

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut mezinárodních studií

**Ondřej Kavan**

**Dvakrát nevstoupíš do stejné řeky?  
Rakousko a jeho „gastarbeiteři“ v letech  
1961–1974 a 2002–2011**

*Bakalářská práce*

Praha 2013

Autor práce: **Ondřej Kavan**

Vedoucí práce: **PhDr. Michal Dimitrov**

Rok obhajoby: 2013

## **Bibliografický záznam**

KAVAN, Ondřej. *Dvakrát nevstoupíš do stejné řeky? Rakousko a jeho „gastarbeiteři“ v letech 1961–1974 a 2002–2011*. Praha, 2013. 63 s. Bakalářská práce (Bc.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Katedra německých a rakouských studií. Vedoucí diplomové práce PhDr. Michal Dimitrov.

## **Abstrakt**

Rakousko se na počátku šedesátých let ocitlo v situaci, kdy v důsledku tzv. hospodářského zázraku počalo pátrat po možnostech, jak se vyrovnat s nedostatkem pracovní síly, který hrozil zbrzdit tolik ceněný hospodářský růst. Problém byl řešen zavedením řízené pracovní migrace, založené na tzv. rotačním principu. Ten měl zajistit funkci cizinců jako flexibilní rezervy pracovní síly pro období konjunktury a jistotu jejich návratu domů v případě hospodářské recese. Po ukončení programu v roce 1974 se však většina „gastarbeiterů“ nevrátila domů, ale zůstala v Rakousku natrvalo. Tím ovšem byla popřena základní idea celého programu, který tak nesplnil svou funkci. „Gastarbeiterství“ reprezentující imigraci bez integrace, se stalo kontroverzním pojmem. I přesto byl v Rakousku mezi lety 2002 a 2011 aplikován podobný model tzv. sezónního zaměstnávání. Cílem této práce je proto provést komparaci obou období takovým způsobem, aby bylo zřejmé, zda se skutečně jednalo o dva srovnatelné jevy a zda došlo k využití historické zkušenosti. Diachronní charakter komparace a související komplexnost problematiky je zohledněna významným podílem věnovaným analýze kontextu, v němž byly oba programy realizovány. V práci je tak diskutován i nejvýznamnější vnější faktor druhého období, kterým byl vliv Evropské unie na tvorbu rakouské politiky a pochopitelně i na její budoucnost.

## **Abstract**

In the beginning of 1960s, as a result of the “economic miracle,” Austria had to face an increasing labour shortage that threatened the so appreciated economic growth. The problem was solved by means of a regulated labour migration programme based on the so-called rotation principle. The programme aimed to ensure foreign workers’ role as a flexible labour force for times of economic boom while securing their return back to their homelands in times of economic downturn. After the programme was abruptly

ended in 1974, a majority of “guest workers” instead of returning home settled down in Austria. This however undermined the core idea of the programme and it became dysfunctional. The “Gastarbeiter programme”, which represented a policy of immigration without integration, thus became a highly controversial topic. In spite of that fact, a similar policy for seasonal workers was implemented in Austria between 2002 and 2011. The main goal of the thesis is to analyse both the periods, ascertain whether these represent comparable phenomena and explore the transfer of historical experience. Due to the diachronic relation of the two periods, significant attention is paid to the contexts within which both the policies have been implemented. For that reason, the thesis offers an in-depth discussion of Austrian membership in the European Union as a key external factor affecting the development of Austrian migration policy and its future.

## **Klíčová slova**

Rakousko, migrace, migrační politika, pracovní migrace, gastarbiteři

## **Keywords**

Austria, migration, migration policy, labour migration, gastarbeiter

**Rozsah práce: 85 019 znaků**

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne ...

Ondřej Kavan ...

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval PhDr. Michalu Dimitrovovi jeho podporu a cenné připomínky ke koncepční i obsahové stránce této práce včetně pomoci se samotnou volbou tématu. Chtěl bych poděkovat také PhDr. Lucie Filipové, PhD., která mne provázela při prvních úvahách na počátku práce.

<b>PROJEKT BAKALÁŘSKÉ PRÁCE</b>	
<b>Jméno:</b>	<b>Ondřej Kavan</b>
<b>E-mail:</b>	<b>ondrej@kavan.cz</b>
<b>Semestr:</b>	<b>LS 2011</b>
<b>Akademický rok:</b>	<b>2011/2012</b>
<b>Název práce:</b>	<b>Dvakrát nevstoupíš do stejné řeky? Rakousko a jeho gastarbeiteri v letech 1961–1974 a 2002–2011</b>
<b>Předpokládaný termín dokončení (semestr, školní rok):</b>	<b>LS 2011/2012</b>
<b>Vedoucí bakalářského semináře:</b>	<b>PhDr. Miroslav Kunštát, Ph.D., PhDr. David Emler</b>
<b>Vedoucí práce (není povinné):</b>	<b>PhDr. Michal Dimitrov</b>
<b>Zdůvodnění výběru tématu práce (5 řádek):</b>	Pracovní migraci jsem se věnoval již ve své „velké seminární práci“ v akademickém roce 2010/2011. Komparativní analýza různých programů kontroverzních gastarbeiterských migrací v německojazyčném prostoru mne zaujala, a rozhodl jsem se ji aplikovat na interpretaci nedávné politiky dočasné pracovní migrace v Rakousku. Ta do značné míry navázala na tamní gastarbeiterský program 60. a 70. let a považuji proto za velkou výzvu zhodnotit zejména míru historické zkušenosti zhodnocené v nových podmínkách.
<b>Předpokládaný cíl (5 řádek):</b>	Cílem práce je ověřit: 1) Do jaké míry se jednalo o dva kvalitativně i kvantitativně srovnatelné jevy? 2) Jak se projevila historická zkušenost při tvorbě pracovní-migrační politiky let 2002–2011? 3) Jakou roli hraje v novějším vývoji rakouské pracovní-migrační politiky rozšiřování Evropské unie, její legislativní činnost a jaké budoucí perspektivy se v této souvislosti samostatné rakouské politice v této oblasti dostává?
<b>Základní charakteristika tématu (10 řádek):</b>	Rakouská cizinecká politika navodila mezi lety 2002–2011 situaci, kdy desetitisíce osob ze zahraničí přicházely do Rakouska za práci za velmi podobných podmínek, jako před desetiletími jejich gastarbeiterští předchůdci. Samozřejmě, že se velmi proměnil svět, ve kterém tato migrace probíhala, změnil se vzorec chování migrantů i rakouské společnosti a změnilo se i postavení samotného Rakouska a jeho možnosti utvářet samostatnou cizineckou politiku v důsledku vstupu do Evropské unie a europeizace části této agendy. Změnil se i výraz, kterým byli označováni – z „gastarbeiterů“ se stali „saisonarbeiteri“, tedy sezónní zaměstnanci. Právě z těchto důvodů je však podstatné hledat paralely a odlišnosti, které jsou charakteristické pro vztah těchto dvou situací a pokusit se určit, do jaké míry Rakousko „vstoupilo podruhé do stejné řeky“ a nakolik tamní politické prostředí vytvořilo něco nového, lepšího a snad lépe uzpůsobeného – obvykle těžko uchopitelné – realitě.
<b>Předpokládaná struktura práce (10 řádek):</b>	Komparativní charakter vymezeného tématu vyžaduje odpovídající dělení do více

kapitol. První část proto bude věnována deskripci gastarbeiterského programu 60. a 70. let, doplněnou o patřičný prolog charakterizující rysy poválečného vývoje. Samotné sledované období bude dále pro přehlednost rozděleno do několika fází. Druhá část se zaměří na popis období 2002–2011, kdy byli podstatnou součástí rakouské migrační politiky tzv. sezónní pracovníci ze třetích zemí a nových členských států EU. Součástí kapitoly bude také prolog, mapující období let 1974–2002 tak, aby byla zřejmá kontinuita migrační politiky promítnutá do hlavního sledovaného období. Samotné období po roce 2002 bude také dále děleno do patřičných fází. Třetí část bude kapitolou komparační, ve které budou postupně srovnávány jednotlivé proměnné a formulovány hlavní závěry.

**Základní literatura (10 nejdůležitějších titulů):**

Roman Sandgruber, *Österreichische Geschichte: österreichische Wirtschaftsgeschichte vom Mittelalter bis zur Gegenwart* (Wien: Ueberreuter, 1995), 669 s.

Felix Butschek, *Vom Staatsvertrag zur Europäischen Union: österreichische Wirtschaftsgeschichte von 1955 bis zur Gegenwart* (Wien: Böhlau, 2004), 262 s.

Dieter Stiefel, *Der Ostfaktor: Österreichs Wirtschaft und die Ostöffnung 1989–2009* (Wien: Böhlau, 2010), 292 s.

Heinz Fassmann et al., ed., *2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht 2001-2006* (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2007), 472 s.

Andreas Weigl, *Migration und Integration: eine widersprüchliche Geschichte* (Innsbruck: Studien Verlag, 2009), 118 s.

Stefanie Mayer, Mikael Spang, eds., *Debating migration: political discourses on labour immigration in historical perspectives* (Innsbruck: StudienVerlag, 2009), 160 s.

Helga Matuschek, „Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985: Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft“, *Journal für Sozialforschung* 25, sešit 2 (1985), s. 158–198.

Wolfgang Pirker, "Ausländische Saisonarbeitskräfte" (doktorská disertace, Universität Wien, 2010), 313 s.

Béla Galgóczi, Janine Leschke, Andrew Watt, eds., *EU Labour Migration Since Enlargement : Trends, Impacts and Policies* (Abingdon, Oxon: Ashgate Publishing Group, 2009), 337 s.

Giovanna Zincone, Rinus Penninx, Maren Borkert, eds., *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011), 453 s.

**Podpis studenta a datum**

9. 6. 2011

Schváleno	Datum	Podpis
Vedoucí bakalářského semináře		
Garant oboru		

# Obsah

<b>ÚVOD.....</b>	<b>10</b>
<i>Metodologie a struktura práce .....</i>	<i>11</i>
<i>Rozbor literatury.....</i>	<i>12</i>
<b>1. GASTARBEITERSKÝ PROGRAM 60. – 70. LET .....</b>	<b>15</b>
1.1. <i>Prolog: hospodářství a politika 1945–1962 .....</i>	<i>15</i>
1.2. <i>První fáze: Kontingenty a náborů sociálních partnerů v 60. letech .....</i>	<i>19</i>
1.3. <i>Druhá fáze: „Zaměstnávání turistů“ a vrcholná fáze 1969-1974.....</i>	<i>23</i>
<b>2. RAKOUSKÁ PRACOVNĚ-IMIGRAČNÍ POLITIKA A SEZÓNÍ PRACOVNÍCI V LETECH 2002–2011 .....</b>	<b>26</b>
2.1. <i>Prolog: migrační politika v kontextu let 1974–2002.....</i>	<i>26</i>
2.2. <i>První fáze: Noví gastarbeiteři?.....</i>	<i>35</i>
2.3. <i>Druhá fáze: Přejídná období 2004–2011.....</i>	<i>41</i>
<b>3. PRACOVNÍ MIGRACE PRVNÍHO A DRUHÉHO OBDOBÍ VE SROVNÁNÍ: DVAKRÁT NEVSTOUPÍŠ DO STEJNÉ ŘEKY? .....</b>	<b>47</b>
<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>53</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>56</b>
<b>POUŽITÁ LITERATURA.....</b>	<b>57</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>	<b>59</b>
<b>PŘÍLOHY .....</b>	<b>60</b>

## Úvod

Migrace osob je jedním z faktorů, které odedávna mění tváře společností napříč celým světem, Evropu nevyjímaje. V posledních desetiletích pak (i)migrace nabývá zásadního významu i pro řadu středoevropských států, které jí byly v tomto, dosud nebyvalém, měřítku většinou „ušetřeny“. Jednou ze staronových podob migrace je pracovní migrace, která sice existuje po staletí, ale v podstatě až ve 20. století se v Evropě stává významným předmětem politiky a tedy snah o její kontrolu a řízení. Jedním z nejzajímavějších příkladů takové politizace jsou tzv. gastarbeiterké programy, realizované zhruba mezi koncem 2. světové války a první polovinou 70. let v německy mluvících zemích. Jejich kontroverzní výsledky přinesly celou řadu otázek do moderní diskuze o migraci a jejím vlivu na společnost. Je o to zajímavější sledovat, jak si dnešní političtí činitelé v těchto zemích poradili s odkazem, který jim tyto případy zanechaly.

Současné Rakousko je dobrým příkladem pro takové hodnocení, neboť tamní cizinecká politika navodila mezi lety 2002–2011 situaci, kdy desetitisíce osob ze zahraničí přicházely do Rakouska za práci za velmi podobných podmínek, jako před desetiletími jejich gastarbeiterští předchůdci. Samozřejmě, že se velmi proměnil svět, ve kterém tato migrace probíhala, změnily se vzorce chování migrantů i rakouské společnosti a změnilo se i postavení samotného Rakouska a jeho možnosti utvářet samostatnou cizineckou politiku v důsledku vstupu do Evropské unie a europeizace části této agendy. Změnil se i výraz, kterým byli označováni – z „gastarbeiterů“ se stali „saisonarbeiteri“, tedy sezónní zaměstnanci. Právě z těchto důvodů je však podstatné hledat paralely a odlišnosti, které jsou charakteristické pro vztah těchto dvou situací a pokusit se určit, do jaké míry Rakousko „vstoupilo podruhé do stejné řeky“ a nakolik tamní politické prostředí vytvořilo něco nového, lepšího a snad lépe uzpůsobeného – obvykle těžko uchopitelné – realitě.

Cílem této práce proto je v hospodářském a politickém kontextu komparovat politiku dočasné pracovní migrace v Rakouské republice v prvním a druhém zmíněném období tak, aby bylo zřejmé, zda byly legislativní mechanismy na základě historické zkušenosti navrženy odlišně nebo nikoliv. Pokud bude odpověď kladná, tak bude záměrem také zjistit, do jaké míry se „nová“ politika odlišuje od „staré“ a v čem

konkrétní odlišnosti spočívají. Osloveno bude také téma vlivu Evropské unie na samostatnou migrační politiku Rakouska a na základě daných zjištění bude formulována perspektiva, jaké se rakouské politice v této oblasti dostává.

## **Metodologie a struktura práce**

Práce se metodologicky opírá o základní postupy komparativní případové studie. Oba zkoumané případy proto byly vybrány se zřetelem na jistou minimální vzájemnou srovnatelnost. Vztah případů je nicméně pro komparativní analýzu do jisté míry atypický, neboť se jedná o diachronní komparaci. Vzhledem k tomuto jejich spíše neobvyklému poměru (rozdílné časové období) i charakteru (politika ve smyslu *policy*), je kladen akcent nikoliv na analýzu samotných *policies*, nýbrž na kontext, do něžž byly zasazeny. Analýza kontextu by totiž měla napovědět, za jakých podmínek jedna i druhá *policy* vznikala a jak právě kontext vzniku ovlivnil jejich podobu. Ve druhém případě se navíc uplatní Herakleitova metafora z titulku této práce o tom, že „dvakrát nevstoupíš do stejné řeky“. Stane se tak během zodpovídání otázky, zda měla zkušenost z prvního období vliv na *policy* v období druhém – jinými slovy, zda byla při tvorbě nové (i)migrační politiky zužitkována historická zkušenost.

Základní závislou proměnnou je tedy podoba rakouské politiky pracovní migrace. Tu ovlivňovala pestrá škála faktorů (nezávislých proměnných) jako například geopolitické postavení Rakouska a jeho implikace pro přirozený migrační potenciál a možnosti ovlivňovat migrační toky, vývoj hospodářství a trhu práce, vnitropolitická situace a (ne)existence politického konsenzu, postoj společnosti vůči imigraci a integraci, míra zhodnocení historické zkušenosti nebo míra suverenity rakouské politiky ve vztahu k nadnárodním pravidlům. Nezávislých proměnných je, jak vidno, poměrně hodně, ovšem není jich rozhodně více, než si komplexní téma vyžaduje, aby mohlo být seriózně interpretováno.

K operacionalizaci toho základu lze říci asi tolik, že ani jedna z proměnných nenabývá pouze krajních hodnot a je proto nutné shromáždit ke každé větší počet relevantních argumentů. Poměrně vysoký počet proměnných a přitom omezený prostor této práce si vyžádal určitou selekci sbíraných empirických dat. Klíčem pro tento výběr je souvislost argumentů se stanovenými výzkumnými cíli, zejména je snaha o takový výběr dat pro první i druhou kapitolu, který umožní uskutečnit v relevantních bodech

komparaci obou případů. Práce v kontextu nicméně vyžaduje uvádění řady informací spíše ilustrativního charakteru, které jsou specifické pouze pro jeden ze zkoumaných případů, aby mohly být prezentovány nejen podobnosti, ale i odlišnosti.

Strukturu práce tvoří tři kapitoly. První dvě jsou zasvěceny převážně chronologicky uspořádanému shromáždění a utřídění údajů o prvním, respektive druhém období. Vzhledem ke komplexnosti problematiky a menší zpracovanosti tématu v odborné literatuře je věnován větší prostor druhému období. Nedílnou součástí obou kapitol jsou velkoryse koncipované prology, jejichž účelem je usnadnit pochopení základních příčin vedoucích k realizaci dané politiky. Dále je vždy pro snadnější orientaci daná perioda rozdělena vždy do dvou fází, z nichž každá má opodstatnění v existenci sobě vlastních specifik. Tyto fáze mají pak již volnější vnitřní strukturu, popisující vždy relevantní kontext vzniku politiky, samotný právní rámec a závěrem jeho výsledky v podobě údajů o (pracovní) imigraci. Mezi ty patří zejména její struktura a absolutně, či relativně vyjádřená kvantita a tedy i její význam například z hlediska celkového počtu cizinců. Poslední (třetí) kapitola je věnována samotné komparaci. Není již dále členěna na nové oddíly, ale postupně se v jednotlivých odstavcích věnuje roli jednotlivých faktorů na utváření rakouské (pracovně-) migrační politiky a formuluje jednotlivé závěry s důrazem na téma historické zkušenosti uplatněné v novém období. Závěry jsou pak shrnuty v závěru práce.

## ***Rozbor literatury***

Hlavním charakteristickým rysem literatury, již jsem měl k dispozici a z níž jsem čerpal, byl jazyk, ve kterém byly publikovány, tedy povětšinou němčina a spíše výjimečně angličtina. Není mi tedy známo, že by problematika dočasné pracovní migrace v rakouském „provedení“ byla v českém akademickém prostředí předmětem významnější publikační činnosti.<sup>1</sup> Dalším charakteristickým rysem je skutečnost, že se jedná o literaturu sekundární. Obě období se totiž ukázala být obstojně pokryta jak knižními tak, časopiseckými či případně akademickými pracemi a to včetně utříděných

---

<sup>1</sup> „Čestnou výjimku“ tvoří studie PhDr. Michala Dimitrova, *Integrace imigrantů v Rakousku po roce 1990 na příkladu integrační politiky spolkového hlavního města Vídně* (Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2010) 169 s. Tu jsem nicméně nakonec nevyužil, zejména kvůli jejímu z větší části odlišnému zaměření. Publikace nicméně obsahuje například užitečný přehled relevantní literatury.

statistických údajů a nebylo tak nutné přistoupit než občasnému ověřování údajů napříč použitou literaturou.

Mezi zásadní tituly, které jsem využil při především při zpracování prvního období, a jeho následného intermezza patří monografie Felixe Butscheka<sup>2</sup> o novějších rakouských hospodářských dějinách, výrazně interpretativní studie Andream Weigla<sup>3</sup> o migraci a integraci v Rakousku a v neposlední řadě zcela zásadní článek Helgy Matuschekové o cizinecké politice let 1961–1985, který dokumentuje a důkladně analyzuje proces vzniku a postupné přeměny rakouské migrační politiky i samotné migrace těchto let.<sup>4</sup> Že se jedná o jeden z klíčových zdrojů, potvrzuje mimo jiné jeho neobyčejně vysoká citovanost v řadě zdrojů, se kterými jsem pracoval. Přínosný pohled uvádějící „gastarbeiterský program“ do širších evropských souvislostí poskytne také magisterská diplomová práce Marion Bacher z Vídeňské univerzity, zabývající se novátorsky komparací odlišného rakouského a švédského přístupu k pracovní migraci v 60. a 70. letech.<sup>5</sup>

Literatury k novějšímu období existuje poměrně široká škála, zejména pokud se jedná o problematiku migrace a migrační politiky jako celku. Mezi základní literaturu jistě patří pravidelné průřezové rakouské migrační a integrační zprávy, vydávané v letech 2003, 2007 a snad i 2013 profesorem Heinzem Fassmannem za přispění zřejmě velké většiny rakouských odborníků v této oblasti. Jejich využitelnost pro účely této práce nicméně značně utrpěla v důsledku zpoždění doposud stále nevydaného nejnovějšího dílu, který by měl pokrýt zhruba období let 2007–2011. Dále existuje řada dobře dostupných specializovanějších prací týkajících se aspektů vzniku a tvorby politiky<sup>6</sup>, vztahu pracovního trhu a zaměstnávání cizinců<sup>7</sup> nebo vlivu rakouského

---

<sup>2</sup> Felix Butschek, *Vom Staatsvertrag zur EU: Österreichische Wirtschaftsgeschichte von 1955 bis zur Gegenwart* (Wien, Köln, Weimar: Böhlau, 2004).

<sup>3</sup> Andreas Weigl, *Migration und Integration: Eine widersprüchliche Geschichte* (Innsbruck, Wien, Bozen: Studienverlag, 2009), 188 s.

<sup>4</sup> Helga Matuschek, „Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985: Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft“, *Journal für Sozialforschung* 25 (Heft 2 1985).

<sup>5</sup> Marion Bacher, „Rotation oder Integration? Österreichischer und schwedischer Umgang mit Arbeitsmigration in den 1970er Jahren“ (magisterská disertace, Universität Wien, 2011).

<sup>6</sup> Albert Kraler, „The case of Austria“, in *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Giovanna Zincone, Rinus Penninx a Maren Borkert, eds. (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011), 50,

<http://www.oapen.org/download?type=document&docid=401760> (staženo 12. 4. 2013).

členství v EU na oblast migrace.<sup>8</sup> Téma samotného sezónního zaměstnávání je však zastoupeno spíše spíše a zde lze velmi ocenit obsáhlou doktorskou disertaci Wolfganga Pirkerera zaměřenou na právní postavení sezónních pracovníků.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Gudrun Biffl, *Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Migration in Österreich: Studie des Nationalen Kontaktpunkts Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk*, (Wien: IOM, 2011), 19-20, [http://www.emn.at/images/stories/labour\\_study\\_DE\\_01.pdf](http://www.emn.at/images/stories/labour_study_DE_01.pdf) (staženo 21. 3. 2013).

<sup>8</sup> Chaloupek, Günther, Peyrl, Johannes, „EU Labour Migration: Government and Social Partner Policies in Austria“, in *EU Labour Migration Since Enlargement: Trends, Impacts and Policies*, eds. Béla Galgóczi, Janine Leschke, Andrew Watt (Abingdon, Oxon: Ashgate Publishing Group, 2009), 188–201.

<sup>9</sup> Pirker, Wolfgang, "Ausländische Saisonarbeitskräfte" (doktorská disertace, Universität Wien, 2010), 313 s.

# 1. Gastarbeiterský program 60. – 70. let

## 1.1. Prolog: hospodářství a politika 1945–1962

### 1.1.1. Poválečné hospodářství a trh práce

Nedlouho po druhé světové válce došlo v Rakousku podobně jako v Německu k rychlému startu hospodářství. Bezprecedentní časy prosperity měly – prakticky bez přerušení – trvat téměř tři desetiletí, aby se jim tak dostalo příléhavého označení *Wirtschaftswunder*, neboli hospodářský zázrak. Jednalo se skutečně o nevídanou změnu oproti meziválečnému tápání (vždyť rakouské hospodářství za celé meziválečné období sotva dosáhlo úrovně před první světovou válkou), nicméně při bližším pohledu spatříme základy pro tento úspěch, které byly položeny mnohem dříve než v druhé polovině čtyřicátých let.

Skutečných příčin hospodářského zázraku, který měl později přesáhnout možnosti rakouského pracovního trhu, existovala tedy celá řada. Na jeho samém počátku stála pro Rakousko velmi zásadní zahraniční pomoc v podobě Marshallova plánu, která nejprve pomohla vyřešit základní zásobovací potíže, aby posléze spoluvytvořila mocný růstový a investiční stimul. Moment příznivého sociálního klimatu se zase podepsal na ochotě jednotlivých složek společnosti ke spolupráci v zájmu dlouhodobé prosperity. Dobrým příkladem je dlouho trvající ochota odborů netlačit na zvyšování mezd, což mimo jiné pozitivně ovlivnilo cenovou konkurenceschopnost rakouského exportu, který se stal tahounem celého hospodářství v 50. letech.<sup>10</sup>

Rokem 1953 uzavřelo Rakousko fázi poválečné obnovy (*Wiederaufbau*) a vydalo se za bezprecedentním úspěchem – hospodářským zázrakem (*Wirtschaftswunder*). Za období 1953 – 1962 se rakouský hrubý domácí produkt zvýšil o 70,4 % a Rakousko tak bylo s průměrným ročním růstem 6,1 % po Německu druhou nejrychleji rostoucí ekonomikou mezi tehdejšími evropskými členy OECD. Nejzřetelnější nárůst zaznamenala v tomto období průmyslová výroba, zejména ta

---

<sup>10</sup> Felix Butschek, *Vom Staatsvertrag zur EU: Österreichische Wirtschaftsgeschichte von 1955 bis zur Gegenwart* (Wien, Köln, Weimar: Böhlau, 2004), 29.

těžká, která navázala na válečný růst a vyšplhala se do závratných výšin 300-400% objemu výroby roku 1937. Pravým symbolem této éry se stal také stavební boom, iniciovaný zprvu zejména státem, neboť ten od 50. let investoval nemalé prostředky zejména do výstavby energetické a dopravní infrastruktury.<sup>11</sup>

Razantní růst těchto na pracovní sílu náročných oborů pochopitelně ovlivnil i situaci na trhu práce a rozhodující měrou přispěl k plnému využití rakouského práceschopného obyvatelstva. Rakousko nejdříve díky přílivu vyhnanců ze střední a východní Evropy pocítilo nedostatek volné pracovní síly později než jiné země.<sup>12</sup> Rezervu představovala také doposud vysoká zaměstnanost v agrárním sektoru, doprovázená velkým podílem neatraktivní sezónní práce. To se týkalo zejména strukturálně slabších spolkových zemí Štýrsko a Korutany, dále v menší míře Dolních Rakous a Burgenlandu. Ještě během 50. let proto řádově tisíce Rakušanů hledaly práci v zahraničí nabízejícím navíc vyšší výdělků.<sup>13</sup>

Kombinace na jedné straně všeobecně nízkých platů a s tím související odliv pracovní síly, kterému nebylo za dané situace možno efektivně bránit, a na straně druhé trvalého hospodářského růstu však zapříčinila vyčerpání vnitřních rezerv pracovní síly. Objevily se proto oprávněné obavy, že by mohlo dojít ke zbrzdění či zastavení hospodářského vzestupu. Byla-li totiž roku 1953 registrována nezaměstnanost 8,8%, pak do přelomu let 1961-1962 již klesla na 2,9%, čímž Rakousko dosáhlo stavu plné zaměstnanosti.<sup>14</sup> Jestliže existovalo všeobecně sdílené přání udržet dynamiku hospodářského růstu, bylo na sklonku 50. let zřejmé, že bude nutné umožnit ekonomice „nasát“ nové pracovníky ze zahraničí, protože vnitřní rezervy již byly prakticky vyčerpány.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Butschek, „Vom Staatsvertrag zur EU“, 29.

<sup>12</sup> Například roku 1952 byli vysídlenci pobývající v Rakousku pracovní právně zrovnoprávněni s rakouskými občany a jen o dva roky později dostali možnost optovat pro rakouské občanství.

<sup>13</sup> Zejména do SRN a Švýcarska. Helga Matuschek, „Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985: Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft“, *Journal für Sozialforschung* 25 (Heft 2 1985): 160.

<sup>14</sup> Matuschek, „Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985“, 159.

### 1.1.2. Geneze právního rámce

Poválečná rakouská (i)migrační politika a má několik etap, které jsou charakteristické měnicím se vlivem jednotlivých politických aktérů. V období mezi rokem 1956 a koncem 80. let byla její podoba formována zejména na základě konsenzu takzvaných sociálních partnerů, kterými byly (a v podobné sestavě jsou dodnes) Rakouský odborový svaz (*Österreichischer Gewerkschaftsbund*, ÖGB), Zaměstnanecká komora (*Kammer für Arbeiter und Angestellte*, AK) a Spolková hospodářská komora (*Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft*, BWK). Společná usnesení těchto zájmových organizací byla určující i v období gastarbeiterských migrací v 60. a 70. letech.<sup>16</sup> Čtvrtý aktér, tedy rakouský stát zastoupený zejména Ministerstvem sociálních věcí (*Bundesministerium für soziale Verwaltung*) či případně Ministerstvem vnitra (*Bundesministerium für Inneres*), hrál poněkud překvapivě po významnou část tohoto období více pasivní roli jakéhosi vykonavatele vůle sociálních partnerů, respektive koordinátora politiky napříč státní správou než roli iniciátora a aktivního tvůrce politiky. Stát se tak prostřednictvím svých institucí *de facto* vzdal hlavní tíhy aktivní tvorby politiky zaměstnávání cizinců ve prospěch neformálního sociálního partnerství.<sup>17</sup>

Základ tohoto uspořádání byl položen roku 1957 vytvořením tzv. „Paritní komise pro mzdové a cenové otázky“ (*Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen*), jejímiž členy byly tři výše uvedené nestátní organizace. Jak se ve své práci zmiňuje Marion Bacher, jednalo se o spolek dobrovolný, zákonně neukotvený, který měl být původně dočasným instrumentem k řešení tehdy aktuálních problémů. Akutnost řešených otázek však – s přitakáním státních orgánů – vedla k rozšiřování spolupráce členů komise a k jejich přizvání k rozhodovacímu procesu v oblasti hospodářské a sociální politiky.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Andreas Weigl, *Migration und Integration: Eine widersprüchliche Geschichte* (Innsbruck, Wien, Bozen: Studienverlag, 2009), 52.

<sup>17</sup> Marion Bacher, „Rotation oder Integration? Österreichischer und schwedischer Umgang mit Arbeitsmigration in den 1970er Jahren“ (magisterská disertace, Universität Wien, 2011), 28; Matuschek, „Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985“, 180; Peter Becker, „Governance of Migration in the Habsburg Monarchy and the Republic of Austria“, in *National Approaches to the Administration of International Migration*, ed. P. E. Arnold (IOS Press, 2010), <http://site.ebrary.com/id/10425046> (staženo 15. 12. 2012).

<sup>18</sup> Bacher, „Rotation oder Integration?“, 29.

Zákonná úprava zaměstnávání cizinců platná v 50. letech byla – podobně jako řada jiných zákonů – převzata z říšskoněmeckého zákoníku z roku 1941 a odpovídala německému „Nařízení o zahraničních zaměstnancích“ (*Verordnung über ausländische Arbeitnehmer*) z roku 1933. Ta ovšem nebyla od konce druhé světové války ve svém původním smyslu uplatňována (jednalo se o značně restriktivní regulaci<sup>19</sup>) a místo ní byly užívány vyhlášky Ministerstva sociálních věcí z let 1948, 1948 a 1951. Nicméně koncem roku 1959 se o téma zaměstnávání cizinců začal zajímat Ústavní soud a došel k závěru, že stávající legislativa je v rozporu s platnou rakouskou ústavou, poválečné vyhlášky zrušil a pověřil zákonodárce přípravou nové úpravy celé problematiky.<sup>20</sup>

Rok 1960 se proto nesl ve znamení četných diskuzí mezi dotčenými institucemi. Nejdříve došlo ke ztroskotání návrhu nového Zákona o zaměstnávání cizinců (*Ausländerbeschäftigungsgesetz*) vytvořeného společně Ministerstvem sociálních věcí a rakouskými odbory. Ten se totiž stal cílem kritiky Hospodářské komory, která už od poloviny 50. let lobbowała za úplné otevření pracovního trhu, kterýžto postoj zase stál v příkrém rozporu s postojem odborových organizací, které si zakládaly na přednostní ochraně rakouských zaměstnanců. Odbory proto navrhovaly aplikaci švýcarského rotačního modelu, který sliboval solidní základnu pro centralizované řízení pracovní imigrace.<sup>21</sup> Kvůli těmto sporům se nepodařilo dohodu uzavřít a v následujících letech proto bylo nutno obejít se bez fungujícího zákonného rámce.

Konjunktura nicméně nezadržitelně pokračovala a tlak na otevření pracovního trhu cizincům se stupňoval. Hlad po pracovní síle byl značný i za západními hranicemi Rakouska, tedy zejména v Německu a Švýcarsku kde byla navíc i lepší nabídka práce a znatelně lepší atové ohodnocení. Situaci zaměstnavatelů proto zhoršovaly i početné odchody Rakušanů za prací právě do těchto zemí. Kolem poloviny 60. let jich v zahraničí pracovalo až 200 tis.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Weigel, „Migration und Integration“, 36-37; Becker, „Governance of Migration“, 49.

<sup>20</sup> Bacher, „Rotation oder Integration?“, 27-28.

<sup>21</sup> Ibidem, 29-30.

<sup>22</sup> Ibidem, 30.

## **1.2. První fáze: Kontingenty a náborové sociálních partnerů v 60. letech**

### **1.2.1. Právní rámec v kontextu: Od Raab-Olah-Abkommen po Kontingentenvereinbarung**

Teprve na sklonku roku 1961 došlo na tajné schůzce prezidentů BWK a ÖGB k průlomovému jednání. Předáci Julius Raab a Franz Olah v tzv. *Raab-Olah-Abkommen* učinili, mimo jiné, průlomové rozhodnutí o připuštění prvního kontingentu zahraničních pracovníků<sup>23</sup>, u kterých odpadla povinnost v každém jednotlivém případě prokázat nemožnost obsadit pozici tuzemským zájemcem a tedy nezbytnost obsadit pozici cizincem (tzv. *Einzelverfahren*).<sup>24</sup>

Na oplátku dohoda ukotvila požadavky odborů na uplatnění rotačního principu a neméně podstatné platové i pracovní právní postavení cizinců, jež mělo být rovnocenné s pozicí Rakušanů. Odbory však zároveň trvaly i na explicitně vyjádřené ochraně tuzemských zaměstnanců. Prosadily například přednostní propouštění *Gastarbeiterů* nebo zákaz jejich nasazování v čase stávek.<sup>25</sup> Postoj odborů se proto může zdát jako ochránářský, ale *de facto* daly odbory najevo, že v ideové rovině uznávají prioritu hospodářského růstu pro další společenský a politický vývoj, což byl důležitý politický signál.<sup>26</sup>

Jakkoliv se jedná o zásadní mezník v řízení rakouského zaměstnávání cizinců, není radno význam *Raab-Olah-Abkommen* pro formulování náborové politiky přeceňovat. Jednak byly její první výsledky přinejmenším vlažné (viz níže) a jednak se například dle textu Stefanie Mayerové jednalo ze strany BWK spíše o „přistoupení do

---

<sup>23</sup> Ten měl být dle dohody ve výši 47 tis. osob. Felix Butschek pak hovoří o údajích 36 tis. u prvního kontingentu v roce 1962 a využití stanovených míst 38 %. Rozhodně však zůstávaly výsledky náborů až do uzavření smluv s Tureckem a Jugoslávií podobně neuspokojivé.

<sup>24</sup> Becker, „Governance of Migration“, 49; Weigl, „Migration und Integration“, 36-37, 38; Bacher, „Rotation oder Integration?“, 30.

<sup>25</sup> Bacher, „Rotation oder Integration?“, 30-31. *Gastarbeiteri* byli mnohem méně než domácí pracovníci zastoupeni v odborech a byli proto i pro svou vysokou pracovní motivaci odbory považováni za prvek oslabující možnosti zaměstnanců v kolektivním vyjednávání se zaměstnavateli.

<sup>26</sup> Matuschek, „Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985“, 165.

rozjíždějícího se vlaku“ než o formulaci nové politiky. První kontingenty pro stavební a dřevozpracující průmysl, jakož i odvětví turistického ruchu se totiž i se seznamem povolených zdrojových zemí ÖGB pokusil samostatně stanovit již z jara 1961, zatímco BWK ještě stále odmítala přistoupit na jakoukoliv podobnou politiku založenou na regulaci.<sup>27</sup>

Tyto dohody nicméně neměly patřičnou oporu v rakouské legislativě. Byla proto zvažována nová zákonná úprava, která by nahradila – díky zavedení kontingentů zastaralou – normu „Nařízení o zahraničních zaměstnancích“ (*Verordnung über ausländische Arbeitnehmer*) z roku 1933 zmiňovanou výše. Ani za několik měsíců však nedošlo ke konsensu ministerstev a sociálních partnerů ohledně podoby nového zákona, který by aktualizoval právní rámec pro import pracovní síly. Sociální partneři proto počátkem roku 1962 uzavřeli alespoň tzv. Dohodu o kontingentech (*Kontingentenvereinbarung*). Dohoda byla přímým pokračováním kurzu načrtnutého v *Raab-Olah-Abkommen* a dále precizovala jeho realizaci. Základními prvky dohody bylo usnesení každoročně vypisovat nové kontingenty na základě očekávané poptávky po pracovní síle a podle aktuální situace na pracovním trhu. Tyto kontingenty měly být stanoveny vždy v určité výši pro konkrétní profese, respektive odvětví a vymezeny geograficky pro jednotlivé spolkové země, aby bylo možno ovlivnit regionální rozdělení příchozích pracovních sil. Tyto regulační mechanismy nicméně vzhledem k mimořádné prosperitě rakouského hospodářství téměř nebylo nutné využívat. V kontrolní roli vystupující ÖGB s ohledem na danou situaci z počátku dokonce neprotestoval ani proti občasnému překračování nasmlouvaných kontingentů.<sup>28</sup>

*Kontingentenvereinbarung* také stanovila tyto zásady fungování nového režimu:

1. V případech vyhoštění gastarbeiterů nesmí Spolkovému ministerstvu vnitra vznikat žádné vícenáklady;
2. před příchodem do Rakouska musí zájemci projít zdravotní prohlídkou;

---

<sup>27</sup> Stefanie Mayer, „Migration & Labour Markets: Political Discourse in Austria“, in *Debating Migration: Political Discourses on Labour Immigration in Historical Perspective*, eds. Stefanie Mayer, Mikael Spång (Bozen, Innsbruck, Wien: Studienverlag, 2009), 31.

<sup>28</sup> Weigel, „Migration und Integration“, 37.

3. vzhledem k jednorocní platnosti kontingentů nesmí být udělována pracovní povolení platná déle než pod dobu jednoho roku;
4. během stávek nesmí zahraniční pracovní síla nahrazovat stávkující domácí [pracovníky];
5. před propuštěním tuzemských zaměstnanců musí být propuštěni cizinci;
6. pracovní povolení pro cizince budou udělena jen těm provozům, které jsou schopny zajistit gastarbeiterům ubytování;
7. zahraniční pracovník získá stejné platové i pracovní podmínky jako pracovník domácí;
8. ve stavebnictví je maximální možný podíl cizinců-zaměstnanců 50 %.<sup>29</sup>

Jak již bylo zmíněno výše, neměl tento režim oporu v žádném zákonném podkladě. Vzhledem, k tomu, že vznikl jako kompromis mezi stanovisky sociálních partnerů a stal se *de facto* řídící součástí rakouské imigrační politiky těchto let, jednalo se o důkaz nezvykle vysoké neformální autority sociálních partnerů. Na druhou stranu není vhodné podcenit propojení „státu“, tedy politických stran na dění například v odborech nebo hospodářské komoře. Jakkoliv to nemuselo být zřejmé na formální úrovni, měly politické strany bezesporu na rozhodování sociálních partnerů určitý vliv.<sup>30</sup>

### 1.2.2. Průběh a výsledky nábory

Poté co ÖGB vyslovil souhlas s možností zaměstnávat cizince, bylo třeba vytvořit v tuzemsku i v zahraničí institucionální základnu pro uskutečňování nábory. Organizaci nábory přenechaly odbory Hospodářské komoře, která za tímto účelem počátkem roku 1962 založila „Pracovní společenství pro nábor zahraničních pracovních sil“ (*Arbeitsgemeinschaft für die Anwerbung ausländischen Arbeitskräfte*). Jeho úkolem bylo nejen zprostředkování poptávek rakouských firem, ale zejména aktivní náborová činnost a dokonce i zajištění dopravy přijatých pracovníků do Rakouska. ÖGB se spokojil s kontrolní funkcí.<sup>31</sup>

Otázkou zůstávala volba zemí, ve kterých měly nábor probíhat. Inspirací se stalo rozmístění již zavedených náborových kanceláří Německa a Švýcarska. Oslovena

---

<sup>29</sup> Bacher, „Rotation oder Integration?“, 32-33.

<sup>30</sup> Matuschek, „Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985“, 166.

<sup>31</sup> Ibidem, 170.

proto byla – s různými výsledky – diplomatická zastoupení Španělska, Řecka, Jugoslávie a Turecka; s některými z nich byla skutečně možná relativně rychlá dohoda, s jinými, jako například s Řeckem, k žádné relevantní nedošlo. Ještě téhož roku byla podepsána první náborová smlouva se Španělskem a ještě před oficiálním podpisem smlouvy s Tureckem roku 1964 bylo istanbulské kanceláři BWK dovoleno zahájit nábor pracovníků na (minimálně) jednoleté smlouvy.<sup>32</sup>

Složitější byla situace v jugoslávském případě. Jugoslávie postupovala poněkud sebevědoměji než Španělsko nebo Turecko a jednání se tak protáhla až do roku 1966, kdy byla bilaterální dohoda konečně podepsána. Vzhledem k tomu, že spolu s náborovými dohodami byly podepisovány také úmluvy o sociálním pojištění, existoval poměrně velký prostor pro dojednání specifických dílčích podmínek. Jugoslávci si tedy například – na rozdíl od Turků – vyjednali možnost určovat, které profese zemi opustí a prosadili úplný zákaz individuálních náborů přímo rakouskými firmami. V Turecku naproti tomu mohli být dokonce jmenovitě osloveni rodinní příslušníci v Rakousku již působícího gastarbeitera.<sup>33</sup>

První výsledky náborů byly poněkud pod očekáváními sociálních partnerů. V letech 1962-1965 – tedy před počátkem náboru v Jugoslávii – se pohybovalo průměrné využití stanovených kontingentů jen kolem 50 % a absolutní počet legálně zaměstnaných cizinců tak dosáhl jen 34 tis. v roce 1965. To bylo z hlediska velikosti rakouského pracovního trhu stále zanedbatelné množství kolem 1,5 %.<sup>34</sup> Nábor ve Španělsku se zcela minul účinkem. Jedinými opravdu významnými zdrojovými zeměmi se staly Turecko a především Jugoslávie, odkud navíc gastarbeitři přicházeli – byť v menších počtech – již před podpisem náborových dohod. S postupnou liberalizací přístupu k pracovnímu trhu, rozšiřováním kontingentů na nové profese a z toho vyplývající rostoucí oblibou zaměstnávání cizinců, měla pracovní imigrace do Rakouska svá zlatá léta před sebou. Z původně krátkodobého řešení se počala měnit v řešení trvalé.

---

<sup>32</sup> Matuschek, „Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985“, 170.

<sup>33</sup> Ibidem, 171. Bacher, „Rotation oder Integration?“, 34.

<sup>34</sup> Matuschek, „Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985“, 168.

## **1.3 Druhá fáze: „Zaměstnávání turistů“ a vrcholná fáze 1969-1974**

### **1.3.1 Vývoj zaměstnanosti cizinců a její struktura**

Roku 1965 bylo registrováno 34 tis. cizinců s pracovním povolením a do roku 1967 se jejich počet téměř zdvojnásobil na 63 tis. O rok později došlo ke krátké recesi a poklesu na 58 tis. Během konjunktury let 1969-1973 došlo během tří let ke ztrojnásobení počtu gastarbeiterů. Roční příliv zahraniční pracovní síly stoupl z 64 tis. (1969) na 150 tis. (1973) a celkový počet zaměstnaných cizinců se změnil z taktéž 64 tis. (1969) na rekordních 248 tisíc v roce 1973,<sup>35</sup> což představovalo 8,8 % všech zaměstnanců.

Počátek 70. let proto Rakousko vyslal mezi vyspělé průmyslové země západní Evropy s vysokým podílem cizinců na celkové zaměstnanosti. Rakousko k roku 1973 dosáhlo úrovně srovnatelné se Spolkovou republikou (10,8 %), Francií (7 %), Belgií (7 %) nebo Švédskem (6,3 %), nicméně v rakouském případě k tomu došlo během mnohem kratší doby než v těchto zemích. Zatímco v Belgii existovala dlouhodobá tradice zaměstnávání cizinců a další jmenované země dospěly k této úrovni během patnácti až dvaceti let, v Rakousku netrval strmý nástup ani deset let, což kladlo výjimečné nároky na schopnost hostující společnosti takový impuls absorbovat.<sup>36</sup>

Národnostní struktura gastarbeiterů pak v tomto období postupně šla k pro Rakousko dodnes typickému poměru, když jich v roce 1973 pocházelo 78,5 % z tehdejší Jugoslávie a 11,8 % z Turecka. Jinak v západní Evropě hojně zastoupení Italové, Španělé a Řekové nehráli v Rakousku prakticky roli. Zajímavostí bylo necelých 6 tis. Němců, kteří pracovali v Rakousku i přes všeobecně nižší úroveň výdělků a představovali tak kolem 2,5 % zahraničních zaměstnanců.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Matuschek, „Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985“, 168.

<sup>36</sup> Butschek, „Vom Staatsvertrag zur EU: Österreichische Wirtschaftsgeschichte“, 79.

<sup>37</sup> Ibidem, 80.

### 1.3.2 Motor přílivu cizinců: „Touristenbeschäftigung“

Pokud jde o způsob, jakým byli gastarbeiteři rekrutováni, přinesla polovina 60. let významnou novinku. Do té doby totiž gastarbeiteři přicházeli spíše „oficiální“ cestou, díky iniciativě BWK. Hlásit se oficiální cestou o práci však znamenalo projít poměrně složitou procedurou. Proto díky uvolnění vízové povinnosti vůči Jugoslávii roku 1965 bylo jednodušší, přicestovat do Rakouska jako turista a během několika týdnů najít vhodného zaměstnavatele. Pro toto obcházení náborového mechanismu se vžil výraz „*Touristenbeschäftigung*“.<sup>38</sup>

Postup v těchto případech probíhal zhruba podle tohoto scénáře: Dotyčný po svém příjezdu rychle našel práci, neboť přicházel na doporučení jiného gastarbeitera, a zatímco byl již reálně, ale neoficiálně zaměstnán, zažádal o vízum a pracovní povolení. Gastarbeiter byl pak nejdříve potrestán za porušení pravidel pobytu, ale díky příznivé hospodářské situaci bylo běžnou praxí, že pracovní povolení nakonec získal; žádosti byly zamítnuty jen výjimečně. Tento ve skutečnosti protiprávní postup měl své zastánce zejména v řadách BWK, která jej v zájmu svých členů otevřeně podporovala.<sup>39</sup> Z hlediska fungování regulace je však nutno doplnit, že tato de facto dvojkolejná imigrační politika neexistovala zcela bez kontroly sociálních partnerů, neboť tito dodatečně legalizovaní pracovníci byli započítáváni do povolených ročních kontingentů.<sup>40</sup>

Zrušení vízové povinnosti mělo tedy dvojí význam: zaprvé bylo možné přijet legálně do Rakouska a až tři měsíce zde hledat práci s velkou nadějí na její získání, zadruhé se jednalo o možnost legalizovat zaměstnání – i přes případný zákaz – privátně rekrutované osoby. Došlo tedy k tomu, že jugoslávský požadavek na anonymitu poptávek rakouských zaměstnavatelů byl sice v oficiálním řízení dodržen, ale ukázala se zde síla sociálních vazeb, která postupně spustila řetězovou migraci, kdy jeden již

---

<sup>38</sup> Turecko mělo tuto výsadu již od roku 1955, tedy devět let před podpisem náborové dohody. Turecký režim byl poněkud volnější a umožňoval například oslovení konkrétních osob. I kvůli větší vzdálenosti a podobným odlišnostem nebyla dobrodružnější „*Touristenbeschäftigung*“ mezi Turky tolik rozšířená jako mezi Jugoslávci.

<sup>39</sup> Bacher, „Rotation oder Integration?“, 34-35.

<sup>40</sup> Weigel, „Migration und Integration“, 38.

osvědčený gastarbeiter na sebe navázal další rodinné příslušníky nebo přátele.<sup>41</sup> Tento trend neřízené (byť tolerované a legalizované) pracovní migrace se navíc zejména koncem 60. a počátkem 70. let prosadil natolik významně, že víceméně upozadil oficiální rekrutování organizované BWK. Například dle průzkumu uskutečněného počátkem 70. let vyšlo najevo, že celých 56 % Turků získalo práci prostřednictvím svých známých nebo příbuzných a jen 15 % z nich bylo poptáváno přímo některou rakouskou firmou.<sup>42</sup> Za 1965 bylo zhruba 50 % pracovních imigrantů získáno prostřednictvím náborového programu, zatímco v roce 1967 přišel touto oficiální cestou do Rakouska již jen každý osmý zahraniční zaměstnanec. Od 70. let se oficiální náborů zaměřovaly již hlavně na Turecko, pročež Jugoslávští občané byli nuceni využívat jiné, „méně oficiální cesty“.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Becker, „Governance of Migration“, 49.

<sup>42</sup> Weigel, „Migration und Integration“, 39.

<sup>43</sup> Bacher, „Rotation oder Integration?“, 35; Mayer, „Migration & Labour Markets“, 34.

## 2. Rakouská pracovně-imigrační politika a sezónní pracovníci v letech 2002–2011

Situace Rakouska byla na počátku nového tisíciletí oproti době 60. a 70. let naprosto odlišná. Změny proběhly jak na poli migrace a jejího řízení, tak v pozici Rakouska v geopolitickém ohledu. Lišila se politická scéna i míra veřejného zájmu a s tím spojená politizace migračních otázek. Jiná byla struktura a výkonnost rakouského hospodářství, změnila se výše platů v porovnání se zbytkem Evropy. Rakousko se vyšvihlo mezi nejlépe prosperující státy Evropy i světa a zároveň se dobrovolně stalo členem nadnárodní Evropské unie, která více a více udávala pravidla a mantinely hry rakouské politiky. Do tohoto zcela odlišného kontextu se však zrodil program dočasné pracovní migrace, který měl pomoci řešit situaci na trhu práce docela podobně, jako kontroverzní gastarbeiterský program ukončený v 70. letech a proslulý svými neblahými důsledky pro integraci migrantů.

### 2.1 Prolog: migrační politika v kontextu let 1974–2002

#### 2.1.1 Hospodářství, trh práce a zaměstnávání cizinců

Podobně jako v řadě dalších rozvinutých zemí západního světa sehrál rok 1973 i v Rakousku zlomovou roli. Velmi výstižně tento předěl dvou období charakterizuje Helga Matuschek ve svém článku o rakouské imigrační politice let 1962-1985 jako: „*Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft*“ (Boj o zahraniční pracovní síly a boj proti nim).<sup>44</sup> Rokem 1974 totiž na celou další dekádu končí období nabírání pracovních sil ze zahraničí a začíná její „odbourávání“ (*Abbau, Nettoabbau*). Dosavadní uvolněná politika *de facto* otevřeného pracovního trhu byla ve světle prognóz mezinárodního hospodářského vývoje a nastávající energetické krize po příchodu ropného šoku v říjnu 1973 postupně utlumena.

Zastaveny byly od roku 1974 jak oficiální cestou vedené náборы nových gastarbeiterů (*Anwerbestopp*) tak doposud tolerované zaměstnávání „turistů“

---

<sup>44</sup> Matuschek, „Ausländerpolitik in Österreich 1962–1985“, 159.

(*Touristenbeschäftigung*).<sup>45</sup> Pro rok 1974 sociální partneři na nátlak odborů stanovili zmrazení doposud rostoucích kontingentů na úrovni předchozího roku, tedy zhruba na 160 tis. osob. Vedle toho se v tomto roce počínající krize v průmyslu ještě nepodepsala na výjimečně nízké rakouské nezaměstnanosti (1,3 %), což bylo umožněno, mimo jiné, i 10% snížením celkové zaměstnanosti cizinců.

V letech 1974-1975 následoval strmý propad velikosti kontingentů i skutečného počtu zaměstnaných cizinců, který bývá v rakouské odborné literatuře označován jako *Gastarbeiterabbau*. Celkový stav zaměstnaných cizinců klesl z vrcholu roku 1973 (227 tis. osob nebo 8,8 % celkové zaměstnanosti) na 191 tis. (6,1% podíl na celkové zaměstnanosti) v roce 1975.<sup>46</sup> Hospodářskému vývoji byl uzpůsoben i objem každoročních kontingentů, když rychle klesl z rekordních 163 tis. sjednaných v roce 1974 na 124 tis. roku 1976.<sup>47</sup>

Rakouské hospodářství a zejména rakouská zaměstnanost se zásluhou řady faktorů, jako byly například postupující strukturální modernizace, stoupající podíl terciálního sektoru či příhodná „governance structure“, vyrovnaly s mezinárodní recesí poměrně dobře.<sup>48</sup> Nicméně významný podíl zahraniční zaměstnanosti vykazoval zejména krizí postižený průmysl, včetně v tomto ohledu významného stavebního a dřevozpracujícího odvětví, a zde bylo nutno propouštět. Plná zaměstnanost tuzemské populace byla v tomto období jedním z klíčových programových cílů sociálního partnerství a byla odbory chápána jako podstatná součást veřejného blahobytu. Byl to

---

<sup>45</sup> Therese Fuchs, „Arbeitsmigrationspolitik in Österreich“, *Politix*, č. 31 (ročník 2012): 41, [http://politikwissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user\\_upload/inst\\_politikwiss/Politix/politix\\_31.pdf](http://politikwissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_politikwiss/Politix/politix_31.pdf) (staženo 10. 4. 2013).

<sup>46</sup> Butschek, „Vom Staatsvertrag zur EU“, 79.

<sup>47</sup> Matuschek, „Ausländerpolitik in Österreich 1962–1985“, 168.

<sup>48</sup> Butschek k vývoji hospodářství a zaměstnanosti zmiňuje, že se jednalo o poměrně komplikovanou souhru na jedné straně krátkodobějších faktorů, jako například příznivého nastavení rakouské monetární politiky nebo vývoje zahraničního obchodu, jehož objem sice klesal, ale díky výraznějšímu poklesu importu se zlepšila se jeho bilance. Na druhé straně se v sedmdesátých letech projevil dlouhodobé trendy, například hospodářským cyklem jen okrajově ovlivněný rozvoj terciálního sektoru s vysokými nároky na zaměstnanost, dále postupující zkracování délky pracovního týdne nebo až do 80. let odložené propouštění (Rakušanů) ve státních průmyslových velkovýrobách, patřících mezi nejvýznamnější zaměstnavatele. Butschek, „Vom Staatsvertrag zur EU“, 99–103.

také tento koncept, který vyžadoval, aby gastarbeiteri byli opravdu jen „hosty“ a byli udržováni v překérním právním postavení.<sup>49</sup> Jedině tak totiž mohli být propuštěni dříve než jejich tuzemští kolegové.<sup>50</sup> Byl to právě úbytek cizinců, díky kterému zůstala rakouská nezaměstnanost hluboko pod průměrem OECD a pohybovala se až do roku 1980 pod hranicí 2%.<sup>51</sup> Snížená poptávka po pracovní síle se projevovala až do poloviny 80. let, kdy dosáhla zaměstnanost cizinců minimální hodnoty kolem 140 tis., což činilo asi 4,4 % celkové zaměstnanosti.<sup>52</sup> Kontingenty stanovený limit dosáhl svého minima v roce 1984 na hodnotě 77 tis. osob.<sup>53</sup>

Tato čísla mohou na první pohled vypadat jako uspokojivá a přiměřená dané situaci, nicméně nepodávají svědectví o tom, že následkem náhlého zastavení náborů gastarbeiterů došlo k principiální proměně jejich migračních vzorců.<sup>54</sup> Gastarbeiteri mohli doposud očekávat, že po svém návratu do své domoviny budou moci po určité přestávce znovu získat práci v Rakousku a opakovat tak „rotaci“. Právě zavedená restriktivní politika ale znamenala ztížení opětovného návratu, takže bylo náhle výhodnější v Rakousku zůstat a přizvat za sebou svou rodinu. Úbytek samotných gastarbeiterů byl následně sjednocování rodin zhruba dorovnán. Snížil se tak (dočasně) podíl cizinců na celkové zaměstnanosti, zato souhrnný počet cizinců se během krátké doby vrátil na původní hodnoty a dorovnal tak odchod gastarbeiterů.<sup>55</sup> To byl velmi zásadní vedlejší efekt, který byl v rozporu s původně zamýšlenou politikou, založenou na flexibilitě nasazované zahraniční pracovní síly.

---

<sup>49</sup> Rovnoprávnost gastarbeiterů s tuzemci se vztahovala zejména na mzdy nebo podmínky na pracovišti tak, aby nepředstavovali přímou konkurenci pro tuzemce.

<sup>50</sup> Albert Kraler, „The case of Austria“, in *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Giovanna Zincone, Rinus Penninx a Maren Borkert, eds. (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011), 50, <http://www.oapen.org/download?type=document&docid=401760> (staženo 12. 4. 2013).

<sup>51</sup> Butschek, „Vom Staatsvertrag zur EU“, 96.

<sup>52</sup> Tj. poloviční podíl než na vcholu roku 1973 (8,8 %). Ibidem, 96-97.

<sup>53</sup> Také zhruba polovina největšího kontingentu z roku 1973 (163 tis.). Matuschek, „Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985“, 168.

<sup>54</sup> Analogická situace byla ve stejné době pozorována například v Německu.

<sup>55</sup> Therese Fuchs, „Arbeitsmigrationspolitik in Österreich“, 42.

Další etapa přichází s druhou polovinou 80. let, kdy se imigrace začala postupně vracet k růstu. Zprvu se jednalo především o příliv rodinných příslušníků již usazených migrantů, který nebyl nikterak dramatický. Avšak situace se radikálně změnila již roku 1989, kdy začíná období označované jako „migrační krize“ (*Migrationskrise*). *Migrationskrise* byla vyvolána přibližnou časovou shodou tří pro migraci zásadních hybatelů: a) silného hospodářského oživení v Rakousku i Německu v období kolem a po pádu železné opony, b) náběhu vlny sjednocování rodin někdejších gastarbeiterů a s tím související řetězové migrace a c) značným nárůstem žádostí o azyl, vyvolaným nejdříve pádem železné opony a následně ve velké míře konfliktem v dezintegrující se Jugoslávii.<sup>56</sup> Migrační krize se díky tomuto souběhu několika „push“ i „pull“ faktorů stala obdobím dosud největšího nárůstu počtu cizinců všech kategorií v tak krátkém čase. Celkový počet cizinců vzrostl za léta 1989–1993 o 400 tis.<sup>57</sup> s ročními přírůsky až cca 85 tis. osob (1991)<sup>58</sup> a počet ekonomicky aktivních cizinců se v podstatě zdvojnásobil ze 178 tis. v roce 1989 na 316 tis. roku 1994.<sup>59</sup> Zásluhou značné medializace a zpolitizování tohoto tématu zásluhou především pravicově populistické Strany svobodných (FPÖ) byla situace vyhodnocena jako překročení absorpční schopnosti rakouské společnosti i státu jako celku. Došlo tak počátkem 90. let (do roku 1993) ke schválení restriktivní legislativy, rozebrané blíže v následujícím oddíle. Efektem byl zejména strmý propad žádostí o azyl, čímž roční příliv registrovaných imigrantů poklesl z rekordních cca 80 tis. v letech 1991 a 1992 na úroveň kolem 10 tis. osob za rok v letech 1994–1997.<sup>60</sup>

Po „zvládnutí“ migrační krize přišlo klidnější několikaleté období, kdy jednak částečně polevil hospodářský růst a s ním i poptávka po pracovní síle, a jednak byl příliv velké většiny imigrantů omezen restrikcemi z počátku 90. let. V letech 1994 až

---

<sup>56</sup> Gudrun Biffl, *Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Migration in Österreich: Studie des Nationalen Kontaktpunkts Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk*, (Wien: IOM, 2011), 19-20, [http://www.emn.at/images/stories/labour\\_study\\_DE\\_01.pdf](http://www.emn.at/images/stories/labour_study_DE_01.pdf) (staženo 21. 3. 2013).

<sup>57</sup> Weigel, „Migration und Integration“, 45.

<sup>58</sup> Graf rakouského migračního salda 1983–2009. Biffl, „Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Migration in Österreich“, 20.

<sup>59</sup> Tabulka vývoje počtu ekonomicky aktivních cizích státních příslušníků v Rakousku v letech 1975–2003. Butschek, „Vom Staatsvertrag zur EU“, 98.

<sup>60</sup> Graf rakouského migračního salda 1983–2009. Biffl, „Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Migration in Österreich“, 20.

1997 se průměrně příliv cizinců vešel do 10 tis. osob ročně, což po odečtení odstěhovaných osob znamenalo kladné saldo v řádu jednotek tisíc osob.<sup>61</sup>

K dalšímu hospodářskému, a tedy i migračnímu oživení došlo již od roku 1997 respektive 1998, dva roky po vstupu Rakouska do Evropské unie. V důsledku tohoto oživení se i přes zpřísnění pobytového práva a podmínek k získání pracovního povolení reálný vývoj (pracovní) imigrace do jisté míry vzdálila vlastní rakouské pracovním a migrační politice. To bylo způsobeno jednak zavedením volného pohybu osob v rámci EU, ale také nutným převzetím společných evropských standardů v některých oblastech migrační (a pracovní-migrační) politiky, a to i vůči třetím zemím.<sup>62</sup> Významnou roli zastal také zmiňovaný hospodářský růst, který zejména před koncem milénia nastolil příznivé klima ve tvorbě nových pracovních míst. Obecně lze k hospodářskému vývoji poznamenat, že Rakouské hospodářství jako celek v tomto období profitovalo a i v současnosti profituje z otevření (se) východním trhům po pádu železné opony. Jestliže se Rakousko nejpozději od 80. let řadilo mezi nejvýkonnější evropské ekonomiky, pak tuto svou pozici v letech 90. jen potvrdilo. Zejména s ohledem na geografickou blízkost došlo v Rakousku díky ziskům z exportu a investiční aktivitě v těchto zemích souhrnně ke zvýšení hospodářského růstu ve srovnání se zeměmi EU-15 řádově o 0,5% ročně a absolutně ještě o něco více.<sup>63</sup>

Rakouská migrační politika tedy řešila situaci, kdy již na rozdíl například od 60. let rakouské mzdy představovaly velmi atraktivní přilepšení pro občany většiny tradičních i nových zdrojových zemí a existoval tak značný přirozený zájem o práci v Rakousku. Na rozdíl od počátku gastarbeiterského programu, kdy byla aktivně zvána pracovní síla ze zahraničí, bylo nyní cílem počty imigrantů omezovat a vybírat jen část zájemců tak, aby bylo vyhověno situaci na trhu práce. V tomto duchu se nesly po reformách počátku 90. let zejména úpravy cizineckého zákona roku 1997, ve smyslu hesla *Integration vor Neuzuzug* (přednost integraci stávajících cizinců před přílivem

---

<sup>61</sup> Biffl, „Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Migration in Österreich“, 19-20.

<sup>62</sup> Weigel, „Migration und Integration“, 45-46.

<sup>63</sup> Dieter Stiefel, *Der Ostfaktor: Österreichs Wirtschaft und die Ostöffnung 1989–2009* (Wien: Böhlau, 2010), 130.

nových). Celkově lze říci, že Rakousko vstupovalo do dalšího období po roce 2002 v dobré hospodářské kondici a s potenciálem dalšího růstu zaměstnanosti cizinců.<sup>64</sup>

### 2.1.2 Geneze právního rámce

Rakouský právní rámec zaměstnávání cizinců po roce 2002-2003 byl určen postupnou kumulací principů několika zákonných úprav z předešlých let. Základním dokumentem byl (a doposud je) „Zákon o zaměstnávání cizinců“ (*Ausländerbeschäftigungsgesetz, AuslBG*) z roku 1975, který nahradil zastaralé, leč do té doby platné, původně německé „Nařízení o zahraničních zaměstnancích“ (*Verordnung über ausländische Arbeitnehmer*) z roku 1933, platné na rakouském území od roku 1941.<sup>65</sup> Ve svém původním znění tento zákon nově přiřkl zásadní roli rakouskému Ministerstvu sociálních věcí (zkráceně *Sozialministerium*) a zároveň dodatečně institucionalizoval pro tvorbu pracovní-imigrační politiky klíčové sociální partnerství. Obojí však „ironií osudu“ učinil v okamžiku, kdy následkem zastavení náborem roku 1974 systém kontingentů řízený výše zmíněnými institucemi rapidně ztrácel na dosavadním významu.<sup>66</sup> Zákon nicméně zachovával řadu již zavedených principů, zejména základ pracovní-imigrační politiky postavený nikoliv na

---

<sup>64</sup> Graf reálného růstu HDP od roku 1975 dále. Butschek, „Vom Staatsvertrag zur EU“, 106.

<sup>65</sup> Pro základní rysy rakouské pracovní-imigrační politiky od rozpadu Rakouska-Uherska až dodnes byl však formující ještě starší zákon o ochraně tuzemských zaměstnanců (*Inlandarbeiterschutzgesetz*) z roku 1925. Ten totiž nově omezoval a reguloval zaměstnávání cizinců pomocí centrálně řízené regulace pracovního trhu, namísto předválečné regulace pomocí tzv. domovského práva (*Heimatrecht*) udělovaného obcemi. Konkrétně zaváděl pracovní povolení pro cizince (*Beschäftigungsbewilligung*). Zákon vyšel z pera sociální demokracie, což se projevilo zahrnutím sociálních partnerů do rozhodovacího procesu. Tehdejší komplikovaná hospodářská a národnostní situace se do zákona promítla v podobě klíčové idey, že pracovní trh má určitou „absorpční kapacitu“ a proto je (alespoň v některých případech) v zájmu národního hospodářství vhodné svůj pracovní trh chránit. Tato (protekcionalistická) idea přetrvává v rakouském prostředí dodnes. Kraler, „The case of Austria“, 27-28.

Je svým způsobem ironií dalšího vývoje, že se takto protekcionalismus na trhu práce, chápaný tehdy spíše jako cosi výjimečného a zamýšleného původně jako přechodné krizové opatření, stal jedním z pilířů rakouského (zejména levicového) uvažování o pracovní migraci.

Rainer Bauböck a Bernhard Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik in Österreich*, 3, [http://www.okay-line.at/file/656/osterr\\_migr\\_integr\\_politik.pdf](http://www.okay-line.at/file/656/osterr_migr_integr_politik.pdf) (staženo 6. 5. 2013).

<sup>66</sup> Therese Fuchs, „Arbeitsmigrationspolitik in Österreich“, 42.

regulovaných podmínkách vstupu do země, nýbrž na přístupu k pracovnímu trhu.<sup>67</sup> Podstatnou součástí nového zákona bylo ukotvení přednosti rakouských občanů na pracovním trhu. Zákon nijak neměnil základní paradigmatata rakouské pracovní-migrační politiky: formálně byl i nadále za její základní kámen považován rotační princip, a proto integrační politice nebylo nutné věnovat pozornost, regulace pracovní migrace byla i nadále otázkou jednání v rámci sociálního partnerství, a tedy určována hospodářskými zájmy. Vzhledem k tomu, že až do tzv. migrační krize (*Migrationskrise*) přelomu 80. a 90. let hrála v celkové imigraci do Rakouska (mimo emigrační vlny ze zemí východního bloku let 1956, 1968 či 1981) dominantní roli právě pracovní migrace, lze bez nadsázky hovořit o hospodářskými zájmy řízené imigrační politice.

Další velký zlom v rakouské migrační politice nastal po pádu železné opony zhruba v letech 1990-1993 v reakci na tzv. *Migrationskrise*. Zde skončilo období, kdy byla imigrační politika řízena zejména pomocí regulace přístupu cizích státních příslušníků k pracovnímu trhu. To byl nástroj v kompetenci sociálních partnerů (*Sozialpartner*) a Ministerstva práce a sociálních věcí (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*). Odpovědnost byla nově přenesena na Ministerstvo vnitra (*Bundesministerium für Inneres*), které ze své podstaty disponuje spíše nástroji z oblasti regulace vstupu a pobytu na území státu. Pod vlivem vlny všeobecného zájmu a následné politizace migrace v tomto období byly roku 1990 poprvé zavedeny kvóty pro zahraniční pracovníky vztahující se na jejich podíl na celkové zaměstnanosti, tzv. *Bundeshöchstzahl*. Ty na rozdíl od dřívějších kontingentů stanovovaly maximální možný podíl cizinců na celkové zaměstnanosti v Rakousku (ponejprv 10%, od roku 1998 8%, od roku 2011 dokonce 7%). Tyto kvóty byly v letech 1992 a 1993 dále precizovány zavedením speciálních kvót pro cizí státní příslušníky a jejich rozdělením do různých skupin (osoby samostatně výdělečně činné, studenti, rodinní příslušníci apod.).<sup>68</sup> *Migrationskrise* však byla vyvolána především masivním přílivem žadatelů o azyl, přičemž v centru veřejného zájmu byl již od konce 80. let zejména příliv Rumunů.

---

<sup>67</sup> Ibidem, 42.

<sup>68</sup> Rozdělení do těchto skupin se v následujících letech postupně měnilo, nicméně z dnešního pohledu je zajímavé, že například kvóta pro vysoce kvalifikované pracovníky byla zavedena právě až od roku 2003. Katerina Kratzmann et al., *Temporäre und zirkuläre migration in Österreich: Studie des Nationalen Kontaktpunkts Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk*, (Wien: IOM, 2011) 29-30, [http://www.emn.at/images/stories/Temporre\\_und\\_Zirkulre\\_Migration\\_DE.pdf](http://www.emn.at/images/stories/Temporre_und_Zirkulre_Migration_DE.pdf) (staženo 28. 2. 2013)

Turbulentní veřejná debata se tedy točila zejména kolem otázek azylové politiky, která je také úzce propojena s bezpečnostní problematikou a v tomto smyslu byl veřejností vnímán i Cizinecký balíček (*Fremdenpaket*) ohlášený Ministerstvem vnitra v lednu 1991. Jeho prvním přínosem byl téhož roku nový Azylový zákon (*Asylgesetz*), který zavedl princip „bezpečných třetích zemí“ a „bezpečných zemí původu“, jejichž občany Rakousko odmítalo brát pod svou ochranu. Zákon v zásadě splnil svůj účel, když na čtvrtinu snížil počty žádostí.<sup>69</sup>

Rok 1992 s sebou také přinesl změny cizineckého zákona (*Fremdengesetz*) zejména v oblasti zaměstnávání cizinců, motivované jednak nutností reagovat na masivní příliv imigrantů a jednak nutnou harmonizací právních podmínek před vstupem do Evropské unie. V očekávání nadcházejícího uplatnění volného pohybu osob v rámci EU byla omezena především pracovní migrace z třetích zemí. Inspirací pro nové podmínky se staly Spojené státy americké a jejich imigrační systém, rozlišující různé kategorie imigrantů dle jejich kvalifikací a stanovuje pro tyto kategorie roční kvóty. Regulační mechanismus byl tedy nově založen na diverzifikaci nabídky pro různé skupiny uchazečů. Imigrace nyní byla umožněna jen dvěma skupinám migrantů ze třetích zemí: rodinným příslušníkům (za účelem založení nebo sjednocení rodiny) a vybraným vysoce kvalifikovaným zájemcům. Výsledky těchto opatření byly velmi přesvědčivé, imigrace byla redukována na zlomek hodnot předchozích let a další nárůst imigrace se odehrával již následkem pokračující evropské integrace respektive rozšiřování EU.<sup>70</sup>

V roce 1997 byl schválen nový Cizinecký zákon (*Fremdengesetz, FrG 1997*), který nově uplatňoval filozofii „*Integration vor Neuzuzug*“, dával tedy přednost integraci stávajících cizinců před přílivem nových. Ta byla prakticky vyjádřena na jedné straně principem *Aufenthaltsverfestigung*, tedy postupným „upevňováním“ pobytového statusu v zemi již žijících cizinců po pěti, osmi a deseti letech majícím ústit v trvalý pobyt<sup>71</sup>, a na straně druhé rozdělením nově udělovaných povolení k dočasnému pobytu na a) za účelem časově omezeného pobytu (*Aufenthaltsbewiligung*) a b) za účelem

---

<sup>69</sup> V roce 2004 bylo toto pravidlo zrušeno jako protiústavní. Kraler, „The case of Austria“, 33.

<sup>70</sup> Biffl, „Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Migration in Österreich“, 19.

<sup>71</sup> Kraler, „The case of Austria“, 34.

usazení se (*Niederlassungsbewilligung*). Prvně jmenovaná kategorie nepodléhala kvótám, zatímco druhá převzala kvótovou regulaci i s jejími kategoriemi a z předchozího režimu platného od roku 1992.<sup>72</sup> Nově koncipované dělení příchozích cizinců se stalo základním rysem rakouské imigrační politiky pro následující léta a ve svém důsledku otevřelo možnost skutečného rozdělení statusů (pracovních) migrantů z třetích zemí na trvalé a dočasné, včetně důsledků pro (ne) uplatňování integračních opatření.

Jakkoliv mezi hlavní cíle reformy z roku 1997 bylo omezení trvalé i dočasné imigrace pomocí zvýšených integračních povinností, vydal se vývoj vlivem externích faktorů právě opačným směrem a reforma tak v podstatě nenaplnila svůj účel. Zásadním *pull* faktorem byl růst rakouského hospodářství, který v podmínkách volného pohybu pracovních sil v rámci EU začal přitahovat zejména (východo-) německé pracovníky.<sup>73</sup> K dalším změnám proto došlo již v roce 2002 a to navíc za pro Rakousko poněkud neobvyklé politické konstelace.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Kratzmann, „Temporäre und zirkuläre migration in Österreich“, 29.

<sup>73</sup> Kraler, „The case of Austria“, 36.

<sup>74</sup> Viz migrační statistika od 1997 dále.

## 2.2 První fáze: Noví gastarbeiteri?

### 2.2.1 Právní rámec v kontextu: Reformy černo-modré koalice

V politické oblasti přinesl rok 2000 zásadní změnu do doposud stabilního rakouského politického systému – byla přerušena dlouholetá kontinuita velkých koalic lidovců (*Österreichische Volkspartei, ÖVP*) a sociálních demokratů (*Sozialdemokratische Partei Österreichs, SPÖ*). Vzestup pravicově populistické Strany svobodných (*Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ*) pod vedením Jörga Haidera způsobil, že se Svobodní mohli účastnit na koaliční vládě se středo-pravou ÖVP. Vstup kontroverzních, nacionálně a proticizinecky orientovaných Svobodných do vlády způsobil v zahraniční poprask a vedl k mezinárodní izolaci Rakouska, zhmotněné zejména sankcemi ze strany států EU-14. Došlo tím k rezignaci Jörga Haidera na post předsedy strany a jistému umírnění jejího kurzu, zejména v otázkách lidských práv, menšinové a imigrační politiky. Historicky neobvyklá černo-modrá koalice si nicméně předsevzala právě reformu migrační a integrační politiky, čímž se otevřela cesta k důležitým změnám v této oblasti. Došlo také k dalšímu oslabení (z velké části neformálního) vlivu sociálního partnerství, zejména k marginalizaci vlivu odborů na utváření imigrační politiky.<sup>75</sup>

Zásadní změnu právního rámce došlo za vlády této koalice v letech 2002–2003, a to i nadále v duchu principu *Integration vor Neuzuzug* tzv. Cizinecký balíček (*Ausländerpaket*). Balíček se na jedné straně dotýkal oblasti integrace, která také byla na veřejnosti dominantně diskutována, a na straně druhé přinesl významné změny týkající se zaměstnávání cizinců.

V balíčku byly nejprve blíže určeny povinnosti imigrantů směřované nyní prioritně k jejich větší integraci do rakouské společnosti v rámci tzv. Integrační dohody (*Integrationsvereinbarung*), kterou měl každý nový imigrant povinnost podepsat.<sup>76</sup> Například byly zavedeny povinné kurzy německého jazyka a rakouských reálií. Dále byla zavedena již zmiňovaná oddělená kvóta pro vysoce kvalifikované pracovní síly s cílem přitáhnout nejvzdělanější migranty a kompenzovat tak důsledky „odlivu mozků“

---

<sup>75</sup> Kraler, „The case of Austria“, 35.

z rakouského území. Ruku v ruce s touto změnou došlo zároveň ke zrušení kvót pro středně a nízko kvalifikované zájemce o práci ze třetích zemí, čímž byli tito uchazeči definitivně vyřazeni z možnosti plnohodnotné imigrace. Z občanů třetích zemí měli nyní „standardní“ přístup k pracovnímu trhu pouze výše zmíněné vysoce kvalifikované osoby spadající do skupiny tzv. klíčových pracovních sil (*Schlüsselkräfte*).<sup>77</sup>

Pro tuto práci zásadní změnou prošla v roce 1997 zavedená kategorie „sezónní pracovní síly“ (*Saisonarbeitskräfte, Saisonarbeiter, Saisonier*). Došlo k rozšíření její působnosti z odvětví cestovního ruchu, zemědělství a lesnictví na všechna odvětví i ta, která ze své podstaty čistě sezónní práci nevyžadují. Dále bylo v případě trvajících (z hlediska zájemce) příznivé situace na pracovním trhu umožněno prodloužení maximální délky povolení z šesti měsíců o dalších šest měsíců. Po tomto (až) ročním angažmá musela následovat dvouměsíční přestávka a následně mohl (ale nemusel) být tentýž pracovník znovu zaměstnán. Kvůli tomuto povinnému přerušení nevznikal nárok na různé sociální ani občanské „výhody“, které jinak při dlouhodobém pobytu rakouský právní systém považoval za samozřejmé. Sezónní pracovník tedy neměl nárok ani na postupné upevňování pobytového a pracovního statusu (*Aufenthaltsverfestigung*) například v podobě získání neomezeného přístupu k pracovnímu trhu ani na sjednocení rodiny (*Familiennachzug*). Teoreticky tak bylo možno v Rakousku po léta téměř bez přerušení pracovat a žít bez jakékoli vyhlídky na alespoň částečné zrovnoprávnění. Zároveň stál status mimo povinnosti veškeré integrační povinnosti a udělení pracovního povolení nebylo nijak spojeno se splněním např. jazykových či jiných „integračních“ kritérií.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Zrušení kategorie „semi-qualifizierte“ resp. „niedrigqualifizierte Arbeiter“ a přesun těchto osob do působnosti úpravy sezónního zaměstnávání probíhal *de facto* nejpozději od nástupu FPÖ do vlády v roce 2000. Již v předcházejícím období a zejména v letech 2000 a 2001 byla trvale snižována kvóta pro tuto imigrační skupinu. K největšímu přesunu tak dokonce došlo již před změnami *de iure* provedenými až s léty 2002–2003. Bauböck, Perchinig, „Migrations- und Integrationspolitik“, 21.

„Klíčové pracovní síly“ musely mj. splňovat minimálně 60% výši platu poměřovanou vůči maximu pro výpočet odvodu sociálního pojištění. To pochopitelně vyřazovalo velkou část potenciálních, méně kvalifikovaných uchazečů. Mayer, „Debating Migration“, 57.

<sup>78</sup> Mayer, „Debating Migration“, 57; Kraler, „The case of Austria“, 36; Bauböck, Perchinig, „Migrations- und Integrationspolitik“, 22.

Zákon o zaměstnávání cizinců (*Ausländerbeschäftigungsgesetz*), pod nějž zaměstnávání sezónních pracovníků spadá, určil následující mechanismus řízení sezónní práce cizinců s účinností od 1. ledna 2003.

Jeho základem jsou nejdříve spolkovou vládou a ministerstvem vnitra stanovené maximální měsíční počty (*Höchstzahlen*) dočasně zaměstnaných cizinců (*befristet beschäftigte Fremde*) a pomocných sil při sklizni (*Erntehelfer*), obsažené v každoročním „Nařízení o usídlování se“ (*Niederlassungsverordnung*). Tyto nesmí být překročeny v ročním průměru, v jednotlivých měsících však překročeny být mohou. Na základě stanovených maxim je oprávněno Spolkové ministerstvo práce, sociálních věcí a ochrany spotřebitele (*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, BMASK*) oprávněno v případě přechodného nedostatku pracovních sil v určitém odvětví, který není možno pokrýt ze zdrojů již dostupných na tuzemském trhu práce, stanovit (početní) kontingenty pro časově omezené připuštění zahraniční pracovní síly.<sup>79</sup> Děje se tak prostřednictvím „Nařízení o kontingentech“ (*Kontingentverordnung*), ve kterém jsou mimo velikosti kontingentů pro jednotlivé spolkové země stanoveny další detaily jako maximální délka udělovaných povolení<sup>80</sup> nebo zda existují skupiny osob, jimž má být povolení udělováno prioritně.<sup>81</sup>

Zkušenosti z minulých let také ukázaly, že mnozí cizinci, kteří původně přicestovali pouze na základě dočasného povolení k pobytu (*Aufenthaltsbewilligung*), žádali dodatečně o udělení „vyššího“ povolení, povolení k usazení se (*Niederlassungsbewilligung*). Toto je poměrně zajímavý moment, neboť takové chování bylo vyhodnoceno jako „*migrationspolitisch unerwünscht*“, tedy z pohledu migrační

---

<sup>79</sup> V roce 2002 bylo rozšířeno spektrum odvětví, na něž se tako pravomoc vztahovala i na ta odvětví, kde sezónní práce není ve své pravé podstatě využívána. Praxe však nakonec byla taková, že v období do roku 2011 BMASK nevyhlásilo jiné, než „tradiční“ kontingenty pro zemědělství a lesnictví, výpomoc při sklizni a cestovní ruch. Jako sezónně nebo dočasně zaměstnané lze tedy implicitně chápat přímo osoby spadající do těchto kategorií. Wolfgang Pirker, "Ausländische Saisonarbeitskräfte" (doktorská disertace, Universität Wien, 2010), 137.

<sup>80</sup> Maximální délka činí 6 měsíců pro sezónní pracovníky s možností prodloužení, 6 týdnů pro pomocné síly při sklizni bez možnosti prodloužení.

<sup>81</sup> Zejména se týká tzv. „*Gemeinschaftspräferenz*“ zajišťující přednost pro občany nových členských zemí EU na než se vztahují přechodné lhůty před občany třetích zemí. Pirker, "Ausländische Saisonarbeitskräfte", 135–138.

politiky nežádoucí, a byly proto učiněny kroky k lepšímu vymezení typů přechodného pobytu. Vnikly tudíž nové kategorie „Povolení k pobytu bez úmyslu usazení se“ (*Aufenthaltsbewilligung ohne Niederlassungsabsicht*) a „Povolení k pobytu s úmyslem usazení se“ (*Aufenthaltsbewilligung mit Niederlassungsabsicht*). Právě prvně jmenovaná kategorie umožnila vyčlenit například sezónní pracovníky a zajistit přechodnost jejich pobytu.<sup>82</sup> V obavě ze zneužití statusu sezónního pracovníka k trvalé imigraci zároveň uzavřely poměrně neobvyklé spojení Strana svobodných (FPÖ) a odborové organizace (AK a ÖGB) a prosadily vyřazení sezónních pracovníků ze systému podpory v nezaměstnanosti (ačkoliv platili sociální pojištění, a měli by proto v případě ročního nepřerušovaného pobytu na podporu nárok) a z veškerých prointegračních opatření.<sup>83</sup>

Popsaný režim *de facto* obnovoval rotační princip 60. a 70. let, na jehož základě mohl být zaměstnán pracovník s výrazně omezenými právy, který po uplynutí stanovené doby musel opustit Rakousko bez nároku na odvolání. Byla vytvořena nová „třída“ pracovních migrantů, kteří ze své podstaty nebyli chápáni jako skuteční imigranti i přesto, že teoreticky mohli v Rakousku dlouhodobě žít. Jeho zavedení bylo odvrácenou stranou hlasitě proklamovaného programu „integrace před novou imigrací“ (*Integration vor Neuzuzug*). Jednalo se o kompromis zájmů mezi snahou zajistit integraci stávajících minorit a hospodářským zájmem, tedy nedostatkem levné pracovní síly pro málo atraktivní sezónní práce v řadě odvětví. Roky 2002–2003 fakticky znamenaly příchod nového gastarbeiterství, ovšem pod novým jménem a zasazeného do značně odlišného kontextu.<sup>84</sup>

### 2.2.2 Vývoj a struktura imigrace a zaměstnanosti cizinců

Od 90. let se v Rakousku díky dobrým výsledkům domácí ekonomiky a v důsledku východního otevření a vstupu do evropského hospodářského prostoru, respektive do EU, dostala opět do popředí ekonomicky motivovaná imigrace. Poptávka po pracovní síle během startovní fáze na počátku 90. let byla ponejprv kryta migracemi

---

<sup>82</sup> Kratzmann, „Temporäre und zirkuläre migration in Österreich“, 30.

<sup>83</sup> Therese Fuchs, „Arbeitsmigrationspolitik in Österreich“, 43.

<sup>84</sup> Mayer, „Debating Migration“, 57; Kraler, „The case of Austria“, 36; Bauböck, Perchinig, Migrations- und Integrationspolitik in Österreich, 22.

ze zemí střední a východní Evropy. Po vstupu Rakouska do EU se však postupně zvyšuje podíl občanů nejdříve starých a posléze i nových členských států na celkové imigraci. To bylo na jedné straně způsobeno zpřísněním podmínek vstupu pro občany třetích zemí a na straně druhé zásadním faktem, že se rakouské hospodářství rozvíjelo nejpozději od 60. let trvale rychleji, než byl (západo-)evropský průměr. Rakouské mzdy, trvale podprůměrná míra nezaměstnanosti a schopnost ekonomiky vytvářet nová pracovní místa vedly k ztraktivnější práci v Rakousku i pro občany ekonomicky vyspělých států EU-14 a tím k posunu těžiště imigrace od přílivu osob ze třetích zemí směrem k občanům členských zemí EU.<sup>85</sup>

Tento trend nebyl nejdříve patrný, neboť události v Kosovu a Srbsku na konci devadesátých let vedly k masivnímu přílivu osob z této oblasti, vesměs prostřednictvím žádostí o azyl. Pro strukturu rakouské imigrace to znamenalo, že příliv zejména německých občanů nabyl zásadního významu až od let 2000–2001. Ti přicházeli jako sezónní pracovní síly v cestovním ruchu zejména do západní části Rakouska (Tyrolsko, Salcburk), případně jako kvalifikovaní odborníci a dále za účelem studia na rakouských univerzitách. Jen za léta 2003–2006 činilo migrační saldo německých migrantů +30 tis. V tomto období se díky tomu poprvé saldo mezi Rakouskem a Německem obrátilo ve prospěch Rakouska a Němci se stali aktuálně nejvýznamnějšími ekonomickými imigranty. Když v roce 2006 pracovalo v Rakousku 55 tis. Němců v zaměstnaneckém pracovním poměru, bylo jich jen nepatrně méně než v témž poměru zaměstnaných občanů celé bývalé Jugoslávie dohromady a stále více než počet Turků (54 tis.).<sup>86</sup> Spolu s nárůstem německé imigrace postupně rostla i zejména ekonomicky motivovaná migrace z kandidátských zemí na vstup do EU, zejména ze zemí visegrádské čtyřky a Slovinska. Tento trend pak pokračoval i po 1. květnu 2004.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Stephan Marik-Lebeck, „Einwanderungsland Österreich: Strukturen und Trends“, *Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie* 33, č. 3 (září 2009), 67, [link.springer.com/article/10.1007/s00548-009-0116-2](http://link.springer.com/article/10.1007/s00548-009-0116-2) (staženo 14. 3. 2013).

<sup>86</sup> Tento trend pokračoval i v následujících letech. Rychlé dosažení početní úrovně občanů tradičních zdrojových zemí svědčí o vysoké dynamice nejen německé, ale i „středovýchodoevropské“ pracovní migrace, a to zejména po rozšíření EU v roce 2004. Weigel, „Migration und Integration“, 47.

<sup>87</sup> Česká republika nicméně dlouhodobě vykazuje relativně nízkou míru emigrace, a proto Češi v Rakousku zdaleka nepatří mezi nejvýznamnější imigrantské skupiny.

Jedním z důvodů, proč bylo zavedení a následné úpravy povolení pro sezónní (*Saisonarbeit*), respektive časově omezené (*befristete Beschäftigung*) zaměstnávání relevantní (nejen) z hlediska porovnání se „starým“ gastarbeiterským programem, je vysoký počet udělovaných povolení tohoto typu. V roce 1999 bylo uděleno celkem 5 161 povolení k sezónní práci, zatímco roku 2002 již plných 56 500, což byl plný desetinásobek (!). Vývoj pokračoval tímto směrem i nadále, takže v následujících letech počet ještě o něco vzrostl.<sup>88</sup>

Vedle dokumentovaného nárůstu počtu sezónní zaměstnanosti můžeme v následující tabulce sledovat také *Integration vor Neuzuzug* v praxi, neboť je zde zejména po reformách let 2002–2003 patrná marginalizace hned dvou forem zaměstnávání, umožňujících volnější (a plnoprávnější) přístup k pracovnímu trhu. V zásadě tedy ve prospěch časově omezeného zaměstnávání.

Tabulka č. 1: Přehled vybraných udělených pracovních povolení dle kategorie<sup>89</sup>

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Povolení k zaměstnání ( <i>Beschäftigungsbewilligung</i> )	78 008	90 263	89 461	92 772	90 989	87 638	87 414
<b>Z toho sezónní/časově omezené pracovní povolení</b>	<b>38 589</b>	<b>51 525</b>	<b>56 552</b>	<b>64 421</b>	<b>67 054</b>	<b>66 120</b>	<b>64 810</b>
Klíčové prac. síly ( <i>Schlüsslekräftzulassung</i> )	x	x	x	1 003	1 254	1 467	1 566

<sup>88</sup> Kraler, „The case of Austria“, 36.

<sup>89</sup> Zpracováno dle Ingrid Nowotny, „Das Ausländerbeschäftigungsgesetz: Die Regelung des Zugangs von AusländerInnen zum österreichischen Arbeitsmarkt“, in 2. *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, Heinz Fassmann ed. (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2007), 57.

## 2.3 Druhá fáze: Přechodná období 2004–2011

### 2.3.1 Právní rámec v kontextu: Rakousko a EU

V souvislosti s tzv. východním rozšířením Evropské unie o deset nových zemí v roce 2004 a navazujícím vstupem Rumunska a Bulharska v roce 2007 si Rakousko – spolu s Německem a Nizozemskem – vyjednalo výjimku z pravidla volného pohybu pracovních sil v rámci členských zemí EU. Přechodná období se týkala všech nově přistoupivších států s výjimkou relativně bohatých, vzdálených a zároveň málo lidnatých středozezemních států Malty a Kypru. Období mohla být postupně prodlužována po dvou, třech a znovu dvou letech na celkovou maximální délku sedmi let. Prvních pět let bylo možno uplatňovat omezení bez jakýchkoli omezení, nicméně pro poslední dva roky již bylo vyžadováno prokázání nezbytnosti těchto opatření. Během jejich platnosti bylo v pravomoci dotyčné národní vlády určit, kterým skupinám pracovních migrantů z nových členských zemí (EU-8, EU-2) a za jakých podmínek umožní vstup na svůj pracovní trh a kterým nikoliv.<sup>90</sup>

Důvodem pro vyjednání přechodných lhůt byla obava z předpovídaného „zaplavení“ (*Überflutung*) pracovních trhů těchto zemí masovou migrací levnější pracovní síly z nových členských států v objemu statisíců až miliónů osob během následujících let. Prognózy hovořily zhruba o 3–5 milionech osob pro období 2005–2030, z nichž by asi 20 % připadlo na Rakousko. Pracovní migrace z nových zemí EU byla ostatně etablována již před jejich vstupem do EU, takže vzhledem k přetrvávajícímu podstatnému rozdílu ve výši platů, geografické blízkosti a existující poptávce skutečně byly zejména Německo a Rakousko významnými „magnety“ pro pracovní migraci z těchto zemí.<sup>91</sup> Tyto obavy se nicméně ukázaly jako přehnané, neboť ani po otevření pracovního trhu první skupině zemí v roce 2011 k žádnému zásadnímu

---

<sup>90</sup> Günther Chaloupek, Johannes Peyrl, „EU Labour Migration: Government and Social Partner Policies in Austria“, in Béla Galgóczi, Janine Leschke, Andrew Watt, eds., *EU Labour Migration Since Enlargement: Trends, Impacts and Policies* (Abingdon, Oxon: Ashgate Publishing Group, 2009), 173–174.

<sup>91</sup> Karima Aziz, „Immer der Arbeit nach!? Das Zusammenspiel von Arbeit und Migration“ *Politix*, č. 31 (2012): 26, [http://politikwissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user\\_upload/inst\\_politikwiss/Politix/politix\\_31.pdf](http://politikwissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_politikwiss/Politix/politix_31.pdf) (staženo 15. 4. 2013).

„zaplavení“ pracovního trhu nedošlo, jakkoliv se příliv nových migrantů citelně zvýšil. V oblasti sezónního zaměstnávání naopak došlo k problémům s obsazením potřebných pozic v cestovním ruchu, a to v důsledku zmenšení kontingentů pro tento sektor bez ohledu na fakt, že asi třetina zde zaměstnaných cizinců pocházela ze zemí mimo EU a bylo nutné za ně hledat náhradu.<sup>92</sup>

Podmínky pro zaměstnávání občanů zemí EU-8 se ve svých hrubých rysech nelišily od podmínek pro občany EU, neboť i tito obdrželi v zásadě stejnou nabídku pracovně-právních statusů jako občané třetích zemí. Můžeme zde však nalézt dvě podstatné odlišnosti. Jednak byl postupně rozšiřován výčet nedostatkových profesí, které mohly za zjednodušených nároků získat pracovní povolení (například pomocný personál v sociální péči nebo ve zdravotnictví) a jednak, což je zásadní, měli občané zemí, pro něž platily přechodné lhůty, přednost před občany třetích zemí (*Gemeinschaftspräferenz*). V praxi tak došlo k umenšení podílu pracovní migrace ze třetích zemí.<sup>93</sup>

Významným milníkem období do roku 2011 se stal v roce 2005 tzv. Balíček cizineckého práva (*Fremdenrechtspaket*) schválený vládou kancléře Schüssela. Reformu pouhé tři roky staré cizinecké legislativy si vynutila z velké části nutnost implementovat nejnovější evropskou legislativu. Změny se tak dotkly zejména tří oblastí: a) dlouhodobých rezidentů, b) sjednocení rodiny a c) svobody pohybu občanů zemí EU a jejich rodinných příslušníků. Reforma roku 2005 zrušila cizinecký zákon z roku 1997 (*Fremdengesetz*), nově formulovala Cizinecký a také Azylový zákon (nyní *Niederlassung- und Aufenthaltsgesetz*, tedy Zákon o usazení se a pobytu, NAG 2005), čímž byl dán nový právní základ pro přistěhovalectví osob ze třetích zemí. Změny znamenaly výrazné zvětšení rozdílů mezi statusy založenými na evropské legislativě pro volný pohyb osob a ostatními. Celkově vzato se balíček stále v duchu „*Integration vor Neuzuzug*“ zaměřil na potírání ilegální imigrace, potvrdil a prohloubil restriktivní kurs vůči nové imigraci vzhledem ke snaze umožnit integraci stávajících minorit, jejíž podmínky a požadavky dále precizoval a prohluboval. Restriktivní opatření tak

---

<sup>92</sup> Karima Aziz, „Immer der Arbeit nach!“, 26.

<sup>93</sup> Pirker, „Ausländische Arbeitskräfte“, 132.

znamenała další snížení podílu občanů třetích zemí na nové imigraci.<sup>94</sup> Tento spíše nepřímý vliv balíčku pro oblast pracovní migrace shrnuje otevřeně formulovaná základní teze, že je třeba systematicky postupovat tak, aby různé skupiny osob neobdržely stejnou „nabídku“ pobytového statusu, neboť to není z migračně-politických důvodů vhodné.<sup>95</sup>

Významnou změnou politického kurzu představoval opětovný návrat tradiční velké koalice od ledna 2007. Ta si v oblasti migrační politiky předsevzala tři priority: řešení azylové politiky v souvislosti s rostoucí ilegální imigrací, další rozvoj integrační politiky a od druhého funkčního období pak oblast pracovní migrace. Změny, které tato vláda nastartovala, znamenaly postupně ukončení předchozí politiky „nulové imigrace“. Dosavadní systém kvót (příp. kontingentů) se v důsledku rozšiřování EU stával postupně irelevantní, neboť pokrýval příliš malou část imigrace. V roce 2006 například bylo uděleno 18 tis. povolení pro osoby ze třetích zemí z celkových 92 tis. veškerých imigrantů. To činilo 20 % celkové imigrace a 47 % imigrace ze třetích zemí. Z i tak marginálních 18 tis. imigrantů z třetích zemí se však kvóty dotkly jen necelých 29 %. Tento stav vedl k rozhodnutí připravit nový systém založený na bodování žadatelů, který vstoupil v platnost od roku 2011 pod jménem Rot-Weiß-Rot Card. Jeho reálný dopad na imigraci se týká primárně nepočetné vysoce kvalifikované pracovní imigrace, ale za určitých okolností se může rozšířit i na větší skupinu imigrantů. Zároveň jeho zavedení znamenalo důkaz obnovujícího se vlivu institucí sociálního partnerství, upozaděných za vlády předchozí černo-modré koalice.<sup>96</sup>

### **2.3.2 Vývoj a struktura imigrace a zaměstnanosti cizinců**

Struktura pracovní migrace – hovoříme-li o pracovní migraci, na niž mohlo Rakousko uplatňovat svou vlastní regulační politiku, tj. migraci ze třetích zemí a od května 2004 také zemí pod přechodnými lhůtami – doznala následkem nové právní úpravy z roku 2002 značného posunu. Výše popsané změny vedly postupně už od roku 1997 buď k omezení, nebo k přesunu nízko kvalifikované migrace například v zemědělství, lesnictví, cestovním ruchu nebo stavebnictví od plnohodnotného

---

<sup>94</sup> Kraler, „The case of Austria“, 38.

<sup>95</sup> Kratzmann, Temporäre und zirkuläre migration in Österreich, 30.

<sup>96</sup> Kraler, „The case of Austria“, 39–42.

imigračního režimu směrem k omezené „sezónní práci“.<sup>97</sup> Ta se tak stala co do kvantity hlavním kanálem pracovní migrace ze zemí mimo EU, respektive z nových členských zemí, na něž byla uplatňována přechodná období. I zde se nicméně podíl občanů třetích zemí od roku 2004 zásadně zmenšil v důsledku uplatňované preference občanů nových členských států.<sup>98</sup>

Pro migraci z nových členských zemí představoval významný impuls právě jejich vstup do EU k 1. květnu 2004. Vzhledem k aplikaci přechodných období (2 + 3 + 2 roky) pro přístup k pracovnímu trhu na všechny nové členské země s výjimkou nepříliš relevantních Malty a Kypru však bylo Rakousku umožněno i nadále regulovat pracovní imigraci podobně, jako by se jednalo o třetí země.<sup>99</sup> To umožnilo tento migrační proud zčásti odklonit na jiné země EU nebo rozložit do delšího období, případně mu dát volný průběh až po úplné liberalizaci po 1. květnu 2011. Vzhledem k situaci na rakouském trhu práce však byl rozšiřován seznam profesí, které mohly snadno získat některé z pracovních a pobytových povolení, takže i příliv osob z nových členských zemí přispěl k navýšení podílu imigrace z EU na úkor třetích zemí. Příkladem jsou zdravotní sestry nebo zaměstnanci pečovatelských služeb. Z hlediska podílu na počtu v Rakousku legálně pobývajících cizinců se nejvíce zvýšil počet Němců, Poláků a Slováků. V roce 2006 tak bylo v Rakousku zaměstnáno například 44 tis. občanů sousedních postkomunistických zemí a Polska. To bylo jen zhruba o 10 tis. osob méně než Němců, na které se nevztahovala omezení související s přechodnými lhůtami.<sup>100</sup> V souvislosti s tímto nárůstem imigrace z „nové“ i „staré“ EU byly zpřísnovány podmínky vstupu pro občany třetích zemí tak, aby nedošlo k přílišnému nárůstu celkové (pracovní) imigrace. Ačkoliv pro nové členské země platil od roku 2004 omezený přístup k pracovnímu trhu, byly tyto země upřednostňovány oproti zemím mimo EU. Podíl přílivu občanů třetích zemí činil při celkovém objemu 70 tis.

---

<sup>97</sup> Existující poptávka po nízko kvalifikované pracovní síle mohla být vedle „sezónních pracovníků“ (*Saisoniers, befristet Beschäftigte*) kryta ještě občany třetích zemí, kteří získali právo na imigraci v rámci sjednocení rodiny (*Familiennachzug*).

<sup>98</sup> Nowotny, „Das Ausländerbeschäftigungsgesetz“, 58.

<sup>99</sup> Postavení zemí, na něž se mezi lety 2004 a 2011 vztahovala přechodná období, nicméně mělo svá specifika. Například při udělování (sezónních) pracovních povolení byli upřednostňováni před občany třetích zemí. Pirker, „Ausländische Arbeitskräfte“, 132.

<sup>100</sup> Weigel, „Migration und Integration“, 47.

osob v roce 2002 69 %. Naproti tomu například v roce 2007 při počtu imigrantů 107 tis. byl podíl občanů třetích zemí již jen 37 % (asi 40 tis. osob).<sup>101</sup>

Pro přehled o vývoji zaměstnanosti v rámci sezónního zaměstnávání je třeba rozlišit čtyři odvětví, pro něž byly otevírány kontingenty. Velikost těchto kontingentů však neurčovala maximální počet udělených povolení (tj. regulace přístupu – *Zugangskontingent*), ale maximální možný počet v daný okamžik udělených povolení (tj. regulace stavu – *Bestandskontingent*). Jedno místo v kontingentu tedy mohlo být v případě jeho uprázdňení obsazeno i několikrát ročně, a proto je skutečný počet udělených povolení vyšší než výše kontingentů.<sup>102</sup>

Největší a početně nejstabilnější kontingent připadal v daném období na sezónní práce v zemědělství a lesnictví – pohyboval se mezi 11–12 tis. osobami. V cestovním ruchu byly stanovovány kontingenty dva, a to zvláště pro letní a zimní sezónu. Pro letní ve výši mezi sedm a pět tis. s klesající tendencí od roku 2003. Kontingent pro zimní sezónu byl zpravidla o něco vyšší, když byl postupně snižován z rekordních téměř deseti tis. na necelých osm tis. Konečně kontingent pro pomocné síly při sklizni činil v letech 2003–2006 konstantně zhruba šest tis. osob a po roce 2007 byl mírně zvyšován nad sedm tis. osob a rok.<sup>103</sup> Celkově se tedy počet míst v kontingentech v jednotlivých letech pohyboval kolem 30 tis. míst.

Počty osob, které skutečně obdržely pracovní povolení a byly zaměstnány, stál z výše zmíněných důvodů poněkud v kontrastu s objemem kontingentů. Vícenásobné obsazování se však týkalo nejvíce obou „zemědělských“ kontingentů, neboť obvyklá délka kontraktů v turistické branži byla delší a využívala více maximální možné délky. Ty také v jednotlivých letech postupně rostly, zatímco zaměstnanost v turistickém odvětví postupně klesala. V letní sezóně tak bylo zaměstnáno pět až sedm tis. osob a v zimní osm až deset tis., což v zásadě odpovídalo kontingentům, v zemědělství byl počet udělených povolení asi trojnásobkem velikosti kontingentů, tj. 32–35 tis., a pomocníků při sklizni 18–20 tis. osob za rok. Celkový počet udělovaných povolení byl

---

<sup>101</sup> Marik-Lebeck, „Einwanderungsland Österreich: Strukturen und Trends“, 67–68.

<sup>102</sup> Pirker, „Ausländische Arbeitskräfte“, 159.

<sup>103</sup> *Ibidem.*, 138–158.

obvykle zhruba dvojnásobkem sečtené výše kontingentů a příkladně v roce 2008 dosáhl lehce přes 70 tis. osob.<sup>104</sup> Poměříme-li tuto hodnotu k celkové zaměstnanosti cizích státních příslušníků v letech 2002–2011, vyjde nám hodnota mezi 15 a 20 %. Nicméně pokud se počet pracovních povolení pro sezónní práci vztáhne k podílu na každoročně udělených pracovních povoleních (v letech 2003–2006 například kolem 90 tis. za rok), činí podíl kategorie sezónních pracovníků již rozhodujících 70–75 %.<sup>105</sup> Tím je podtržen význam, kterému se v Rakousku dostalo kanálu dočasné pracovní migrace po přelomu tisíciletí a zejména od roku 2002.

Celkově se v tomto období díky rozšíření EU definitivně potvrdila pozice Rakouska jako jednoho z významných příjemců (pracovní-)migračních toků. Již od přelomu 80. a 90. let totiž podíl cizinců více a více překračoval západoevropský průměr a tento trend v zásadě trval i v dalších letech.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> Pirker, „Ausländische Arbeitskräfte“, 160.

<sup>105</sup> Viz Tabulka č. 1.

<sup>106</sup> Weigel, „Migration und Integration“, 47.

### **3. Pracovní migrace prvního a druhého období ve srovnání: Dvakrát nevstoupíš do stejné řeky?**

Tato práce má za cíl vystihnout podstatu dvou vzájemně podobných politik pracovní migrace, realizovaných v jednom státě, ovšem v jiném časovém období a za odlišných podmínek. Hlavním úkolem je proto nalezení empiricky podepřených podobností a odlišností jak faktorů „vnitřních“ (právní rámec), tak zejména „vnějších“ (zasazení do kontextu společenského, politického a hospodářského). Kontext a jeho analýza je ostatně základním stavebním kamenem celého srovnání. Pracovně-migrační politika se totiž vyznačuje značnou provázaností s řadou oblastí hospodářství, politiky i společnosti. Pokud mají být správně pochopeny její motivace, charakter či výsledky, je nezbytné tak učinit prostřednictvím analýzy obsáhlého kontextu, v němž tato politika vznikla a byla realizována. Právě komparativní analýza – tedy v tomto případě hledání podobností a odlišností dvou takovýchto politik a jejich interpretace motivovaná snahou nalézt případnou kauzalitu – je ve své podstatě složena nejen ze strohého porovnání samotného jádra daných právních podmínek, ale především ze srovnání sítě širších vztahů, které je obklopují.

Pro komparativní analýzu rakouských pracovně-migračních politik let 1961–1974 a 2002–2011 jsou relevantní zejména následující faktory (proměnné):

- geopolitické postavení Rakouska a z něj vyplývající přirozený migrační potenciál,
- vývoj hospodářství a potřeba pracovních sil,
- vnitropolitická situace a (ne)existence politického konsenzu,
- míra suverenity rakouské politiky ve vztahu k nadnárodním pravidlům, tedy možnosti ovlivňovat migrační toky,
- zhodnocení historické zkušenosti v druhém období.

Prvním faktorem, který měl vliv na rakouskou pracovně-migrační politiku, bylo tedy postavení Rakouska „na mapě Evropy“. Rakousko se po druhé světové válce ocitlo sice na západ od železné opony, ale bylo jí z velké části obklopeno a nacházelo se na periférii „západního světa“. I přes tuto relativní nevýhodu se podařilo docílit nebývale

intenzivního hospodářského růstu, který postupně vyčerpával rezervy pracovní síly. V době zahájení náborem zahraničních pracovníků počátkem 60. let bylo Rakousko, i přes dynamický vývoj hospodářství, stále semi-periférním státem na okraji politicko-hospodářského bloku, do nějž i přes svou deklarovanou politickou neutralitu náleželo. Kvůli nízkým platům a velké konkurenci bohatšího Německa nebo Švýcarska bylo pro Rakousko z počátku obtížné přitáhnout adekvátní počet pracovních sil z omezeného výběru zemí, které byly ochotny svou pracovní sílu exportovat. Migrační potenciál se na konci 60. let zejména vlivem výjimečně vysoké poptávky během konjunktury a následné řetězové pracovní migrace z Jugoslávie a Turecka značně proměnil. Vzhledem k faktu, že po zastavení náborem nedošlo k odchodu, nýbrž k usazení většiny bývalých „gastarbeiterů“ a příchodu jejich rodin, bylo postaráno o základnu pro budoucí řetězovou migraci na základě již existujících „sociálních sítí“. V letech 1961–1974 byly prvořadým úkolem migrační politiky aktivní náborů za účelem získání pracovní síly. Po zastavení náborem bylo po zbytek 70. a 80. let naopak prioritou omezení zaměstnanosti cizinců na minimum.

Postavení Rakouska v evropském kontextu v letech 2002–2011 je naprosto odlišné. Nejvýznamnější změnu představoval bezpochyby pád „železné opony“. Důsledky toho, co rakouská literatura nazývá jako *Ostöffnung*, tedy „otevření východu“, měly a mají pro Rakousko zásadní význam. *Ostöffnung* změnila od základu skladbu přirozených migračních proudů a nutně tak ovlivnila rakouskou migrační politiku. Rakousko se totiž stalo velmi atraktivní destinací pro ekonomicky i politicky motivovanou migraci a to téměř z roku na rok pro desítky milionů obyvatel zemí střední a východní Evropy.<sup>107</sup> Cílem politiky tedy nebyla proaktivní náborová politika ve snaze přilákat pracovní sílu, která by si jinak do země v takové míře těžko hledala cestu, nýbrž naopak omezení přirozeného imigračního přílivu a selekce pouze pro hospodářství potřebných pracovních sil, a to pokud možno za pro státní pokladnu výhodných podmínek. Jen krátce po zahájení „návratu do Evropy“ zemí bývalého východního bloku Rakousko vstoupilo do Evropské unie. Stalo se tak součástí největšího světového politicko-ekonomického uskupení, mezi jehož základní principy patří volný pohyb

---

<sup>107</sup> Reformy imigrační politiky v reakci na „*Migrationskrise*“ přelomu 80. a 90. let byla jasným důkazem relevance nové konstelace pro migrační politiku. Nápor imigrantů v těchto letech ovšem nebyl zdaleka podmíněn „pouhými“ ekonomickými motivy, zásadní roli zde sehrál zejména vysoký nárůst počtu žádostí o azyl mj. v důsledku událostí v bývalé Jugoslávii.

pracovních sil a rakouské politice tak byla odejmuta pravomoc rozhodovat o migraci z hned čtrnácti zemí Evropy. To se v následujících letech projevilo zejména novou pracovní migrací z (východního) Německa. Efekt nárůstu imigrace spojený s následným východním rozšířením EU nebyl zdaleka eliminován, ale přesto poněkud zbrzděn prostřednictvím celkem sedm let trvajících přechodných období, která umožnila aplikaci výrazně selektivní pracovní-migrační politiky.

Stav hospodářství a trhu práce se taktéž v daných obdobích lišil. V 60. letech bylo bezprostřední motivací pro aktivní nábor zahraniční pracovní síly hrozící přehřátí ekonomiky v důsledku nedostatku pracovních sil. Zejména došlo k nedostatku pracovní síly v méně atraktivních profesích, o které neměli tuzemci při daných platových podmínkách zájem. Byl proto realizován náborový program pro povětšinou nekvalifikované profese z Jugoslávie a Turecka. Následné rozšíření pololegální praxe tzv. zaměstnávání turistů, kteří nebyli získáni prostřednictvím oficiálních náborů, bylo vzhledem k extraordinárně příznivé hospodářské situaci běžně tolerováno a to až do náhlého konce programu v roce 1974.

Situace na trhu práce v roce 2002 však měla jiná specifika. Druhá polovina 90. let se nesla v duchu hospodářského vzestupu a i navzdory restriktivní imigrační politice (reformy 1992 a 1997) zaznamenalo významný příliv cizinců. Proto bylo hlavním zájmem politiky další omezení přílivu cizinců alespoň ze třetích (tedy i kandidátských) zemí, který mohlo Rakousko legislativní cestou ovlivnit. V rámci reformy tak byly v duchu principu *Integration vor Neuzuzug* mimo jiné rozšířeny možnosti sezónního zaměstnávání do té míry, že se *de facto* proměnilo v zaměstnávání dočasné. Toto rozšíření sezónního zaměstnávání umožnilo minimalizovat příjem trvalých pracovních imigrantů z třetích zemí na malé množství tzv. klíčových pracovních sil, tedy zejména vysoko kvalifikovaných osob s velkým přínosem pro rakouskou ekonomiku.

V rakouské poválečné historii lze rozlišit několik zřetelných etap, lišících se vlivem různých aktérů na tvorbu migrační politiky. V prvním sledovaném období bylo rozhodující silou sociální partnerství. V jeho rámci se zpravidla „za zavřenými dveřmi“ utvářel kompromis zájmů mezi zástupci podniků (BWK) a zaměstnanců (AK a ÖGB). Ti se na základech spolupráce domluvili v letech 1961 a 1962 ve vzájemných dohodách, které stanovily fungování řídicího mechanismu náboru zahraničních pracovníků. Jejich

dohoda byla možná díky „výměnnému obchodu“ obsaženému již *Raab-Olah-Abkommen*, ve kterém Hospodářská komora přistoupila na model regulovaného přístupu cizinců k pracovnímu trhu. Odbory na oplátku za těchto podmínek souhlasily s umožněním importu pracovní síly v zájmu udržení dalšího hospodářského růstu.

Druhé sledované období je již charakteristické dominantním vlivem státu prostřednictvím spolkových ministerstev. Je tedy nasnadě, že imigrační politika byla utvářena v primárně prostředí politických stran. Pravicová koalice ÖVP a FPÖ, zvolená v důsledku významných protiimigračních nálad v rakouské společnosti, tedy koncipovala svou základní reformu z roku 2002 jako pokračování již nastoleného kurzu *Integration vor Neuzuzug*, který byl v souladu se zájmem jak protiimigrační zaměřené FPÖ, tak více na hospodářské zájmy hledící ÖVP. Výsledkem bylo na jedné straně zrušení většiny možností legální trvalé imigrace mimo vysoce kvalifikované pracovní síly, jejíž příliv byla snaha podpořit. Na straně druhé byla tato omezení kompenzována rozšířením a prodloužením zaměstnávání v kategorii „sezónních prací“, které tak částečně nabyly charakteru nikoliv sezónní, ale dočasné pracovní migrace.

Míra národní svrchovanosti ve tvorbě imigrační politiky má v prvním případě poměrně jasné obrysy. Rakousko nebylo v této době jakožto neutrální stát členem hospodářských ani vojenských aliancí a jeho politiku ve vztahu k dalším zemím tak spíše nepřímo určovala příslušnost jiných zemí k těmto organizacím (např. RVHP) a tedy jejich relevance pro rakouskou migrační politiku. Rakousko tak mohlo v podstatě volně řídit režim vstupu cizinců na vlastní území. V tomto období tak činilo prostřednictvím regulovaného přístupu k pracovnímu trhu, jehož podobu určovali poněkud netypicky sociální partneři stojící mimo samotnou státní byrokracii.

Vstupem do Evropského hospodářského společenství a Evropské unie se však Rakousko zavázalo k implementaci evropských právních regulativů. Zejména to byla nutnost respektovat volný pohyb osob a pracovních sil v rámci EU, co omezilo možnosti rakouské imigrační politiky na vztah k tzv. třetím zemím. Jejich počet se navíc jen během druhého sledovaného období dvakrát snížil a tento trend by podle všeho měl pokračovat i nadále. Suverenita rakouského rozhodování na poli (i)migrační politiky je tak již nyní značně omezená a vzhledem k marginalizaci migračních toků ze třetích zemí ve prospěch podílu zemí EU, na něž nemá Rakousko vliv, plní rakouská migrační

politika v spíše roli jazýčku na vahách. Vzhledem k podstatné aktivitě Evropské komise na tomto poli lze navíc předpokládat postupné převádění dalších kompetencí směrem k EU, a je tak otázkou, zda v dlouhodobém výhledu zbyde pro rakouskou migrační politiku nějaký prostor. Pokud ano, pak lze očekávat, že se rakouská migrační politika bude muset globalizovat a soustředit se na více a více geograficky vzdálené země mimo EU a dost možná tedy mimo Evropu jako takovou. Zde pak bude zajímavé sledovat, jak atraktivním cílem migrace ze vzdálených mimoevropských destinací se Rakousko v budoucnu stane. Z celosvětového hlediska totiž Rakousko doposud bylo příjemcem „lokální“ evropské migrace.

Centrálním tématem této práce je přenos historické zkušenosti prvního období a jeho dohry na politiku (pracovní) migrace v období druhém. Úkolem je tedy zjistit, zda při formulaci novější politiky došlo k poučení se z minulých chyb. Na tento proces učení právě odkazuje sám titul práce „dvakrát nevstoupíš do stejné řeky“. Samotné srovnání obou programů lze učinit na dvou úrovních. V první úrovni, nazvané v úvodu této kapitoly „vnitřní“, se jedná o srovnání samotných podmínek a pravidel, za kterých byli cizinci zaměstnáváni. To se ostatně samo nabízí, pokud se s tématem setkáme poprvé. Ve druhé „vnější“ úrovni se však nachází velice podstatný kontext, bez něž není možné skutečný význam dané politiky interpretovat.

Pokud srovnáme samotná podmínky a pravidla, můžeme mezi lety 2002–2011 konstatovat řadu podobností se starším „gastarbeiterským“ programem. Předně zde byl uplatňován rotační princip se záměrem zabránit integraci účastníků programu do rakouského trhu práce a následně i rakouské společnosti. Tedy podobně jako v prvním případě bylo sezónní zaměstnávání charakteristické omezenou délkou pobytu (maximálně 6 + 6 měsíců), po jejímž uplynutí nemohl přímo navazovat další pracovní kontrakt a předpokládal se návrat pracovníka do země původu. Tento návrat mohl však být jen dočasný, neboť již po dalších dvou měsících je možno v Rakousku za stejných podmínek pracovat. Cyklus proto bylo možno libovolně opakovat. Ačkoliv již po roce nepřerušeno zaměstnání vznikal za normálních okolností nárok na zařazení do systému sociálního státu – například na výplatu podpory v nezaměstnanosti – byla tato sezónnímu zaměstnanci odepřena. Z důvodu vždy po jednom roce přerušeno pobytu byl zároveň pracovník vyřazen z upevňování pobytového statusu, možnosti sjednotit rodinu atp. Novější program byl dokonce důsledněji oddělen (právě v důsledku poučení

z minulosti) od možností vedoucích k trvalému pobytu v Rakousku. Zásadní podobností je tedy každopádně značně překerní právní postavení, jemuž se pracovníkům dostávalo. Určitou odlišnost představuje fakt, že v novějším programu byl (ač v roce 2002 nezamýšlený) větší podíl skutečně sezónních zaměstnání v zemědělství nebo turistickém ruchu, což program činilo přiměřenějším jeho určení. I přes tyto dílčí odlišnosti však lze konstatovat, že samotné programy jsou si natolik podobné, že v této oblasti Rakousko „spíše vstoupilo do stejné řeky“ než nikoliv.

Tento obraz by však byl jen zkráceným útržkem, kdybychom výše uvedené nezasadili do kontextu migrační politiky jako celku. Předně sezónní pracovníci na rozdíl od svých gastarbeiterských předchůdců nebyli hlavní součástí imigračního proudu, ale spíše jeho dílčí součástí. Jestliže imigrace do Rakouska má dnes v podstatě tři složky (liberalizovaná migrace v rámci EU, politická migrace ze zemí mimo EU, ekonomická migrace ze zemí mimo EU), tak regulovaná kategorie sezónní práce tvoří a tvořila jen součást složky třetí. Sice je počet sezónních pracovníků poměrně vysoký, nicméně řada z nich přijíždí opakovaně (cirkulární migrace), pročež celkový počet osob, kterých se dotýká tak, relativně vzato, není příliš vysoký. Politika dočasné pracovní migrace je ovšem jen doplňkem široce založené migrační a integrační politiky. Fakt že dnešní rakouská politika je zaměřena také na integraci, představuje nejvýznamnější skutečnost svědčící o poučení se z minulosti, kdy se integrace stala podstatným tématem až na přelomu 80. a 90. let, tedy patnáct let po ukončení náborů cizích pracovníků. Snaha o větší integraci migrantů také byla v Rakousku spojena s významným zlepšením jejich právního statusu dle hesla *Integration vor Neuzuzug*. Neplnoprávná dočasná pracovní migrace je pak (alespoň dle nejobvyklejšího výkladu obsaženého v literatuře, kterou jsem měl k dispozici) vlastně odvrácenou stranou jinak chvályhodných snah o integraci dříve přišedších cizinců, vzniklá jako poměrně racionální kompromis hospodářského a politického zájmu.

## Závěr

Hlavním posláním této práce je za využití metod komparativní případové studie zodpovězení tří základních otázek týkajících se povahy a vzájemného vztahu rakouské pracovně-migrační politiky let 1961–1974 a 2002–2011. Vzhledem k povaze tématu je kladen důraz více na kontext než na samotnou politiku. Na cestě k definitivním odpovědím bylo nutno vytvořit dílčí závěry z posouzení jednotlivých faktorů, které měly vliv na podobu pracovně-migrační politiky.

Geopolitické postavení a z něj vyplývající migrační potenciál Rakouska v prvním případě znamenal poměrně obtížnou pozici Rakouska pro získání zahraničních pracovních sil. Navíc nebyly etablovány významné imigrační proudy, a bylo proto nutno přistoupit k aktivní náborové politice, jež úspěšně sehrála iniciační funkci. Naopak v druhém období je Rakousko atraktivním cílem pro imigraci, a jeho politika se tak soustředí na omezování přílivu imigrantů za souběžného zohlednění potřeb pracovního trhu v podobě sezónního zaměstnávání cizinců a snahy o nalákání vysoce kvalifikovaných pracovníků.

Obavy z utlumení „hospodářského zázraku“ v důsledku nedostatku pracovních sil byly v prvním období hlavním hybatelem pro zahájení náborů zahraničních pracovníků. Situace v druhém období byla méně dramatická a souvisela více s nedostatkem menšího okruhu konkrétních profesí, o které ani početní imigranti neměli zájem.

V politické oblasti patří první případ do období, kdy byla pracovně-migrační politika oddělena od zbytku imigrační politiky a řízena s přitakáním státu v rámci sociálního partnerství. Politika zde byla výsledkem dohody mezi odbory a Hospodářskou komorou. Druhé období je naprosto odlišné. Pracovně-migrační politika (*policy*) je kompetencí spolkových ministerstev, která podléhají vůli vlády. Klíčová rozhodnutí jsou tak činěna politickými stranami. S tím souvisí, že migrační politika je jako celek významným předmětem veřejného zájmu, a tedy politiky (*politics*).

Rakousko 60. a 70. let byl suverénní, neutrální stát, který mohl o své imigrační politice v podstatě volně rozhodovat. Naopak Rakousko počátku 21. století bylo

členskou zemí Evropské unie, což mělo značný vliv přinejmenším ve dvou ohledech. V EU platí volný pohyb pracovních sil, a tak podstatný díl imigrace nemohlo Rakousko žádným způsobem ovlivnit. Rakouská imigrační politika včetně pracovně-migrační politiky se tak dotýkala jen nových členských zemí, pro které si Rakousko vyjednalo sedmiletá přechodná období, a třetích zemí. Dalším faktorem byla zvyšující se aktivita Evropské komise, pokud se jedná o tvorbu společné evropské legislativy. Ta se tak postupně více a více dotýkala i migrační politiky a určovala přinejmenším mantinely, ne-li přímo pravidla rakouské národní politiky v této oblasti.

Chceme-li hodnotit rakouskou pracovně-migrační politiku nedávno uplynulých let, můžeme tak dojít v zásadě ke dvěma závěrům. Na základě prostého srovnání obou z mnoha ohledů kontroverzních programů dočasné pracovní migrace lze konstatovat jen malou míru aplikované historické skutečnosti. Právní podmínky trvají na rotačním principu i dalších znacích „staré“ politiky. Nový program je vybaven ještě striktnějšími omezeními integračních možností, což sice lépe zabraňuje opakování jeho selhání, ale nepřináší žádné zlepšení překérního postavení jeho účastníků. Pohlédneme-li však na problematiku jako na celek, v němž program dočasně/sezónní práce hraje jen dílčí roli, identifikujeme řadu odlišností „nové“ a „staré“ politiky. Klíčovou novinkou zde pak bude existence integrační politiky, případně menší (a dále se zmenšující) význam dočasně/sezónní pracovní migrace v celkové struktuře imigrace.

Na základě výše uvedeného lze potvrdit základní hypotézu celé práce. Politika sezónní práce vykazuje rozhodující znaky společné s gastarbeiterským programem 60. a 70. let. Na rozdíl od něj však byla aplikována zejména na odvětví, jež vyžadují významný podíl sezónní zaměstnanosti. Kategorie sezónní zaměstnanosti také není na rozdíl od „gastarbeiterství“ jedinou ani hlavní součástí pracovní migrace směřující do Rakouska. Její aplikace je totiž součástí poměrně propracované, široce založené imigrační a integrační politiky. Jakkoliv výše uvedené nic nemění na překérnosti postavení „saisonarbeiterů“, nelze vzhledem ke zmíněnému kontextu upřít rakouské politice snahu poučit se z minulosti. Tato snaha je ostatně zřetelná jak ve veřejném, tak politickém diskursu. Naneštěstí jak v podobě věcného a konstruktivního kurzu, tak ve své nacionálně laděné formě živené politickým populismem a bulvárními médii. Jak již bylo řečeno, vliv rakouského členství v Evropské unii na současnost i budoucnost samostatné rakouské migrační politiky je a bude dvojitý. Postupné rozšiřování EU již

podstatně zmenšil a i nadále bude zmenšovat počet zemí, jichž se rakouská politika může týkat. Druhým faktorem je, že Rakousko i EU v těchto letech stojí na rozcestí. Může se stát, že se v budoucnu stane veškerá migrační agenda centrálně řízenou evropskou politikou, a samostatná rakouská politika tak již nedostane žádný prostor. Pokud se tak nestane, bude se muset rakouská migrační i pracovně-migrační politika globalizovat, tedy orientovat na stále vzdálenější země mimo EU a pravděpodobně i mimo Evropu jako takovou. Pak bude zajímavé sledovat, jak významnou se v budoucnu stane imigrace z těchto vzdálených destinací, neboť doposud hrálo Rakousko především roli „lokálního“ (středo-)evropského imigračního cíle.

## Summary

This thesis deals with two periods of Austrian temporary labour immigration policy- namely with the 1961–1974 “guest workers” programme and the “seasonal employment” programme of 2002–2011. The main goal of the thesis is to analyse both the periods, ascertain whether these represent comparable phenomena and explore the transfer of historical experience using the methods of a comparative study. Thus a famous saying is being employed here: You cannot step into the same river twice. A third research question aims to analyse the influence of Austria’s membership to the European Union on the extent of Austrian decision- and policymaking sovereignty in the field of immigration policy. Part of it is to discuss a possible scenario for the future development according to the given context.

Although a simple comparison shows significant similarities between both policies, I argue that it is not possible to judge them without examining them in a broader context of the whole immigration policy with its motives and consequences. According to this view, my conclusion is that although both policies are similar in their core attributes, the latter Austrian labour migration policy cannot be claimed to be a “second time step into the same river” due to the striking differences of both the contexts. The relevance of the EU as a defining factor constitutes mainly of its role in limitation of the (partially) sovereign Austrian labour migration policy only to the so-called third countries or temporarily some of the new member states and the continuing accessions of new states. Nevertheless, even this privilege may be overtaken by the EU institutions in the future. In the case that Austria should keep its authority in this field, it will make Austrian policy globalize in order to address the possibly emerging migrations from more distant origins.

## Použitá literatura

### ***Sekundární literatura***

#### **Knižní publikace**

Becker, Peter, „Governance of Migration in the Habsburg Monarchy and the Republic of Austria“, in *National Approaches to the Administration of International Migration*, ed. P. E. Arnold (IOS Press, 2010), 42–62, <http://site.ebrary.com/id/10425046> (staženo 15. 12. 2012).

Biffl, Gudrun, *Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Migration in Österreich: Studie des Nationalen Kontaktpunkts Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk*, (Wien: IOM, 2011), 89 s., [http://www.emn.at/images/stories/labour\\_study\\_DE\\_01.pdf](http://www.emn.at/images/stories/labour_study_DE_01.pdf) (staženo 21. 3. 2013)

Butschek, Felix, *Vom Staatsvertrag zur Europäischen Union: österreichische Wirtschaftsgeschichte von 1955 bis zur Gegenwart* (Wien: Böhlau, 2004), 262 s.

Chaloupek, Günther, Peyrl, Johannes, „EU Labour Migration: Government and Social Partner Policies in Austria“, in *EU Labour Migration Since Enlargement: Trends, Impacts and Policies*, eds. Béla Galgóczi, Janine Leschke, Andrew Watt (Abingdon, Oxon: Ashgate Publishing Group, 2009), 188–201.

Kraler, Albert, „The case of Austria“, in *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, eds. Giovanna Zincone, Rinus Penninx a Maren Borkert (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011), 21–59, <http://www.oapen.org/download?type=document&docid=401760> (staženo 12. 4. 2013).

Kratzmann, Katerina, et al., *Temporäre und zirkuläre migration in Österreich: Studie des Nationalen Kontaktpunkts Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk*, (Wien: IOM, 2011), 29-30, [http://www.emn.at/images/stories/Temporre\\_und\\_Zirkulre\\_Migration\\_DE.pdf](http://www.emn.at/images/stories/Temporre_und_Zirkulre_Migration_DE.pdf) (staženo 28. 2. 2013)

Mayer, Stefanie, Spang, Mikael eds., *Debating migration: political discourses on labour immigration in historical perspectives* (Innsbruck: StudienVerlag, 2009), 160 s.

Nowotny, Indrid, „Das Ausländerbeschäftigungsgesetz: Die Regelung des Zugangs von AusländerInnen zum österreichischen Arbeitsmarkt“, in *2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, Heinz Fassmann ed. (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2007), 47–73.

Stiefel, Dieter, *Der Ostfaktor: Österreichs Wirtschaft und die Ostöffnung 1989–2009* (Wien: Böhlau, 2010), 292 s.

Weigl, Andreas, *Migration und Integration: Eine widersprüchliche Geschichte* (Innsbruck, Wien, Bozen: Studienverlag, 2009), 118 s.

### **Časopisecké studie**

Aziz, Karima, „Immer der Arbeit nach!? Das Zusammenspiel von Arbeit und Migration“, *Politix*, č. 31 (2012), 25–28,  
[http://politikwissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user\\_upload/inst\\_politikwiss/Politix/politix\\_31.pdf](http://politikwissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_politikwiss/Politix/politix_31.pdf) (staženo 15. 4. 2013).

Bauböck, Rainer, Perchinig, Bernhard, *Migrations- und Integrationspolitik in Österreich*, 27 s., [http://www.okay-line.at/file/656/osterr\\_migr\\_integr\\_politik.pdf](http://www.okay-line.at/file/656/osterr_migr_integr_politik.pdf) (staženo 6. 5. 2013).

Fuchs, Therese, „Arbeitsmigrationspolitik in Österreich“, *Politix*, č. 31 (ročník 2012), 41–45,  
[http://politikwissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user\\_upload/inst\\_politikwiss/Politix/politix\\_31.pdf](http://politikwissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_politikwiss/Politix/politix_31.pdf) (staženo 10. 4. 2013)

Marik-Lebeck, Stephan, „Einwanderungsland Österreich: Strukturen und Trends“, *Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie* 33, č. 3 (září 2009): 63–70,  
[link.springer.com/article/10.1007/s00548-009-0116-2](http://link.springer.com/article/10.1007/s00548-009-0116-2) (staženo 14. 3. 2013).

Matuschek, Helga, „Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985: Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft“, *Journal für Sozialforschung* 25, sešit 2 (1985), s. 158–198.

### **Diplomové a disertační práce**

Bacher, Marion, „Rotation oder Integration? Österreichischer und schwedischer Umgang mit Arbeitsmigration in den 1970er Jahren“ (magisterská disertace, Universität Wien, 2011), 28.

Pirker, Wolfgang, "Ausländische Saisonarbeitskräfte" (doktorská disertace, Universität Wien, 2010), 313 s.

## **Seznam příloh**

**Příloha č. 1: Chronologická řada**

## Přílohy

### Příloha č. 1: Chronologická řada

- 1. 5. 1945** **Zákon o přejímce zákonů *Rechtsüberleitungsgesetz*. Weimarské usnesení o zahraničních pracovnících z 23. 1. 1933 je přijato za součást sbírky zákonů rakouské Druhé republiky.**
- 1951 Dle sčítání lidu je celkem 849 tis. osob, trvale žijících v Rakousku, narozeno mimo území státu. Většinou se jedná o odsunuté etnické Němce ze střední a východní Evropy.
- 1952 „*Gleichstellungsgesetze*“: Pracovněprávní zrovnoprávnění odsunutých německých obyvatel.
- 1954 Zákon o podmínkách nabytí státního občanství pro odsunuté „*Volksdeutsche*“, umožněno nabytí občanství prohlášením o opci.
- 1956-1957 „Maďarská krize“: zaznamenáno 179 tis. překročení hranic.
- 1961** **Raab-Olah-Abkommen: vyjednán první gastarbeiterský kontingent v počtu 47 tis. osob.**
- 1964** **Bilaterální úmluva o náboru pracovních sil s Tureckem**
- 1966** **Bilaterální úmluva o náboru pracovních sil s Jugoslávií**
21. 8. 1968 Invaze vojsk Varšavské smlouvy do Československa, zastavení reforem Pražského jara, do Rakouska se uchyluje 160 tis. Čechoslováků.
- 1970-1973** **Vrcholná fáze gastarbeiterských migrací**
12. 5. 1971 Dle výsledů sčítání lidu je celkem 618 tis. osob, trvale žijících v Rakousku, narozeno mimo území státu.
- 1974-1984** **Období postupného „odbourávání“ („*Nettoabbau*“) zaměstnaných gastarbeiterů.**
- 1974 a dále** **Období intenzivního sjednocování rodin gastarbeiterů, tj. přistěhování především manželek, dětí za otcem rodiny do Rakouska.**
- 1975** **Zákon o zaměstnávání cizinců (*Ausländerbeschäftigungsgesetz*)**
13. 12. 1981 Vyhlášení stanného práva v Polsku: příliv asi 120–150 tis. polských emigrantů
- Podzim 1989 Pád železné opony

- 1989-1993** „*Migrationskrise*“: příliv nejvyššího počtu migrantů v tak krátkém období od ukončení odsunu německých menšin ze zemí střední a východní Evropy po druhé světové válce.
- 1990** Novela zákona o zaměstnávání cizinců (*Ausländerbeschäftigungsgesetz, AuslBG*), nově zavádí a stanovuje maximální možný podíl cizinců na celkové zaměstnanosti v celém Rakousku na 10 % (*Bundeshöchstzahl*)
- 1990 Dublinská úmluva ukotvuje tzv. „princip bezpečných třetích zemí“ („*Prinzip der sicheren Drittstaaten*“)
- 1991-1992 13 tis. chorvatských válečných uprchlíků
- 1992** **Cizinecký zákon (*Fremdengesetz*)**
- 1992 Vstupuje v platnost azylový zákon, který mj. ukotvuje tzv. „klausuli o třetích státech“ („*Drittstaatklausele*“)
- 1992 Založení Vídeňského integračního fondu, od roku 2004: Magistrátní oddělení pro záležitosti integrace a rozmanitosti (*Magistratabteilung für Integrations- und Diversitätsangelegenheiten*)
- 1992-1995 95 tis. válečných uprchlíků z Bosny a Hercegoviny
23. 1. 1993 Vídeňské „moře světél“ („*Wiener Lichtermeer*“) jako odmítavá reakce na vyhlášení proticizineckého referenda (*Ausländervolksbegehren*) iniciativou *Österreich zuerst* rakouských Svobodných (FPÖ) pod vedením pravicového populisty Jörga Heidera. *Wiener Lichtermeer* se s účastí mezi 200 a 300 tis. protestujících stalo největší demonstrací rakouské Druhé republiky. I přes svou velikost však tyto protesty příliš neovlivnily nastupující trend rakouské restriktivní cizinecké politiky.
1. 7. 1993 Zákon o trvalém pobytu vstupuje v platnost. Mimo jiné určuje omezující maxima pro počet nových žádostí nebo stanovuje povinnost tyto žádosti při prvním podání podávat již ze zahraničí.
1. 1. 1995 Rakousko vstupuje do Evropské unie.
- 1997** „Integrační balíček“ (*Integrationspaket*). Zavádí princip upřednostnění „integrace před novou imigrací“ (*Integration vor Neuzuzug*) jakožto základní směr rakouské cizinecké politiky. Jako doplněk tohoto zpřísnění podmínek pro potenciální nové imigranty však také nově vytváří statut „sezónního pracovníka“ (*Saisonarbeiter*). Ten je vyjmut z integrační politiky, není u něj

předpokládána možnost prodloužení a upevnění pobytu a jeho přicestování podléhá primárně hospodářským zájmům (vymezení okruhu profesí, stanovení početních maxim pro jednotlivé spolkové země atp.). Režim je založen na rotačním principu, kdy se předpokládá sezónní zaměstnání o základní délce max. 6 měsíců, po které pracovník opouští Rakousko a nové povolení může získat nejdříve po dvouměsíční přestávce.

- 1998 Integroční balíček (*Integrationspaket*): Novela Zákona o státním občanství. Zavádí princip „*Aufenthaltsverfestigung*“ (upevňování pobytu), oproti předchozí úpravě klade větší důraz na deseti- a víceletou délku pobytu a na znalost němčiny jakožto podmínky pro udělení státního občanství.
- 1999 Kosovská krize: 11 tis. válečných uprchlíků
- 2001 Dle výsledů sčítání lidu je lehce přes 1 mil. osob žijících v Rakousku narozeno mimo území státu.
- 2002-2003 „Cizinecký balíček“ (*Ausländerpaket*) mění nabídku pobytových povolení tak, že zavádí zvláštní povolení pro vysoce kvalifikované osoby, omezuje doposud hojně využívanou „střední kategorii“ pracovní imigrace pouze na nedostatkové profese a rozšiřuje spektrum profesí pro sezónní pracovní povolení.
- 2004 Východní rozšíření Evropské unie. Pro osm nových zemí budou až do roku 2011 platit tzv. přechodná období, v rámci nichž nebude jejich občanům umožněn volný přístup k rakouskému pracovnímu trhu.
- 2005 Balíček cizineckého práva (*Fremdenrechtspaket*) přináší řadu změn z oblasti azylového práva a integrace.
- 2006 Zákon o usazení a pobytu (*Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz*) vstupuje v platnost.
- 2007 Rozšíření Evropské unie pro Rumunsko a Bulharsko, pro něž rovněž platí (až) sedmiletá přechodná období.
- 2011 Konec přechodných období zemí EU-8. Pracovní trh Rakouska je jejich občanům od této chvíle otevřen bez jakýchkoli dalších omezení.

2011 Zavedení Rot-Weiß-Rot Card znamená přechod rakouské pracovní-  
imigrační politiky ze systému kvót pro různé kvalifikační kategorie  
směrem k bodování uchazečů podle jejich kvalifikací. Status sezónního  
pracovníka nicméně zůstává zachován a je nadále hlavním způsobem  
(dočasné) pracovní imigrace ze zemí mimo EU, Rumunska a Bulharska.