

ÖGB – Krise als Chance?

Franz Traxler, Susanne Pernicka

Für eine Bestandsaufnahme der österreichischen Gewerkschaften empfiehlt es sich, ihre Entwicklung im internationalen Vergleich zu betrachten, wobei sich diese Analyse auf drei Aktionsfelder, nämlich Kollektivvertragssystem und -politik, sozialpartnerschaftliche Mitwirkung in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, sowie Mitgliederintegration und -rekrutierung konzentrieren wird.

In kollektivvertragspolitischer Hinsicht weisen die österreichischen Gewerkschaften insgesamt eine ausgezeichnete Bilanz auf. In formaler Hinsicht zeigt sich dies darin, dass 98-99% aller ArbeitnehmerInnen Österreichs, für die ein Kollektivvertrag abgeschlossen werden kann, auch unter Geltung eines Kollektivvertrags stehen. In Europa ist dies der absolute Spitzenwert. So ist z. B. für Schweden der Vergleichswert etwa 93%, für Deutschland 67% und für Großbritannien 36% (Marginson/Traxler 2005). Mit dieser umfassenden tariflichen Abdeckung, die allerdings primär auf die Pflichtmitgliedschaft des hauptsächlichen Kollektivvertragspartners, der Wirtschaftskammern, zurückzuführen ist, besteht für die Gewerkschaften die Möglichkeit zur umfassenden tariflichen Regulierung des Arbeitsmarktes. Auch in inhaltlicher Hinsicht ist die Bilanz positiv. So beinhalten z. B. die Kollektivverträge für knapp 20% der ArbeitnehmerInnen des privaten Sektors nicht nur Regelungen zum Mindestlohn sondern auch zu Ist-Lohnerhöhungen. Auch stärker konfliktorientierte Gewerkschaften bleiben demgegenüber zurück. So ratifizieren die Branchenkollektivverträge Frankreichs zumeist nur den gesetzlichen Mindestlohn, in Italien beschränken sie sich auf die Inflationsabgeltung. In Deutschland werden sie durch »Härtefallklauseln« zunehmend ausgehöhlt. Insgesamt verzeichneten die österreichischen ArbeitnehmerInnen auch in den schwierigen 1990er-Jahren und danach Reallohnzuwächse, die allerdings zunehmend hinter dem Produktivitätswachstum zurückblieben (Guger/Marterbauer 2004). Die damit verbundenen Verteilungsverluste liegen im europäischen Gesamttrend (z. B. Schulten 2002). Da sie primär auf die Konkurrenz der nationalen Standorte im Binnenmarkt zurückzuführen sind, können sie nur durch die transnationale Koordinierung der nationalen Kollektivvertragspolitiken eingedämmt werden. Entgegen anders lautenden Gerüchten (Pelinka 2006) spielen die österreichischen Gewerkschaften eine initiativ Rolle in diesbezüglichen Bemühungen (Marginson/Schulten 1999, Marginson/Sisson 2004). Weiters zeigen ökonomische Studien, dass das österreichische Kollektivvertragssystem entscheidenden Anteil an der langfristig vergleichsweise günstigen Entwicklung des Landes hinsichtlich Beschäftigung und Preisstabilität hat (Traxler/Blaschke/Kittel 2001).

Im Bereich der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik hat der ÖGB seit Mitte der 1990er Jahre merklich an Einfluss verloren, in Widerspiegelung des analogen Einflussverlusts der (tripartistischen) Sozialpartnerschaft. Dies ist auf drei Faktoren zurückzuführen: den Kompetenztransfer nach Brüssel nach dem EU-Beitritt; die zunehmende Volatilität des Parteiensystems, die populistische Politikorientierungen

begünstigt; und – paradoxerweise – die hohe gesamtwirtschaftliche Effektivität der Lohnpolitik. Anders als viele andere Regierungen Europas stehen jene Österreichs nicht vor dem Problem, die Lohnpolitik mit ihren Politiken mühsam durch »Paktierungen« akkordieren zu müssen. Insofern ist der tendenzielle Niedergang der österreichischen Sozialpartnerschaft auch nicht Ausdruck eines europäischen Trends. Das Kollektivvertragssystem schiebt dem Zerfall der Sozialpartnerschaft aber auch einen Riegel vor. Aus komparativer Sicht ist festzuhalten, dass der langfristige Einfluss der Gewerkschaften und generell korporatistischer Arrangements auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik davon abhängt, inwieweit ihre Kollektivvertragsabschlüsse makroökonomisches Gewicht besitzen (Traxler 2004). Ein solches Gewicht haben nur sektorale bzw. sektorübergreifende Abschlüsse. Keine makroökonomisch relevanten Akteurinnen sind hingegen Gewerkschaften, die, wie in Großbritannien, nur Unternehmenstarifverträge verhandeln, sodass sie auch für Labour Regierungen keine ernsthaften Partnerinnen darstellen. Umgekehrt gilt, dass auch konservative Regierungen den ÖGB nicht völlig ignorieren können, solange Kollektivverträge vom Kaliber der Metallindustrie und der »Globalrunde« verhandelt werden. In einigen Fällen (z. B. die Neuregelung der Abfertigung) konnte auch die schwarz-blaue Regierung nicht umhin, die Sozialpartner als »Nebenregierung« zu bemühen, und deren Vereinbarungen in der Folge umzusetzen. Die These vom Ende der Sozialpartnerschaft verkennt den strukturellen Zusammenhang zwischen Kollektivvertragssystem und Wirtschafts- und Sozialpolitik. Der Fortbestand der Sozialpartnerschaft und damit der politische Einfluss des ÖGB sind an den Fortbestand der sektoralen Kollektivverträge gebunden. Solange es sie gibt, wird die Sozialpartnerschaft nicht verschwinden. Deren Einflussgewicht wird in der Zukunft freilich mit der Zusammensetzung der Regierung, den Themen und der aktuellen Problemlage stärker variieren.

Dramatisch ist der Mitgliederrückgang des ÖGB. Er ist kein neues Phänomen, sondern Ausdruck einer langfristigen Entwicklung. So kam es zu einer Abnahme des Organisationsgrads bereits in den 1970er Jahren, als die meisten anderen Länder Zuwächse verbuchen konnten (Traxler/Blaschke/Kittel 2001). Von 1970 bis 2003 ging der (Netto) Organisationsgrad des ÖGB von 57,7% auf 34,4% zurück. Unter 12 europäischen Ländern, für die vergleichbare Daten vorliegen, ist dies die bei weitem die schlechteste Bilanz. In der jüngeren Vergangenheit (1996 – 2003) weist der ÖGB die drittschlechteste Entwicklung unter 14 Ländern Westeuropas auf. Diese außerordentliche Schwäche ist demzufolge nicht bloß Resultat weltweit ungünstiger Veränderungen in den sozioökonomischen Rahmenbedingungen sondern auch »hausgemacht«. Hervorzuheben sind diesbezüglich die übermächtige Konkurrenz der Arbeiterkammern als Anbieter von Serviceleistungen für die ArbeitnehmerInnen; die lange beachtlichen Einnahmen aus anderen Titeln als Mitgliedsbeiträgen (Stichwort BAWAG Dividende), die die Dringlichkeit der Mitgliederrekrutierung reduzierte; sowie der repräsentativ-kurative Politikansatz des ÖGB, der Interessenvertretung weniger mit den Mitgliedern bzw. ArbeitnehmerInnen als für sie betreibt. Die Folge ist, dass es dem ÖGB strukturell an jenen selektiven Anreizen mangelt, die ArbeitnehmerInnen üblicherweise zum Beitritt motiviert: Serviceleistungen und Partizipation. Darüber hinaus reduzierte der repräsentativ-kurative Ansatz die Responsivität der Mitgliederpolitik gegenüber den Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur. Das quantitativ bedeutsamste Beispiel ist die unzulängliche Integration der weiblichen Arbeitskräfte. Während die Frauenerwerbsquote langfristig zunahm, ging der Orga-

nisationsgrad der Frauen, weitgehend parallel zum Gesamtorganisationsgrad, zurück (Traxler/Pernicka 2006). Im internationalen Vergleich konnten nur jene Gewerkschaften einen hohen Organisationsgrad aufrechterhalten, deren Frauenanteil an den Gesamtgliedern etwa 50% entspricht. In Österreich liegt dieser Anteil bei 33%. Obwohl quantitativ weniger bedeutsam, stellt auch die unzureichende Vertretung jener Beschäftigungsverhältnisse, die nicht dem traditionellen gewerkschaftlichen Leitbild von Erwerbsarbeit – dem Normalarbeitsverhältnis – entsprechen, ein Indiz für die mangelnde Integrationsfähigkeit der Gewerkschaften dar. Die Normalarbeit, das heißt die dauerhafte Beschäftigung mit geregelter Normalarbeitszeit und existenzsichernder Integration in soziale Sicherungssysteme (Keller/Seifert 1995, Tälös 1999) bildet nach wie vor die dominante Erwerbsform für männliche Beschäftigte und den Anknüpfungspunkt für eine gewerkschaftliche Vertretungspolitik. Dies obwohl bereits mehr als ein Viertel der Gesamtbeschäftigten in davon abweichenden, sog. atypischen, Beschäftigungsformen (etwa Teilzeit-, geringfügige Arbeit, Leiharbeit, wirtschaftlich abhängige Selbstständigkeit) mit nur unzureichender Existenzsicherung – teilweise trotz kollektivvertraglicher Regulierung – zu finden ist (Pernicka/Stadler 2006).

Durch den BAWAG Skandal gewinnen nun die bereits Ende der 1990er Jahre intensivierte Mitgliederorientierung und Organisationsstrategien besondere Relevanz, wenn es darum geht die veritable Legitimations- und Glaubwürdigkeitskrise zu überwinden. Vor einigen Jahren haben einzelne Teilgewerkschaften des ÖGB (etwa GPA, DJP) damit begonnen sich zumindest symbolisch auch für einfache Mitglieder und Beschäftigte ohne Betriebsratsmandat zu öffnen, um weitere Mitgliederverluste zu verhindern und neue Erwerbsgruppen für einen Beitritt zu gewinnen. Während die Gewerkschaften in der Vergangenheit allerdings durchaus erfolgreich waren, hohe Beitrittsraten, kollektive Identitäten und Durchsetzungsstärke zu generieren, indem sie ihre Repräsentationssysteme auf der Basis funktionaler und weitgehend festgeschriebener Kategorien, wie Klasse, Geschlecht (männlich), Sektor und Beruf konstruierten, sind durch den Trend zur Individualisierung, »Feminisierung« und Atypisierung traditionelle Formen der Mitgliedergewinnung – zumindest in ihrer derzeitigen Form – aber unter Druck geraten. Nachdem traditionelle gewerkschaftliche Organisationsstrategien immer öfter ins Leere gehen (Stichwort betriebsratsfreie Zonen), nehmen einige Teilgewerkschaften des ÖGB zunehmend Anleihe beim angelsächsischen Modell der Mitgliedergewinnung (»organizing-model«), und versuchen durch Kampagnen und Partizipationsangebote an einfache Mitglieder kombiniert mit Dienstleistungsanreizen bisher gewerkschaftsferne Gruppen zu mobilisieren und als Mitglieder zu rekrutieren (Pernicka/Blaschke 2006). So schwärmten etwa im September 2005 MitarbeiterInnen und FunktionärInnen der GPA aus, um die Angestellten der 1.200 Filialen der Drogeriekette Schlecker, die sich verschiedener Arbeitsrechtsverletzungen schuldig gemacht haben soll, gleichzeitig zu kontaktieren, über ihre Rechte zu informieren und der Gewerkschaft Präsenz zu verleihen. Eine ähnlich geartete Kampagne richtete sich im Sommer 2006 an abhängig selbstständige Call-Center Agents.

Die intensivierte Mitgliederorientierung ausgewählter Gewerkschaften soll allerdings über zwei wesentliche Problemfelder nicht hinwegtäuschen: erstens beschränken sich die Partizipationsangebote an einfache Mitglieder auf untere Hierarchieebenen, sind von ihren Stimmenanteilen in Entscheidungsgremien auf eine symbolische

Mitwirkung reduziert, oder beziehen sich lediglich auf die Äußerung von Meinungen, die mittels ÖGB Fragebogen erhoben werden, wobei die Führungsetage und deren Legitimation zumindest durch keine direkte Fragestellung berührt wird. Zweitens handelt es sich bei Kampagnen-, Partizipations- und Dienstleistungsstrategien um kostenintensive Maßnahmen, die sich langfristig nur amortisieren können, wenn sich durch sie normative Bindungswirkungen zwischen (potenziellen) Mitgliedern und der Gewerkschaft entfalten und utilitaristische Kosten-Nutzenkalkulationen eines Beitritts in den Hintergrund treten. Normative Bindungen, Solidarität und die Bereitschaft, für eine Sache kollektiv zu kämpfen können aber erst entstehen, wenn die Menschen das Gefühl und Vertrauen haben, dass sie selbst oder VertreterInnen aus Ihren eigenen Reihen mitbestimmen können, wohin der Weg gehen soll.

Literatur

- Guger, Alois/ Markus Marterbauer (2004) Die langfristige Entwicklung der Einkommensverteilung in Österreich. Wien.
- Keller, Berndt/ Hartmut Seifert (Hg., 1995) *Atypische Beschäftigung. Verboten oder gestalten?* Köln.
- Marginson, Paul/ Thorsten Schulten (1999) The Europeanisation of Collective Bargaining. *Eironline*, <http://eiro.eurofound.europa.eu/1999/07/study/tn9907201s.html>
- Marginson, Paul/ Keith Sisson (2004) *European Integration and Industrial Relations*. Houndsmills.
- Marginson, Paul/ Franz Traxler (2005) After Enlargement: Preconditions and Prospects for Bargaining Coordination. *Transfer* 11 (3): 423-438.
- Pelinka, Anton (2006) Ende der Idylle. *Die Zeit* 30: 9.
- Pernicka, Susanne/ Sabine Blaschke (2006) Selbstständige – (k)eine Klientel für Gewerkschaften? *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 31 (2): 29-53.
- Pernicka, Susanne/ Bettina Stadler (2006) Atypische Beschäftigung – Frauensache? Formen, Verbreitung, Bestimmungsfaktoren flexibler Arbeit. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 31 (3): 3-21.
- Schulten, Thorsten (2002) A European Solidaristic Wage Policy? *European Journal of Industrial Relations* 8 (2): 173-196.
- Tálos, Emmerich (Hg., 1999) *Atypische Beschäftigung. Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen*. Wien.
- Traxler, Franz/ Sabine Blaschke/ Bernhard Kittel (2001) *National Labour Relations in Internationalized Markets*. Oxford.
- Traxler, Franz (2004) The Metamorphoses of Corporatism. *European Journal of Political Research* 43 (4): 571-598.
- Traxler, Franz/ Susanne Pernicka (2007 Forthcoming) The State of the Unions: Austria. *Journal of Labor Research*.

Journal für Entwicklungspolitik

Das Journal für Entwicklungspolitik bietet als wissenschaftliche Zeitschrift ein Forum für die kritische Diskussion von entwicklungspolitisch relevanten Themen im deutschen Sprachraum. Die Beiträge des viermal jährlich erscheinenden Journals widmen sich in der Regel einem Schwerpunktthema, ergänzt durch freie Beiträge und Rezensionen entwicklungspolitischer Neuerscheinungen.

Aktuelle Ausgabe:

Bildung und Entwicklung?

Dem Faktor Bildung wird eine Schlüsselrolle im kollektiven Entwicklungsprozess von Staaten und Gesellschaften zugeschrieben. Im entwicklungspolitischen Kontext sollte sich aber vielmehr die Frage stellen, welche Bildung ursächlich für welche Entwicklung ist. Insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen der fortschreitenden Ökonomisierung von Bildung auf Entwicklungsländer ist diese Frage von besonderem Interesse. Wie emanzipatorisch oder disziplinierend, entwicklungsfördernd oder systemstabilisierend die verschiedenen globalen Bildungsprogramme wie Education for All wirken, und inwiefern sich alternative Bildungsreformen davon unterscheiden, wird im vorliegenden Heft in den Blick genommen.

Kommende Ausgaben:

- Approaches to Governance
- Entwicklungsforschung
- Volksbildung heute?
- EZA und Sicherheitspolitik

Einzelheft: 9,80 Euro zuzüglich Versandkosten

Jahresabonnement: 39,80 Euro inkl. Versandkosten

Das Abonnement kann unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist zu Jahresende gekündigt werden.

Bestellungen an:

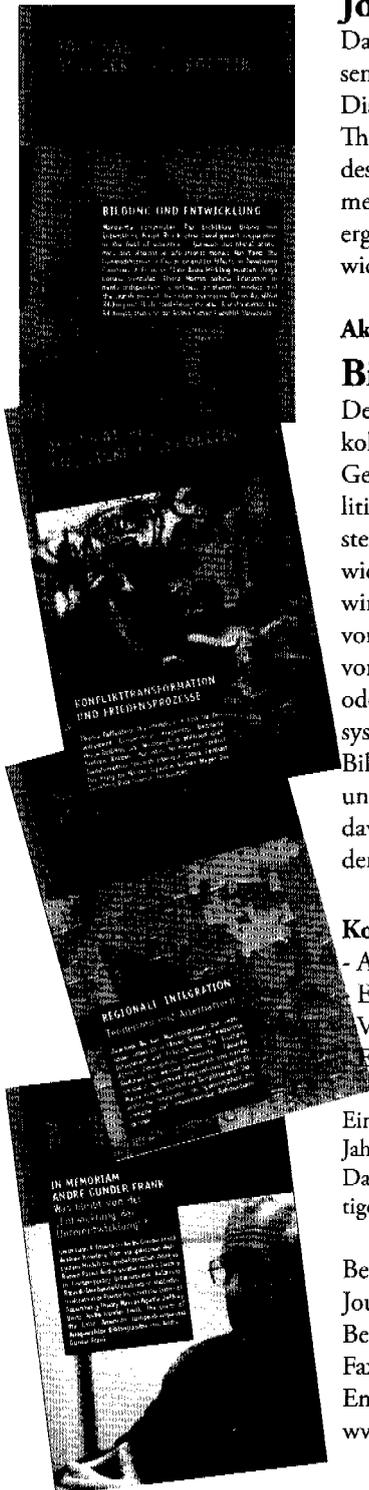
Journal für Entwicklungspolitik

Berggasse 7, 1090 Wien

Fax: +43-1-317 40 15

Email: office@mattersburgerkreis.at

www.mattersburgerkreis.at



»Inequality on the Rise?« – Call for Papers INTERVENTION. Journal of Economics 2008 Special Issue

INTERVENTION. Journal of Economics invites submissions in German or English language for a special issue on theoretical, empirical and policy aspects of income and wealth distribution to be published in 2008.

Papers dealing with the following questions would be particularly welcome:

- What are the adequate framework and the adequate unit to analyse inequality; how can and should inequality be captured and measured?
- Analysis concerning conceptions of distributive justice
- Which economic and societal consequences does an (increasingly) unequal income and wealth distribution have?
- What is the relationship between (female) labour market participation and the distribution of income and wealth?
- Has income mobility changed in the last decades; and how has intergenerational poverty developed?
- How does technological progress impact on income and wealth distribution?
- How are functional income distribution and the personal distribution of income and wealth related?
- What are the implications of European integration for the distribution of income and wealth, and how is it shaped by the transformation process in the »new« member countries?
- Which role do institutions as well as public policies play for the (growing inequality of the) distribution of income and wealth?
- Which policy options to alleviate the increasing inequality of income and wealth distribution do remain at the level of the nation state, and what are the necessities and options for supranational distributional policies?

For papers dealing with empirical aspects a focus on the enlarged European Union is especially encouraged.

Timetable and further information

The special issue is organised by a group of guest editors comprising Prof. Wilfried Altzinger (Vienna University of Economics and Business Administration), Dr. Martin Schürz (Austrian National Bank), and Mag. Alois Guger and Dr. Margit Schratzenstaller (both Austrian Institute of Economic Research, Vienna).

Potential contributors are kindly asked to submit an abstract of no more than 200 words by the end of December, 2006, and will be notified by mid-January, 2007, whether their paper proposal has been accepted. Full papers, which should be limited to 8,000 words, are due by the end of April, 2007, and will be refereed according to the journal's normal rigorous review process. The final deadline for (revised) articles is end of November, 2007.

Important Deadlines:

Abstract submission: **December 31, 2006**

Full paper submission: **April 30, 2007**

Completed (revised) paper submission: **November 30, 2007**

Abstracts and papers should be sent (preferably via e-mail) to:

Dr. Martin Schürz
Austrian National Bank
A-1090 Wien Otto-Wagner-Platz 3
Martin.Schuerz@oebn.at

Contributors should also consider the instructions for INTERVENTION. Journal of Economics authors at:
<http://www.journal-intervention.org/go/guidelines.html>

Also account should be taken concerning the scope of the journal, see:
<http://www.journal-intervention.org/go/scope.html>

Kind regards,
The Guest Editors

Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial

Binnenmarkt für Dienstleistungen – eine Vollendung?

Bruno Rossmann

Vermögen und Vermögensbesteuerung in Österreich –
Bestandsaufnahme und Reform der Bewertung von
Grundvermögen

Otto Farny, Gertraud Lunzer, Martin Saringer, Norman Wagner
Der Steuerwettbewerb in der Europäischen Union im Bereich
der Unternehmensbesteuerung seit der letzten Erweiterung

Martin Heintel

Regional Governance: Modetrend oder brauchbare Theorie?

Hans Seidel

Das Defizit in der US-Leistungsbilanz

Preise: Einzelnummer € 9,-, Jahresabonnement € 29,-
(inkl. Auslandsversand € 41,90), ermäßigtes Studenten-
Jahresabonnement gegen Bekanntgabe einer gültigen
ÖH-Card-Nummer € 17,-, jeweils inkl. MwSt.

Zu bestellen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien,
Marxergasse 25, Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140,
e-mail: verlag@lexisnexus.at. Dort kann auch ein kostenloses
Probeheft angefordert werden.

3/06

 LexisNexis™
ARD Orac

AK
Wien