WORKING PAPER 01/2013

Abteilung für Wirtschafts- und Organisationssoziologie

Institut für Soziologie

Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich

Autor:
Torben Krings

Inhalte:

1. Einleitung……2
2. Migrationspolitik und die Rolle von Interessensverbänden……3
3. Sozialpartnerschaft und die Regulation von Arbeitsmigration in Österreich……7
4. Die Rot-Weiß-Rot-Karte und ein neues Zuwanderungsmodell……10
5. Die EU-Osterweiterung und das Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz…..14
6. Zusammenfassung und Ausblick……18
7. Literaturverzeichnis……22

1. Einleitung

Die Migrations- und Arbeitsmarktpolitik in Österreich befindet sich im Wandel. Mit der Einführung der „Rot-Weiß-Rot"-Karte im Jahr 2011 wird erstmals eine auf Dauer angelegte Arbeitsmigration von qualifizierten MigrantInnen aus Drittstaaten ermöglicht. Im gleichen Jahr wurde vor dem Hintergrund der vollständigen Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes für ArbeitnehmerInnen aus den 2004-EU-Beitrittsländern das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz erlassen, um den Arbeitsmarkt vor „unlauterem Wettbewerb" (Sozialminister Rudolf Hundstorfer 2010) zu schützen. Diese beiden Gesetzesinitiativen sind maßgeblich von den österreichischen Sozialpartnern mit vorbereitet worden, insbesondere von der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB).[1]

Diese Einbindung der Sozialpartner in den *policy-making process* mag überraschen vor dem Hintergrund, dass das distinktive österreichische System der Sozialpartnerschaft seit den 1990er Jahren einen Bedeutungsverlust erfahren hat. Zum einen entzogen wirtschaftliche Internationalisierungsprozesse und insbesondere der EU-Beitritt Österreichs 1995 einer national-korporatistischen Strategie des „Austrokeynesianismus" zunehmend den Boden. Zum anderen war insbesondere unter der ÖVP-FPÖ- Koalition (2000-2006) eine politisch induzierte Marginalisierung der Sozialpartnerschaft zu beobachten (Karlhofer 2005; Tálos 2006; Michalowitz/Tálos 2007). Allerdings ist seit dem Regierungswechsel 2007 und einer Großen Koalition aus SPÖ und ÖVP wieder ein sozialpartnerschaftliches Revival (Tálos 2008) zu beobachten.

In diesem Artikel wird die Neuauflage sozialpartnerschaftlicher Interessenpolitik am Beispiel von zwei Fallstudien zur Rot-Weiß-Rot-Karte und zum Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes untersucht. Dabei wird folgenden Fragen nachgegangen: Warum kam es zu einer Neuauflage korporatistischer Politikmuster und was sind die besonderen Merkmale? Warum stimmten Gewerkschaften und Arbeiterkammern einem neuem Zuwanderungssystem zu, welches auf ein „Mehr" an Zuwanderung abzielt? Warum stimmten Arbeitgeberverbände einem Gesetz gegen Lohn- und Sozialdumping zu, welches eine stärkere Regulierung des Arbeitsmarktes bedeutet?

Im Mittelpunkt der Analyse steht zum einen die Rolle von Interessenverbänden und Migrationspolitik, ein Bereich, der angesichts eines „state-centric bias" (Menz/Caviedes 2010a, 18) vieler politikwissenschaftlicher Analysen zu Migration häufig zu wenig Beachtung

findet (für einige Ausnahmen siehe Haus 2002; Menz/Caviedes 2010b; Watts 2002). Zum anderen liegt der analytische Schwerpunkt auf dem Wandel korporatistischer Politik unter veränderten Rahmenbedingungen im Hinblick auf wirtschaftliche Internationalisierung, europäische Integration und innenpolitische Kräfteverhältnisse (z.B. Michalowitz/Tálos 2007; Traxler 1996; Traxler 2001).

Der Artikel ist wie folgt aufgebaut. Zuerst wird der Untersuchungsgegenstand in einen theoretischen Kontext eingeordnet, indem verschiedene Ansätze zu Interessenverbänden, Migrationspolitik und Korporatismus diskutiert werden. Im folgenden Abschnitt wird die historische Rolle der Sozialpartner in der Migrationspolitik in Österreich rekonstruiert. Anschließend wird an Hand von zwei Fallstudien zur Rot-Weiß-Rot-Karte und zum Lohn- und Sozialbekämpfungsgesetz gezeigt, dass seit einigen Jahren wieder eine sozialpartnerschaftliche Interessenangleichung zu Stande kommt. In der Zusammenfassung wird ein Ausblick auf die Zukunft korporatistischer Steuerungsmuster und Migrationspolitik geworfen.

Es wird argumentiert, dass der entscheidende Faktor, der ein sozialpartnerschaftliches Revival ermöglichte, der Regierungswechsel 2007 und die Bildung einer Großen Koalition war, die in bestimmten Politikbereichen wieder auf eine tripartistische Interessenpolitik setzt. Allerdings handelt es sich hier nicht um eine Rückkehr zur Sozialpartnerschaft der 1960er und 1970er Jahre, sondern um einen „Angebotskorporatismus“ (Traxler 1996), bei dem „qualitative“ arbeitsmarktbezogene Themen wie die berufliche Qualifikationsstruktur oder die Anwerbung von *high-skilled professionals* im Vordergrund stehen.

2. Migrationspolitik und die Rolle von Interessenverbänden

In liberalen Demokratien sind es vor allem kleine und relativ homogene Verbände und Gruppen, die sich kollektiv organisieren, um ihre Interessen zu verfolgen (Olson 1965). Dies ist auch im Bereich der Migrationspolitik zu beobachten, wo häufig gutorganisierte Interessengruppen mit den entsprechenden Ressourcen Einfluss auf den *policy process* nehmen (Facchini et al. 2011; Freeman/Tendler 2012). Nach Gary Freeman, dem Hauptvertreter eines Public-Choice-Ansatzes, sind Arbeitgeberorganisationen und ethnische Lobby-Gruppen am effektivsten in der Lage, ihre Interessen zu vertreten, da sie in direkter Form von Zuwanderung profitieren. Im Gegensatz dazu sind gesellschaftliche Gruppen, die

mit den Neuankömmlingen um Arbeitsplätze, Wohnungen oder öffentliche Dienstleistungen konkurrieren, meistens weniger gut organisiert. Dies hat zur Folge, dass der Migrationspolitik oftmals eine expansive Tendenz innewohnt, obwohl breite Teile der (unorganisierten) Öffentlichkeit Zuwanderung tendenziell ablehnend gegenüberstehen (Freeman 1995: 885-886; Freeman 2001).

Freeman hebt zu Recht die Bedeutung von Interessengruppen im Feld der Migrationspolitik hervor. Allerdings erscheint es fraglich, ob Migrationspolitik tatsächlich von der „organisierten Öffentlichkeit dominiert ist“ (Freeman 1995: 885). Zwar sind Interessengruppen einflussreiche Akteure, aber staatliche Migrationspolitiken haben auch eine relative Autonomie (Joppke 1998; Statham/Geddes 2006). Entscheidend für diesen Aufsatz ist, dass ein Public-Choice-Ansatz, der Migrationspolitik primär als eine pluralistische Auseinandersetzung organisierter Interessen begreift, nur begrenzt in der Lage ist, eine korporatistische Form der Interessenvermittlung zu erfassen, die auf Interessenabgleich und Kompromiss zwischen den Sozialpartnern ausgerichtet ist.

Es ist sicherlich kein Zufall, dass sich Freeman mit seinem Public-Choice-Ansatz oftmals auf die USA bezieht, wo gut organisierte Lobbygruppen einflussreiche Akteure im Feld der Migrationspolitik sind (z.B. Freeman 2001; Freeman/Tendler 2012, 331-337). Allerdings existiert in vielen Ländern Westeuropas eine andere Tradition der Interessenvermittlung. Wie von der Korporatismusforschung herausgearbeitet wurde, entwickelten sich in Ländern wie Österreich, Deutschland und den Niederlande „ein System der Interessenvermittlung, dessen wesentliche Bestandteile organisiert sind in einer begrenzten Anzahl singulärer Zwangsverbände, die nicht mit einander in Wettbewerb stehen, über eine hierarchische Struktur verfügen und nach funktionalen Aspekten voneinander abgegrenzt sind“, so die klassische Korporatismusdefinition von Philippe C. Schmitter (1981, 94). In diesen Ländern hatten die großen Dachverbände nicht nur ein faktisches Monopol auf die Interessenrepräsentation, sondern es entwickelten sich auch Formen der politischen Partizipation, die weit über die Lobbyarbeit von Interessengruppen in pluralistischen Ländern hinausgingen (Höpner 2007, 315).

Dies zeigte sich auch im Bereich der Migrationspolitik, wo die Sozialpartner zu Zeiten der „Gastarbeiter“-Migration unmittelbar in den politischen Entscheidungsprozess mit eingebunden waren (Penninx/Roosblad 2000). Dabei gab es durchaus Interessengegensätze zwischen den großen Dachverbänden. Während die Arbeitgeberseite tendenziell eine liberale Zuwanderungspolitik favorisierte, waren viele Gewerkschaftsverbände in Sorge, dass durch

die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften ihre Verhandlungsposition gegenüber Arbeitgebern unterminiert werden könnte (Castles/Kosack 1973, 128). In der Tradition korporatistischer Politikmuster konnte aber meistens ein Kompromiss erzielt werden. Gewerkschaften stimmten der zeitlich befristeten Anwerbung von „Gastarbeitern“ zu, unter der Voraussetzung, dass diese nicht als „Lohndrücker“ eingesetzt werden und nach den entsprechenden Kollektivlöhnen entlohnt werden. Abgesehen von dieser Forderung reagierten Gewerkschaften unterschiedlich auf Arbeitsmigration. In Österreich nutzten sie ihre institutionelle Machtposition, um den Aufenthalt von ausländischen Beschäftigten zeitlich zu befristen. Im Gegensatz dazu verfolgten Gewerkschaften in Schweden und in Deutschland eine Politik der Inklusion, die auf die Integration von MigrantInnen im Betrieb und in der Gesellschaft abzielte (Castles/Kosack 1973; Penninx/Roosblad 2000).

Seit den 1980er Jahren haben sich die Rahmenbedingungen für korporatistische Politik verändert. Insbesondere die wirtschaftliche Internationalisierung und der europäische Integrationsprozess entzogen einer nationalstaatlich orientierten makroökonomischen Wirtschaftspolitik die Grundlage und schwächten dabei insbesondere die Positionen von Gewerkschaften (Schäfer/Streeck 2008; Streeck/Kenworthy 2005). Allerdings führten diese Entwicklungen nicht zu einer neoliberalen Konvergenz und zu einem Ende korporatistischer Politik. Vielmehr war ein pfadabhängiger Anpassungsprozess zu beobachten, der die institutionellen Unterschiede zwischen korporatistischen und pluralistischen Ländern eher noch verschärfte (Traxler 2001). In Ländern mit einer korporatistischen Tradition bedeutete der Anpassungsprozess einen Wandel hin zu einem „Angebotskorporatismus“ (Traxler 1996), bei dem arbeitsmarkt- und sozialpolitische Themen im Vordergrund stehen, die noch weitgehend im Kompetenzbereich von Nationalstaaten liegen. Dies umfasst beispielsweise die Modernisierung der beruflichen Aus- und Weiterbildung, der in einem „Hochlohnland“ wie Österreich eine besondere Bedeutung zukommt, um international wettbewerbsfähig zu bleiben. Dabei erweisen sich korporatistische Politikmuster in der Bereitstellung jener kollektiven Güter, die für den wirtschaftlichen Strukturwandel im Sinne eines beruflichen „upgradings“ erforderlich sind, durchaus als überlegen gegenüber neoliberalen Arrangements (Traxler 1996, 25-26).

Neben diesen internen Strategien zur Höherqualifizierung kommt auch der externen Rekrutierung von *high-skilled professionals* im Angebotskorporatismus eine neue Bedeutung zu. Die Mobilität von (hoch-)qualifizierten MigrantInnen stellt zusehends einen Wettbewerbsfaktor in einer globalisierten Weltwirtschaft dar, in der „Wissen“ eine wichtige

Ressource für Wachstum und Wohlstand geworden ist. Vor diesem Hintergrund initiierten die meisten entwickelten Industrieländer eine Reihe neuer Zuwanderungsprogramme für qualifizierte Migration (OECD 2002). Zwar waren Arbeitgeberverbände die treibenden Kräfte für diese neuen Programme, aber auch Gewerkschaften widersetzten sich nicht dieser neuen Zuwanderung (Menz/Caviedes 2010a). Letztere sind nicht nur in normativer Hinsicht offener gegenüber MigrantInnen geworden (Krings 2010), sondern erkennen auch zunehmend an, dass qualifizierte Arbeitsmigration einen positiven Effekt auf die Gesamtwirtschaft haben kann angesichts eines Fachkräftemangels in bestimmten Branchen (Cerna 2009, 154).

Im Angebotskorporatismus wird auf eine „high road"-Strategie gesetzt, um international wettbewerbsfähig zu bleiben. In diesem Zusammenhang führt eine sozialpartnerschaftliche Interessenpolitik zu einem „Sperrklinkeneffekt" (Traxler 1996, 24), der eine Anpassung der Arbeits- und Sozialstandards „nach unten" verhindert. Dies zeigte sich auch im Hinblick auf die Transnationalisierung von Arbeits- und Dienstleistungsmärkten in der erweiterten EU. Als Reaktion auf die Liberalisierungspolitik der EU-Kommission kam es zu einer Reihe von nationalen Re-Regulierungsinitiativen und zur Bildung von „cross-class coalitions" (Afonso 2012) zwischen ArbeitnehmerInnenverbänden und Arbeitgeberverbänden. Während Erstere insbesondere Löhne und Sozialstandards schützen wollten, befürchteten Letztere in einigen Branchen eine Billigkonkurrenz ausländischer Dienstleistungsanbieter (vgl. auch Cremers et al. 2007; Menz 2005).

Dementsprechend kommt auch unter den Bedingungen wirtschaftlicher Internationalisierung und europäischer Integration eine sozialpartnerschaftliche Interessenpolitik zu Stande. Allerdings ist solch eine Politik anders als noch zu den Hochzeiten des Korporatismus in zunehmendem Maße von der innenpolitischen Konstellation abhängig. Während die Arbeitgeberseite auch außerhalb traditioneller sozialpartnerschaftlicher Interessenkanäle ihre Interessen durch intensivierte Lobbyarbeit auf nationaler und europäischer Ebene effektiv vertreten kann (Schäfer/Streeck 2008), ist die Möglichkeit zur politischen Einflussnahme für ArbeitnehmerInnenverbände zunehmend von der Regierungsbeteiligung einer sozialdemokratischen Partei abhängig (Menz 2005; Thelen 2012, 148). Dies zeigte sich auch in Österreich, wo erst seit dem Regierungswechsel 2007 und der Bildung einer SPÖ-ÖVP-Koalition wieder vermehrt eine sozialpartnerschaftliche Interessenspolitik zu beobachten ist. Bevor dies an Hand von zwei Fallstudien zur Rot-Weiß-Rot-Karte und zum Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz demonstriert wird, wird

zunächst der historische Kontext von Migrationspolitik in Österreich rekonstruiert. Dies ist unerlässlich für ein Verständnis der Rolle der Sozialpartner in diesem Politikfeld.

3. Sozialpartnerschaft und die Regulation von Arbeitsmigration in Österreich

Die Sozialpartner waren lange Zeit lang die dominanten Akteure im Bereich der Migrationspolitik. Tatsächlich stand die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte in einem Zusammenhang mit der Institutionalisierung der Sozialpartnerschaft. Der ÖGB und die Arbeiterkammern hatten sich lange gegen eine Öffnung des Arbeitsmarktes für ausländische Beschäftigte gesperrt (Gächter 2000, 67). Nachdem aber zu Beginn der 1960er Jahre ein zunehmender Mangel an Arbeitskräften zu verzeichnen war angesichts einer faktischen Vollbeschäftigung,[2] gab der ÖGB seinen Widerstand auf, nicht ohne aber gleichzeitig eine makroökonomisch orientierte Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik mit der damaligen Bundeswirtschaftskammer (BWK) ausgehandelt zu haben (Biffl 2010a, 92).[3] Damit etablierte sich ein Politikmuster, welches sich im Bereich der Migrationspolitik noch oft wiederholen sollte. Während die BWK auf eine weitere Liberalisierung der „Ausländerbeschäftigung“ drängte, stellte für den ÖGB die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften ein *bargaining chip* dar, mit dem er Konzessionen von Arbeitgebern in anderen Bereichen aushandeln konnte (Gächter 2000, 68).

Die damalige herausragende Stellung der Sozialpartner in der Migrationspolitik zeigte sich darin, dass die Kontingentvereinbarungen weder im Parlament noch von politischen Parteien oder der Regierung debattiert wurden (Bauböck/Wimmer 1988, 660). Stattdessen wurden die jährlichen Kontingente von den Sozialpartnern für unterschiedliche Branchen und Bundesländer festgelegt, und es wurden Anwerbeabkommen mit Ländern wie der Türkei (1964) und Jugoslawien (1966) abgeschlossen. Trotz dieser formalen Abkommen entwickelten Migrationsbewegungen aber relativ schnell eine gewisse Eigendynamik. Da vielen Unternehmen die offiziellen Anwerbeabkommen als zu bürokratisch erschienen, gingen sie vermehrt dazu über, neue Arbeitskräfte im Rahmen der Visafreiheit für touristische Aufenthalte zu rekrutieren, und dann rückwirkend eine Beschäftigungsbewilligung zu beantragen („Touristenbeschäftigung“). Dabei bedienten sie sich häufig informeller Netzwerke, indem Verwandte oder Bekannte von ausländischen Beschäftigten eingestellt wurden (Gächter 2008: 3-5).

Insbesondere den Gewerkschaften, deren Priorität ein „geordneter Arbeitsmarkt“ war, missfiel diese Informalität in der Einstellungspraxis. Sie drängten daher auf die Schaffung eines gesetzlichen Rahmens, um die Arbeitsmigration wieder stärker zu kontrollieren. Von der Arbeitgeberseite, die weiterhin eine liberale Arbeitsmigrationspolitik präferierte, bestand zunächst kein Interesse an einer stärkeren Regulierung. Schließlich konnten sich die Sozialpartner aber dennoch auf einen Kompromissvorschlag einigen. In enger Kooperation mit der Arbeitsmarktsektion des Sozialministeriums wurde eine Gesetzesvorlage entworfen, die dann als Ausländerbeschäftigungsgesetz 1975 einstimmig im Nationalrat angenommen wurde (Gächter 2000, 71).

Das Ausländerbeschäftigungsgesetz reflektierte in einem stärkeren Maße die gewerkschaftliche Forderung nach einem „geordneten Zugang zum Arbeitsmarkt“. Dies war auch Ausdruck der damaligen politischen Kräfteverhältnisse in Form einer gewerkschaftsnahen SPÖ-Mehrheitsregierung. Ausländische Arbeitskräfte konnten nur eingestellt werden, wenn eine Beschäftigungsbewilligung vorlag, die auf ein Jahr befristet war (bzw. wenn ein Befreiungsschein vorlag). Zudem wurde die bevorzugte Behandlung inländischer ArbeitnehmerInnen gegenüber ausländischen ArbeitnehmerInnen gesetzlich festgeschrieben (Bauböck/Wimmer 1988, 662; Tálos/Kittel 2001, 144-145).[4] Als Konzession an die Arbeitgeberseite wurde eine größere Flexibilität bei der Höchstgrenze von Kontingenten berücksichtigt. Auch wurde der „Ausländerausschuss“ der Paritätischen Kommission, der die Kontingente für ausländische Beschäftigte festlegte, gesetzlich verankert, womit ein weiterer Schritt hin zu einer „korporatistischen Steuerung des Arbeitsmarktes und der Migrationspolitik“ (Perchinig 2010, 18) getan wurde.

Die dominante Stellung der Sozialpartner in der Migrationspolitik war der Tatsache geschuldet, dass traditionell die Zuwanderung nach Österreich primär über den Zugang zum Arbeitsmarkt reguliert wurde. Dies änderte sich in den 1990er Jahren, als das österreichische „Fremdenrecht“ von Grund auf reformiert wurde. Hintergrund war ein starker Anstieg der Zuwanderung im Zuge der gesellschaftlichen Umbrüche in Mittel- und Osteuropa und dem eskalierenden Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien. In innenpolitischer Hinsicht kam es zu einer stärkeren Politisierung des Migrationsthemas angesichts des rasanten Aufstiegs der rechtspopulistischen FPÖ, die vor allem mit dem „Ausländerthema“ ihre wachsende Anhängerschaft mobilisierte. Der zunehmende wahlpolitische Erfolg der FPÖ ließ in der damaligen Großen Koalition die Überzeugung wachsen, dass das österreichische Migrationsrecht einer Neugestaltung bedurfte (Perschinig 2010, 20).

Mit der Änderung des Asylrechts 1991 und der Verabschiedung des Fremdengesetzes und des Aufenthaltsgesetzes im Jahr 1992 verlagerte sich der Schwerpunkt der Regulierung hin zur Einreise (Gächter 2008, 10-11). Im Zuge dieser legislativen Reformen wurde das Innenministerium zum dominanten institutionellen Akteur in der Migrationspolitik. Damit ging eine „Parlamentarisierung der Migrationspolitik“ (Kraler 2012) einher, die eine Verschiebung vom informellen *policy-making* im Kontext der Sozialpartnerschaft hin zum formalen, legislativen *policy-making* bedeutete, ebenso wie eine Stärkung der politischen Parteien als Entscheidungsträger und eine Zunahme migrationspolitischer Debatten im Parlament (Kraler 2012, 54; Talos/Kittel 2001, 144-148).[5]

Allgemein war ein Bedeutungsverlust der Sozialpartnerschaft in den 1990er Jahren zu beobachten. Eine sozialpartnerschaftlich abgestimmte Interessenpolitik wurde angesichts der veränderten sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen (wirtschaftliche Internationalisierung, steigende Arbeitslosigkeit, EU-Beitritt Österreich 1995) zusehends schwieriger. Diese Situation verschärfte sich unter der ÖVP-FPÖ-Koalition, die mit dem Anspruch angetreten war, „Österreich neu zu regieren“, und sich weitgehend von korporatistischen Politikmustern verabschiedete. Hiervon waren allerdings die Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenverbände in unterschiedlicher Weise betroffen. Während die WKÖ auf Grund ihrer inhaltlichen Nähe zur ÖVP weiterhin über einen Zugang zu der Regierung verfügte, waren die informellen Zugänge und Partizipationsmöglichkeiten für die ArbeitnehmerInnenvertretungen weitgehend blockiert (Tálos 2008, 124).

Diese „Schieflage der Interessenberücksichtigung“ (Tálos 2006, 438) zeigte sich auch im Bereich der Migrationspolitik. Unter der schwarz-blauen Koalition fand im Rahmen der Novellierung des Fremdengesetzes 2002 ein Ausbau der Saisonniers-Beschäftigung statt. Saisonniers, die hauptsächlich aus den 2004-EU-Beitrittsländern sowie aus dem ehemaligen Jugoslawien kamen, konnten zukünftig in allen Branchen beschäftigt werden. Zudem wurde die Beschäftigungsdauer auf bis zu zwölf Monate ausgedehnt, so dass effektiv ein neues „Gastarbeiterprogramm“ etabliert wurde (Kraler 2012, 36). Während die Arbeitgeberverbände schon seit längerem eine Liberalisierung der „Ausländerbeschäftigung“ gefordert hatten, lehnten Gewerkschaften eine Ausdehnung der Saisonniers-Beschäftigung ab, konnten den politischen Entscheidungsprozess aber kaum noch beeinflussen (Krings 2010, 116).

Diese Situation änderte sich nach dem Regierungswechsel 2007, als eine SPÖ-ÖVP-Koalition wieder verstärkt die Sozialpartner in den *policy-making process* mit einbezog. Insbesondere die Regierungsbeteiligung der SPÖ ebnete den Weg für die Rückkehr der

ArbeitnehmerInnenverbände in den politischen Prozess. Allerdings handelte es sich hier nicht um ein Zurück zur Sozialpartnerschaft als „Breitbandmodell“ (Tálos 2006, 442). Im Sinne eines angebotsorientierten Korporatismus standen vor allem „qualitative“ arbeitsmarktbezogene Themen wie eine neue Ausbildungsgarantie für Jugendliche unter 18 Jahren oder eine Einigung zur Arbeitszeitflexibilisierung im Vordergrund (Tálos 2008, 115-120). Auch im Bereich der Migrationspolitik kam es zu einer Neuauflage sozialpartnerschaftlicher Interessenpolitik, wie nun an Hand von zwei Fallstudien zur Rot-Weiß-Rot-Karte und zum Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz gezeigt wird. Die beiden Fallstudien basieren in methodischer Hinsicht auf 12 qualitativen Interviews mit Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und weiteren Stakeholdern (s. Anhang), die mit anderen Quellen (Policy-Dokumente, Zeitungsartikel) trianguliert wurden. Zentrale Themen in den Interviews und in der Analyse waren die Haltungen der jeweiligen Verbände zu Arbeitsmigration, zur Arbeitnehmerfreizügigkeit in der erweiterten EU sowie zu Migrationspolitik allgemein.

4. Die Rot-Weiß-Rot-Karte und ein neues Zuwanderungsmodell

In Österreich ist eine gezielte Anwerbepolitik von qualifizierten MigrantInnen noch eine relativ neue Entwicklung. Im Gegensatz zu Einwanderungsländern wie die USA oder Kanada zählt das Land traditionell nicht zu den klassischen Destinationen von *high-skilled professionals*.[6] Neben linguistischen Gründen (Englisch als *lingua franca* für mobile Hochqualifizierte), dürfte hierfür auch eine in der Vergangenheit eher restriktive Migrationspolitik ausschlagegebend gewesen sein (Cerna 2009, 156). Tatsächlich fand Zuwanderung seit der Reform des österreichischen Migrationsrecht in den 1990er Jahren hauptsächlich als Familienzusammenführung und als humanitäre Migration statt, und weniger als Arbeitsmigration. Vor diesem Hintergrund gab es von Seiten der Wirtschaft schon länger die Forderung, die Zuwanderungsmöglichkeiten für qualifizierte MigrantInnen zu liberalisieren (Biffl 2010b, 15).

Diese Forderung fand zunehmend Gehör innerhalb der österreichischen Regierung, die, im Einklang mit der internationalen Entwicklung, zusehends bemüht war, ein stärkeres Gewicht auf das Qualifizierungsniveau von MigrantInnen zu legen. Mit der Novellierung des Fremdengesetzes 2002 wurde beschlossen, zukünftig Arbeitsmigration nur noch für

qualifizierte „Schlüsselkräfte“ zu ermöglichen, während die Quoten für gering qualifizierte Tätigkeiten abgeschafft wurden (um für Letzteres zu kompensieren, wurde gleichzeitig die schon erwähnte kurzfristige Saisonniers-Beschäftigung ausgebaut (Kraler 2012, 35-36).

Tatsächlich wurden die Teilquoten für höher qualifizierte Schlüsselkräfte aber kaum ausgeschöpft. So kamen beispielsweise 2007 nur 700 Schlüsselkräfte über das Quotensystem nach Österreich (OECD 2010, 190). Vor diesem Hintergrund wurden die Bemühungen von der Arbeitgeberseite verstärkt, ein neues Zuwanderungssystem zu schaffen (Interview IV, 2011; Interview WKÖ, Stabsabteilung EU-Koordination, 2011). Insbesondere die Industriellenvereinigung (IV), die mittlerweile als eine effektive politische Lobbyorganisation fungiert, seitdem sie sich aus dem sozialpartnerschaftlichen Gefüge ausgeklinkt hat (Karlhofer 2007, 392), drängte auf die Schaffung eines neuen, kriteriengeleitetes Zuwanderungssystems. Interessanterweise kam es in diesem Punkt zu einer faktischen Allianz mit den Grünen, die Vorschläge für die Einführung eines Zuwanderungsmodells erarbeitet hatten, welches sich am kanadischen Punktesystem orientierte (Kraler 2012, 42). Dies zeigt, dass es im Bereich der Migrationspolitik gelegentlich zu „strange bedfellow“-Koalitionen kommt (Freeman/Kessler 2008, 672), in diesem Falle zwischen eher menschenrechtlich orientierten Gruppen (Grüne) und eher profitorientierten Unternehmensverbänden (IV).

Nach den Nationalratswahlen 2008 und einer Erneuerung der Großen Koalition nahm die Debatte um ein neues Zuwanderungssystem wieder Fahrt an. Im neuen Regierungsprogramm wurde die Einführung einer Rot-Weiß-Rot-Karte beschlossen, und die Sozialpartner sowie die Industriellenvereinigung mit der Ausarbeitung der Kriterien für ein neues Zuwanderungsmodell beauftragt (BKA 2008). Als Grundlage diente ein Diskussionspapier („Zuwanderung gestalten: Ein zukunftsorientiertes Migrationsmodell“), welches von der IV und der WKÖ gemeinsam mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) verfasst wurde (IV et al. 2008). Auf Grundlage dieses Dokumentes konnten sich die Sozialpartner im Rahmen des Bad Ischler Dialog 2010 auf ein neues Zuwanderungsmodell einigen.[7] Kern dieses Zuwanderungsmodells ist ein kriteriengeleitetes Punktesystem, wodurch „gut qualifizierte Menschen aus Drittstaaten zur Zuwanderung nach Österreich motiviert werden (sollen)“ (Die Sozialpartner Österreich 2010, 7).

Die Vorschläge der Sozialpartner wurden im Rahmen des Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 und der Schaffung der „Rot-Weiß-Rot-Karte“ weitgehend übernommen. Zukünftig können (hoch-)qualifizierte MigrantInnen zuwandern, wenn sie eine bestimmte Anzahl an Punkten erreicht haben, bzw. ein konkretes Arbeitsplatzangebot in Österreich vorweisen

können. Dabei werden Punkte vergeben für (berufliche) Qualifikationen, Einkommen, Berufserfahrung, Alter und Sprache. Das neue Zuwanderungssystem unterscheidet zwischen drei Gruppen von MigrantInnen und hat sowohl eine angebotsorientierte als auch eine nachfrageorientierte Seite. Die angebotsorientierte Seite umfasst „Besonders Hochqualifizierte“, die auf Grundlage eines sechsmonatigen Aufenthaltsvisums einreisen können, um sich eine Arbeitsstelle zu suchen. Die beiden anderen Gruppen sind eher nachfrageorientiert. „Fachkräfte in Mangelberufen“ können eine Rot-Weiß-Rot-Karte beantragen, wenn sie die entsprechende Punktezahl erreichen, über eine entsprechende Berufsausbildung in einem Mangelberuf verfügen und zudem ein konkretes Arbeitsplatzangebot in Österreich vorweisen können. Die dritte Gruppe sind „sonstige Schlüsselkräfte“, die ebenfalls ein Arbeitsplatzangebot vorweisen müssen. Zudem muss bei dieser Gruppe nachgewiesen werden, dass eine vergleichbare Stelle nicht mit gleich qualifizierten inländischen Arbeitskräften besetzt werden kann (Arbeitsmarktprüfung). Ferner muss ein gesetzliches Mindestentgelt gezahlt werden, welches 2012 bei € 2538 brutto pro Monat lag (€ 2115 für unter 30-jährige).

Auch wenn die Rot-Weiß-Rot-Karte als „dauerhafte Zuwanderung“ auf der offiziellen Webseite der Regierung beworben wird (www.migration.gv.at), handelt es sich zunächst einmal nur um eine auf ein Jahr befristete Niederlassungs- und Beschäftigungsbewilligung. Nach einem Jahr kann die „Rot-Weiß-Rot-Karte plus“ beantragt werden, die zu einem unbeschränkten Arbeitsmarktzugang berechtigt und nach fünf Jahren kann ein Daueraufenthalt beantragt werden. Damit unterscheidet sich das neue Zuwanderungssystem Österreichs von ähnlichen Punktesystemen in klassischen Einwanderungsländern wie Australien und Kanada, die von Anfang an einen Daueraufenthalt gewähren. Auch weist die nachfrageorientierte Seite des neuen Systems eine Nähe zur vorherigen Fachkräfteverordnung und dem Schlüsselkräftesystem auf, so dass sich der Eindruck aufdrängt, dass vorherige Regelungen zur Zuwanderung „in ein Punktesystem konvertiert wurden“ (OECD 2011, 108).

Dennoch markiert das neue Zuwanderungssystem eine Zäsur in der österreichischen Migrationspolitik. Nach einer jahrzehntelangen Politik, die in Bezug auf Arbeitsmigration eher auf Abschottung ausgerichtet war, wurde mit der Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte ein politisches Signal gesetzt, dass sich Österreich um die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte (und deren Familienangehörige) bemüht. Während das Land noch bis vor kurzem im internationalen Vergleich eher dem restriktiven Lager zugeordnet wurde (Cerna 2009), ist es mittlerweile neben Dänemark, den Niederlanden und dem Vereinigten

Königreich eines der wenigen EU-Staaten, die ein Punktesystem für qualifizierte Migration eingeführt haben (OECD 2011, 109).

Innerhalb des ersten Jahres nach der Einführung wurden insgesamt über 1.400 Rot-Weiß-Rot-Karten erteilt, die große Mehrheit (über 1.000) an „sonstige Schlüsselkräfte“.[8] Die häufigsten Berufsgruppen waren ManagerInnen, IT-TechnikerInnen und SportlerInnen und die häufigsten Herkunftsländer waren Russland, Bosnien-Herzegowina, die USA und Kroatien. Ein Visum zur Arbeitssuche in Österreich, die angebotsorientierte Seite für besonders hochqualifizierte MigrantInnen, wurde nur von knapp 70 Personen beantragt (Medienservicestelle 2012). Dies zeigt, dass eine Reform der Zuwanderungsregelungen zwar eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung ist, um hochqualifizierte MigrantInnen anzuziehen.

Wie schon erwähnt, war die Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte Bestandteil des 2008 beschlossenen jüngsten Regierungsprogramms der Großen Koalition. Dementsprechend kann diese Initiative als ein Beispiel für ein „tripartistisches Muster der Interessenvermittlung“ (Tálos 2008, 10) verstanden werden, da die Regierungsparteien den Auftrag für ein neues Zuwanderungssystem an die Sozialpartner delegierte. Dies hatte aus der Perspektive der Regierungskoalition den Vorteil, dass der Vorschlag für ein neues Zuwanderungssystem, welches explizit auf ein „Mehr“ an Zuwanderung abzielt, und damit möglicherweise als unpopulär wahrgenommen werden könnte, außerhalb der öffentlichen politischen Debatte formuliert wurde (Kraler 2012, 51).

Bemerkenswert an der Initiative für ein neues Zuwanderungssystem war, dass der ÖGB und die Bundesarbeiterkammer (BAK), die in der Vergangenheit eine restriktive Position in Bezug auf Neuzuwanderungen eingenommen hatten (Gächter 2000), der Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte zustimmten. Wie kam dieser Wandel gewerkschaftlicher Positionen zu Stande? Zum einen ist ein gewisser Bewusstseinswandel von Gewerkschaften in Bezug auf Migration zu beobachten. Es wird zunehmend akzeptiert, dass grenzüberschreitende ArbeitnehmerInnenmobilität ein Bestandteil der Transnationalisierung von Arbeitsmärkten ist. Hinzu kommt, dass sich auch bei Gewerkschaften zunehmend die Erkenntnis durchsetzt, dass Arbeitsmigration einen positiven Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten kann (Interview ÖGB, 2011). Auch sind Gewerkschaften in normativer Hinsicht offener für die Belange von MigrantInnen geworden, und bemühen sich zusehends, auch deren Interessen zu vertreten (Biffl 2010a; Pernicka/Stern 2011). So forderte der ÖGB beispielsweise im Rahmen eines Leitantrages zum letzten Bundeskongress einen erleichterten

Arbeitsmarktzugang für AsylbewerberInnen und „effektive Maßnahmen und ein entschiedenes Auftreten gegen Rassismus und Diskriminierung in den Betrieben“ (ÖGB 2013, 86).

Der entscheidende Grund aber, warum der ÖGB und die BAK ihr Einverständnis für die Rot-Weiß-Rot-Karte gab, war ein *sozialpartnerschaftliches Junktim*: Für die Zustimmung der Arbeitnehmerseite zu einem neuen Zuwanderungsgesetz gab es die Zustimmung der Arbeitgeberseite für ein neues Gesetz gegen Lohn- und Sozialdumping. Letzteres war eine zentrale Forderung von Gewerkschaften und Arbeiterkammern im Hinblick auf die Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes im Mai 2011.

5. Die EU-Osterweiterung und das Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz

Mit dem EU-Beitritt Österreichs 1995 wurde das „Ende des nationalen Arbeitsmarktes“ (Perchinig 2010, 22) eingeläutet. Seitdem kann die Arbeitsmobilität von BürgerInnen aus den „alten“ EU-Mitgliedstaaten nicht mehr eingeschränkt werden. Diese Änderung des regulatorischen Rahmens hatte Auswirkungen auf Migrationsbewegungen. Seit Ende der 1990er Jahre kommt die Mehrheit der NeuzuwanderInnen aus der EU, und insbesondere aus Deutschland. Während der Anteil von EU-BürgerInnen an der ausländischen Beschäftigung in Österreich 1995 noch bei 7 Prozent lag, lag er fünfzehn Jahre später bereits bei annähernd 40 Prozent (Biffl 2011, 71). Dabei ist nicht nur der Anteil von deutschen ArbeitnehmerInnen stark angestiegen, sondern auch der Anteil von MigrantInnen aus den neuen EU-Mitgliedsländern (NMS).

In Bezug auf die EU-Osterweiterungen 2004 und 2007 hatte Österreich den Arbeitsmarktzugang für ArbeitnehmerInnen aus den NMS eingeschränkt. ArbeitnehmerInnen aus den 2004-Beitrittsländern haben erst seit Mai 2011 einen freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Damit war Österreich neben Deutschland das einzige Land in der „alten“ EU-15, welches die vollen sieben Jahre der Übergangsperiode ausschöpfte (Galgóczi et al. 2012). Die Implementierung der Übergangsregelungen war eine zentrale Forderung des ÖGB und der BAK, die auf Grund der besonderen geographischen Lage von Österreich (eine direkte Grenze mit vier der Beitrittsländer) Lohn- und Sozialdumping auf Grund beachtlicher Einkommensunterschiede befürchteten (Interview Arbeiterkammer 2011; Interview ÖGB 2011).

Bemerkenswerterweise wurden die Übergangsregelungen auch von der WKÖ unterstützt. Zwar nehmen Firmen als *Arbeitgeber* von ausländischen Arbeitskräften oftmals eine liberale Haltung in Bezug auf ArbeitnehmerInnenmobilität ein. Allerdings stehen insbesondere kleinere Firmen als *Anbieter* von Dienstleistungen auch in einem Wettbewerb mit ausländischen Firmen (Afonso 2012, 709). Innerhalb der WKÖ war es vor allem die zahlenmäßig stark vertretene und einflussreiche Sparte Gewerbe und Handwerk, die auf Übergangsregelungen drängte, da ein Unterbietungswettbewerb durch ausländische Subunternehmen im Baugewerbe befürchtet wurde (Interview WKÖ, Stabsabteilung EU-Koordination, 2011; Interview WKÖ, Geschäftsstelle Bau, 2011).

Im Unterschied zur WKÖ mit ihren kleinen Gewerbefirmen forderte die Industriellenvereinigung, die vor allem die Interessen größerer Industrieunternehmen vertritt, von Anfang an einen freien Arbeitsmarktzugang für ArbeitnehmerInnen aus den NMS. Dabei ging es der IV vor allem darum, qualifizierte Arbeitskräfte nach Österreich zu holen (Interview, IV 2011). Die Forderung nach einem offenen Arbeitsmarkt war aber politisch nicht mehrheitsfähig. Nicht nur standen weite Teile der Bevölkerung der EU-Osterweiterung skeptisch gegenüber, sondern auch alle größeren politischen Parteien unterstützten die Übergangsregelungen, bzw. wie im Fall der seit 2000 an der Regierung beteiligten FPÖ, forderten sie vehement (Tamas/Münz 2006, 100-102).

Für die WKÖ repräsentierte die Übergangsperiode in gewisser Hinsicht ein Dilemma. Zwar wurden einerseits kleinere Gewerbefirmen vor einem Unterbietungswettbewerb durch ausländische Firmen „geschützt.“ Andererseits klagten Firmen zunehmend über einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften. Um dieses Dilemma zu lösen, forderte der Arbeitgeberverband eine selektive Öffnung des Arbeitsmarktes für qualifizierte Fachkräfte (WKÖ, Stabsabteilung EU-Koordination, 2011). Dieses Ziel wurde im Rahmen einer sozialpartnerschaftlichen Interessenangleichung verfolgt. Im Rahmen eines „Maßnahmenpaket zur Deckung des Fachkräftebedarfs und zur Jugendbeschäftigung“ wurde eine sektorale Öffnung des Arbeitsmarktes in Berufen vorgeschlagen, in denen ein Fachkräftemangel zu verzeichnen war. Als Konzession an die Arbeitnehmerseite wurde betont, den Arbeitskräftebedarf „vorrangig über das im Inland verfügbare Arbeitskräftepotenzial abzudecken“ (Die Sozialpartner 2007, 3). Zudem wurden diverse Maßnahmen im Bereich der Aus- und Weiterbildung vorgeschlagen, wie die schon erwähnte Ausbildungsgarantie für Jugendliche. Die Vorschläge der Sozialpartner beeinflussten in

erheblichem Maße die Fachkräfteverordnung 2008, die einen erleichterten Arbeitsmarktzugang für qualifizierte Arbeitskräfte aus den NMS ermöglichte.[9]

Faktisch fand daher schon vor dem offiziellen Ende der Übergangsregelungen 2011 eine Öffnung des Arbeitsmarktes für qualifizierte Fachkräfte aus den NMS statt. Während es eine ähnliche Öffnung im Bereich gering qualifizierter Tätigkeiten nicht gab, war auch hier ein Ansteigen der zeitlich befristeten Saisonniers-Beschäftigung vor allem im Tourismus und in der Land- und Fortwirtschaft zu verzeichnen. Allgemein stieg die Anzahl der Beschäftigten aus den NMS im Zeitraum von 2003 – 2010 von 52.500 auf 89.500 an (Biffl 2011, 12). Es lässt sich daher festhalten, dass Österreich trotz der Übergangsregelungen eine flexible Migrationspolitik verfolgte, um eine Nachfrage nach zusätzlichen Arbeitskräften zu bedienen. Zwar hätte die WKÖ eine noch flexiblere Politik in einigen Branchen wie dem Tourismus präferiert (Interview WKÖ, Bundessparte Tourismus und Freizeitwirtschaft, 2011), doch die Fachkräfteverordnung 2008 stellte einen Kompromiss dar, der innerhalb des sozialpartnerschaftlichen Politikgefüges erreicht werden konnte.

Mit dem Ende der Übergangsregelungen im Mai 2011 veränderte sich die Arbeitsmarktsituation. Seitdem haben Firmen und ArbeitnehmerInnen aus den 2004-Beitrittsländern freien Arbeitsmarktzugang. Insbesondere der ÖGB und die BAK hatten im Hinblick auf die Öffnung des Arbeitsmarktes neue gesetzliche Maßnahmen gefordert, um ein Unterlaufen der österreichischen Kollektivverträge zu verhindern (Interview Arbeiterkammer 2011; Interview ÖGB 2011) In Österreich sind immer noch annähernd hundert Prozent aller unselbstständig Beschäftigten von einem Kollektivvertrag abgedeckt, ein international einmaliger Wert (Pernicka/Stern 2011, 341). Allerdings gab es kaum Instrumente, die Einhaltung dieser Kollektivverträge zu kontrollieren. Auch mussten ArbeitnehmerInnen enthaltene Löhne selber einklagen. Dies ist gerade im Fall transnationaler Entsendearbeit ein eher unwahrscheinliches Szenario, da ArbeitnehmerInnen in der Regel nur über einen kürzeren Zeitraum im Ausland eingesetzt werden und oftmals mit den arbeitsrechtlichen Gegebenheiten im Einsatzland nicht vertraut sind. Auch gab es bis jetzt kaum Sanktionsmöglichkeiten gegen Firmen, die nicht das kollektivvertragliche Mindestentgelt zahlten (AK Oberösterreich 2010).

Vor diesem Hintergrund präsentierte Sozialminister Rudolf Hundstorfer (SPÖ), seines Zeichens ehemaliger Präsident des ÖGB, im Sommer 2010 einen Entwurf zu einem Gesetz gegen Lohn- und Sozialdumping, welches den Sozialpartnern zur Begutachtung vorgelegt wurde. Während dieser Entwurf, der unter anderem verstärkte Kontrollen zur Einhaltung von

Kollektivlöhnen und Verwaltungsstrafen bei Unterbezahlung vorsah,[10] von der Arbeitnehmerseite begrüßt wurde, kam zunächst Kritik von der Arbeitgeberseite. Die WKÖ befürchtete einen bürokratischen Mehraufwand für österreichische Betriebe, da die vorgesehenen Kontrollmaßnahmen nicht auf in Österreich tätige ausländische Firmen beschränkt sein würden (Oswald 2010).

Schließlich gab die WKÖ aber doch ihr Einverständnis für das neue Gesetz. Zum einen bestand weiterhin eine gewisse Sorge vor einem Unterbietungswettbewerb durch ausländische Dienstleistungsfirmen in Branchen wie dem Baugewerbe, der Reinigung oder der ArbeitnehmerInnenüberlassung (Interview WKÖ, Geschäftsstelle Bau, 2011; Interview Vorstand Personaldienstleistungen, 2011). Zum anderen, und dies war entscheidend, war das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz Teil eines sozialpartnerschaftlichen Deals, für den die Arbeitgeberseite im Gegenzug die Zustimmung der Arbeitnehmerseite für die Rot-Weiß-Rot-Karte erhielt. Dementsprechend wurden beide Gesetzesinitiativen auch als „ein" Sozialpartnerpaket der Öffentlichkeit im Rahmen des Bad Ischler Dialog 2010 vorgestellt (Die Sozialpartner 2010).

Die Vorschläge der Sozialpartner orientierten sich weitgehend an dem ursprünglichen Entwurf von Sozialminister Hundstorfer, und wurden 2011 im Nationalrat als Lohn-und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz angenommen.[11] Die wesentlichen Inhalte des neuen Gesetzes sind verstärkte Kontrollen von Kollektivlöhnen, Verwaltungsstrafen für den Fall der Unterbezahlung und die Pflicht zur Bereitstellung der Lohnunterlagen in Deutsch. Auch wenn die Hauptstoßrichtung des neuen Gesetzes gegen ausländische Dienstleistungsfirmen insbesondere im Bausektor gerichtet ist, wird die Kontrolle der Lohnunterlagen auch auf österreichische Firmen ausgedehnt (BMASK 2012).[12]

Das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz stellt ein Beispiel für eine nationale Re-Regulierung des Arbeitsmarktes innerhalb der erweiterten EU dar, die von erheblichen Unterschieden in Bezug auf Löhne und Sozialstandards gekennzeichnet ist (Cremers et al. 2007). Entscheidend für das Zustandekommen dieses Gesetzes war die Zustimmung der WKÖ, die sich im Gegensatz zu einigen anderen Arbeitgeberverbänden in Europa (Menz 2005) einer stärkeren Regulierung des Arbeitsmarktes nicht verschloss. Dies war aber nur denkbar vor dem Hintergrund einer Neuauflage korporatistischer Politikmuster und einer Rückkehr zur „Kompromissfindung" (Tálos 2008, 11) als dem gängigen Typus der österreichischen Sozialpartnerschaft.

6. Zusammenfassung und Ausblick

Dieser Artikel hat die Neuauflage korporatistischer Politikmuster in Österreich am Beispiel einer sozialpartnerschaftlichen Einigung zur Rot-Weiß-Rot-Karte und zum Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz untersucht. Während für die Arbeitgeberseite die Schaffung eines neuen Zuwanderungsmodells für qualifizierte Migration im Mittelpunkt stand, ging es Gewerkschaften und Arbeiterkammern vor allem um den Schutz von Arbeitsstandards im Hinblick auf die Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes 2011. Der entscheidende Faktor, der dieses sozialpartnerschaftliche Revival ermöglichte, war der Regierungswechsel 2007 und die Bildung einer Großen Koalition, die in bestimmten Bereichen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wieder verstärkt auf die Einbindung der großen Dachverbände setzt. Allerdings handelt es sich bei diesem sozialpartnerschaftlichen Revival nicht um eine Rückkehr zur Sozialpartnerschaft als ein allumfassendes Politikmodell, sondern um einen „Angebotskorporatismus“ (Traxler 1996), bei dem Themen wie die berufliche Höherqualifizierung oder der Fachkräftemangel im Vordergrund stehen. In diesem Zusammenhang kann die Einigung zur Rot-Weiß-Rot-Karte als ein Beispiel dafür gelesen werden, das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften zu verbessern, während das Gesetz gegen Lohn- und Sozialdumping Ausdruck davon ist, dass im Angebotskorporatismus keine Wettbewerbsstrategie verfolgt wird, die auf die Anpassung der Arbeitsstandards „nach unten“ abzielt.

Unter einer SPÖ/ÖVP-Koalition erscheint der Fortbestand der Sozialpartnerschaft in einer „abgeschlankten Version“ (Tálos 2008, 125) als ein plausibles Szenario, nicht zuletzt auch deshalb, weil die Große Koalition durch die stärkere Einbindung der Sozialpartner eine Politikfähigkeit bei bestimmten arbeits- und sozialpolitischen Gesetzesvorhaben erlangt. Allerdings haben die großen Dachverbände ihre Monopolstellung bei der Interessensvertretung verloren. Auch in Österreich ist eine zunehmende Pluralisierung der Interessensvermittlung durch neue Akteure wie Think Tanks und Lobby-Gruppen zu beobachten. Dies muss aber nicht notwendigerweise zu einer Erosion korporatistischer Politikmuster führen. Vielmehr können korporatistische und pluralistische Formen der Interessensvertretungen auch in einem komplementären Verhältnis zueinander stehen (Karlhofer 2007), wie sich bei der Initiative für die Rot-Weiß-Rot-Karte zeigte.

Nicht nur die Sozialpartnerschaft befindet sich im Wandel, sondern auch die österreichische Migrations- und Integrationspolitik. Mit der Rot-Weiß-Rot-Karte wurde nicht

nur ein neues Zuwanderungssystem für qualifizierte MigrantInnen geschaffen, sondern mit dem Nationalen Aktionsplan für Integration wurde im Jahr 2010 auch erstmals eine aktive Integrationspolitik beschlossen (Kraler 2012, 47-48). Im 21. Jahrhundert gestaltet sich Migrations- und Integrationspolitik zunehmend als ein Wechselspiel zwischen den Institutionen der EU, den einzelnen Mitgliedsstaaten und den Ländern und Gemeinden, an der neben staatlichen Akteuren und zivilgesellschaftliche Gruppen auch die Sozialpartner beteiligt sind. Zwar ist der Einfluss Letzterer in Österreich nicht mehr so umfassend wie noch zu den Hochzeiten des Korporatismus. Aber es erscheint durchaus vorstellbar, dass Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände auch weiterhin wichtige Akteure im „Mehrebenenspiel“ (Perchinig 2010, 31) der Migrationspolitik sein werden.

ANMERKUNGEN

1. Zu den weiteren Sozialpartnern gehören noch die Bundesarbeiterkammer und die Landwirtschaftskammer Österreich. Auf Grund der engen Verflechtung von Gewerkschaften und Arbeiterkammern sind letztere immer mitgemeint, wenn im Artikel die Rede von „Gewerkschaften“ ist.

2. In einem konservativen Wohlfahrtsstaat wie Österreich war „Vollbeschäftigung“ ein relatives Konzept, und bezog sich meistens auf männliche Arbeitnehmer. Während Länder wie Österreich und Deutschland in den Wachstumsjahren nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem durch die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte versuchten, einen Arbeitskräftemangel zu beheben, setzten sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten wie Schweden auf die Erhöhung der weiblichen Erwerbsrate, um einem Mangel an Arbeitskräften zu begegnen (Naumann 2005, 53-54).

3. Im „Raab-Olah-Abkommen“ 1962 einigten sich die Sozialpartner nicht nur auf Kontingente für ausländische Arbeitskräfte, sondern auch auf eine stärkere Koordinierung der Lohn und Preispolitik, wie von der Arbeitnehmerseite gefordert wurde.

4. Dieses „Inländerprimat“ hat seinen Ursprung im Inländerarbeiterschutzgesetz aus dem Jahr 1925 und wurde erst 2011 bei der jüngsten Novelle des Ausländerbeschäftigungsgesetz ersatzlos gestrichen.

5. Mit der größeren Bedeutung migrationspolitischer Debatten im Parlament war nicht unbedingt ein größerer Einfluss des Parlaments im Bereich des *policy-making* verbunden. Dies spiegelt eine verfassungspositivistische Tradition in Österreich wieder, die von einer Dominanz der Regierung gegenüber dem Parlament im Gesetzgebungsprozess gekennzeichnet ist (Gächter 2008, 3).

6. Auf die Tatsache, dass viele qualifizierte MigrantInnen *schon im Land sind*, aber nicht in einem Beruf arbeiten, der ihrem Ausbildungsniveau entspricht, wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen (Stadler/Wiedenhofer-Galik 2011).

7. Dieses Beispiel weist auf die gestiegene Bedeutung von Think Tanks (IOM) und Lobby-Gruppen (IV) im *policy process* hin, die sich aber durchaus mit korporatistischen Politikmustern ergänzen können (Karlhofer 2007).

8. Für „Fachkräfte in Mangelberufen“ wurden noch keine Rot-Weiß-Rot-Karten erteilt, da die Liste der Mangelberufe erst im Juni 2012 erstellt wurde.

9. Allerdings wurde die Liste der Mangelberufe vom damaligen Wirtschaftsminister Martin Bartenstein (ÖVP) per Verordnung festgelegt, und nicht, wie von den Sozialpartnern gefordert, vierteljährlich auf Grundlage des Verhältnisses arbeitssuchende Menschen – offener Stellen festgelegt werden.

10. Diese Kontrollen werden hauptsächlich von der neugegründeten Finanzpolizei durchgeführt, die aus der ehemaligen Abteilung Kontrolle illegale Arbeitnehmerbeschäftigung (KIAB) hervorging.

11. Allerdings setzte die WKÖ durch, dass die Verwaltungsstrafen für Unternehmen, die nicht das kollektivvertragliche Mindestentgelt zahlen, auf 1.000 bis 50.000 Euro herabgesetzt wurden. Im ursprünglichen Entwurf war ein Strafrahmen von 5.000 bis 100.000 Euro vorgesehen.

12. Hätte die österreichische Regierung gesetzliche Maßnahmen erlassen, die sich nur gegen ausländische Entsendefirmen gerichtet hätten, hätte die EU-Kommission wahrscheinlich ein Verfahren gegen Österreich wegen Verletzung einer der vier Grundfreiheiten der EU (Dienstleistungsfreiheit) eingeleitet (Cremers et al. 2007, 538).

ANHANG 1 LISTE DER DURCHGEFÜHRTEN INTERVIEWS

1. Arbeiterkammer (AK) Wien, Migrationsrecht, Wien, 31.01. 2011.
2. Arbeitsmarktservice (AMS), Bundesgeschäftsstelle, Wien, 02.02. 2011.
3. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK), Arbeitsmarktsektion, Wien, 1.2. 2011.
4. Gewerkschaft Bau-Holz, Bundesvorstand, Wien, 27.01. 2011.
5. Industriellenvereinigung (IV) Bereich Arbeit und Soziales, 19.1. 2011 (E-Mail-Interview).
6. Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB), Abteilung Sozialpolitik, 02.02. 2011.
7. Produktionsgewerkschaft (PRO-GE), Sektion Arbeitskräfteüberlassung, Wien, 31.01. 2011.
8. Vida-Gewerkschaft, Internationales Referat, 28.01. 2011.
9. Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), Stabsabteilung EU-Koordination, 31.01. 2011.
10. WKÖ, Geschäftsstelle Bau, 01.02. 2011.
11. WKÖ, Bundessparte Tourismus und Freizeitwirtschaft, 02.02. 2011.
12. WKÖ, Vorstand Personaldienstleistungen, 10.02. 2011.

LITERATURVERZEICHNIS

Afonso, Alexandre (2012). Employer Strategies, Cross-Class Coalitions and the Free Movement of Labour in the Enlarged European Union, in: Socio-Economic Review, Vol. 10(4): 705-730.

Arbeiterkammer Oberösterreich (2010). Gesetz gegen Lohn- und Sozialdumping: Wirtschaftskammer schützt mit Widerstand „schwarze Schafe."
Internet: http://www.arbeiterkammer.com (Zugriff: 16.1.2013).

Bauböck, Rainer/*Wimmer*, Hannes (1988). Social partnership and 'foreigners policy': on special features of Austria's guestworker system', *European Journal of Political Research*, Vol. 16(6): 659-681.

Biffl, Gudrun (2010a). Gewerkschaften und Zuwanderung in Österreich, in: Gudrun *Biffl* (Hg.): Migration und Integration: Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis (Band 1), Bad Vöslau, 91-101.

Biffl, Gudrun (2010b). Migration and Labour Integration in Austria: SOPEMI Report on Labour Migration: Austria 2009-2010. Internet: http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/department/migrationglobalisierung/forschung/sopemi/biffl-sopemi-2010.pdf (Zugriff: 22.10. 2012).

Biffl, Gudrun (2011). Migration and Labour Integration in Austria: SOPEMI Report on Labour Migration: Austria 2010-2011. Internet: http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/department/migrationglobalisierung/forschung/sopemi/biffl-sopemi-2011.pdf (Zugriff: 22.10. 2012).

BKA (2008). Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode.
Internet: http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32966 (Zugriff: 24.10. 2012).

BMASK (2012). Pressekonferenz: 1 Jahr Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz: Eine erfolgreiche Bilanz. Internet: http://www.bmask.gv.at (Zugriff 24.11. 2012).

Castles, Stephen/*Kosack*, Godula (1973). Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe, London.

Cerna, Lucie (2009). The Varieties of High-Skilled Immigration Policies: Coalitions and Policy Outputs in Advanced Industrial Countries, in: Journal of European Public Policy, Vol. 16(1): 144-161.

Cremers, Jan/*Dølvik*, Jon Erik/*Bosch*, Gerhard (2007). Posting of Workers in the Single Market: Attempts to Prevent Social Dumping and Regime Competition in the EU, in: Industrial Relations Journal, 38(6): 524-541.

Die Sozialpartner Österreich (2007). Arbeitsmarkt – Zukunft 2010: Vorschläge der Sozialpartner für ein Maßnahmenpaket zur Deckung des Fachkräftebedarfs und zur Jugendbeschäftigung. Internet: http://www.sozialpartner.at (Zugriff: 22.10. 2012).

Die Sozialpartner Österreich (2010). Einigung der Österreichischen Sozialpartner zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping und zur Schaffung eines kriteriengeleiteten Zuwanderungsmodells (Rot-Weiß-Rot-Card). Internet: http://www.sozialpartner.at (Zugriff: 22.10. 2012).

Facchini, Giovanni/*Mayda*, Anna Maria/*Mishra*, Prachi (2011). Do Interest Groups Affect Immigration?, in: Journal of International Economics, Vol. 85(1), 114-128.

Freeman, Gary P. (1995). Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States, in: International Migration Review, Vol. 29(4), 881-902.

Freeman, Gary P. (2001). Client Politics or Populism? Immigration Reform in the United States, in: Virginie *Guiraudon*/Christian *Joppke* (Hg.): Controlling a New Migration World, London/New Work, 65-96.

Freeman, Gary P./*Kessler*, Alan K. (2008). Political Economy and Migration Policy, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol. 34(4), 655-678.

Freeman, Gary P./*Tendler*, Stuart M. (2012). Interest Group Politics and Immigration Policy, in: Marc R. *Rosenblum*/Daniel J. *Tichenor*, (Hg.): The Oxford Handbook of the Politics of International Migration, New York, 324-344.

Gächter, August (2000). Austria: Protecting Indigenous Workers from Immigrants, in: Rinus *Penninx*/Julia *Roosblad* (Hg.): Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960-1993: A Comparative Study of the Attitudes and Actions of the Trade Unions in Seven West European Countries, Oxford, 65-90.

Gächter, August (2008). Migrationspolitik in Österreich. Arbeitspapiere Migration und Soziale Mobilität Nr. 12. Internet: https://www.zsi.at/attach/p1208vukovic.pdf (Zugriff 22.10. 2012).

Galgóczi, Béla/*Leschke*, Janine/*Watt*, Andrew (Hg.) (2012). EU Labour Migration in Troubled Times: Skills Mismatch, Return and Policy Responses, Brüssel.

Haus, Leah (2002). Unions, Immigration, and Internationalization: New Challenges and Changing Coalitions in the United States and France, New York/Basingstoke.

Höpner, Martin (2007). Ist Politik gegen Verbände möglich? 25 Jahre Mancur Olsons „The Rise and Decline of Nations“, in: Leviathan 35(3), 310-347.

IV/IOM/WKÖ (2008). Zuwanderung gestalten: Ein zukunftsorientiertes Migrationsmodell. Internet: http://www.iv-mitgliederservice.at/iv-all/publikationen/file_474.pdf (Zugriff: 22.10. 2012).

Joppke, Christian (1998). Why Liberal States Accept Unwanted Immigration, in: World Politics, Vol. 50(2), 266-293.

Karlhofer, Ferdinand (2005). Verbände: Mitgliederorientierung und strategische Neuausrichtung, in: Ferdinand *Karlhofer*/Emmerich *Tálos* (Hg.): Sozialpartnerschaft: Österreichische und europäische Perspektiven, Münster/Wien, 7–35.

Karlhofer, Ferdinand (2007). Filling the Gap? Korporatismus und neue Akteure in der Politikgestaltung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 36(4), 389-403.

Kraler, Albert (2012). The case of Austria, in: Giovanna *Zincone*/Rinus *Penninx*/Maren *Borkert* (Hg.): Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present, Amsterdam, 21-60.

Krings, Torben (2010). Trade Unions and Migrant Labour in the 'Global Age': New Alliances or Old Antagonisms?', in: Georg *Menz*/Alexander *Caviedes* (Hg.): Labor Migration in Europe, Basingstoke/New York, 101-126.

Krings, T. (2009). A Race to the Bottom? Trade Unions, EU Enlargement and Labour Migration, in: European Journal of Industrial Relations, Vol. 15(1), 49-69.

Medienservicestelle (2012). Ein Jahr Rot-Weiß-Rot-Karte: Bisher 1.815 Anträge Internet: http://medienservicestelle.at/migration_bewegt/2012/06/27/ein-jahr-rot-weis-rot-karte-bisher-1-815-antrage/ (Zugriff: 24.11. 2012).

Menz, Georg (2005). Varieties of Capitalism and Europeanization: National Response Strategies to the Single European Market, Oxford.

Menz, Georg/*Caviedes*, Alexander (2010a). Introduction: Patterns, Trends, and (Ir)Regularities in the Politics and Economics of Labour Migration in Europe, in: Georg *Menz*/Alexander *Caviedes* (Hg.): Labor Migration in Europe, Basingstoke/New York, 1-24.

Menz, Georg/*Caviedes*, Alexander (Hg.) (2010b). Labor Migration in Europe, Basingstoke/New York.

Michalowitz, Irina/*Tálos*, Emmerich (2007). Österreichs Interessenpolitik auf neuen Pfaden – zwischen Austrokorporatismus und Lobbying?, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 36(4), 369–388.

Naumann, Ingela (2005). Child care and feminism in West Germany and Sweden in the 1960s and 1970s, in: Journal of European Social Policy, Vol. 15(1), 47-63.

OECD (2002). International Mobility of the Highly Skilled, Paris.

OECD (2010). International Migration Outlook, Paris.

OECD (2011). International Migration Outlook, Paris.

ÖGB (2013). Leitantrag des ÖGB-Bundesvorstandes. ÖGB Bundeskongress 2013. Internet: http://www.oegb.at (Zugriff: 10.7. 2013).

Olson, Mancur (1965). The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge, Mass.

Oswald, Günther (2010). Harte Strafen für Lohndumping geplant, Der Standard, 15. Juli 2010.

Penninx, Rinus/*Roosblad*, Julia (2000). Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960-1993: A Comparative Study of the Attitudes and Actions of the Trade Unions in Seven West European Countries, Oxford.

Perchinig, Bernhard (2010). Ein langsamer Weg nach Europa: Österreichische (Arbeits)migrations- und Integrationspolitik seit 1945, in: *GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (Hg.) Migration und Ethnische Minderheiten. Band 2010/1, Bonn.

Pernicka, Susanne/*Stern*, Sandra (2011). Von der Sozialpartnergewerkschaft zur Bewegungsorganisation? Mitgliedergewinnungsstrategien österreichischer Gewerkschaften, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 40(4), 335-355.

Schäfer, Armin/*Streeck*, Wolfgang (2008). Korporatismus in der Europäischen Union, in: Martin *Höpner*/Armin *Schäfer* (Hg.): Die Politische Ökonomie der Europäischen Integration, Frankfurt am Main, 203-240.

Schmitter, Philippe C. (1981). Interessenvermittlung und Regierbarkeit, in: Ulrich von Alemann and Rolf G. Heinze (Hg.) Verbände und Staat, Wiesbaden, 92-114.

Stadler, Bettina/*Wiedenhofer-Galik*, Beatrix (2011). Dequalifizierung von Migrantinnen und Migranten am österreichischen Arbeitsmarkt, in Statistische Nachrichten 5/2011, 383-399.

Statham, Paul/*Geddes*, Andrew *(2006).* Elites and Organized Publics: Who Drives British Immigration Politics and in Which Direction?, in: West European Politics, Vol. 29(2), 248-69.

Streeck, Wolfgang/*Kenworthy*, Lane (2005).Theories and Practices of Neo-Corporatism, in: *Janoski*, Thomas/*Alford*, Robert/*Hicks*, Alexander/*Schwartz*, Mildred A. (Hg.), The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization, New York, 441-460.

Tálos, Emmerich/*Kittel*, Bernhard (2001). Gesetzgebung in Österreich: Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen, Wien.

Tálos, Emmerich (2006). Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende?, in: *Dachs*, Herbert, *Gerlich*, Peter und *Gottweis*, Herbert (Hg.): Politik in Österreich, Wien, 425-442.

Tálos, Emmerich (2008). Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik, Innsbruck 2008.

Tamas, Kristof/*Münz*, Rainer (2006). Labour Migrants Unbound? EU Enlargement, Transitional Measures and Labour Market Effects, Stockholm.

Thelen, K. (2012). Varieties of Capitalism: Trajectories of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity, in: Annual Review of Political Science, Vol. 15, 137-159.

Traxler, F. (1996). Sozialpartnerschaft am Scheideweg: Zwischen korporatistischer Kontinuität und neoliberalem Umbruch, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 1, 13–33.

Traxler, F. (2001). Die Metamorphosen des Korporatismus: Vom klassischen zum schlanken Muster, in: Politische Vierteljahresschrift, Vol. 42(4), 590-623.

Watts, Julie R. (2002) Immigration Policy and the Challenge of Globalization, Ithaca/London.