

# Arbeitsbeziehungen nach der rechtskonservativen Wende

## Sozialpartnerschaft in der Krise?

Susanne Pernicka

Spätestens mit dem Antritt der rechtskonservativen ÖVP/FPÖ-Regierungskoalition im Jahr 2000, der die SPÖ in die Oppositionsrolle verwiesen hat, erweckt die öffentliche Debatte den Anschein, als ob auch die bislang vordergründig harmonischen Arbeitsbeziehungen in Österreich einem Ende zusteuerten. Offene Kritik und neolibérale Verbalattacken, insbesondere in Richtung sozialdemokratisch dominierte Gewerkschaften sowie der partielle Entzug sozialpartnerschaftlicher Mitbestimmungsrechte (Tálos/ Wiedermann 2006), schwächen die ohnehin bereits strukturell angeschlagene Arbeitnehmerorganisation. Der jüngste Spekulationskandal um Österreichs viertgrößte Bank BAWAG sowie die bevorstehende Nationalratswahl heizen den öffentlichen Antigewerkschaftsdiskurs weiter an und entziehen dem ÖGB und seinen Teilgewerkschaften offenbar den letzten Rest politischer Glaubwürdigkeit und Legitimation. Was allerdings auf den ersten Blick wie eine aus Gewerkschaftssicht unglückliche Verquickung endogener Probleme und strategischer Vernichtungsfeldzüge der politischen Widersacher aussieht, soll nun einer differenzierteren Betrachtung unterzogen und dabei teilweise entdramatisiert werden.

Folgt man einer Definition von Müller-Jentsch (1997, 18), so bezeichnet der Begriff Arbeitsbeziehungen jene »*Zwischensphäre* der Interessenregulierung im Verhältnis von Management und Belegschaft wie auch von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften«, in der sich die Kontrahenten über kollektive Regulierungen insbesondere in Bezug auf die Arbeitsverhältnisse und Beschäftigungsbedingungen einigen sollen. Während auf der makropolitischen Ebene staatliche Instanzen (Regierung, Parlamentarische Mehrheiten) den Handlungs- und Mitentscheidungsspielraum der Sozialpartner maßgeblich mitbestimmen können, wird den sozialen Gegenspielern, Gewerkschaft und Wirtschaftskammer, im Rahmen der sog. Tarifautonomie ein staatlich garantierter und durch das geltende Arbeitsrecht regulierter Freiraum für die autonome Gestaltung der Arbeitsbedingungen überlassen. Auf mikropolitischer Ebene stehen einander Unternehmensleitung und ein etwaiger Betriebsrat gegenüber, deren inhaltliche Auseinandersetzungen regelmäßig in Betriebsvereinbarungen münden. Diese sog. Arenen der Mitbestimmung haben sich nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt und seit 1945 bis vor kurzem politische und soziale Stabilität im Lande garantiert. Alle drei Ebenen des Systems der industriellen Beziehungen und dabei insbesondere die Gewerkschaften sehen sich nun sowohl mit strukturellen als auch politischen Herausforderungen konfrontiert:

1) Auf der makropolitischen Ebene konstatieren einige AutorInnen (Tálos/ Wiedermann 2006, Rosenberger in diesem Heft) einen Übergang von der Konsens- oder Konkordanzdemokratie zur Konfliktdemokratie, wobei Tálos/ Wiedermann das beschleunigte Gesetzgebungsverfahren im Zuge der Pensionsreform als Indiz für einen

*neuen Stil im Entscheidungsprozess* anführen. Dieser würde vor allem die privilegierte Position der Gewerkschaften in der vorparlamentarischen Meinungsfindung beschneiden (der Einfluss der Wirtschaftskammer ist durch die personelle Identität ihres Vorsitzenden mit jenem des Wirtschaftsbundes, einer Teilorganisation der regierenden ÖVP, in Person von Christoph Leitl, gesichert). Gleichzeitig hat sich der Einfluss der Industriellenvereinigung als Interessenvertretung großer Betriebe/ Konzerne auf die Regierungspolitik erhöht, wie in der Körperschaftsreduktion für Aktiengesellschaften und GmbHs im Zuge der Steuerreform deutlich wurde. Dies kann als Ausdruck des Standortdenkens im verschärften Wettbewerb um internationales Großkapital interpretiert werden.

Eine bemerkenswerte Ausnahme von diesem Trend bildet allerdings die Delegation der Entscheidungsfindung zur »Abfertigung Neu« an die Sozialpartner (Pernicka 2001). Ein Konflikt zwischen den Regierungsparteien vereitelte den ursprünglichen Plan der ÖVP zwar dem Wunsch des Juniorpartners nach einer neuen Abfertigungsregelung zu entsprechen, diese aber im Sinne der Unternehmen möglichst kostenneutral umzusetzen, was wiederum für die FPÖ nicht in Frage kam. Die Pattsituation in der Regierungskoalition führte schließlich dazu, dass die Entscheidungsfindung an die Sozialpartner delegiert und so der Konflikt externalisiert wurde. Wenn wir dieses Beispiel als Ausnahme von einem generellen Trend interpretieren, dann bedeutet die beschriebene Entwicklung insbesondere für die Gewerkschaften, die über ein im internationalen Vergleich traditionell hohes Ausmaß an institutioneller Einbettung verfügten, dass sie sich zunehmend auf ihre organisatorischen Machtressourcen, namentlich ihre Mitgliederstärke und Mobilisierungspotenziale konzentrieren müssen. Genau diese Neuausrichtung stellt aber für die Gewerkschaften eines der zentralen gegenwärtigen Probleme dar.

Der sozioökonomische und technologische Wandel der Gesamtwirtschaft trägt nämlich in mehrfacher Hinsicht zur schwindenden Organisationsfähigkeit der Gewerkschaften bei. Die Entwicklung von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft entzieht den Gewerkschaften einen wesentlichen Teil ihrer aktuellen Mitgliederbasis, weil die männliche Industriearbeitnehmerschaft vielfach durch traditionell schwächer organisierte Beschäftigte im Dienstleistungsbereich (Dolvik/ Waddington 2002) und an den Rändern der betrieblichen Arbeitsmärkte ersetzt wird. An beiden Enden der Skala der Erwerbssegmentierung, d. h. im Bereich der hoch qualifizierten, professionellen Wissensarbeit einerseits und der einfachen, zumeist repetitiven Tätigkeitsbereiche in der Produktion und im Dienstleistungsbereich andererseits, haben die genannten Entwicklungen zu einer zunehmenden Atypisierung und Heterogenität der Beschäftigungsverhältnisse beigetragen. Der Einsatz atypischer Beschäftigung (Fálos 1999), die das Normalarbeitsverhältnis (Mückenberger 1985) ergänzen oder gar ersetzen, entmacht die Gewerkschaften, weil der Betrieb als soziales Kollektiv erodiert. Eine kollektive Mobilisierung und Interessenvertretung der Beschäftigten gegen eine arbeitnehmerfeindliche Politik erscheint vor diesem Hintergrund zwar nicht unmöglich (siehe Demonstrationen und Streiks im Zuge der Pensionsreform), aber schwierig.

2) Im Gegensatz zur korporatistischen Politiksteuerung wurde das Kernelement der Arbeitsbeziehungen, die Tarifautonomie, d. h. die autonome Aushandlung von Kollektivverträgen zwischen Wirtschaftskammer und Gewerkschaft, bisher kaum in Mitleidenschaft gezogen. Nach wie vor beträgt die kollektivvertragliche Deckungsra-

te (das ist der Anteil der Beschäftigten, die unter einen Kollektivvertrag fallen, an den Gesamtbeschäftigten) fast 100 Prozent (Traxler/ Behrens 2002). Der im Programm der Erstauflage der schwarz/blau(orangen) Regierung geforderten Verlagerung von einer sektoralen Kollektivvertragspolitik auf die betriebliche Ebene folgte keinerlei kohärente Strategie in diese Richtung. Dies nicht zuletzt weil auch die Unternehmenseite und deren Verbände ein Interesse an einer stabilen Verhandlungsbasis mit der Gewerkschaft sowie an einer Externalisierung der Kosten von Lohnverhandlungen zeigten und damit die ÖVP einbremsen. Eine indirekte Auswirkung auf die kollektive Verhandlungsmacht der Gewerkschaften hatte allerdings jene, bereits von der SPÖ in den 1990er Jahren in Gang gesetzte, neoliberale Regierungspolitik, die zahlreichen Auslagerungen, Liberalisierungen und Privatisierungen ehemals öffentlicher Unternehmen (z. B. Telekom, Post, ÖBB, Arbeitsmarktservice) nach sich zog. Einerseits wurde die traditionelle Differenzierung zwischen öffentlichem und privatem Sektor, nach denen sich auch die zwischen-gewerkschaftlichen Organisationsgrenzen richten, vielfach durchbrochen. Auf der anderen Seite wurden heterogene Beschäftigungsverhältnisse in den betroffenen Unternehmen geschaffen: während Beschäftigte, die bereits vor der Restrukturierung in dem Unternehmen arbeiteten, ihren oftmals beamteten Beschäftigungsstatus aufrechterhalten konnten, wurden Neueintretende unter privatrechtlichen Bedingungen eingestellt. Während für öffentlich Bedienstete (Beamte) keine Kollektivverträge abgeschlossen werden können, fallen privatrechtlich Beschäftigte unter die Geltung eines etwaigen Kollektivvertrages. Der hier aus Platzgründen nur knapp skizzierte Restrukturierungsprozess beeinträchtigte die vormals klaren Demarkationslinien zwischen den Gewerkschaften so stark, dass die vormals guten zwischengewerkschaftlichen Beziehungen in manchen Fällen durch einen intensiven Wettbewerb um Mitglieder und damit um finanzielle Ressourcen abgelöst wurden (Traxler/ Pernicka 2006).

3) Auf der betrieblichen Ebene der Arbeitsbeziehungen realisiert sich die kollektive Mitbestimmung in Österreich durch die Institution des Betriebsrates. Die nun von Unternehmens- und Regierungsseite geforderte partielle Dezentralisierung und Verlagerung der Kollektivvertragsverhandlungen auf die betriebliche Ebene (Verteiloption, etc.) und damit auf die Betriebsratskörperschaften (falls sie existieren) könnte aus folgenden Gründen auf eine strukturelle Schwächung der Arbeitnehmerseite hinauslaufen: Bisher können sich die Gewerkschaften mit den Betriebsräten auf eine Instanz stützen, die ihnen zumindest in der Vergangenheit einen beachtlichen Teil der Mitgliederwerbung abgenommen hat, obwohl der Betriebsrat als rechtlich abgesicherte Institution formal von den Gewerkschaften unabhängig ist und über eine eigene Wählerbasis verfügt. Die gegenwärtigen Veränderungen in der Struktur von Unternehmen, Betrieben und Arbeitsverhältnissen drohen nun allerdings nicht nur wichtige faktische Voraussetzungen der betrieblichen Mitbestimmung durch BetriebsrätInnen zu untergraben, auch scheinen gewerkschaftliche Erwartungen an deren Rekrutierungshilfe immer öfter ins Leere zu gehen. Einerseits geraten durch den Sektorenwandel jene Branchen unter Druck, die traditionell über einen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad der BetriebsrätInnen und der Beschäftigten verfügen, wie insbesondere die industrielle Fertigung und das verarbeitende Gewerbe. Andererseits führt die zunehmende Bedeutung von Klein- und Mittelbetrieben vor allem im Dienstleistungsbereich dazu, dass die »mitbestimmungsfreie Zone« der Unternehmen größer wird, weil in kleinen und mittleren Betrieben oft kein Betriebs-

rat eingesetzt wird oder werden kann. Und schließlich entstehen an betrieblichen Randbereichen Arbeitsverhältnisse, welche die sozialen Voraussetzungen für eine Beziehung zwischen Betriebsrat und ArbeitnehmerInnen zunehmend auflösen. Die an der Peripherie des Unternehmens angesiedelten, sog. atypisch und flexibel Beschäftigten (wie etwa Neue Selbstständige, geringfügig Beschäftigte etc.) unterminieren eine der zentralen sozialen Voraussetzungen des Verhältnisses zwischen Betriebsräten und ArbeitnehmerInnen, namentlich das, was man bisher als die »entwickelte Fabrik« bezeichnen könnte: das Zusammenarbeiten vieler an einem Ort zur gleichen Zeit, also das Bestehen eines »Normalarbeitsverhältnisses« (Kotthoff 1998).

Wenn man nun die Entwicklungen auf den drei Ebenen der Arbeitsbeziehungen zusammenfassend interpretiert, dann dürften sozioökonomische und politische Machtverschiebungen primär in Richtung einer Schwächung der Arbeitnehmerseite wirken, welche bisher – nicht zuletzt wegen der Solidarität der Wirtschaftskammer zu ihrem sozialpartnerschaftlichen Gegenüber – in ihren realen Auswirkungen aber verhältnismäßig moderat geblieben sind.

## Literatur

- Dølvik, J./ J. Waddington (2002) Private sector services: challenges to European Trade Unions. *Transfer* 3(2): 356-376.
- Kotthoff, H. (1998) Mitbestimmung in Zeiten interessenpolitischer Rückschritte. Betriebsräte zwischen Beteiligungsofferten und »gnadenlosem Kostensenkungsdiktat«, *Industrielle Demokratie* 5 (1): 76-100.
- Mückenberger, U. (1985) Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? *Zeitschrift für Sozialreform*, 31 (7 und 8): 415-434 und 457-475.
- Müller-Jentsch, W. (1997) Soziologie der Industriellen Beziehungen. Frankfurt/Main und New York.
- Pernicka, S. (2001) Social partners agree far-reaching reform of severance pay. Eiro-Feature.
- Tálos, E. (Hg.) (1999) Atypische Beschäftigung. Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen. Wien.
- Tálos, E./ C. Wiedermann (2006) »Pensionsreform« in Schwarz-Blau/Orange 2000 – 2006.
- Traxler, F./ M. Behrens (2002) Collective bargaining coverage and extension procedures. Eiro Comparative Study. Dublin.
- Traxler, F./ S. Pernicka (Im Erscheinen), The State of Unions: Austria. *Journal of Labor Research*.