

Auszug aus **Context XXI**<http://contextxxi.org/es-wachst-zusammen-was-zusammen.html>

erstellt am: 28. März 2024

Datum dieses Beitrags: Dezember 1998

Es wächst zusammen was zusammen gehört

Stellt die EU-Osterweiterung die Verhältnisse vor 1918 wieder her?

Die Grenzen der Europäischen Gemeinschaft rücken nach Osten. Die nationalstaatliche Zerteilung des Habsburger Reiches 1918 und die Spaltung Europas in zwei verfeindete Lager dreißig Jahre später hat ein Ende genommen. Die EU-„Frontstaaten“ Italien, Österreich, Deutschland und Finnland werden unmittelbar von der Osterweiterung betroffen sein. [1]

■ EUGENE SENSENIG

Vor allem in Österreich und Deutschland scheinen die sozialdemokratisch geführten Innenministerien einer Meinung zu sein. Die umstrittenen Äußerung des exlinken Ministers Otto Schily (SPD) – „Die Grenze der Belastbarkeit durch Zuwanderung ist überschritten“ (Standard 16.11.98) – hätte genauso vom Ressort des Exjusos Manfred Matzka (SPÖ) stammen können. Vor 100 Jahre sorgte die Zuwanderung slawischer Arbeitnehmer, Gewerbetreibender und Intellektueller im Deutschen Reich und in der österreichischen Reichshälfte genauso wie heute für eine Debatte über gesellschaftliche Belastbarkeit und Überfremdung. Während die Regierungen Mitteleuropas bereits ausgefeilte Vorstellungen über die Nützlichkeit der neuen EU-Bürger aus Slowenien, Ungarn, Tschechien, Polen und Estland haben, haben die Diskussionen unter den NGOs [2] erst begonnen.

Vorläufiges Ende der

Freizügigkeit für die Ware Arbeitskraft

Die Zerteilung des Habsburger Reiches 1918 führte zu merkwürdigen Entwicklungen in der Beschäftigungspolitik. Das folgende Beispiel verdeutlicht die extremen Mittel, die eingesetzt wurden, um den Zugang von Fremden zu beschneiden. Am 8. November 1930 stellte das österreichische Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft lakonisch fest: „Der zum ersten Male für die Campaigne 1929 eingeführte Revers, durch den sich alle Bewerber um tschsl. Wanderarbeiter verpflichten mußten, auf ihren inländischen landw. Betrieben ausschließlich in Österreich gezüchtetes Vieh einzustellen, hat sich auch im laufenden Jahre bestens bewährt.“ (ÖStA/BMfLF:607/43436) Die tschechoslowakische Gesandtschaft beschwerte sich zwar „wegen des Konnexes zwischen der Erteilung der Beschäftigungsbewilligung für tschsl. Wanderarbeiter und der Verpflichtung zur Einstellung von österr. Vieh“ (ÖStA/BMfLF:607/15065), die Bundesregierung blieb aber dabei: Wer ausländisches Vieh einstellen will, darf nur inländische Arbeiter einstellen und umgekehrt.

Aber nicht nur in Österreich wurden die fremden Nachbarn auf ihre Bedeutung als Ware Arbeitskraft reduziert. So versuchten die Behörden in Bratislava bereits Anfang der zwanziger Jahre langansässige Deutschösterreicher aus den slowakischen Betrieben zu entfernen, um dadurch Platz zu schaffen für

heimische Arbeitskräfte. „Die Aufforderung zu diesen Entlassungen erfolgte von offizieller Regierungsstelle; ungefähr Anfang Mai hat eine Kommission, bestehend aus dem Referenten des Ministeriums für soziale Fürsorge, Ministerialrat Dr. Fritsch, aus dem Vorstande des Pressburger Arbeitsamtes und aus dem Sekretär der Pressburger Ortsgruppe der national-sozialistischen Partei, einen Rundgang durch die Pressburger Fabriken unternommen und die Fabrikleitungen aufgefordert, die bei ihnen beschäftigten Ausländer zu entlassen.“ (ÖStA/MfSV:61/18585)

Bürger oder Arbeitskraft?

Der springende Punkt bei der Osterweiterung ist, ob die Einwohner der neuen Mitgliedstaaten als vollwertige Bürger oder lediglich als Ware Arbeitskraft gesehen werden. Der Grundtenor der österreichischen Debatte wurde in einer kritischen Schwerpunktnummer von *Kontraste* (116/Sommer 1998, 7-16) vor kurzem dargestellt. Die in diesem Heft besprochenen sozialwissenschaftlichen Gefälligkeitsgutachten der letzten Jahre sagen eine Überflutung Österreichs und Deutschlands durch slawische und magyrische Arbeitnehmer voraus. Großteils von den Gegnern eines Vollbeitritts der fünf mitteleuropäischen Anwärterstaaten (2002–2004) in Auftrag gegeben, behandeln diese Studien den Bürger unserer Nachbarländer lediglich als Wirtschaftsfaktor. Ihr Verhalten wird vorwiegend an Hand von Kaufkraftdif-

ferenzen prognostiziert; ihre subjektiven Zukunftspläne großteils ignoriert. So fordern ÖGB und Arbeiterkammer unbefristete Übergangszeiten für Esten, Polen, Tschechen, Ungarn und Slowenen. Erst wenn zu Hause ihre durchschnittliche Kaufkraft 70 % des EU-Durchschnitts erreicht, dürfen sich diese Arbeitnehmer in der Europäischen Union der 15 frei bewegen. Dies würde jedoch heißen, daß, obwohl diese Staaten die strengen struktur- und wirtschaftspolitischen Beitrittsbedingungen des *acquis communautaire* (v.a. Privatisierung, Rechtssicherheit, Wirtschaftsgesetzgebung) erfüllen müssen, ihre Bevölkerung erst 10 bis 20 Jahre nach dem Beitritt die volle Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit genießen würde.

Der österreichische Vorstoß in Richtung möglichst restriktiven, open-end Übergangszeiten für Arbeitnehmer basiert auf der traditionellen Einstellung des ÖGB und der Arbeiterkammer zur Ausländerfrage. Bereits in der Ersten Republik versuchten die AK und die sozialdemokratischen *Freien Gewerkschaften*, die Kontrolle über die Einwanderungs- und Beschäftigungspolitik zu erlangen. Durchsetzen konnten sie diese Forderung dann schließlich ab Mitte der vierziger Jahre im Rahmen mehrerer interner Erlasse und Verordnungen des Sozialministers. Bereits ab 1946 sorgten ÖGB und Arbeiterkammer dafür, daß die vorwiegend volksdeutschen Fremdarbeiter sich am Rande der Gesellschaft bewegen mußten. Mit Einführung der Paritätischen Kommission 1957 wurde diese Kontrolle konsolidiert und im Rahmen des Raab-Olah-Abkommens 1961 formalisiert. Seit Beginn der Gastarbeit-erwerbungs Anfang der sechziger Jahre verfolgen ÖGB und AK eine Rotationspolitik, wonach ausländische Arbeitnehmer lediglich als Arbeitskraft ohne Ansprüche auf familiäre, kulturelle und soziale Verwirklichung gesehen werden. Diese Geringschätzung von Südslawen, Türken und Kurden wurde ab Beginn der EU-Osterweiterung auf Ungarn, Tschechen, Polen und Esten übertragen.

Ein Europa der Bürger?

Mit der Aufnahme Österreichs, Schwedens und Finnlands 1995 wurden die vier Freiheiten der Union (Waren, Kapital, Dienstleistungen und Menschen)

ohne Übergangszeiten auf die drei Beitrittskandidaten ausgedehnt. Diese Großzügigkeit hing nicht nur mit den ausgezeichneten Wirtschaftsdaten dieser Länder zusammen. Als Union gleichberechtigter Bürger schien der Gedanke einer formellen Zweiklassengesellschaft unvereinbar mit den Zielsetzungen der europäischen Einheit. Nicht zuletzt hatten sich die siebenjährigen Übergangszeiten für Spanien, Portugal und Griechenland bei der Süderweiterung Anfang der achtziger Jahre als überflüssig erwiesen. Derzeit gibt die EU-Kommission einem raschen Vollbeitritt ohne Übergangszeiten bei allen vier mitteleuropäischen Beitrittskandidaten den Vorzug.

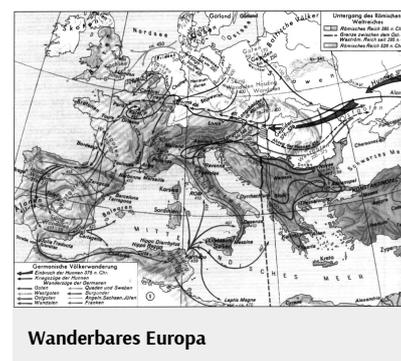
Neben Österreich wird vor allem Deutschland die Hauptlast der Osterweiterung tragen müssen. Als EWG-Gründungsstaat hat die Regierung in Berlin jahrzehntelange Erfahrung mit dem Erweiterungsprozeß sammeln können. Die scheidende Mitte-Rechts-Regierung war gegen Übergangszeiten. Die neue Mitte-Links-Regierung dürfte gespalten sein. Während das sozialdemokratisch geführte Innenministerium für eine strenge Übergangszeit zu sein scheint, hat der grüne Außenminister Joschka Fischer seine Unterstützung für die Beitrittsländer – und hier vor allem Polen – betont.

Auch die Sozialpartner Deutschlands stehen der Osterweiterung eher gelassen gegenüber. Der DGB bevorzugt zwar eine Übergangsregelung bei der Freizügigkeit von Arbeitnehmern, [3] knüpft diese jedoch lediglich an die Einhaltung der sozial-, demokratie- und strukturpolitischen Grundrechte – nicht jedoch an die Kaufkraft der Neo-EU-Bürger, wie dies bei der österreichischen Schwestergewerkschaft der Fall ist. [4] Der europäische Realitätssinn der deutschen Arbeitnehmervertretung dürfte u.a. damit zu tun haben, daß sie, im Gegensatz zu AK und ÖGB, bei der Ausländerpolitik in der Bundesrepublik nie der bestimmende Faktor waren.

Politische Objekte oder Subjekte?

In den Beitrittsländern selber haben sich die betroffenen Bürger noch nicht zu Wort gemeldet. Weder von den slowenischen, ungarischen,

tschechischen und polnischen Gewerkschaften, noch von den Kulturschaffenden, Intellektuellen und Bürgerrechtsorganisationen liegen Stellungnahmen zu den Forderungen nach open-end Übergangszeiten vor. In Österreich hingegen hat die Debatte über die Osterweiterung bei den Volksgruppen und zugewanderten Minderheiten bereits im Frühjahr 1997 begonnen. Im Rahmen der Konferenz „Grundrechte in Europa – Österreichischer Dialog über politische und soziale Rechte in der EU“ am 23. und 24. Mai in Wien schlossen sich die Konferenzteilnehmer der Forderung des Österreich Büros des *European Social Action Network – ESAN* nach einem Vollbeitritt aller fünf mitteleuropäischen Staaten ohne Übergangszeiten für Menschen mehrheitlich an. Diese Position ist für die Volksgruppen und zugewanderten Minderheiten in Österreich gleichermaßen von Bedeutung.



Die 1918 eingeführte Teilung der Siedlungsgebiete der Slowenen in Kärnten und der Steiermark, der Tschechen in Wien und Niederösterreich und der Ungarn und Roma im Burgenland hat diesen Volksgruppen extrem geschadet. Der Eiserne Vorhang hat die kulturelle Eigenständigkeit der nichtdeutschsprachigen Bevölkerung Österreichs zusätzlich untergraben. Ein ungehinderter Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt für Kindergärtner, Lehrer, Gewerbetreibende und Kulturschaffende konnte den Assimilierungsdruck auf die Volksgruppen schrittweise abbauen, ihre Rolle als Brücken zwischen den Kulturen neu etablieren und die wirtschaftliche und strukturelle Entwicklung in den Randregionen fördern. Aus diesem Grund haben sich sowohl der Zentralverband wie auch der Rat der Kärntner Slowenen für eine rasche und unkomplizierte EU-Osterweiterung – ohne Übergangsfristen –

ausgesprochen. Eine gewisse Vereinheitlichung [5] dieser Position wurde in Juni letzten Jahres erreicht, als sich das *Österreichische Volksgruppenzentrum* – als Vertreter zahlreicher Organisationen aus allen sechs anerkannten Volksgruppen – für einen möglichst schnellen Vollbeitritt ohne Übergangszeiten aussprach. Aus dem Bereich der zugewanderten Minderheiten haben sich vor allem die in den wichtigen Gastarbeiterzentren Westösterreichs (Vorarlberg, Tirol, Salzburg) angesiedelten Migrantenorganisationen dieser liberalen Haltung angeschlossen. In Wien hingegen haben sich einige Ausländervertreter die Position des ÖGB und der AK zu eigen gemacht.

Gelingt es den österreichischen Arbeitnehmerorganisationen für ihre protektionistische EU-Politik auch im Ausland Unterstützung zu bekommen, so könnte sich eine abgeschwächte Variante der heutigen ÖGB/AK-Position auf Unionsebene etablieren. Dies würde bedeuten, daß die Arbeitnehmerschaft statt in derzeit vier bis etwa 2015 in fünf Gruppen aufgespalten wäre: Inländer, EU-Ausländer, assoziierte Ausländer (v.a. Türkei), nicht-assozierte Ausländer (v.a. Südslawen und Slowaken) und EU-Übergangsbürger. So könnte sich bald tschechisches Vieh wieder ungehindert in Österreich bewegen, tschechische Wanderarbeiter hingegen erst in 15 bis 20 Jahren. Sollte neben den Freiheiten für Waren, Dienstleistungen und Kapital auch die vierte EU-Freiheit – nämlich Freizügigkeit für Menschen – bald realisiert werden, so müssen sich die Bürger der hauptsächlich betroffenen Staaten und Regionen am Erweiterungsprozeß beteiligen. [6] Nach der österreichischen EU-Präsidenschaft folgt die der Bundesrepublik. Für EU-Beitrittsverhandlungen der Bürger und Regionen optimale Bedingungen.

[1] Die DG I / Außenpolitik hat eine task force „Beitrittsverhandlungen“ geschaffen, die der EU-Kommission direkt untersteht. Auf der „Webseite“ ist der Link zu finden mit Informationen in der Rubrik „Institutionen – Politikbereiche“ u.a. über: Asyl, Außengrenzen, Einwanderung; Beschäftigung und Sozialpolitik; Bekämpfung des Menschenhandels; Chancengleichheit von Frauen und Männern; und neuerdings Erweiterung der EU.

[2] Im „Social Action Programme 1998–2000, Position Paper from the Platform of European Social NGOs“ wird die Osterweiterung bedauerlicherweise nur sehr allgemein angesprochen angesichts der fremdenfeindlichen Position der Bundesregierungen in Berlin und Wien. Im entsprechenden Abschnitt „ENLARGEMENT“ heißt es:

"EU enlargement is a civil and social process which should be closely watched by Member States and NGOs active in social issues. Specific training and information exchange measures with organisations in the countries concerned must be put in place at the earliest possible opportunity. There must be ongoing training in the civil dialogue and Social Dialogue which must be taken over and owned by NGOs in the future Member States, the working of the European institutions, examinations of good practice, but also social policy problems within the EU. Specific European programmes must encourage the progressive accession of the future Member States through encouragement for partnerships between NGOs in these countries and European NGOs. There should be a special focus through the PHARE Programme on improving adaptation through which to develop this process.

That section of the Social Action Programme dealing with enlargement seems to take no account of applicant countries' attempts to improve human rights and especially social rights. The Social Action Programme should draw the clear lessons of their achievements to set up a real exchange between Western and Eastern European countries going through changes and facing challenges to be confronted together."

[3] aus: Arbeitspapier des DGB zur Ost-Erweiterung der Europäischen Union, Fortschreibung des ersten DGB-Papiers vom Juni 1996.

Zitat: "Der DGB sieht für eine schnelle Aufnahme von Bewerbern nur dann eine Chance, wenn gleichzeitig Übergangsregelungen festgelegt werden, die den MOE-Staaten und der jetzigen EU die Integration möglich machen. Dies gilt z.B. für die Freizügigkeit, freie Handelsquoten, Struktur und Agrarpolitik.

Der DGB legt unbedingten Wert darauf, daß in allen Beitrittsländern zum jeweiligen Beitrittszeitpunkt EU-gemäße Standards in der Sozialpolitik, der Demokratisierung, der Partizipation von gesellschaftlichen Gruppen usw. gelten.

Dies ist z.Zt. noch nicht überall gegeben. Der DGB unterstützt die neu gestalteten Programme der EU, die den Prozeß der Transformation noch stärker unterstützen. Der DGB tut das Seine zur Demokratisierung der Arbeitswelt, indem er in vielen Projekten gemeinsam mit den jeweiligen Partnerorganisationen zusammenarbeitet."

[4] aus: Agenda 2000, Grundsätzliche Bemerkungen der Bundesarbeiterkammer, August 1977.

Zitat: "Die Einräumung der Freizügigkeit erscheint neben der Beschäftigungsfrage als das zweite zentrale sozialpolitische Problem der Osterweiterung. Die BAK unterstützt die Position des ÖGB und des BMAGS vollinhaltlich, wonach von einer Osterweiterung durch die Grundfreiheit der Freizügigkeit keine negativen Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt ausgehen dürfen. (...) Die BAK tritt dafür ein, die Freizügigkeit während einer ersten Phase gänzlich auszuschließen. In der Folge sollte die schrittweise und flexible Einräumung der Freizügigkeit von der Erfüllung im Beitrittsvertrag verankerter Kriterien abhängen. Im Rahmen eines regelmäßigen Review-Prozesses können diese Kriterien überprüft werden. Als Kriterien kämen bspw. in Frage:

- BIP eines Beitrittskandidaten in Relation zum österreichischen BIP
- Kaufkraftparität der Währung des Beitrittskandidaten in Relation zur Kaufkraftparität des EURO
- Arbeitslosenrate in den osteuropäischen Grenzregionen in Relation zu der der österreichischen Grenzregionen."

[5] aus: EU-Osterweiterung, Politische und soziale Grundrechte für die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten, Österreichisches Volksgruppenzentrum (in Bezug auf die Position von ESAN Austria in: Bericht der Grundrechte, in: Europa Bericht, IHS/Wien 1997).

Zitat: „Übergangsperioden für die potentiell neuen Mitgliedsstaaten wie Tschechische Republik, Polen, Ungarn werden abgelehnt. Die BürgerInnen dieser Staaten sollten von Beginn an die gleichen Rechte (Zugang zum Arbeitsmarkt) genießen, wie die übrigen EU-BürgerInnen. Das Volksgruppenzentrum begründet diese politische Forderung u.a. mit der absoluten Notwendigkeit ungehinderter Kontakt und Hilfestellung für die Volksgruppen auf kultureller, wirtschaftlicher und

sozialer Ebene mit bzw. durch deren 'Mutterstaaten'". (Juli 1997)

Aus einer Presseerklärung des Zentralverbandes slowenischer Organisationen: „Der Zentralverband slowenischer Organisationen in Kärnten/Zveza slovenskih organizacij (spricht sich) für eine rasche und unkomplizierte EU-Osterweiterung – ohne Übergangszeiten – aus. Dies deswegen, weil nur so eine rasche Angleichung des sozialen und wirtschaftlichen Niveaus an den westeuropäischen Standard in den in Frage kommenden osteuropäischen Staaten erreicht werden kann.“ (10. Feber

1998).
[6] Das European Social Action Network-ESAN, mit Sitz in Lille, hat im Rahmen seiner erweiterten Vorstandssitzung in Wien vom 20.–22. November im Rahmen der österreichischen Präsidentschaft der EU eine „working group eastern enlargement and social action“ geschaffen. Österreichische Vertreter sind Caroline Grandperret (Tel/Fax: 01-5441606) und Eugene Sensenig (Tel: 0676-3258899). ESAN kann man erreichen unter esan@nordnet.fr oder sensenig@fc.alpin.or.at.

Eugene Sensenig: Eugene Sensenig ist Sozialwissenschaftler am Boltzmann-Institut für Gesellschafts- und Kulturgeschichte, im Vorstand von ESAN und Mitherausgeber der Studie „Das Ausland im Inland, 150 Jahre Einwanderung nach Österreich“, erscheint 1999 in Wien. Lizenz dieses Beitrags

Copyright

© Copyright liegt beim Autor / bei der Autorin des Artikels