist bereits am 16. Februar und bei Stellungnahmen, die schriftlich teilweise erst nach diesem Datum eingetroffen sind, es dem BMWA überhaupt möglich war, auf im offiziellen Begutachtungsprozess schriftlich geäußerte Bedenken der anderen Akteure im Ministerialentwurf einzugehen. Bei den zwischen Begutachtungs-/Ministerialentwurf und der als Beilage zum Stenographischen Protokoll vorliegender Regierungsvorlage erfolgten Änderungen handelt es sich bis auf zwei Ergänzungen (die Bevorzugung von im Inland arbeitslos gemeldeten AusländerInnen sowie die Gültigkeitsdauer der Berechtigung zur Arbeitsaufnahme) um legistische Klarstellungen, nicht jedoch um tatsächliche inhaltliche Änderungen. Im parlamentarischen Prozess, der zwei Tage nach dem Beschluss im Ministerrat mit der Zuweisung der Regierungsvorlage an den Ausschuss für Arbeit und Soziales begann, wurden gar keine Änderungen mehr vorgenommen. Die Regierungsvorlage wurde im am 16.03.2004 tagenden Ausschuss für Arbeit und Soziales, trotz Einwänden von Abgeordneten der SPÖ und der Grünen mit Stimmenmehrheit der Regierungsparteien unverändert beschlossen (Bericht (gem. § 42 (1) GOG-NR) Ausschuss für Arbeit und Soziales 437 d.B. (XXII. GP)). In der am 24.03.2004 stattfindenden parlamentarischen Debatte waren insgesamt 19 RednerInnen zu Wort gemeldet. Der inhaltlich für die Vorlage zuständige BM Martin Bartenstein blieb der parlamentarischen Debatte fern und wurde offiziell durch den, jedoch erst spät eintreffenden BM für Inneres

¹⁴⁷ Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich; Amt der Niederösterreichischen Landesregierung; Präsidentenkonferenz der LWK Ö; Rechnungshof; Bundeskanzleramt – Verfassungsdienst; Wirtschaftskammer Österreich, Fachverband für Unternehmensberatung und Informationstechnologie; Industriellenvereinigung; Amt der Tiroler Landesregierung; BM f. Inneres; BM f. Gesundheit und Frauen (2 Stellungnahmen); Amt der Salzburger Landesregierung; BM f. soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz; BM f. Finanzen; Österreichischer Städtebund; Amt der Burgenländischen Landesregierung; Österreichische Notariatskammer; Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen; Amt der Vorarlberger Landesregierung; Österreichische Ärztekammer; Österreichischer Rechtsanwaltskammertag; Amt der Wiener Landesregierung; Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte; Institut für Ehe und Familie (http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/ME/ME_00128/pmh.shtml, zuletzt abgerufen am 31.07.2009).

Ernst Strasser vertreten. Aus diesem Grund stammt die Wortmeldung von Seiten der Regierungsbank vom damaligen Minister für soziale Sicherheit und Generationen Mag. Herbert Haupt. Dieser warf der in Opposition befindlichen SPÖ vor, in ihrer Zeit in der Regierung weder auf nationaler noch internationalen Ebene Maßnahmen ergriffen zu haben, um auf die EU-Erweiterung vorzubereiten.

Im Zuge der Debatte wurde ein Abänderungsantrag der SPÖ-Fraktion¹⁴⁸ sowie 2 Entschließungsanträge¹⁴⁹ von SPÖ und Grünen eingebracht, die jedoch nicht die erforderliche parlamentarische Mehrheit fanden. Abänderungsantrag, selbständiger Entschließungsantrag und auch die Argumentationslinie der SPÖ konzentrierten sich auf die Frage der Aushöhlung der Übergangsfristen am Arbeitsmarkt durch die Saisonnierregelungen. So begründet die NR-Abg. Heidrun Silhavy die Nicht-Zustimmung damit, *„dass wir [die SPÖ d.V.] zwar ordnungspolitische Maßnahmen im Sinne eines Übergangsarrangements grundsätzlich begrüßen, dass aber die Regierungsvorlage, über die wir heute abstimmen werden, mehr als nur einen Schönheitsfehler hat“* (Parlamentsdirektion, 2004a, p. 59). Bezug genommen wird weiters auf die Positionen von Arbeiterkammer und Österreichischem Gewerkschaftsbund zum Thema EU-Erweiterung und den damit verbundenen Risiken, was angesichts der Seitens der SPÖ zu Wort gemeldeten Abgeordneten¹⁵⁰ keine Überraschung darstellt, da von 9 zu Wort gemeldeten immerhin 7 zum damaligen Zeitpunkt FunktionärInnen und/oder Angestellte der Gewerkschaft sind. So betont Walter Schopf: *„Die Gewerkschaften gemeinsam mit der Arbeiterkammer waren und sind es, die vor den Gefahren einer zu raschen Öffnung unseres Arbeitsmarkts gewarnt haben. Und sie haben sich bei den Übergangsfristen auch durchgesetzt. Ich denke, es ist gut so, dass sich die Gewerkschaften hier durchgesetzt haben“* (Parlamentsdirektion, 2004a, p. 82).

Die Einführung der Übergangsfristen scheint in den Reihen der SPÖ durchaus als ein brauchbares Instrument gesehen zu werden. Lediglich in der Frage der Saisonnierregelungen und bilateralen Beschäftigungsabkommen verlangt die SPÖ weiter reichende Schutzmaßnahmen. Während der Staat

¹⁴⁸ Abänderungsantrag der Abgeordneten Heidrun Silhavy, Kolleginnen und Kollegen zu der Regierungsvorlage (414 d.B.): Bundesgesetz, mit dem das Ausländerbeschäftigungsgesetz und das Arbeitslosenversicherungsgesetz geändert werden (EU-Erweiterungs-Anpassungsgesetz) (gem. § 53 (3) GOG-NR) in der 55. Sitzung des Nationalrates AA-71 (XXII. GP)

¹⁴⁹ Unselbständiger Entschließungsantrag der Abgeordneten Mag. Ulrike Lunacek, Kolleginnen und Kollegen betreffend Ratifizierung zweier Abkommen zwischen Österreich und der Tschechischen Republik ("Praktikantenabkommen" 756 d.B./XXI. GP und "Grenzgängerabkommen" (gem. § 55 (1) GOG) in der 55. Sitzung des Nationalrates 144/UEA (XXII. GP).

Unselbständiger Entschließungsantrag der Abgeordneten Heidrun Silhavy, Kolleginnen und Kollegen betreffend Abschluss neuer Praktikanten-, Grenzgänger- oder Beschäftigungsabkommen nur bei nachhaltiger Besserung des Arbeitsmarktes unter besonderer Berücksichtigung des bestehenden Abkommens mit Ungarn (gem. § 55 (1) GOG-NR) in der 55. Sitzung des Nationalrates 145/UEA (XXII. GP).

¹⁵⁰ Zu Wort gemeldet: Heidrun Silhavy, Landesfrauensekretärin des ÖGB Steiermark; Franz Riepl, Zentralsekretär der Gewerkschaft Metall-Textil; Renate Csörgits, ÖGB Bundesfrauenvorsitzende und ÖGB Vizepräsidentin; Walter Schopf, Landessekretär der Gewerkschaft Metall-Textil in Oberösterreich; Gabriele Heinisch-Hosek; Erwin Spindelberger, Regionalgeschäftsführer der GPA Steiermark; Ulrike Königsberger-Ludwig; Rudolf Nürnberger, Bundesvorsitzender der Gewerkschaft Metall-Textil und ÖGB Vizepräsident.

mit regulativen Maßnahmen weiteren Zuzug und Beschäftigungsaufnahme verhindern soll, sollen jenen, die sich bereits im Land befinden, umfassende Ansprüche – vor allem im Bereich der Arbeitslosenversicherung¹⁵¹ – gewährt werden.

Die Grüne Position zum EU-Erweiterungsanpassungsgesetz wurde von den NR-Abg. Karl Öllinger und Mag. Terezija Stoisits vertreten. Sie kritisieren am Entwurf, dass es eine Scheinlösung sei und ohne Maßnahmen wie etwa einen gesetzlich festgelegten Mindestlohn lediglich die legalen Arbeitssuchenden reduziere, nicht jedoch jene, die Schwarzarbeit leisten: *„Unser gemeinsames Interesse sollte doch in der Aufgabe liegen: Wie kann es uns gelingen, und zwar im Interesse eines geordneten Arbeitsmarktes, den Schwarzarbeitsmarkt so „auszutrocknen“, dass wir tatsächlich gleiche Rechte für InländerInnen und AusländerInnen herstellen können“* (Parlamentsdirektion, 2004a, p. 68). Weitere Maßnahmen, die Abg. Öllinger nennt, umfassen die Verbandsklage und eine Legalisierungsklausel in der Arbeitslosenversicherung.

Die FPÖ¹⁵² ist mit den im Entwurf enthaltenen Maßnahmen zufrieden, da sie ihrer Meinung nach die Zuwanderung zum Arbeitsmarkt verhindern und legt sich gleich auf eine Ausschöpfung der Fristen fest: *„Wie die Entwicklung in diesen Staaten ist, werden wir diese sieben Jahre unbedingt brauchen. Diese sieben Jahre werden ausgenützt werden müssen, weil es nicht anders gehen wird“* (Parlamentsdirektion, 2004a, p. 68). *„Wir setzen die richtigen Maßnahmen zum Schutz der österreichischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Sicherheit in Österreich“* (Parlamentsdirektion, 2004a, p. 89). Im Gegensatz zu den RednerInnen der anderen Fraktionen verknüpfen die FPÖ Abgeordneten den Entwurf kaum mit dem Arbeitsmarkt, sondern mit dem Migrations- und Sicherheitsthema.

Die Abgeordneten der ÖVP¹⁵³ stehen hinter der Regierungsvorlage und gehen größtenteils davon aus, dass für einen geordneten Übergang nicht die vollen 7 Jahre ausgeschöpft werden müssen. NR-Abg. Werner Fasslabend geht auf die Aufnahmefähigkeit des österreichischen Arbeitsmarktes und das Lohngefälle ein, während Abg. Reinhold Mitterlehner, der damalige Generalsekretär-Stellvertreter der Wirtschaftskammer, davon spricht, dass *„man meines Erachtens nicht eine unbestimmte Übergangsfrist [braucht], sondern da hätten zwei Jahre ausgereicht, dann schauen wir uns in der Praxis an, was tatsächlich passiert, und dann wird qualitativ fortgesetzt“* (Parlamentsdirektion, 2004a, p.

¹⁵¹ Damit wird auf die ebenfalls im EU-Erweiterungs-AnpassungsG enthaltene Änderung des AIVG Bezug genommen durch die Saisoniers, da sie dem Arbeitsmarkt nach Beendigung ihrer Tätigkeit nicht zur Verfügung stünden, keinen Arbeitslosenanspruch erwerben können.

¹⁵² Zu Wort gemeldet: Sigisbert Dolinschek, Vorsitzender der freiheitlichen Arbeitnehmer Kärnten; Dipl.-Ing.-Uwe Scheuch, Vizepräsident der Kammer für Land- und Forstwirtschaft in Kärnten; Barbara Rosenkranz; Maximilian Walch, Vorsitzender der freiheitlichen Arbeitnehmer Oberösterreich.

¹⁵³ Zu Wort gemeldet: Dr. Werner Fasslabend, ehem. ÖABB-Bundesobmann; Dr. Reinhold Mitterlehner, Generalsekretär der WKÖ; Notburga Schieffermair, Landwirtin; Karl Donabauer, Obmann der Sozialversicherungsanstalt der Bauern; Mag. Walter Tancsits.

73) . Er nennt außerdem das Arbeitsvertragsrechtsanpassungsgesetz (AVRAG) als eine bereits beschlossene begleitende Maßnahme. Nicht nur Abg. Mitterlehner, der die Positionen von IV und WKÖ widergibt, betreibt in den Reihen der ÖVP Abgeordneten Klientelpolitik, auch Abg. Schiefermair, eine Landwirtin, betont in ihrer Wortmeldung die Notwendigkeit ausländischer Saisonniers für die österreichische Ernte.

Nach Ende der Debatte wird die Regierungsvorlage mit den Stimmen der Koalition in 2. und 3. Lesung angenommen und dem Bundesrat zugewiesen. Im Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit des Bundesrates kommt es, wie auch zuvor im Nationalratsausschuss, ebenfalls zu keinen Änderungen an der Vorlage und nach mehrheitlichem Beschluss des Bundesrates tritt das Gesetz schließlich rechtzeitig zum Beitrittsdatum (am 1. Mai 2004) in Kraft (Parlamentsdirektion, 2004b).

In der Debatte rund um das EU-Erweiterungsanpassungsgesetz sind die bereits aus den Positionspapieren, dem Regierungsprogramm und anderen Medien bekannten Positionen der einzelnen Akteure zur grundsätzlichen Frage der Übergangsfristen klar ersichtlich. Hier wiederholt sich im Kleinen, was sonst im Großen diskutiert, postuliert und gefordert wird.

Während die SPÖ-Abgeordneten Arbeiterkammer und Gewerkschaftspositionen und damit ein unbedingtes Eintreten für die siebenjährigen Übergangsfristen vertreten, und trotz kritischer Betrachtung von ausländischer Beschäftigung doch zumindest eine ausreichende soziale Absicherung in Form der Arbeitslosenversicherung für diese fordern, sehen die ÖVP Abgeordneten die Frage der Notwendigkeit der Ausschöpfung der Übergangsfristen und der Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt weniger kritisch. Sie fordern sogar teilweise – in Anlehnung an IV und später auch WKÖ Position – ein Nichtausschöpfen der gesamten Periode. Die FPÖ fokussiert ihre Kritik hingegen weniger auf den sachlichen Inhalt des Gesetzes sondern auf die Frage der AusländerInnen an und für sich. Die Grünen hingegen halten die Übergangsfristen als Verbotspolitik in dieser Form für wirkungslos und treten – wie auch in ihren Positionspapieren – für ein Recht auf ordentlich bezahlte Arbeit unabhängig von der StaatsbürgerInnenenschaft ein.

8 Implementation

Im Rahmen der Implementation gilt es – im Sinne des im ersten Kapitel vorgestellten Modell des Policy Cycles – festzustellen, ob und wenn ja welche Ergebnisse die gesetzten Maßnahmen zeigen. Welche – eventuell unbeabsichtigten – Auswirkungen sich ergeben haben. Denn Politiken müssen umgesetzt, also implementiert werden, um Wirksamkeit zu erlangen. Selbst symbolische Politiken verlangen, um erfolgreich zu sein, der Wahrnehmung durch die jeweiligen AdressatInnen. Aber auch das ausgefeilteste Gesetz kann – ohne Ausführungsbestimmungen und zuständige Behörde – wertlos sein. Es gilt ist bei der Implementation zwischen output, outcome und impact zu unterscheiden. Der reine output, also die gesetzten Maßnahmen wurde bereits in Kapitel 7 beschrieben.

Für die Bestimmung des impacts, also ob eine Maßnahme auch das gewünschte Ziel erreicht, ist wesentlich, ob und in welcher Weise die zur Ausführung der Maßnahme vorgesehenen Organe bzw. Akteure sich mit der nun getroffenen Maßnahme identifizieren. Denn Akteure, die sich in den Entstehungsprozess nicht ausreichend eingebunden fühlten, nun aber für die Umsetzung von Maßnahmen zuständig sind, stellen ein beträchtliches Hindernis in der Umsetzung dar. Sie können die Umsetzung von Maßnahmen verzögern und dadurch die gewünschte Wirkung vereiteln. Der impact mancher Maßnahmen kann auch Widerspruch aus der Bevölkerung sein. Andere Maßnahmen wiederum haben als outcome, dass sie sich in der Praxis als untauglich erweisen und erfordern somit einen Reformulierungsprozess. Auch Veränderungen von sozio-ökonomischen Gegebenheiten können die Implementation erschweren und ebenfalls eine Anpassung an die nun veränderten Zustände möglich oder gar notwendig machen.

Wie stellte sich nun die Wirkung, also der outcome, der im vorherigen Kapitel genannten Maßnahmen rund um die Übergangsfristen am Arbeitsmarkt dar? Weder den auf Europäischer Ebene vereinbarten Übergangsfristen, noch den nationalen Maßnahmen in Form von Ausländerbeschäftigungsno-vellen et al. ist es gelungen, einen Zuzug von Arbeitskräften aus den neuen EU-Staaten gänzlich zu verhindern. Die Zahl der ArbeitnehmerInnen aus den MOEL 8 ist seit Beitritt dieser Staaten – trotz Übergangsregime – kontinuierlich angestiegen. Auch die Europäische Kommission nennt in ihren Evaluationsberichten sowohl 2006 (Europäische Kommission, 2006, p. 12) als auch 2008 Österreich als jenes Land, das trotz Anwendung von Übergangsregelungen einen beträchtlichen Anstieg an Beschäftigten aus den MOEL 8 verzeichnen kann.

Auch Österreich und Luxemburg weisen einen signifikanten Anteil von Neuankömmlingen aus der EU-10 auf, wenn er auch wesentlich kleiner ist als im Vereinigten Königreich und in Irland. In allen anderen Mitgliedstaaten ist der Anteil neuer Zuwanderer aus der EU-10 sehr gering, selbst in Schweden, das die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nie beschränkt

hat, und in den Mitgliedstaaten, die ihre Arbeitsmärkte 2006 geöffnet haben (Europäische Kommission, 2008, p. 8).

Der seit der Arbeitsmarktöffnung eingetretene Liberalisierungseffekt – also der Zuwachs an Beschäftigten aus den EU-8 – beträgt mit Juli 2011 in etwa 16.000 Personen. Nicht erfasst werden kann die Zahl jener Arbeitskräfte, die unter Umgehung der Bestimmungen bereits vor dem 1. Mai 2011 eine Beschäftigung in Österreich aufgenommen und diese uU erst nach der Arbeitsmarktöffnung legalisiert haben.

Maßgeblich in der Implementation der Bestimmungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes und ist das AMS und mit ihm die dort vertretenen Sozialpartner. Durch die auch im Durchführungserlass zum EU-Erweiterungs-AnpassungsG geschilderte Möglichkeit, bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen per einstimmigen Beschluss des Regionalbeirates Beschäftigungsbewilligungen zu erteilen, wird Ausländerbeschäftigungspolitik de facto auf regionaler Ebene gestaltet und so etwaige Versuche oder Beteuerungen der Regierung die Beschäftigung von AusländerInnen aus den MOEL 8¹⁵⁴ einzuschränken, unterlaufen.

Auch die erwähnten Saisonierquoten finden unter Beteiligung der Sozialpartner und des AMS statt. Bereits der Verkündung gehen Verhandlungen auf regionaler Ebene der Sozialpartner voraus. Die Durchführung – im Sinne der Erteilung von Bewilligungen, Sicherungsbescheinigungen o.ä. – obliegt wiederum dem tripolitisch besetzten AMS. Die Saisonierzahlen unterlagen im Untersuchungszeitraum gewissen Schwankungen. Zu unterscheiden ist hier die Höhe der Kontingente und die Zahl der aufgrund der Kontingentplätze erteilten Beschäftigungsbewilligungen. Während ein Kontingentplatz für die volle Dauer der Gültigkeit der VO nur einmal zählt, können auf diesem Kontingentplatz mehrere, nacheinander erteilte Beschäftigungsbewilligungen gezählt werden. Waren bereits die reinen Kontingente in der Zeit der Schwarz-Blauen Regierung von vornherein etwas höher, so haben rot-schwarze Regierungen eher niedrigere Kontingente, die bei tatsächlich vorhandenem – und nicht über das AMS abdeckbaren – Arbeitskräftebedarf noch nachträglich erweitert werden können. Die Saisonbeschäftigung macht im gesamten Untersuchungszeitraum den größten Teil der Beschäftigungsbewilligungen für Arbeitskräfte aus den MOEL 8 aus. So schreibt die Europäische Kommission bereits 2006 in ihrem ersten Evaluierungsbericht:

„ Bezüglich der Laufzeit der Genehmigungen ergibt sich aus den Daten, dass ein erheblicher Teil der Aufenthalts-/Arbeitsgenehmigungen für Kurzzeitbeschäftigung oder Saisonarbeit erteilt wird. Dies gilt unter anderem für folgende Länder: In Österreich wurden von den 2004 für EU8-Bürger erteilten Genehmigungen 87 % für eine Dauer von weniger als 6 Monaten ausgestellt (85 % in der ersten Hälfte 2005), 12 % (14 % im Jahre 2005) für eine

¹⁵⁴ Im Falle von Drittstaatsangehörigen kommt als Erschweris hinzu, dass diese ja nicht nur über eine Arbeitslaubnis, sondern auch über einen Aufenthaltstitel verfügen müssen.

Dauer von 6 Monaten bis zu einem Jahr und 2 % (0 % 2005) für einen Zeitraum von mehr als einem Jahr“ (Europäische Kommission, 2006).

Die Implementation im freien Gewerbe der Personenbetreuung – also jenem, dem selbständige Pflegekräfte unterliegen – obliegt dem Wirtschaftsministerium. Hier gab es laut einer Anfragebeantwortung Ende 2010 rund 30.000 aufrechte Gewerbeberechtigungen. Die Gewerbetreibenden im freien Gewerbe der Personenbetreuung besaßen dabei folgende nach Häufigkeit gereihte Staatsangehörigkeiten: Slowakei, Rumänien, Ungarn, Österreich, Polen, Tschechische Republik, Bulgarien, Lettland, Russland, Deutschland (AB 6600/J).

Die Implementation jener Maßnahmen, die im Untersuchungszeitraum zu Kontrollzwecken geschaffen wurden unterliegt, wie bereits in Kapitel 1 und 4 gezeigt, Beschränkungen. Zwar wurde mit der KIAB 2002 eine eigene Kontrollbehörde geschaffen und auch im Bereich der BUAG oder der GKK findet eine Form der Beitragskontrolle statt, illegale Beschäftigung ist aber nur mit Hilfe großer Personalressourcen tatsächlich kontrollierbar und auch bestrafbar.

Zusammenfassung und Ausblick

In dieser Arbeit wurde mit den Mitteln der Politikfeldanalyse versucht, den Umgang Österreichs mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Zuge der 5. Erweiterung der Union darzustellen. Als schwierig hat sich dabei erwiesen, dass die anhand des Modells der Politikzyklus auf Europäischer Ebene auszumachen Phasen – Agenda Setting ca 1990-1997, Policy Formulation 1997-2003, Decision Making 2003/2004, Implementation 2004-2011 und Evaluationen 2006 und 2008 – keine Übereinstimmung auf nationaler Ebene aufweisen. Denn auf nationaler Ebene ist diese Zeitraum durch etliche Brüche in Form von verschiedenen Legislaturperioden gekennzeichnet. Auf Europäischer Ebene von Vorgängerregierungen angestossene Maßnahmen wurden so von Nachfolgeregierungen zu Ende geführt.

Galt es zwischen 1997 und 2004 auf europäischer Ebene festzulegen, wie und unter welchen Bedingungen der Neubeitritt der MOEL 8 zu gestalten sei, so stellen die schließlich vereinbarten siebenjährigen Übergangsfristen eine zeitlich beschränkte Lösung dar. Es stellt sich daher die Frage, in wie weit die österreichischen Bundesregierungen auf diese Endlichkeit in ihrer nationalen Politikgestaltung Bedacht genommen haben, welche und ob Maßnahmen getroffen wurden, die auf ein unvermeidliches Ende der Übergangsfristen vorbereiten. Ausgehend von der Tatsache, dass innerhalb des Untersuchungszeitraumes mehrere Regierungswechsel stattgefunden haben, wäre anzunehmen, dass unterschiedliche Regierungen, unterschiedliche Herangehensweisen an das Thema verfolgt haben.

Um diesem Gedanken nachzugehen, wurde grundsätzlich das Österreichische Politische System mit den dort relevanten Akteuren betrachtet. Hierbei ist zu konstatieren, dass die in der Verfassungsstruktur gegebene Abgrenzung der einzelnen Akteure in der Verfassungswirklichkeit nicht zum Tragen kommt. Neben den durch die Verfassungswirklichkeit definierten Akteuren übt eine Vielzahl weiterer Akteure, deren Handeln nicht immer öffentlich nachvollziehbar ist, Einfluss auf die Politikgestaltung aus. Oftmals agieren ein und dieselben Personen dabei in Doppelfunktion. Die Darstellung des grundsätzlichen Aufbaus des Österreichischen Politischen Systems ergab zudem, dass im Verhältnis zwischen Nationalrat und Bundesregierung im Gesetzgebungsprozess ein gewisses Unverhältnis zu Gunsten der – durch die Verwaltung unterstützen – Bundesregierung herrscht. Dem Nationalrat käme per Gesetz zwar durchaus ein Recht zur Einbringung von Gesetzesvorschlägen zu, in der Realität stammt aber der Großteil der im Nationalrat behandelten Vorlagen aus den Reihen der Bundesregierung. Dies trifft auch auf den Bereich der Arbeitsmarkt- und Ausländerbeschäftigungspolitik zu.

Auch die Fraktionsdisziplin trägt wesentlich dazu bei, dass die Bundesregierung auf der Ebene des Parlaments über „ihre“ Abgeordneten dominiert. Widerspruch gegen die Regierungslinie wird, wenn er nicht aus den Reihen der Opposition stammt, selten sichtbar. Auch trägt das ausgeprägte System der Klubs dazu bei, dass einzelne Abgeordnete wenig Gestaltungsmöglichkeiten besitzen. Betrachtet man jedoch diese nicht allein in ihrer Funktion als Abgeordnete, sondern als Mitglied oder FunktionsträgerIn von Vereinen und Verbänden, so stellt sich dieser Befund etwas differenzierter dar. Der geringere Einfluss auf parlamentarischer Ebene wird durch größeren Einfluss auf vorparlamentarischer Ebene oder im Rahmen der Implementation von Maßnahmen wettgemacht.

Denn Verbände und Vereine sind in den Begutachtungsprozess und in die (Vor-)Abstimmung politischer Vorhaben eingebunden. Daher zeigt eine Analyse des politischen Systems im Allgemeinen, dass die Rolle der Sozialpartner – obwohl nicht im gesamten politischen System gegeben – in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand definitiv keine zu vernachlässigende zu sein scheint.

Eine genauere Betrachtung der Jahre 1997 bis 2009 zeigte dass diese Periode nicht nur von 5 Regierungswechseln geprägt war, sondern durch das Zustandekommen einer ÖVP-FPÖ Regierung auch von bisher im Österreichischen Politischen System bekannten Koalitionsvarianten abweicht. Die im Jahr 2000 geschlossene Koalition zwischen ÖVP und FPÖ stellte Novum und sowohl per Selbstdefinition als auch von anderen AkteurInnen des politischen Systems empfundenen Bruch mit der Tradition der Nachkriegszeit dar. Dieser Bruch ist im Bereich der Arbeitsmarktpolitik mit der Neuschaffung des BMWA deutlich sichtbar.¹⁵⁵

Die Darstellung des historisch- situativen Rahmens umfasst in weiterer Folge eine Darstellung des Beitrittsprozesses der Mittel- und Osteuropäischen Staaten. Erste Kontakt zwischen der Europäischen Union und den MOEL wurden dabei bereits unmittelbar nach dem Zusammenbruch des Warschauer Paktes geknüpft. Assoziationsabkommen und Beitrittsgesuche in den 1990er Jahren folgten. Ab dem Jahr 1995 war auch Österreich – nunmehr als Mitglied – in die Debatten und in die Entscheidungsfindungsprozesse im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften – später EU – eingebunden. Mit dem 1997 erfolgten Beschluss des Rates, Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, wurde die Frage wie und unter welchen wirtschaftlichen, sozialen und finanziellen Bedingungen der Beitritt für die alten wie neuen Mitgliedsstaaten zu bewältigen sei, zur wesentlichen, politisch zu lösenden Frage.

Durch die Form des Beitrittsverfahrens, in dem eine qualifizierte Mehrheit auf Ratsebene nicht ausreicht, sondern Beschlüsse über einen eventuellen Neubeitritt von Staaten einstimmig gefasst und in weiterer Folge vom Parlament ebenfalls beschlossen werden müssen, war es auch kleineren Mit-

¹⁵⁵ Obwohl die Verwaltung – die Sektion Arbeitsmarktpolitik – zwar von 2000-2006 dem Wirtschafts- statt wie bisher dem Sozialministerium unterstand, blieben die handelnden Personen aber größtenteils ident.

gliedsstaaten möglich, Einfluss auf die Beitrittsverhandlungen auszuüben und Zugeständnisse zu erringen.

Österreich gelang es, im Verbund mit Deutschland, auf Europäischer Ebene Übergangsfristen in Bezug auf die Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen und Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit durchzusetzen. Festzuhalten ist jedoch, dass Übergangsfristen in Bezug auf die Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen kein Novum dieser Erweiterungsrunde darstellen, sondern bereits bei früheren Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaften Anwendung fanden. Die 2003 vereinbarten Beschränkungen am Arbeitsmarkt wurden für maximal sieben Jahre festgesetzt, zu Beginn, nach 2 bzw. nach weiteren 3 Jahren obliegt es den Mitgliedsstaaten, der Europäischen Kommission mitzuteilen, ob sie Schutzmaßnahmen einführen bzw. diese weiterhin beibehalten wollen. Die letztmalige Möglichkeit zur Verlängerung ist dabei nur unter Angabe von Gründen und unter Nachweis von zu befürchtenden schwerwiegenden Störungen für den nationalen Arbeitsmarkt zulässig.

Um den aus diesen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen auf Europäischer Ebene hervorgegangenen nationalen Anpassungsbedarf und die damit verbundenen Initiativen zu Anpassungen und Gesetzesänderungen darzustellen, war es in weiterer Folge nötig, das Politikfeld zu definieren, in dem die Beschränkungen am Arbeitsmarkt verhandelt wurden. Das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik befindet sich auf österreichischer Ebene im Schnittpunkt von Migrations- und Integrationspolitik, Wirtschaftspolitik sowie Sozialpolitik. In Anlehnung an die langjährige Tradition der Verknüpfung von Arbeitsmarkttagenden und sozialer Sicherheit per Bundesministeriengesetz wurde jedoch eine Einordnung der Arbeitsmarktpolitik in das Feld der Sozialpolitik für sinnvoll gehalten.

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik herrscht in Österreich traditionell eine starke Verflechtung zwischen Regierung, Verwaltung und Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen. Diese Verflechtung zeigt sich auch in Bezug auf den Umgang mit den Beschränkungen am Arbeitsmarkt. Durch die nicht allein informelle, sondern auch gesetzlich gegebene Einbindung der Sozialpartner in die Arbeitsmarktpolitik gelang es den Verbänden und Interessensvertretungen, ihre Positionen bereits im Zuge der Beitrittsverhandlungen in die Österreichische Position einfließen zu lassen. Und auch wenn im Zuge der schwarz-blauen Regierung der Einfluss der Sozialpartner durch Verkürzung der Begutachtungsverfahren und Einbringung von Regierungsvorlagen als Initiativanträge im Parlament zurück ging, so bleiben sie dennoch in die Instrumente und Organe der Arbeitsmarkt- und Ausländerbeschäftigungspolitik weiterhin eingebunden. Keine der Bundesregierungen hat dieses System umgestaltet.

Sowohl was die Einbindung der Sozialpartner in die Ausländerbeschäftigungspolitik als auch was die Abschottung des Arbeitsmarktes anbelangt besteht in Österreich eine historische Kontinuität. Bereits das 1924 ursprünglich als vorübergehende Maßnahme erlassene Inlandarbeiterschutzgesetz regle-

mentierte die Beschäftigung von AusländerInnen und band Arbeitnehmer- wie Arbeitgeberorganisationen in die Entscheidung über die Beschäftigungsbewilligung ein. Nach 1945 wurde mit Regelungen der Sozialpartner (Raab-Olah-Abkommen) diese Kontinuität in der Ausländerbeschäftigung fortgesetzt. Auch das AuslBG 1975 normiert diese enge Einbindung der Sozialpartner nicht nur auf lokaler, sondern mit dem im Bundesministerium für soziale Verwaltung angesiedelte Ausländerausschuss auch auf Bundesebene.

Wenige Akteure - jedoch nicht allein die Bundesregierung – übten somit über Jahrzehnte großen Einfluss auf die Gestaltung der politischen Inhalte des Politikfeldes aus. In einem weiteren Schritt galt es nun, die Positionen dieser Akteure zum Thema der mit der Erweiterung verbundenen Beschränkungen am Arbeitsmarkt darzustellen. Während die Analyse der Positionen der jeweiligen Bundesregierungen sowie der Vereine und Verbände sowie der Sozialpartner auf den ersten Blick logisch erscheint, mag die durchgeführte Analyse der Positionen der Parteien – aufgrund ihres im 5. Kapitel beschrieben eher geringen Einflusses – weniger schlüssig erscheinen. Aufgrund der Regierungswechsel im Untersuchungszeitraum aber auch, um die Übereinstimmungen zwischen Positionen der Arbeitnehmervertretungen und SPÖ wie Arbeitgebervertretungen und ÖVP zeigen zu können, schien es mir sinnvoll auch diese kurz darzustellen. Die Analyse der einzelnen Positionen bestätigte dabei grundsätzlich die auch von Huber, Mayrhofer, Nowotny & Palme getroffene Aussage:

„Da sich Österreich bereits frühzeitig für eine Anwendung der Übergangsfristen entschied (...), war die Diskussion nach dem Ende der Beitrittsverhandlungen vor allem durch die Frage geprägt, wie diese Übergangsfristen am besten zu implementieren sind und ob es im Laufe der Übergangsfristen aufgrund der Ausnahmen und Umgehungsmöglichkeiten zu nennenswerten Wanderungsbewegungen kommen würde“ (Huber, Mayrhofer, Nowotny, & Palme, 2007, p. 6).

Die Koalitionsabkommen der einzelnen Regierungen lassen wenige Unterschiede erkennen. Die Einführung von Übergangsfristen bzw. die stufenweise Ausschöpfung derselben findet sich in allen Gesetzgebungsperioden. Sie sind aber auch, was eventuell zu treffende Maßnahmen und vor allem, was die damit verbundenen Instrumente anbelangt nicht immer konkret genug. Die Position der Verbände weicht davon durchaus ab. So nennen ÖGB und AK zu Beginn der Beitrittsverhandlungen konkrete Maßnahmen und auch die dafür notwendigen Instrumente. Die IV ist hingegen von Beginn an gegen eine generelle Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und hält eine solche höchstens punktuell für sinnvoll. Die FPÖ setzt sich – verglichen mit ihren Parteipositionen zur Erweiterung wie etwa dem Volksbegehren – in den Koalitionsabkommen gegen die ÖVP weniger durch. Die Positionen der SPÖ sind teilweise liberaler im Umgang mit Arbeitnehmerfreizügigkeit als jene von AK und ÖGB, was auch im uneingeschränkten Bekenntnis zur Erweiterung zu Tage tritt, auch wenn sie wie die Arbeitnehmervertretungen vordringlich Qualifizierungsmaßnahmen für bereits im Land befindliche ArbeitnehmerInnen fordert. Ebenso wie die IV im Bereich der Vereine und Verbände heben sich die Grünen

im Bereich der Parteien mit ihren Positionen deutlich ab. Sie sprechen sich gegen die Übergangsfristen aus und fordern stattdessen wirkungsvolle Mindeststandards im Arbeitsrecht.

Ausgehend von der Problemstellung bleibt abschließend noch die Frage zu beantworten, ob die Politiken der einzelnen Bundesregierungen Unterschiede aufweisen. Obwohl sich die Zusammensetzung der Bundesregierungen durchaus eindeutig voneinander unterscheidet, bleiben die Unterschiede auf Maßnahmenebene relativ gering und auf wenige Bereiche beschränkt.

Die ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition war tendenziell ein wenig wirtschaftsfreundlicher als die SPÖ/ÖVP-Koalitionen wie etwa die höheren Saisonierkontingente, die gesetzliche Ausweitung des Saisoniermodells auf alle Branchen mit Bedarf oder die Schaffung des Aufenthaltstitels Erntehelfer und dessen Befreiung von den Pensionsversicherungsbeiträgen zeigte. Auch anhand der von etlichen Akteuren vorgebrachten Forderung nach Qualifizierungsmaßnahmen und deren Einlösung durch die jeweiligen Bundesregierungen zeigt sich dieser Unterschied. Da eine Betrachtung der Bundesfinanz- und Budgetbegleitgesetze sowie der Mittelverwendung in den Budgets des AMS mehr als nur eine kursorische Antwort, sondern im Gegenteil eine eigene Arbeit ausmachen würde, blieb dieser Aspekt der distributiven Maßnahmen bisher unbeleuchtet. Der Vollständigkeit halber sei hier daher nur auf Obinger und Tálos (2006, p. 136ff) und Fink (2006, p.177) verwiesen, die festhalten, dass im Zuge der Einsparungspolitik der schwarz-blauen Bundesregierung(en) auch das Arbeitsmarktbudget Einsparungen hinnehmen musste. So stellen sie fest, dass zwar im Jahr 2004 64 Prozent der Mittel der Arbeitsmarktpolitik für Qualifizierung aufgewandt wurden, die Mittel insgesamt jedoch durch Einsparungen und nicht erfolgte Inflationsanpassungen seit 2000 zurück gegangen sind. Erst im Jahr 2009 wurde – sowohl krisenbedingt, als auch der Überzeugung geschuldet, dass Qualifizierung zu geringerem Arbeitslosigkeitsrisiko beiträgt – das Budget für aktive Arbeitsmarktpolitik schließlich wieder aufgestockt.¹⁵⁶ Zudem wurden zusätzliche Weiterbildungsanreize, etwa in Form des Qualifizierungsbonus geschaffen. Qualifikationsmaßnahmen für ArbeitnehmerInnen im Gesundheits- und Pflegebereich wurden jedoch bereits seit 2006 durchgeführt und in Form eines Pflegekonjunkturpaketes auch erneut in der XXIV. GP umgesetzt.

Auch erste Kontrollmaßnahmen wurden bereits in der Zeit der Schwarz-Blauen Regierung mit der Schaffung der KIAB aber auch der Erhöhung der Strafen im AuslBG gesetzt, eine tatsächliche qualitative Veränderung geschah jedoch erst nach Ende der Übergangsfristen mit dem LSDB-G unter einer Rot-Schwarzen Regierung.

Besonders bemerkenswert ist, dass Maßnahmen, die als wesentliche Öffnungsschritte an die Kommission kommuniziert wurden, bereits vor Beitritt der neuen Mitgliedsstaaten und grundsätzlich für

¹⁵⁶ Das Budget für aktive Arbeitsmarktpolitik betrug 2009 € 1,05 Mrd., 2010 € 1,22 Mrd. (AMS, 2010)

alle ausländischen ArbeitnehmerInnen initiiert wurden. So bestand die schließlich 2007 ausgeweitete Ausnahmeregelung für Wissenschaftler und Forscher auf Ebene der VO (und für einen eingeschränkteren Personenkreis) bereits seit 2003. Andere Öffnungsschritte im Ausländerbeschäftigungsrecht – wie etwa die Frage der Beschäftigungsmöglichkeiten für Studierende – erfolgten erst nach Mahnender Kommission und mit Ende der Übergangsregimes. Eine Bevorzugung von ArbeitnehmerInnen aus den MOEL 8 beinhalteten die meisten der im Bereich der Ausländerbeschäftigung gesetzten Maßnahmen per se nicht, diese ergaben sich allein aus dem EU-Erweiterungs-Anpassungsgesetz, das durch die darin verankerte Gemeinschaftspräferenz, dazu führt, dass ArbeitnehmerInnen aus den MOEL 8 in allen Bereichen der Drittstaatsangehörigen vorzuziehen sind.

Einzelne, tatsächlich nur für ArbeitnehmerInnen aus den MOEL 8 geschaffene Maßnahmen (wie etwa die Ausnahmen für Beschäftigte in Pflege- und Gesundheitsberufe oder bei den ZeitungszustellerInnen oder die bilaterale Beschäftigungsabkommen) blieben kleinräumig oder entstanden (wie die Fachkräfte-BHZÜV) auf Druck einer Sozialpartnereinigung.

Es bleibt daher zu konstatieren, dass in der Frage des Umgangs mit dem Übergangsregime Politikänderung nur in Nuancen erfolgte. Ein Schlüssel zur Antwort, warum dem so ist, kann hier das in Kapitel 1 vorgestellte Modell der Entscheidungsfindung von Howlett, Ramesh & Perl darstellen. Die im Politikfeld maßgeblichen EntscheidungsträgerInnen sind zwar anerkannt, aber weder auf wenige (wie etwa allein die Bundesregierung und das Parlament) beschränkt, noch per se in der Frage, was als Problem zu betrachten sei oder der möglichen Handlungsoptionen einig. Das zu behandelnde Problem selbst, die Frage der Beschäftigung von ausländischen ArbeitnehmerInnen und die Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt ist komplex, eine lediglich inkrementale Anpassung ist laut Howlett, Ramesh & Perl daher der bevorzugte Politikstil. Besteht nahezu Einigkeit – wie im Fall der Ausschöpfung der Übergangsfristen, so ist eine Beibehaltung des Status quo zu erwarten.

Auch wenn – wie gezeigt – das Zusammenspiel von Struktur, Akteuren und vorhandenen Ideen des Politikfeldes dazu führt, dass im Umgang mit den Übergangsfristen Politiken beibehalten oder nur geringfügig verändert wurden und das Ergebnis der Untersuchung damit uneindeutig scheinen mag, so ist diese Form der Politikgestaltung weder ungewöhnlich noch von vornherein abzulehnen. Denn auch Joseph Dye hält fest, dass Menschen und damit PolitikerInnen, pragmatisch sind:

„People are pragmatic; they seldom search for the ‚one best way‘ but instead end their search when they find ‚a way that will work‘. This search usually begins with the familiar – that is, with policy alternatives close to current policies“ (Dye, 2008, p. 19).

Literaturverzeichnis

Internetquellen

AMS. (2010). *AMS Arbeitsmarktdaten*. Abgerufen am 12. März 2010 von <http://iambweb.ams.or.at/>

AMS. (31. Januar 2010). *AMS hat mit Rekordbudget 2010 ausreichend Budgetmittel für aktive Arbeitsmarktpolitik*. Abgerufen von APA OTS: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20100131_OTS0016/ams-hat-mit-rekordbudget-2010-ausreichend-budgetmittel-fuer-aktive-arbeitsmarktpolitik

BMASK Sektion VI Abteilung 3 - Internationale Arbeitsmarktpolitik. (2009). *Stand der bilateralen Zusammenarbeit*. Von EU-Erweiterungen und Arbeitsmarkt: <http://www.wisdom.at/euost/Frage15.aspx> abgerufen

BMASK. (2009). *Arbeitsmarktpolitik in Österreich: Grundzüge, Funktionen und Aufgaben*. Abgerufen am 17. Juli 2009 von <http://www.bmask.gv.at/cms/site/liste.html?channel=CH0690>

BMASK. (o.J.). *passive, aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*. Abgerufen am 2. Mai 2010 von BMASK Website: <http://www.bmask.gv.at/cms/site/dokument.html?channel=CH0633&doc=CMS1232616431916>

BMASK. (2010). *Zielvorgaben der Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz gem. § 59/2 AMSG*. Abgerufen am 24. August 2011 von BMASK – Fachpublikum – Arbeitsmarkt – Zielvorgaben: <http://www.bmask.gv.at/cms/site/liste.html?channel=CH0700>

BMASK. (2011). *Was hat die FPÖ während der Übergangsfristen getan?* Abgerufen am 29. August 2011 von http://www.arbeitsmarktoeffnung.at/servlet/ContentServer?pagename=S04/Page/Index&n=S04_80.2.7.a&cid=1302102407388

BMASK Sektion V. (2010). *Die Kompetenzen der EU im Bereich Soziales*. Abgerufen am 15. Januar 2011 von BMASK Fachpublikum EU-Internationales: <http://www.bmask.gv.at/cms/site/dokument.html?channel=CH0124&doc=CMS1218184062064>

BMF. (12. Juni 2007). *Schwarzarbeit - Kontrolle des BMF ausgezeichnet*. Abgerufen am 19. August 2009 von <https://www.bmf.gv.at/presse/6857.htm?q=KIAB>

BMWA. (2004). *EU-Erweiterungs-Anpassungsgesetz, BGBl. I Nr. 28/2004; Durchführungserlass*. Wien. Abgerufen von portal.wko.at/wk/dok_detail_file.wk?AngID=1&DocID=236571

Broughton, A. (10. Oktober 2005). *High-level group on free movement of workers holds first meeting*. Abgerufen am 15. Januar 2011 von Eurofund EIROnline: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/10/inbrief/eu0510202n.htm>

Bundesarbeiterkammer. (16. Januar 2006). *Das BAK Programm 2009. Erstellt von der Arbeitsgruppe "BAK Programm 2009" abgesprochen mit den Länderkammern*. Abgerufen am 1. Juni 2009 von http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d42/BAK_Programm_2009.pdf

Bundesgesetzblätter (kein Datum). Abgerufen von Rechtsinformationssystem des Bundes: <http://ris.bka.gv.at>

Bundesgesetzblatt 1925, S. 1964. (kein Datum). Abgerufen am 5. Januar 2011 von ALEX - Historische Rechts- und Gesetzestexte Online: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?aid=bgb&datum=19250004&seite=00001964>

Bundeskanzleramt. (o.J.). Informationen aus Österreich 2003. Abgerufen im März 2009 von Bundeskanzleramt: <http://www.bka.gv.at/site/3398/default.aspx>

ETUI. (o.J.) abgerufen am 19. August 2009 von: <http://www.etui.org/Headline-issues/Viking-Laval-Rueffert-Luxembourg>

EU-Erweiterungs-Anpassungsgesetz. Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Ausländerbeschäftigungsgesetz und das Arbeitslosenversicherungsgesetz geändert werden. Abgerufen am 31. Juli 2009 von Parlament aktiv. Begutachtungsverfahren und Stellungnahmen: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/ME/ME_00128/pmh.shtml

European Commission. (1995-2010). *Policy Framework*. Abgerufen am 8. Januar 2011 von European Commission - Employment, Social Affairs and Inclusion: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=753&langId=en>

European Union. (kein Datum). *Enlargement 2004 and 2007. Summaries of Legislation*. Abgerufen am 28. März 2009 von Activities of the European Union. Summaries of Legislation: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/s40016.htm>

Europäische Kommission. (o.J.) Agenda 2000. Abgerufen am im März 2009 von: http://ec.europa.eu/agenda2000/index_de.htm

Europäische Kommission. (o.J.). Europäischer Sozialfonds. Was ist der ESF? Abgerufen von: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/

Europäische Kommission. (März 2009b). *Glossar*. Von Europa. Website der Europäischen Union: http://europa.eu/scadplus/glossary/community_acquis_de.htm abgerufen

Europäische Kommission. (März 2009a). *Das Programm Phare. Zusammenfassung der Gesetzgebung*. Von Europa. Tätigkeitsbereiche der EU. Zusammenfassung der Gesetzgebung: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/e50004.htm> abgerufen

Europäische Kommission. (30. August 2010). *Der Erweiterungsprozess*. Abgerufen am 14. Januar 2011 von Europäische Kommission Erweiterung: http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/index_de.htm

ÖGB. (12.-15. Oktober 1999). *Sicherheit im Wandel. 14. ÖGB Bundeskongress*. Abgerufen am 24. Mai 2009 von: http://www.oegb.at/servlet/ContentServer?pagename=OEGBZ/Page/OEGBZ_Index&n=OEGBZ_2.5.b.a&cid=1053969007826

Öllinger, K., Schatz, B., & Hofbauer, I. (2008). *EU-Arbeitsmarkt-Übergangsfristen*. Abgerufen am 9. Januar 2011 von Die Grünen: <http://www.gruene.at/index.php?id=69329>

ÖNB. (2010). *Realwirtschaftliche Indikatoren*. Abgerufen am 28. April 2010 von Österreichische Nationalbank: http://www.oenb.at/de/stat_melders/datenangebot/realwirtschaft/vw_kennziffern/volkswirtschaftliche_kennziffern.jsp

Ondraschek, R. (Dezember 2009). *Statuten und Geschäftsordnung des Österreichischen Gewerkschaftsbundes*. Abgerufen am 5. Februar 2011 von Verband österreichischer gewerkschaftlicher Bildung:

[http://www.voegb.at/servlet/BlobServer?blobcol=urldokument&blobheadername1=content-type&blobheadername2=content-disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D%22GK-04 Statuten und Gesch%25C3%25A4ftsordnung des %25C3%2596GB.pdf%22&blobkey=id&root=S08&blobnocache=false&blobtable=Dokument&blobwhere=1254409566280](http://www.voegb.at/servlet/BlobServer?blobcol=urldokument&blobheadername1=content-type&blobheadername2=content-disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D%22GK-04+Statuten+und+Gesch%25C3%25A4ftsordnung+des+%25C3%2596GB.pdf%22&blobkey=id&root=S08&blobnocache=false&blobtable=Dokument&blobwhere=1254409566280)

Parlamentsdirektion. (2004b). *EU-Erweiterungsanpassungsgesetz*. Abgerufen am 31. Juli 2009 von: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/I/I_00414/pmh.shtml

Parlement Européen. (10. September 1999b). *Position officielles des États membres - Autriche Mise à jour*. Abgerufen am 2. Mai 2010 von: <http://www.europarl.europa.eu/enlargement/members/a.htm>

Reichsgesetzblatt I 1933, S. 26. (kein Datum). Abgerufen am 5. Januar 2011 von ALEX - Historische Rechts- und Gesetzestexte Online: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=dra&datum=19330004&zoom=2&seite=00000026&x=16&y=9>

Siffert, J. (10. Oktober 2008). *Bauern leisten unverzichtbaren Beitrag zu EU-Sozialmodell*. Von Landwirtschaftskammer Österreich: <http://www.agrarnetaustria.at/parse.php?id=2500%2C1402347%2C%2C%2CeF9EV19IRUFERVJbMF09cHJldmllldw%3D%3D> abgerufen

Tageszeitungen, Presseaussendungen, Zeitschriften¹⁵⁷

Chaloupek, G. (2001). EU-Osterweiterung und Arbeitsmarkt. *Arbeit & Wirtschaft* (Juni/2001).

Der Standard. (30. Dezember 2000). Industrie kritisiert Schlüssel: Keine Wartefrist für Ost-Arbeitskräfte. *Der Standard*.

Der Standard. (8. Juni 2002). Industrie will rasch Ost-Facharbeiter. *Der Standard*.

Die Presse. (4. Oktober 2001a). *Polens Kwasniewski signalisiert Einlenken bei EU-Übergangsfristen*. Abgerufen am 12. April 2009 von <http://diepresse.com/home/politik/eu/283467/print.do>

Die Presse. (26. November 2001b). *Eiszeit soll beendet werden*. Abgerufen am 12. April 2009 von <http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/280077/print.do>

Die Presse. (24. Januar 2002a). *Die vielen Störfeuer in der Europafrage*. Abgerufen am 12. April 2009 von <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/263843/print.do>

Die Presse. (2. Februar 2002b). *EU-Erweiterung: AK und ÖGB wollen Schutz für Arbeitsmarkt*. Abgerufen am 12. April 2009 von <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/265041/print.do>

Die Presse. (14. Februar 2002c). *Einem: Geld für Osteuropa ist jetzt wichtiger als das Nulldefizit*. Abgerufen am 12. April 2009 von <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/264658/print.do>

Die Presse. (6. Mai 2002). *Industrie fordert Steuerreform*. Abgerufen am 12. April 2009 von <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/251912/print.do>

Die Presse. (5. Oktober 2002d). *EU-Erweiterung: ÖGB will längere Übergangsfristen*. Abgerufen am 12. April 2009 von <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/265001/print.do>

Die Presse. (6. Oktober 2004). *Übergangsfristen: "Intelligente Öffnung des Arbeitsmarkts nötig"*. Abgerufen am 12. April 2009 von <http://diepresse.com/home/wirtschaft/eastconomist/164855/print.do>

Die Presse. (19. August 2005). VP-Streit um Freizügigkeit. *Die Presse*, S. 17.

Die Presse. (9. Juni 2010). *Arbeitsmarkt-Ostöffnung: FPÖ will EU-Recht brechen*. Abgerufen am 8. Januar 2011 von <http://diepresse.com/home/politik/eu/572206/print.do>

Handelsblatt. (22. Dezember 1997). Forscher warnen vor rascher EU-Öffnung. *Handelsblatt* (Nr 247).

IV. (2004a). Lobbying mit Methode. *IV-Positionen* (Dez 03-Jän 04), S. 9.

IV. (2004b). Acht Jahre für die Industrie. *IV-Positionen* (Juni 2004), S. 14-17.

Kurier. (24. Februar 2004). Regierung begrenzt den Zugang zum Arbeitsmarkt. *Kurier*.

Neue Vorarlberger Tageszeitung. (17. April 2003). EU bringt zusätzliche 70.000 Arbeitskräfte. *Neue Vorarlberger Tageszeitung*.

Pressedienst der SPÖ. (16. März 2001). Gusenbauer: SPÖ beschließt "Pakt für Arbeit und Europa". *OTS*. Wien.

¹⁵⁷ Wenn nicht anders angegeben, stammen die zitierten Zeitungsartikel aus der Datenbank „wiso presse“, die über die Website der Österreichische Nationalbibliothek abrufbar ist:
http://www.onb.ac.at/kataloge/suchtipps/zeitungen_zeitschriften.htm

Pressedienst der SPÖ. (28. September 2002f). Einem: Nur SPÖ hat mit "Pakt für Arbeit und Europa" ein ausgereiftes Programm. *OTS* . Wien.

Salzburger Nachrichten. (13. September 2002). Mehr Geld für die Osterweiterung. *Salzburger Nachrichten* , S. 16.

Salzburger Nachrichten. (27. April 2001). Neue Europa-Strategie.

Wiener Zeitung. (14. März 2001). Österreich strebt Grundkonsens an. S. 4.

Wiener Zeitung. (27. Juni 2002). Weg von der 80-Prozent-Klausel. S. 5.

Wirtschaftsblatt. (30. Oktober 1997). WKÖ will Fristen statt Übergangskriterien.

Wirtschaftsblatt. (23. Juli 1998). Übergangsfristen: Wien dafür, Ungarn dagegen. *Wirtschaftsblatt* , S. 15.

Wirtschaftsblatt. (22. März 2001a). Industrie ist gegen starre Fristen EU-Erweiterung: Freier Arbeitsmarkt erst nach fünf Jahren.

Wirtschaftsblatt. (15. Januar 2008). Hush-Pfusch geht nicht mehr. Abgerufen am 14. November 2010 von Wirtschaftsblatt: <http://www.wirtschaftsblatt.at/home/oesterreich/unternehmen/hush-pfusch-geht-nicht-mehr-bundespraesident-pfeift-regierung-und-parlament-zurueck-274584/index.do>

WKÖ. (26. Juni 2003). *Wirtschaftsparlament: WKÖ für kommende Herausforderungen gerüstet*. Abgerufen am 9. Januar 2011 von APA OTS: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20030626_OTS0178/wirtschaftsparlament-wkoe-fuer-kommende-herausforderungen-geruestet

WKÖ. (2007). Meinungsumschwung in Österreich in Richtung vorzeitiger Öffnung des Arbeitsmarktes für EU-Arbeitnehmer. *Wirtschaftspolitik Aktuell* (05).

Primärquellen

Anfragebeantwortung 3228/AB durch den Bundeskanzler zu der schriftlichen Anfrage (3168/J) der Abgeordneten Mag. Doris Kammerlander und Genossen an den Bundeskanzler betreffend EU-Osterweiterung. (2. Januar 1998). Wien.

Anfragebeantwortung durch die Bundesministerin für auswärtige Angelegenheiten Dr. Benita-Maria Ferrero-Waldner zu der schriftlichen Anfrage (1925/J) der Abgeordneten Dkfm. Dr. Hannes Bauer, Kolleginnen und Kollegen an die Bundesministerin für auswärtige Angelegenheiten betreffend EU-Erweiterung (Erstellung eines nationalen Positionspapieres). (23. April 2001). Wien.

Anfragebeantwortung durch den Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend Dr. Reinhold Mitterlehner zu der schriftlichen Anfrage (6600/J) der Abgeordneten Ing. Norbert Hofer, Kolleginnen und Kollegen an den Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend betreffend Betreuungskräfte im Pflegebereich. (14. Dezember 2010). Wien.

Arbeitsmarktservice Österreich. (1998). *Geschäftsbericht 1997*. Wien.

Becker, U. (1999). EU-Erweiterung und differenzierte Integration. Zu beitriffsbedingten Übergangsregelungen am Beispiel der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Bundesarbeiterkammer. (16. Februar 2004). Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Ausländerbeschäftigungsgesetz und das Arbeitslosenversicherungsgesetz geändert werden (EU-Erweiterungs-Anpassungsgesetz). Wien.

Bundesarbeiterkammer. (Juli 2008). Forderungen der Bundesarbeiterkammer an die künftige Bundesregierung. Wien.

BMASK. (2009). *Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2008*. Wien.

BMASK. (2010). *Der Arbeitsmarkt im Jahr 2009*. Wien.

BMWA. (2005). *Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2004-2005*. Wien.

BMWA. (2007). *Arbeitsmarktpolitik in Österreich im Jahr 2006*. Wien.

Bundeskanzleramt Österreich. (4. Februar 2000). Österreich neu regieren. *Regierungsprogramm für die XXI. Gesetzgebungsperiode*, 108. Wien.

Bundeskanzleramt Österreich. (28. Februar 2003). *Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXII. Gesetzgebungsperiode*, 40. Wien.

Bundeskanzleramt Österreich. (11. Januar 2007). *Regierungsprogramm 2007-2010. Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode*, 167. Wien.

Bundeskanzleramt Österreich. (2. Dezember 2008). Gemeinsam für Österreich. *Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode*.

Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten. (2003). Betrifft: Entwurf der Erläuterungen zum Vertrag über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur europäischen Union. *Begutachtung*.

BZÖ. (2005). Bündnispositionen.

BZÖ. (2008). *Deinetwegen. Österreich. Das Wahlprogramm des BZÖ*. 20. Wien.

Die Grünen. (1999). *Kompetent. Engagiert. Grüne Positionen für eine neue Politik. Nationalratswahlprogramm 1999*. Wien.

Die Grünen. (7./8. Juli 2001). *Grundsatzprogramm der Grünen*. Beschlossen beim 20. Bundeskongress der Grünen. Linz.

Die Grünen. (13. Oktober 2002). *Österreich braucht jetzt die Grünen. Das Wahlprogramm*. Wien.

Die Grünen. (2006). *Zeit für Grün. Das Grüne Programm*. Wien.

Die Grünen. (September 2008). *neu beginnen! das grüne programm für einen Neubeginn*. Wien.

Die Österreichischen Sozialpartner. (23. November 1992). Sozialpartnerschaft. Vereinbarung zwischen der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, dem Österreichischen Gewerkschaftsbund und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs. Wien.

Die Österreichischen Sozialpartner. (6. September 2006a). *Austria 2016. Deklaration der Österreichischen Sozialpartner*. Bad Ischl.

Die Österreichischen Sozialpartner. (Dezember 2006b). Wachstum und Vollbeschäftigung. Vorschläge der Sozialpartner. Wien.

Die Österreichischen Sozialpartner. (2. Oktober 2007). Vorschläge der Sozialpartner für ein Maßnahmenpaket zur Deckung des Fachkräftebedarfs und der Jugendbeschäftigung. *Arbeitsmarkt - Zukunft 2010*. Wien.

Die Österreichischen Sozialpartner. (18. Oktober 2010). Einigung der Österreichischen Sozialpartner zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping und zur Schaffung eines kriteriengeleiteten Zuwanderungsmodells (Rot-Weiß-Rot-Card). Bad Ischl.

EGB. (2005). *Auf dem Weg zur Arbeitnehmerfreizügigkeit in einer erweiterten Europäischen Union. Überprüfung der Übergangsmaßnahmen für die Freizügigkeit von Arbeitskräften aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten. Vom EGB-Exekutivausschuss in seiner Sitzung vom 5. und 6. Dezember 2005 verabschiedete Entschließung*. Brüssel.

European Commission. (20. Februar 2008). Five years of an enlarged EU - Economic achievements and challenges. *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Central Bank*. Brüssel.

Europäische Kommission. (2001). Die Erweiterung erfolgreich gestalten. Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt. Brüssel.

Europäische Kommission. (2003). Mehr Einheit und mehr Vielfalt. Die größte Erweiterung in der Geschichte der Europäischen Union. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen.

Europäische Kommission. (2006). *Bericht über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen*. Brüssel: KOM (2006) 48.

Europäische Kommission. (8. Februar 2006). Bericht über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen (Zeitraum 1. Mai 2004 – 30. April 2006). *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen*. Brüssel.

Europäische Kommission. (18. November 2008). Auswirkungen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Kontext der EU-Erweiterung. Bericht über die erste Phase der im Beitrittsvertrag 2005 festgelegten Übergangsregelungen und gemäß der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelung. *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen*. Brüssel.

FPÖ. (2002). Programm. Wir gestalten Österreich. Wien.

FPÖ. (2005). Parteiprogramm. Linz.

FPÖ. (2006). Wahlprogramm der Freiheitlichen Partei Österreichs. Wien.

FPÖ. (2008). Österreich im Wort. Wir für euch. Wien.

Institut für den Donauraum und Mitteleuropa. (August 2001). Österreich und die Osterweiterung der Europäischen Union. Argumentarium. 3. Fassung. Wien.

IV. (2006). Industrieland Österreich. Maßnahmenprogramm der Industriellenvereinigung für die Legislaturperiode 2006-2010. Wien.

IV. (September 2001). Das politische Strategie Dreieck. Zukunft ist gestaltbar.

IV. (September 2005). CEE-Manifesto. Wien.

IV. (September 2008). Massnahmenprogramm für das Industrieland Österreich. Update 08/13. Wien.

Minderheitenstellungnahme 1244 d.B. XXI. GP, Parnigoni und SPÖ sowie Stoisits.

ÖGB. (2003). Angenommene Anträge. 15. ÖGB Bundeskongress, (S. 294). Wien.

ÖGB. (2007a). Sozialpolitik. *Angenommene Anträge, beschlossen am 16. ÖGB-Bundeskongress*, (S. 44).

ÖGB. (2007b). Wirtschaftspolitik. *Angenommene Anträge, beschlossen am 16. ÖGB-Bundeskongress*, (S. 96). Wien.

ÖGB. (2007c). Internationales und Europapolitik. *Angenommene Anträge, beschlossen am 16. ÖGB-Bundeskongress*, (S. 48). Wien.

ÖVP. (1995). Grundsatzprogramm. Beschlossen am 30. ordentlichen Parteitag. Wien.

ÖVP. (19. Oktober 2002). Das Österreich-Programm der Volkspartei. Unsere Ziele für Österreich. Alpbach.

ÖVP. (2006). Kursbuch Zukunft. Modern. Sicher. Menschlich. Wien.

ÖVP. (2008). Neustart für Österreich. Neustart statt Stillstand. Wien.

Parlamentsdirektion. (16/17. Januar 2007). Stenographisches Protokoll der 9. Sitzung des Nationalrates. XXIII Gesetzgebungsperiode. Wien.

Parlamentsdirektion. (29. Januar 1997). Stenographisches Protokoll der 60. Sitzung des Nationalrates. XX. Gesetzgebungsperiode. Wien.

Parlamentsdirektion. (1999). Stenographisches Protokoll der 174. Sitzung des Nationalrates. XX. GP. Wien.

Parlamentsdirektion. (9. Februar 2000). Stenographisches Protokoll der 9. und 10. Sitzung des Nationalrates der XXI. Gesetzgebungsperiode. Wien.

Parlamentsdirektion. (2003). Stenographisches Protokoll der 7. Sitzung des Nationalrates des XXII. Gesetzgebungsperiode.

Parlamentsdirektion. (24. März 2004a). Stenographisches Protokoll der 55. Sitzung des Nationalrates. XXII. Gesetzgebungsperiode. Wien.

Parlamentsdirektion. (3. Dezember 2008). Stenographisches Protokoll der 6. Sitzung des Nationalrates. XXIV Gesetzgebungsperiode. Wien.

Parlement Européen. (1999a). *Livre blanc sur l'élargissement de l'Union européenne - Volume II*. Luxembourg: Parlement Européen.

SPÖ. (1998). Das Grundsatzprogramm. Linz.

SPÖ. (2002a). Positionen der SPÖ. Wien.

SPÖ. (2002b). Faire Chancen für alle! 26 Projekte für die Zukunft Österreichs. Wien.

SPÖ. (2006). Den Wohlstand gerecht verteilen. 20 Projekte für mehr Fairness in Österreich. Wien.

SPÖ. (2008). Wahlmanifest der Sozialdemokratischen Partei Österreichs. Nationalratswahl 2008. Wien.

Walterskirchen, E., Dietz, R. (1998), Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt. Studie im Auftrag der Bundesarbeitskammer, Wien 1998.

Sekundärliteratur

Bauböck, R. (2010). Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in Österreich nach 1945. In Initiative Minderheiten, *Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul*. Wien: Mandelbaum Verlag.

Bauböck, R., & Perchinig, B. (2006). Migrations- und Integrationspolitik. In H. Dachs, *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien: Manz.

Becker, P. (2007). Sozialpolitik. In W. Weidenfeld, & W. Wessels, *Europa von A-Z*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Blum, S., & Schubert, K. (2009). *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Buchinger, H., & Kopf, J. (2007). Das neue Arbeitsmarktservice. *Österreichisches Jahrbuch für Politik* (2006).

Clemens, G., Reinfeldt, A., & Wille, G. (2008). *Geschichte der europäischen Integration*. Paderborn: Schöningh.

Dachs, H. (. (1997). *Handbuch des Politischen System Österreichs. Die Zweite Republik* (3., erweiterte und völlig neu bearbeitete Auflage). Wien: Manz.

Dachs, H., Gerlich, P., & Gottweis, H. (2006). *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien: Manz.

Deutsch, H., Neurath, E., Nowotny, I., & Seitz, R. (2010). *Ausländerbeschäftigungsrecht* (Gesetze und Kommentare Nr. 125). Wien: ÖGB Verlag.

Dye, T. R. (1987). Organizing Power for Policy Planning. The View from the Brookings Institution. In G. W. Domhoff, & T. R. Dye, *Power Elites and Organizations*. Beverly Hills London: Sage.

Dye, T. R. (1976). *Policy Analysis. What Governments do, why they do it and what difference it makes*. Alabama: The University of Alabama Press.

Dye, T. R. (2008). *Understanding Public Policy* (12th edition). New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Erdmenger, K., Gran, S., Kowalsky, W., & Polzer, U. (Juli 2009). Die soziale Dimension der EU. Binnenmarkt und faire Arbeitsbedingungen - ein Gegensatz? *Internationale Politikanalyse*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

Fink, M. (2006). Unternehmerverbände. In H. Dachs, P. Gerlich, & H. Gottweis, *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien: Manz.

Fink, M. (2006). Zwischen „Beschäftigungsrekord“ und „Rekordarbeitslosigkeit“: Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik unter Schwarz-Blau/Orange. In E. Tálos, & M. Fink, *Schwarz - Blau. Eine Bilanz des "Neu-Regierens"*. Wien: LIT Verlag.

Grabler, A. (2009). „Willkommen Europa“ – „Welkom Europa“ Diskursanalyse zur EU-Osterweiterung in Österreich und den Niederlanden. Diplomarbeit, Universität Wien, Wien.

- Grunow, D. (2003). *Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse. Ein Studienbuch*. Opladen: Leske + Budrich.
- Grussmann, W.-D. (1998). Österreichisches Fremdenrecht betreffend Wanderarbeitnehmer. In R. Feik, *Freizügigkeit der Arbeitnehmer in Österreich*. Wien: Orac.
- Hartwich, H.-H. (1985). *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Heinelt, H. (2003). Politikfelder. Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? In K. Schubert, & N. C. Bandelow, *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München/Wien: Oldenbourg.
- Horner, F. (1997). Programme - Ideologien: Dissens oder Konsens. In H. Dachs, H. Gottweis, W. C. Müller, & E. Tálos, *Handbuch des politischen Systems Österreich* (3. völlig neubearbeitete Ausg.). Wien: Manz.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems* (Third edition). Oxford: Oxford University Press.
- Huber, P., & Brücker, H. (2003). *Auswirkungen und Ausnutzung von Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte nach der EU-Erweiterung*. Wien: WIFO Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Huber, P., Mayrhofer, P., Nowotny, K., & Palme, G. (November 2007). Labour Market Monitoring II - Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt im Zuge der EU-Erweiterung. *Handlungsorientierter Bericht*. Wien: Institut für Wirtschaftsforschung.
- Huemer, B. (2002). *Auswirkungen von Migration und Pendeln aus MOE-Staaten auf den Arbeitsmarkt im Raum Wien, im Zuge der EU-Erweiterung*. Diplomarbeit, Universität Wien, Wien.
- Initiative Minderheiten. (2010). *Viel Glück! Migration Heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul*. Wien: Mandelbaum Verlag.
- Jandl-Gartner, T., Jellasitz, R., Nagl, I., Röhrich, S., & Schweighofer, J. (2010). *Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich. 1994-2010*. Wien: BMASK.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2003). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In K. Schubert, & N. C. Bandelow, *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München Wien: Oldenbourg.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2009). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In K. Schubert, & N. C. Bandelow, *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0* (2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage). München Wien: Oldenbourg Verlag.
- Jenny, M. (2006). Programme: Parteien im politischen Wettbewerbsraum. In H. Dachs, P. Gerlich, & H. Gottweis, *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien: Manz.
- Karlhofer, F. (2006a). Arbeitnehmerorganisationen. In H. Dachs, P. Gerlich, & H. Gottweis, *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien: Manz.
- Karlhofer, F. (2006b). The Long Shadow of Corporatism: Scope and Limits of Think Tank Activities in Austria. *German Policy Studies*, Volume 3 (2), 347-381.
- Keller, B. (2001). *Europäische Arbeits- und Sozialpolitik* (2. völlig überarbeitete und stark erweiterte Auflage). München Wien: Oldenbourg.
- Khol, A. (2007). Koalitionsabkommen in der Regierungspraxis 1994-2007. *Österreichisches Jahrbuch für Politik* (2006).

- Khol, A. (2008). Wozu heute noch Grundsatzprogramme? *Österreichisches Jahrbuch für Politik* (2007).
- Kiefel, J. (2003). Arbeitsmarktpolitik. In D. Grunow, *Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse. Ein Studienbuch* (S. 105-142). Opladen: Leske + Budrich.
- Krammer, J., & Hovorka, G. (2006). Interessenorganisationen der Landwirtschaft: Landwirtschaftskammern, Präsidentenkonferenz und Raiffeisenverband. In H. Dachs, P. Gerlich, & H. Gottweis, *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien: Manz.
- Lauber, V., & Pesendorfer, D. (2006). Wirtschafts- und Finanzpolitik. In H. Dachs, P. Gerlich, & H. Gottweis, *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien: Manz.
- Lippert, B. (2007). Erweiterung. In W. Weidenfeld, & W. Wessels, *Europa von A-Z*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Luif, P. (2006). Österreich und die Europäische Union. In H. Dachs, P. Gerlich, & H. Gottweis, *Politik in Österreich. Das Handbuch* (S. 862-883). Wien: Manz.
- Luif, P. (2008). Österreich. In W. Weidenfeld, *Die Staatenwelt Europas*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Matt, I. (2007). *Ein Vergleich aktueller Studien über Arbeitsmigration in Folge der EU-Osterweiterung und ihre Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt*. Diplomarbeit, Universität Wien, Volkswirtschaft, Wien.
- Müller, W. C. (1994). Koalitionsabkommen in der österreichischen Polititik. In G. Becker, *Gesetzgebung zwischen Politik und Bürokratie*. Wien: ÖBV.
- Müller, W. C. (2006). Das Regierungssystem. In H. Dachs, P. Gerlich, & H. Gottweis, *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien: Manz.
- Müller, W. C. (2006). Regierung und Kabinettsystem. In H. Dachs, *Politik in Österreich. ein Handbuch*. Wien: Manz.
- Nekvinda, M. (2001). *Zur EU-Osterweiterung: mögliche Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt; berechnete Sorgen, unbegründete Ängste*. Diplomarbeit, Universität Wien, Wien.
- Nick, R., & Pelinka, A. (1996). *Österreichs Politische Landschaft* (2. aktualisierte Auflage). Innsbruck: Haymon-Verlag.
- Nohlen, D., & Schulze, R.-O. (2005a). *Lexikon der Politikwissenschaft* (3., aktualisierte und erweiterte Ausg., Bd. 1: A-M). München: C.H. Beck.
- Nohlen, D., & Schultze, R.-O. (2005b). *Lexikon der Politikwissenschaft* (3., aktualisierte und erweiterte Ausg., Bd. 2: N-Z). München: H.C. Beck.
- Obinger, H., & Tálos, E. (2006). *Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau*. Wien: VS Verlag.
- ÖROK. (1999). *Regionale Auswirkungen der EU-Integration der Mittel- und Osteuropäischen Länder Band I und II*. ÖROK Schriftenreihe Nr. 146. Wien
- Panagl, O., & Gerlich, P. (2007). *Wörterbuch der politischen Sprache in Österreich*. Wien: öbvht Verlagsgesellschaft.
- Pelinka, A., & Rosenberger, S. (2007). *Österreichische Politik. Grundlagen, Strukturen, Trends* (3., aktualisierte Auflage). Wien: Facultas.

- Prittwitz, V. v. (1994). *Politikanalyse*. Opladen: Leske + Budrich.
- Runggaldier, U. (1998). Gleichbehandlung im Arbeits- und Sozialrecht. In R. Feik, *Freizügigkeit der Arbeitnehmer in Österreich*. Wien: Orac.
- Sajdik, M. (1999). *EU-Erweiterung. Hintergrund, Entwicklung, Fakten*. Wien: Verlag Österreich.
- Sajdik, M., & Schwarzingler, M. (2003). *Die EU-Erweiterung. Hintergrund, Entwicklung, Fakten*. Wien: Verlag Österreich.
- Schebeck, G. (2006). Das Parlament. In H. Dachs, *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien: Manz.
- Schmidt, M. G. (1985). Politikwissenschaft. In H.-H. Hartwich, *Policy Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schneider, V. (2003). Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung. In K. Schubert, & N. C. Bandelow, *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München/Wien: Oldenbourg.
- Schneider, V. (2009). Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung. In K. Schubert, & N. C. Bandelow, *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0* (2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage). München: Oldenbourg.
- Schubert, K., & Bandelow, N. (. (2003). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München Wien: Oldenbourg.
- Schweitzer, M., Hummer, W., & Obwexer, W. (2007). *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union*. Wien: Manz.
- Sickinger, H. (2000). Die Funktion der Nationalratsausschüsse im Prozess der Bundesgesetzgebung. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* (2000/2).
- Stern, J. (2010). Timeline Work and Welfare. In I. Minderheiten, *Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul*. Wien: Mandelbaum Verlag.
- Stockhammer, C. (1999). *Das Prinzip der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen der EU-Osterweiterung und seine Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt*. Diplomarbeit, Universität Wien, Wien.
- Stolzlechner, H. (2007). *Einführung in das öffentliche Recht* (4. Auflage). Wien: Manz.
- Tálos, E. (2006). Sozialpolitik. Zwischen Expansion und Restriktion. In H. Dachs, *Politik in Österreich. Das Handbuch* (S. 624-636). Wien: Manz.
- Tálos, E., & Kittel, B. (2001). *Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen*. Wien: WUV Universitätsverlag.
- Tálos, E., & Obinger, H. (2006). Schwarz-blaue Sozialpolitik. In E. Tálos, & M. Fink, *Schwarz - Blau. Eine Bilanz des "Neu-Regierens"*. Wien: LIT Verlag.
- Traxler, F., & Zeiner, E. (1997). Unternehmensverbände. In H. Dachs, & et.al., *Handbuch des Politischen Systems Österreich. Die Zweite Republik* (3., erweiterte und völlig neu bearbeitete Auflage, 955 S.). Wien: Manz.
- Vlastos, M., & Bolcovac, M. (Oktober 2005). Vom 1. bis zum 15. Bundeskongress. *Gewerkschaftskunde*, 3C, 56. Wien: VÖGB, AK.
- Weidenfeld, W., & Wessels, W. (2007). *Europa von A bis Z* (Schriftenreihe Band 393). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Abkürzungsverzeichnis

AB	Anfragebeantwortung (einer parlamentarischen Anfrage)
Abg.	Abgeordneter
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union/ Lissabon-Vertrag (gültig seit 1.12.2009)
AK	Arbeiterkammer
ALVG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
AMFG	Arbeitsmarktförderungsgesetz
AMPFG	Arbeitsmarktpolitikfinanzierungsgesetz
AMS	Arbeitsmarktservice Österreich
AMSG	Arbeitsmarktservicegesetz
AstV	Ausschuss der ständigen Vertreter (COREPER)
AuslBG	Ausländerbeschäftigungsgesetz
AuslBVO	Ausländerbeschäftigungsverordnung
AVRAG	Arbeitsvertragsrecht-Anpassungsgesetz
BESO	Rat für Beschäftigung, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz
BG	Bundesgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHZ	Bundeshöchstzahl
BHZÜV	Bundeshöchstzahlüberziehungsverordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskanzleramt
BM	Bundesminister/in, Bundesministerium
BMAA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (bis 2006)
BMAGS	Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (1997-2000)
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (seit 2009)
BMeiA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (seit 2006)
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMwA	Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (bis 2000)
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2000-2009)
BMWFJ	Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (seit 2009)
BR	Bundesrat
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz

BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
COPA	Committee of Professional Agricultural Organisations
COREPER	Committee of Permanent Representatives, Comité des Représentants Permanents
DA	Dringliche Anfrage/ Antrag im Nationalrat
d.B.	der Beilagen
EA	Entschließungsantrag
ECOFIN	Economic and Financial Affairs Council
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFTA	European Free Trade Area
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund (ETUC)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	EG-Vertrag/ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
EPSCO	Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council (BESO)
ESF	Europäischer Sozialfonds
ETUC	European Trade Union Conference (EGB)
EU	Europäische Union
EU-8	Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn
EU-15	Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien
EU-27	EU-15 plus Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern, Rumänien und Bulgarien
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EESC)
FCG	Fraktion Christlicher Gewerkschafter
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FSG	Fraktion Sozialistischer Gewerkschafter
GOG-NR	Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates
GP	Gesetzgebungsperiode
idFv	in der Fassung von

INTERREG	Gemeinschaftsinitiative von EFRE
IMAG	Interministerielle Arbeitsgruppe
IV	Industriellenvereinigung
KIAB	Kontrolle Illegaler Ausländerbeschäftigung
KOM	Europäische Kommission
LIF	Liberales Forum
LWK	Landwirtschaftskammer
MOEL	Mittel- und Osteuropäische Länder
MOEL 8	Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn
NR	Nationalrat
NRAbg.	Nationalratsabgeordnete/r
o.J.	ohne Jahr
ÖAAB	Österreichischer Arbeiter und Angestellten Bund
OeNB	Österreichische Nationalbank
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PRÄKO	Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs
PV	Pensionsversicherung
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rs.	Rechtssache
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
UEA	unabhängiger Entschließungsantrag
UEAPME	European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (seit 2007 BusinessEurope)
VO	Verordnung
WKÖ	Wirtschaftskammer Österreich

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Quelle Jann/Wegrich, p.80 und eigene Darstellung	7
Abbildung 2: Quelle: Howlett, Ramesh & Perl, 2009, p. 158	11
Abbildung 3: aus Howlett, Ramesh & Perl 2009, S. 13.....	13
Abbildung 4: Verfassungsstruktur (Quelle: Nick & Pelinka (1993) S.42).....	20
Abbildung 5: Regierungszusammensetzung und Mandatsverteilung im NR (Quelle: BMI; Parlament)28	
Abbildung 6: Arbeitslosenquote und BIP-Zahlen (Quelle: AMS, Nationalbank)	31
Abbildung 7: Präsentation zum Länderbericht am 09.09.2009 (Quelle: Homepage der EU Kommission)	34
Abbildung 8: Anwendung der Übergangsfristen (Quelle: EU-Kommission).....	44

Anhang

Parteivorsitzende / Parteioobleute / Bundessprecher

SPÖ (Bundesparteivorsitzende)

Viktor Klima (1997 - 2000)

Alfred Gusenbauer (2000 – 2008)

Werner Faymann (seit 2008)

ÖVP (Bundesparteioobleute)

Wolfgang Schüssel (1995 - 2007)

Wilhelm Molterer (2007 - 2008)

Josef Pröll (2008 - 2011)

Michael Spindelegger (seit 2011)

FPÖ (Parteioobleute)

Jörg Haider (1986 - 2000)

Susanne Riess-Passer (2000 - 2002)

Mathias Reichhold (2002)

Herbert Haupt (2002 - 2004)

Ursula Haubner (2004 - 2005)

Hilmar Kabas (2005)

Heinz-Christian Strache (seit 2005)

GRÜNE (Bundessprecher)

Christoph Chorherr (1996 – 1997)

Alexander Van der Bellen (1997 – 2008)

Eva Glawischnig-Piesczek (seit 2009)

BZÖ (Bündnisobleute)

Jörg Haider (2005 - 2006)

Peter Westenthaler (2006 - 2008)

Jörg Haider (2008)

Herbert Scheibner (2008 - 2009 geschäftsführender Parteichef)

Josef Bucher (seit 2009)

LIF (Bundessprecher)

Heide Schmidt (1993 – 2000)

Christian Köck (2000)

Friedhelm Frischenschlager (2000 – 2001)

Alexander Zach (2001 – 2008)

Heide Schmidt (2008 designiert)

Werner Becher (2008 – 2009)

Angelika Mlinar (seit 2009)

Abstract

Mit der 1997 getroffenen Entscheidung des Rates, Beitrittsverhandlungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten aufzunehmen, trat das Thema der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf die nationale politische Agenda. In der vorliegenden Arbeit wird mit Mitteln der Politikfeldanalyse der Umgang der österreichischen Bundesregierung(en) mit dem Thema der Arbeitnehmerfreizügigkeit behandelt. Anhand eines historischen Überblicks wird die Genese der mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit verknüpften Übergangsfristen auf Europäischer Ebene, die Rolle Österreichs in diesem Prozess, sowie die auf nationaler Ebene relevanten Regierungswechsel beleuchtet.

Die Einordnung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in ein nationales Politikfeld, sowie die Beschreibung der wesentlichen Akteure dieses Politikfeldes, erlauben schließlich eine Analyse der jeweiligen Positionen sowie der letztlich im Bereich der Beschäftigung von ArbeitnehmerInnen aus den MOEL 8 zwischen 1997 und 2011 gesetzten Maßnahmen.

Das Zusammenspiel von Struktur, Akteuren und Ideen des Politikfeldes erklärt schließlich, warum trotz unterschiedlicher Regierungskonstellationen im Untersuchungszeitraum, vorhandene Brüche weniger als erwartet genutzt wurden und mit Ausnahme von graduellen Abweichungen auch hier historische Kontinuitäten im Umgang mit der Ausländerbeschäftigungspolitik fortgeschrieben wurden.

English Abstract

When in 1997 the Council decided to start accession talks with the central and eastern european countries, the implications and consequences of the right of free movement of labour became an issue in Austrian national politics.

This paper analyses how the different Austrian governments dealt with the issue of free movement of labour. By means of a historic overview the implementation of transitional agreements on European level, the Austrian role during this process as well as the changes within the austrian political system during the sample period are shown.

To be able to analyze both relevant actors and their positions concerning the issue it is important to specify the policy within which free movement of labour is dealt with on a national level. This anlysis is followed by an overview of the choices actually taken from 1997 to 2011 with regard to the employment of citizens of the new member states.

In conclusion the combination of structure, actors and ideas does explain why – even though different governments were in charge – these political changes did not have a strong effect, relatively little change took place and long-term policy patterns persisted.

Lebenslauf

Katharina Johanna LUGER

Geburtsdatum: 18.4.1979

Staatsangehörigkeit: Österreich

Ausbildung:

Seit 2003 Umstieg auf den Diplomstudienplan Politikwissenschaft

6-7/2002 THYESPA Stipendium an der National and Kapodistrian University of Athens

Seit 10/1998 Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien in Fächerkombination mit Anglistik und Geschichte (ab 2001 auch Neogräzistik)

1998 Abitur am Hebel-Gymnasium in Pforzheim (D)

Tätigkeiten:

Seit 12/2008 Mitarbeiterin im Kabinett des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

5/2007-12/2008 Jugendsekretär im ÖGB

12/2005-4/2007 Mitarbeiterin im Präsidentenbüro des ÖGB

4/2005-11/2005 Elternteilzeitvertretung im VÖGB

Sprachkenntnisse:

Deutsch (Muttersprache)

Englisch (fließend)

Griechisch (fließend)

Französisch

Autorin von: Reuter, C. ed (Oct. 2008). *History of a movement*. Brussels: Solidar. Abrufbar unter: <http://www.scribd.com/doc/38813019/History-of-a-Movement>