

# Sozialpartnerschaft in der Lohnfindung – europäische und globale Herausforderungen

1. Politische, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Kritik an der Sozialpartnerschaft
- 
2. Pluralisierung, Dezentralisierung und Transnationalisierung der Sozialpartnerschaft?

*Susanne  
Pernicka*

*Universitäts-  
professorin am  
Institut für Soziologie  
der JKU Linz, Abtei-  
lung für Wirtschafts-  
und Organisations-  
soziologie*

### Vorbemerkung

Ein besonderes Merkmal der österreichischen Sozialpartnerschaft in der Lohnfindung besteht nicht in ihrer historischen Einzigartigkeit, sondern in ihrem vergleichsweise hohen Grad an Stabilität und Flexibilität. Sozialpartnerschaftliche Austragungsformen von Lohnkonflikten zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen wurden von Walter Müller-Jentsch (1991) auch als „Konfliktpartnerschaft“ bezeichnet, weil sie gleichermaßen zur Austragung von Klassenkonflikten und zur sozialpartnerschaftlichen Kompromissfindung innerhalb einer überbetrieblichen, institutionalisierten Konfliktarena beitragen. Die Tradition der jährlich stattfindenden Kollektivvertragsverhandlungen in Österreich, in denen die Wirtschaftskammer und ihre Fachverbände als wichtigste arbeitgeberseitige Vertreter und die Gewerkschaften als Vertretung der ArbeitnehmerInnen aufeinandertreffen, erlaubt es, widersprüchliche Interessen und Konflikte über Lohnerhöhungen, Arbeitszeiten, Weiterbildungsrechte u.v.m. über den Verhandlungsweg und mit einem Interessensausgleich anstatt über marktförmigen, auf individuelle Verhandlungsmacht basierenden Austausch und / oder über Arbeitskämpfe zu regeln. Ein sichtbarer Ausdruck dieser friedvollen Konfliktaustragung in der kollektiven Lohnfindung findet sich in der jährlich durch die Bundesarbeiterkammer und den ÖGB vorgelegten Streikstatistik. In den vergangenen drei Jahren (2015–2017) waren die durchschnittliche Anzahl der Streiktage sowie die Anzahl der Streikminuten je ArbeitnehmerIn, unter Zugrundelegung eines Acht-Stunden-Tages, exakt null (ÖGB 2018). Dies unterscheidet Österreich von allen anderen Ländern der Europäischen Union (EU) einschließlich des Nachbarlandes Deutschland, wo in den letzten Jahren die Verhandlungen von Tarifverträgen z.B. der LokführerInnen, der PilotInnen, der FlugbegleiterInnen oder der Ärzte/Ärztinnen sehr konfliktreich ausgetragen wurden.

*Sozialpartnerschaft als friedvolle Form der Konfliktaustragung*

Ungeachtet der im internationalen Vergleich gut funktionierenden österreichischen Kollektivvertragspolitik ist diese in den vergangenen Jahren von verschiedenen Seiten wieder massiv unter Druck geraten. Sowohl politische, wirtschaftliche als auch zivilgesellschaftliche Akteure sehen die Sozialpartnerschaft in der Lohnfindung kritisch, wenn auch aus verschiedenen Gründen. In diesem Beitrag fasse ich zunächst die Haupteinwände gegen die Sozialpartnerschaft in der Lohnfindung zusammen, identifiziere

die dahinterstehenden Konflikte und stelle im Anschluss daran drei, auf wissenschaftlicher Sekundärliteratur und eigenen empirischen Erhebungen<sup>1</sup> basierende, Gegennarrative zur Diskussion, in denen die europäischen und globalen Herausforderungen der österreichischen Sozialpartnerschaft reflektiert werden.

### 1. Politische, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Kritik an der Sozialpartnerschaft

Der Hauptvorwurf aus der Politik, zumindest einiger Parteien und Akteure (vor allem der FPÖ, jüngst auch der 2012 gegründeten NEOS) gegenüber der Sozialpartnerschaft in der Lohnfindung bezieht sich auf die Pflichtmitgliedschaft in den Kammern<sup>2</sup> und die verpflichtende Geltung von Branchenkollektivverträgen für alle Unternehmen und alle ArbeitnehmerInnen unabhängig davon, ob Letztere Gewerkschaftsmitglied sind oder nicht. Diese Kritik lässt sich auf ein Spannungsfeld zwischen den folgenden beiden Dimensionen zuspitzen: Wie viel Verpflichtung, Interessenvereinheitlichung und Kompromissorientierung in der Lohnfindung sind nötig und wie viel Freiwilligkeit, Vielfalt und Konkurrenz sind möglich?

*drei Hauptvorwürfe an Sozialpartnerschaft*

Ein zentraler Vorwurf vonseiten der Wirtschaft im Bereich der Lohnfindung richtet sich auf die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit und Flexibilität des sozialpartnerschaftlichen Modells. Es wird ein dezentralisiertes Lohnfindungsmodell gefordert, das Unternehmen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, erlaube, flexibler auf die Fluktuationen am europäischen und am Weltmarkt zu reagieren, weil diese dann nicht durch Kollektivverträge an branchenspezifische Mindestentgelte oder Arbeitszeitregelungen gebunden seien. Die Konfliktlinie, die sich hinter dieser Forderung verbirgt, lautet: weniger verbandliche Koordinierung und Kompromissfindung zugunsten von mehr Markt und Wettbewerb in der Lohnbestimmung.

Der Vorwurf vonseiten der Zivilgesellschaft, der etwas diffuser und keinem klar identifizierbaren Akteur zuzurechnen ist, lautet, dass insbesondere die Gewerkschaften in Lohnverhandlungen vor allem die Stammebelegschaften, die sog. Insider auf dem Arbeitsmarkt, vertreten würden, also eine Gruppe, die ohnehin einen gut bezahlten Job und eine dauerhafte Beschäftigungspers-

pektive habe. Die Interessen anderer Gruppen, wie etwa atypisch Beschäftigter, neuer Selbstständiger oder prekärer Arbeitskräfte in den neuen, digitalisierten Dienstleistungsbereichen der Plattformökonomie seien hingegen unzureichend vertreten und in den Kollektivverträgen nur zum Teil oder gar nicht berücksichtigt. Die Gewerkschaften würden daher die Spaltung der Belegschaften und die Dualisierung des Arbeitsmarktes zumindest mittragen, anstatt diese neuen Herausforderungen mit innovativen Lösungen zu beantworten. Im Fokus steht daher die Frage, ob das bestehende Lohnfindungsmodell vor dem Hintergrund des aktuellen sozioökonomischen Wandels zur Inklusion oder zur Exklusion von traditionellen und neuen Erwerbsgruppen beiträgt.

*Vorwürfe an Sozialpartnerschaft spiegeln derzeit hegemoniale Weltsicht wider*

Die drei genannten Vorwürfe und damit verbundene Narrative der Politik, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft gegenüber der Sozialpartnerschaft reflektieren eine hegemoniale Weltsicht. Sie lassen sich mühelos mit jenen Deutungen in Verbindung bringen, die Gewerkschaften und kollektive Lösungen gesellschaftlicher Problemlagen als altmodisch, überholt und rückwärtsgewandt verstehen, während individualistische, markt- und wettbewerbsorientierte Lösungen als modern, fortschrittlich und innovativ interpretiert werden. Diese Deutungen und Bewertungen bilden aber nicht unbedingt einen strukturellen Wandel ab oder spiegeln die Werthaltungen und Interessen der Mehrheit der Bevölkerungen wider. Die Frage, ob etwas als innovativ oder als altmodisch dargestellt wird, ist immer auch ein Ausdruck von Deutungshoheiten, das heißt der symbolischen Macht, diese Bewertungen vorzunehmen, sowie von der medialen Aufmerksamkeit und Präsenz, die den Deutungsmächtigen zuteil wird. Sehr oft verdecken diese Bewertungen die dahinter liegenden Machtverhältnisse und die Frage, wer von einem etwaigen Umbau des Kollektivvertragssystems in Österreich profitieren würde und wer von einer solchen Reform negativ betroffen wäre.

*Soziologie hat Aufgabe, ökonomische und symbolische Machtverhältnisse aufzudecken*

Eine zentrale Aufgabe der Soziologie besteht darin, diese ökonomischen und symbolischen Machtverhältnisse und ihre Verteilungsimplicationen aufzudecken und zur Diskussion zu stellen. Im zweiten Teil dieses Beitrags werde ich daher darlegen, wie sich eine Veränderung des österreichischen Kollektivvertragsmodells entsprechend den Forderungen aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft auf die Machtverteilung zwischen ArbeitgeberInnen

und ArbeitnehmerInnen vor dem Hintergrund der europäischen und globalen Herausforderungen auswirken würde.

## **2. Pluralisierung, Dezentralisierung und Transnationalisierung der Sozialpartnerschaft?**

Der politische Vorwurf gegenüber dem österreichischen Modell der Sozialpartnerschaft in der Lohnfindung kann als Ausdruck des Konflikts zwischen zwei grundverschiedenen Formen der Interessenpolitik interpretiert werden, und zwar zwischen dem korporatistischen und dem liberal-pluralistischen Modell. Korporatistische Modelle in der Lohnfindung, wie die österreichische Sozialpartnerschaft, sind durch einen hohen Grad an Zentralisation und Kooperation zwischen den Tarifparteien sowie durch deren gesetzlich eingeräumte „Tarifautonomie“ und die rechtsverbindliche Wirkung der Kollektivverträge charakterisiert. Diese strukturellen Bedingungen, einschließlich der Pflichtmitgliedschaft in der Wirtschaftskammer, erhöhen die Koordinierungsfähigkeit der Tarifvertragsparteien und ermöglichen ihnen, allgemeinverbindliche Kollektivverträge in der Fläche und in Bezug auf eine Branche abzuschließen. Es gibt also etwa einen Kollektivvertrag für den Handel, die sozialen Dienste oder einen Kollektivvertrag für die Beschäftigten der metallverarbeitenden Industrie, der für alle Unternehmen und Beschäftigten in diesen Branchen gilt, unabhängig davon, ob sie Gewerkschaftsmitglied sind oder nicht.

*korporatistische  
versus liberal-  
pluralistische  
Modelle in der  
Lohnfindung*

Demgegenüber weisen sogenannte pluralistische Modelle der Lohnfindung einen hohen Grad an Freiwilligkeit in der Entscheidung über Mitgliedschaften und die Geltung von Tarifverträgen auf; es gibt eine Vielfalt an Interessenorganisationen und Lobbygruppen, die untereinander in einem starken Konkurrenzverhältnis stehen. Die USA oder Großbritannien sind klassische Beispiele für diese Form der pluralistischen Interessenorganisation. Seit Mitte der 1990er Jahre, als Deutschland mit den Folgeproblemen der Wiedervereinigung zu kämpfen hatte und als „kranker Mann“ Europas bezeichnet wurde, entwickelte sich auch das ehemalige korporatistische Vorzeigemodell Deutschland immer stärker in Richtung des pluralistischen Lohnfindungsmodells. Beispiele für eine Pluralisierung der Arbeitnehmerverbände sind die (Berufs-)Vereinigung Cockpit der oben erwähnten PilotInnen, die sich von der Tarifgemeinschaft mit der deutschen

*Entwicklungen in  
Deutschland*

Angestelltenengewerkschaft im Jahr 2000 verabschiedet hat, oder der Marburger Bund für ÄrztInnen, der sich 2005 von der deutschen Gewerkschaft ver.di löste und seitdem eigenständig Tarifpolitik betreibt. Ein zentrales Beispiel für eine Pluralisierung der Arbeitgeberverbände in Deutschland ist die Gründung von sogenannten OT-Verbänden, also Arbeitgeberverbänden ohne Tarifbindung. Das bedeutet, dass Arbeitgeber für eine Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband optieren können, ohne damit den entsprechenden Branchentarifvertrag in ihrem Unternehmen anwenden zu müssen. Besonders verbreitet sind die OT-Verbände in der Metall- und Elektroindustrie; der deutsche Dachverband der Arbeitgeberverbände in diesem Sektor, Gesamtmetall, hat sich mittlerweile in allen deutschen Bundesländern für die Mitgliedschaft von OT-Verbänden geöffnet.

*Rückgang der  
Tarifbindung  
führte zu Ver-  
schlechterung  
bei Löhnen und  
Arbeitszeiten*

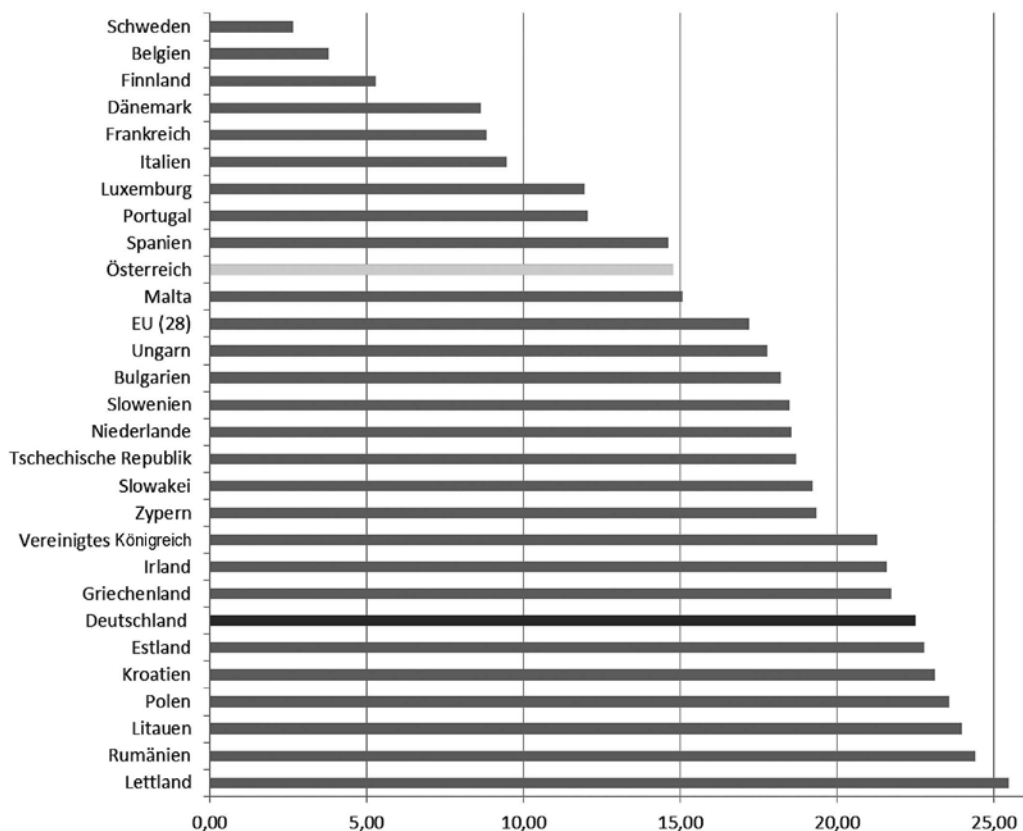
Welche Folgen hatte diese Pluralisierung einer ehemals korporatistischen Verbändelandschaft, die zunehmende Freiwilligkeit in der Anwendung von Tarifverträgen und die Individualisierung und Partikularisierung von Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenverbänden, wie wir sie in Deutschland beobachten können? Die Tarifbindung ist in jenen Bereichen stark gesunken, in denen es überhaupt keine Branchentarifverträge gibt; und immer weniger Menschen sind von einem Tarifvertrag und den damit verbundenen Mindestentgelten, Lohnerhöhungen, Arbeitszeitregelungen etc. erfasst. In Westdeutschland ist die Tarifbindung von 80% Ende der 1990er Jahre auf 57% im Jahr 2017 zurückgegangen; in den neuen Bundesländern ist eine entsprechende Abnahme der tariflichen Deckungsrate von 63% auf 44% zu verzeichnen (WSI 2018). Diese Entwicklung hat im Jahr 2015 zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns geführt, der allerdings nur das unterste Ende der Einkommensgruppen berührt und keine branchenspezifischen Eingruppierungen, Abgeltungen von Fachqualifikationen, Berufslaufbahnen oder Arbeitszeitregelungen umfasst wie ein Tarifvertrag, und damit die Mehrheit der Beschäftigten gar nicht erreicht.

*gesetzlicher  
Mindestlohn  
kein Ersatz für  
Tarifbindung*

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat auch kaum dazu beigetragen, die negative Entwicklung des Niedriglohnssektors in Deutschland zu bremsen. Während in Österreich der Anteil der NiedriglohnempfängerInnen<sup>3</sup> bei rund 15% aller unselbstständig Erwerbstätigen (ohne Auszubildende) liegt,

umfasst er in Deutschland rund 23%, also fast ein Viertel der unselbstständigen Erwerbstätigen (siehe Tab. 1).

*Abbildung 1. NiedriglohnbezieherInnen als Prozentsatz der gesamten unselbstständig Erwerbstätigen (ohne Auszubildende)*



Quelle: Eurostat (earn\_\_ses\_pub1s), aufgerufen am 5.9.2018, eigene Darstellung

Der Blick auf die Folgen einer Pluralisierung und Stärkung der Freiwilligkeit der Verbände und der Tarifpolitik für die Beschäftigten zeigt auf, dass in einem der reichsten und wirtschaftlich derzeit erfolgreichsten Länder der Welt eine große und wachsende Gruppe von ArbeitnehmerInnen nicht nur nicht von dem Aufschwung profitiert hat, sondern massive Einkommensverluste hinnehmen musste. Bemerkenswerter Weise sind es aber nicht diese am stärksten deprivierten ArbeitnehmerInnengruppen,

*nur Funktions-  
elite der Gesell-  
schaft profitiert  
von plurasti-  
schen Lohnfin-  
dungsmodellen*

*Pflichtmitglied-  
schaft in der WK  
garantiert hohe  
Deckungsrate in  
Österreich*

*Wettbewerbs-  
fähigkeit des  
korporatistischen  
Lohnfindungs-  
modells auf dem  
Prüfstand*

die für die zunehmenden Streikaktivitäten verantwortlich zeichnen. Die Streikenden umfassen vielmehr jene Gruppen, die zur Funktionselite der Gesellschaft gehören, wie die bereits erwähnten ÄrztInnen, LokführerInnen oder PilotInnen, die ihre starke Verhandlungsmacht zur Durchsetzung ihrer eigenen, partikularistischen Interessen einsetzen. Demgegenüber genießen die österreichischen Gewerkschaften ungeachtet ihrer negativen Mitgliederentwicklung (der gewerkschaftliche Organisationsgrad liegt unter 30%) und der zunehmenden Heterogenität ihrer Vertretungsdomänen eine hohe Verpflichtungs- und Integrationsfähigkeit. Diese ist vor allem auf die Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeberunternehmen in der Wirtschaftskammer zurückzuführen, die für eine im internationalen Vergleich außergewöhnlich hohe kollektivvertragliche Deckungsrate sorgt. Derzeit sind rund 98 Prozent der unselbstständigen Beschäftigten in Österreich von einem Kollektivvertrag erfasst (Visser 2018).

Dies bringt mich zu dem Hauptvorwurf vonseiten der Wirtschaft, wonach das sozialpartnerschaftliche Modell der Lohnfindung die Wettbewerbsfähigkeit jener Unternehmen schmälern würde, die in europäischen und globalen Märkten einem hohen Konkurrenzdruck ausgesetzt sind. Regionale, unternehmensbezogene oder individuelle Lohnverhandlungen würden sich besser eignen, so die Argumentation, die Lohnfindung den Erfordernissen der globalisierten Wirtschaft anzupassen, als die Verhandlung von branchenspezifischen Kollektivverträgen. Die Frage der Wettbewerbsfähigkeit des korporatistischen Lohnfindungsmodells in Österreich wurde insbesondere seit den frühen 2000er Jahren mit der Einführung der gemeinsamen Währung in Europa sowie vor und während der jüngsten globalen Finanz- und Eurokrisen virulent.

Die 2008 mit der Lehmann-Pleite in den USA beginnende Finanzkrise, die rasch europäische Märkte erfasste und schließlich in die Staatsschulden- und Wirtschaftskrisen südeuropäischer Länder, wie etwa Griechenlands, Spaniens, Portugals sowie des Inselstaates Irland führte, hat eine zentrale Problematik der Europäischen Währungsunion vor Augen geführt: Den Euroländern wurde ein wichtiger Mechanismus zur Verbesserung der eigenen nationalen Wettbewerbsfähigkeit genommen. Seit Anfang der 2000er Jahre haben sich innerhalb weniger Jahre daher vergleichsweise kleine



Unterschiede in den Lohnstückkosten und den Leistungsbilanzen zwischen dem Nordwesten Europas und den südeuropäischen Ländern zu gravierenden makroökonomischen Ungleichgewichten im Euroraum entwickelt.

Mit der Einführung der gemeinsamen Währung in mittlerweile 19 EU-Ländern hat ein einzelnes Land nämlich keine Möglichkeit mehr, Leistungsbilanzdefizite oder expansive Lohnentwicklungen mit der Abwertung der eigenen nationalen Währung zu kompensieren. Bisher konnte im Falle eines Preisauftriebs bei Gütern und Dienstleistungen, die für den Export bestimmt waren, durch eine Währungsabwertung der relative Verkaufspreis für ausländische Handelspartner reduziert und die Nachfrage gestärkt werden. Die Geld-, Zins- und Währungspolitik liegt für die Euroländer nun aber in den Händen der europäischen Zentralbank. Und da ein erheblicher Teil der Inflationsanstiege aus der Entwicklung der Löhne und Gehälter entsteht, ist der Druck auf diese sowie die gesamten kollektiven Lohnfindungssysteme seit den frühen 2000er Jahren stark angestiegen. Aufgrund der Unterschiede in den nationalen Lohnfindungssystemen hatte dieser Druck aber nicht nur in ökonomischer Hinsicht uneinheitliche Folgen für die Länder der Eurozone.

*durch Währungsunion Verlust der Möglichkeit, Leistungsbilanzdefizite oder expansive Lohnentwicklungen mit Abwertung der nationalen Währung zu kompensieren*

Die lohnpolitischen Akteure in Österreich konnten bereits in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre und aufgrund der verfolgten Hartwährungspolitik (Wechselkursbindung an die D-Mark) eine Praxis der stabilitätsorientierten Lohnpolitik etablieren, die sich auch innerhalb der jüngsten Krisen bewährt hat. In den Kollektivvertragsverhandlungen, die regelmäßig mit der großen Herbstlohnrunde starten, wird zuerst in jenen Branchen verhandelt, die eine starke Integration in transnationale Wertschöpfungsketten und eine große Exportorientierung aufweisen (vor allem die Metallindustrie). Da auch die Gewerkschaften ein großes Interesse an der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen dieser Branchen haben, um Arbeitsplätze zu sichern, entwickelte sich eine Tendenz zur Lohnzurückhaltung, die sich im österreichischen System der (zwischen und innerhalb der Wirtschaftsbranchen) koordinierten Kollektivverhandlungen moderierend auf die weniger exponierten Branchen einschließlich des öffentlichen Sektors auswirkt (Traxler 2001). In Summe ergibt sich eine auf die Gesamtwirtschaft bezogene moderate Lohnentwicklung und, mangels nationaler Wäh-

*stabilitätsorientierte Lohnpolitik in Österreich hat sich in Krisen bewährt*

*Lohnauftrieb in  
Südeuropa vor  
Krise als Wettbe-  
werbsnachteil*

rungsspielräume in der Eurozone, daher ein Wettbewerbsvorteil für österreichische Unternehmen gegenüber südeuropäischen Ländern, deren Lohnsysteme (vor der Krise) stärkere Lohnauftriebe produzierten, die sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit und in weiterer Folge auf die Leistungs- und Zahlungsbilanzen ausgewirkt haben (Alison et al. 2014).

*gravierende  
Eingriffe in Lohn-  
findungssysteme  
südeuropäischer  
Länder*

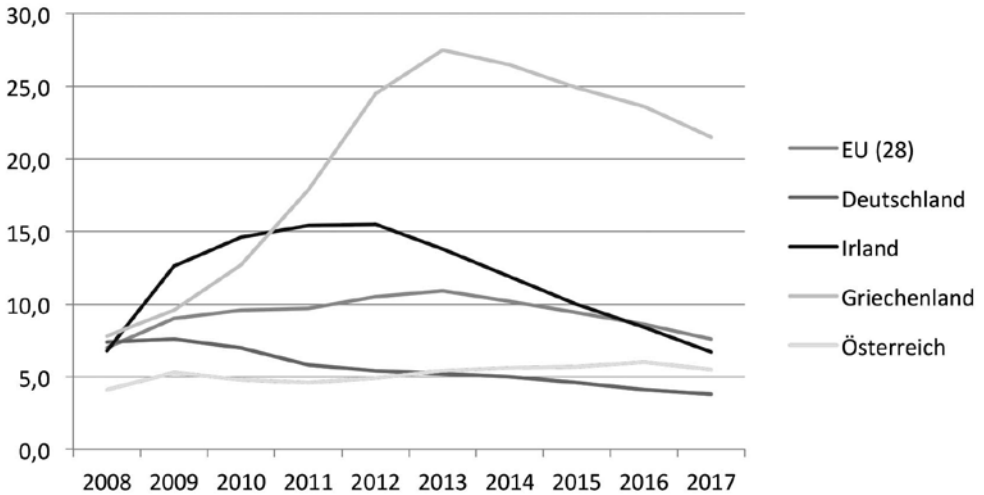
Die durch diese Entwicklungen entstandenen makroökonomischen Ungleichgewichte in der Eurozone können – systemisch betrachtet – sowohl durch die Lohnzurückhaltung der nordwestlichen Euroländer (vor allem Deutschlands, aber auch Österreichs) als auch durch die Lohnauftriebe in den südeuropäischen Ländern erklärt werden (Müller et al. 2017). Die europäische Krisenpolitik durch die sog. European Economic Governance sowie die TROIKA, bestehend aus der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und dem Internationalen Währungsfonds, hat sich aber vor allem auf die Dezentralisierung der kollektiven Lohnfindungssysteme der südeuropäischen Länder eingeschwo- ren. Insbesondere die Kreditvergabe durch die TROIKA, deren Bedingungen in den sogenannten „Memoranda of Understanding“ mit den Empfängerländern vereinbart wurden, war mit gravierenden Eingriffen in die Lohnfindungssysteme verbunden. Im Falle Irlands beispielsweise beinhaltete das Memorandum sehr eindeutige Verpflichtungen in dieser Hinsicht, nämlich einen „review of sector specific minimum wage agreements, with a view to their elimination“ (IMF 2010, 27; Erne 2015).

*österreichisches  
Modell trug zur  
Sicherung der  
betrieblichen  
Wissensbasis  
bei*

Gegenüber dem österreichischen und dem deutschen Modell der Lohnverhandlungen wurde – zumindest während der Krise – wenig Kritik für die Lohnzurückhaltungspolitik vorgebracht. Das österreichische Modell hat aber auch noch aus einem anderen Grund große Wertschätzung im europäischen Diskurs erfahren; es ist gelungen, die Finanz- und Eurokrise mit vergleichsweise moderaten Verlusten der betrieblichen Wissensbasis der FacharbeiterInnen in der Industrie zu überwinden. Während der Krise, die zwischen 2009 und 2011 in Österreich besonders spürbar geworden ist und halbleere Auftragsbücher produziert hat, kam es zu einer Intensivierung und Wiederbelebung korporatistischer Verhandlungen auf der betrieblichen, der branchenbezogenen und der makropolitischen Ebene. Durch eine Kombination von Kurzarbeit, einem einfacheren Zugang zur Bildungskarenz und

konjunkturbelebenden Maßnahmen konnte ein Großteil der qualifizierten FacharbeiterInnen im Betrieb gehalten werden, mit dem Ergebnis, dass auch die Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich relativ gering ausfiel (siehe Abb. 2).

Abbildung 2. Arbeitslosigkeit in ausgewählten Mitgliedern der Eurozone



Quelle: Eurostat (une\_rt\_a), aufgerufen am 5.9.2018, eigene Darstellung

Zusammengefasst lässt sich konstatieren, dass das österreichische Modell der kollektiven Lohnfindung einen großen Beitrag zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit und Stabilität der österreichischen Wirtschaft leistet; allerdings auch auf Kosten der Beschäftigten, deren Lohnzuwächse weiter hinter die wachsende gesamtwirtschaftliche Produktivität zurückgefallen sind. Diese Entwicklung ist neben der Segmentierung des Arbeitsmarktes, auf die ich mich im nächsten Abschnitt konzentriere, vor allem auf die moderate Lohnentwicklung zurückzuführen. Selbst die OECD, die seit den 1990er Jahren wiederholt die Dezentralisierung der europäischen Lohnsysteme forderte (OECD 1996; 2004), problematisiert in ihrem jüngsten Beschäftigungsausblick das „wageless growth“ (Wachstum ohne entsprechende Lohnerhöhungen) in Europa (OECD 2018). Mitglieder- und verhandlungsstarke Gewerkschaften sind eher in der Lage, einen produktivitätsorientierten Lohnauftrieb durchzusetzen. Seit den frühen 1990er Jahren haben Gewerkschaften darüber

*kollektive Lohnfindung leistet wesentlichen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft*

hinaus begonnen, sich transnational zu koordinieren, um dem gestiegenen Wettbewerbsdruck auf die Löhne innerhalb der Eurozone entgegenzuwirken (Pernicka und Glassner 2014). Die strategische Zurückhaltung der Arbeitgeber in der grenzüberschreitenden Koordinierung nationaler Tarifverhandlungen und die durch die europäische und internationale Krisenpolitik vielfach zerstörten Voraussetzungen für effektive lohnpolitische Abstimmungsprozesse, vor allem in den südlichen Euroländern, verlagern den Problemlösungsdruck allerdings (wieder) auf die nationalen Akteure der Kollektivvertragspolitik.

*Dualisierung des  
Arbeitsmarktes  
kann kaum  
Gewerkschaften  
alleine ange-  
lastet werden*

Ich komme nun zum dritten Vorwurf gegenüber dem Modell der sozialpartnerschaftlichen Lohnfindung, der sich vor allem auf das Argument der zunehmenden Spaltung des Arbeitsmarktes stützt. Besonders verwundbare ArbeitnehmerInnengruppen, wie befristet Beschäftigte, freie DienstnehmerInnen und neue Selbstständige, insbesondere in den wachsenden digitalen Arbeitsmärkten der Plattformökonomie (z.B. Logistik und Lieferdienste, Personentransport, neue Medien) würden von den Kollektivverträgen immer weniger oder gar nicht erfasst werden. Tatsächlich ist eine steigende Anzahl von arbeitenden Menschen, insbesondere ausländische Arbeitskräfte aus den östlichen EU-Mitgliedsländern, häufig instabil beschäftigt und niedrig entlohnt (Eppel et al. 2017). Diese „Dualisierung des Arbeitsmarktes“ zwischen den mittleren und oberen Einkommensgruppen einerseits und den als „working poor“ bezeichneten Menschen andererseits, ist auf vielfältige Faktoren zurückzuführen und kann kaum dem österreichischen Kollektivverhandlungssystem oder den Gewerkschaften alleine angelastet werden. Diese Entwicklungen lassen sich vielmehr auf eine Kombination aus dem rasanten technologischen Wandel, der Transnationalisierung von Arbeitsmärkten, wirtschaftlichen Europäisierung und Globalisierung sowie der Dominanz und großen Marktmacht von digitalen Plattformunternehmen zurückführen.

Das eklatante Machtgefälle zwischen den US-amerikanischen Plattformunternehmen und etablierten Unternehmen und Arbeitskräften beispielsweise ist Ergebnis von Globalisierungs- und Digitalisierungsprozessen, die alle Länder, nicht nur das österreichische Modell der Sozialpartnerschaft, vor massive Herausforderungen stellen. Ein Beispiel bezieht sich auf das mit 70 Milliarden

US-Dollar Marktwert geschätzte Unternehmen Uber im Bereich des Personentransportgewerbes, das auch in Wien massive Proteste der etablierten Taxiunternehmen und -fahrer nach sich gezogen hat. Während eines Forschungsaufenthaltes in Kalifornien im vergangenen Jahr konnte ich mit BehördenvertreterInnen (LA Department of Transportation), Unternehmensverbänden (Chamber of Commerce, Taxi and Limousine Association) und GewerkschaftsrepräsentantInnen (National Taxi Workers Alliance) sprechen. Obwohl sie bereits über langjährige Erfahrung mit Plattformunternehmen verfügen, weil diese in Kalifornien entwickelt wurden und dort daher sehr früh zum Einsatz kamen, sind diese Akteure immer noch relativ ratlos, wie sie mit den entstandenen Problemen umgehen sollen. Uber-FahrerInnen können von ihrem Einkommen kaum leben, etablierte Unternehmen werden vom Markt gedrängt und nicht durch nachhaltige Geschäftsmodelle ersetzt; die Mobilitätsangebote für die – an öffentlichen Verkehrsangeboten unterversorgten – Kalifornier haben sich durch Uber (und weitere Plattformunternehmen wie Lyft) zwar verbessert, aber mit der Folge massiver Verkehrsprobleme und einer wachsenden Umweltbelastung. Der Zustand des liberal-pluralistischen Modells der Interessenvertretung in den USA hat dazu beigetragen, das Machtgefälle zugunsten der Plattformunternehmen noch zu verstärken, anstatt zu einem Interessenausgleich zwischen den Unternehmen sowie zwischen diesen und den Arbeitskräften beizutragen. Die starke Fragmentierung und Vielfalt an Interessensverbänden und Lobbygruppen begünstigt finanzstarke Unternehmen in der Durchsetzung ihrer partikularistischen Interessen.

*Herausforderungen durch Digitalisierung und Globalisierung am Beispiel von Uber*

*liberal-pluralistisches Modell begünstigt finanzstarke Unternehmen in der Durchsetzung ihrer partikularistischen Interessen*

Wie haben die Akteure der österreichischen Kollektivvertragspolitik bisher auf diese Entwicklungen reagiert? Es gibt Experimente mit der Gründung einer betrieblichen Interessensvertretung in einem der größten digitalen Plattformunternehmen im Bereich der Essenzustellung. Die Betriebsratsgründung bei Foodora war weltweit einmalig und hat großes internationales Interesse nach sich gezogen. Außerdem steht die Integration von plattformvermittelten Lieferdiensten mit PKWs in den existierenden Kollektivvertrag des Kleintransportgewerbes unmittelbar bevor. Das sind kleine, noch völlig unzureichende Schritte, die das Machtgefälle zwischen den kapitalstarken Plattformunternehmen, konventionellen Unternehmen und den Beschäftigten nicht aufheben können, aber es sind wichtige Schritte, die auf die Flexibilität, Offenheit und

*Betriebsratsgründung bei Foodora als Beispiel für ...*

*... Flexibilität,  
Offenheit und  
Innovations-  
fähigkeit des  
österreichischen  
Modells*

Innovationsfähigkeit des österreichischen sozialpartnerschaftlichen Modells in der überbetrieblichen und betrieblichen Kollektivvertragspolitik und ihrer Umsetzung hinweisen. Die abnehmende Effektivität und Inklusionsfähigkeit kollektivvertraglicher Lösungen und das zunehmende Machtgefälle zwischen global operierenden Unternehmen und national orientierten Arbeitgebern und Arbeitskräften lässt sich aber nur durch die Politik beantworten. Solange Sozial-, Arbeits- und Lohnpolitik auf der nationalen Ebene verhandelt werden (sollten), weil die EU dafür keine formalen Kompetenzen besitzt, verbleiben die hauptsächlichen Potenziale der Gegenmachtbildung ebenfalls auf nationaler Ebene.

*Schwächung  
der gewerk-  
schaftlichen und  
betriebsratlichen  
Handlungsmög-  
lichkeiten durch  
neue Regie-  
rungskolalition*

Emmerich Tálos hat in dieser WISO-Ausgabe auf die Schwächung der Sozialpartnerschaft auf politischer Ebene durch die neue Regierungskoalition hingewiesen. Die Verabschiedung des neuen Arbeitszeitgesetzes sieht nicht nur die Ausweitung der täglichen und wöchentlichen Höchstarbeitszeiten vor. Sie bedeutet auch eine Schwächung der kollektivvertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten in diesem Bereich und der Betriebsräte (falls vorhanden), die im Sinne beider Seiten, der Arbeitgeber und der ArbeitnehmerInnen, auch bisher schon einen Interessenausgleich in Fragen der Arbeitszeitflexibilität und der Ausweitung der täglich zulässigen Arbeitszeit bis zu 12 Stunden herzustellen vermochten.

*Fokus auf  
Gewinnung und  
Mobilisierung  
(neuer) Mitglie-  
der notwendig*

Die Gewerkschaften werden, angesichts ihrer Schwächung in der politischen Arena, eine Kompensation für die Ausweitung der Arbeitszeiten in kollektivvertraglichen Auseinandersetzungen suchen (müssen). Diese Entwicklung könnte die am Beginn dieses Aufsatzes skizzierte Praxis der friedvollen Konfliktregulierung auf eine harte Probe stellen. Für die Gewerkschaften bedeuten die neuen Kräfteverhältnisse innerhalb Österreichs, auf europäischer und globaler Ebene vor allem, dass sie sich viel stärker als bisher auf die Gewinnung und Mobilisierung (neuer) Mitglieder konzentrieren müssen. Aber auch die Wirtschaftskammer ist mit einer zunehmend fragmentierten Mitgliedschaft (mehr als 50% der Mitglieder sind Ein-Personen-Unternehmen) konfrontiert, deren Interessen von einer weitgehend marktliberalen Orientierung der Großindustrie, über die Forderung nach einer angemessenen Schutzfunktion für hochwertige Facharbeit der mittel- und kleinbetrieblichen Gewerbe- und Handwerksbetriebe, bis zur Vertretung der häufig unterbezahlten Ein-Personen-Unternehmen reichen.

### Anmerkungen

1. In diesem Beitrag stütze ich mich einerseits auf empirische Befunde eines gemeinsam mit meinen KollegInnen Vera Glassner, Nele Dittmar und Klaus Neundlinger durchgeführten Forschungsprojektes „Arbeitsbeziehungen in Europa“, ein Teilprojekt der durch die Deutsche Forschungsgesellschaft (DFG) und den Österreichischen Forschungsförderungsfonds (FWF) geförderten Forschergruppe „Horizontale Europäisierung zwischen nationalstaatlicher und globaler Vergesellschaftung“ (2012-2018). Andererseits beziehe ich mich auf empirische Erhebungen, die ich während eines Forschungsaufenthaltes an der University of California Los Angeles (UCLA) im Wintersemester 2017–2018 zum Thema „Interessenpolitische Antworten auf plattformvermittelte Fahrdienstleistungen durch Taxis, Uber & Co.“ durchführte.
2. Die Kritik richtet sich vor allem gegen die Arbeiterkammer und die Wirtschaftskammer; während etwa die Pflichtmitgliedschaft in der Ärztekammer, der Anwaltskammer oder der Notariatskammer als unproblematisch gesehen wird.
3. NiedriglohneempfängerInnen sind Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen unter der Armutgefährdungsschwelle, die auf 60 % des nationalen verfügbaren Median-Äquivalenzeinkommens (nach Sozialleistungen) festgelegt ist.

### Literatur

- Eppel, Rainer, Thomas Leoni und Helmut Mahringer (2017), Österreich 2025 – Segmentierung des Arbeitsmarktes und schwache Lohnentwicklung in Österreich. WIFO Wien.
- Erne, Roland (2015), Auf dem Weg zu einer erzwungenen Integration nationaler Arbeitsbeziehungen?, in: Susanne Pernicka (Hrsg.) Horizontale Europäisierung im Feld der Arbeitsbeziehungen. Wiesbaden: Springer, 183-200.
- IMF (International Monetary Fund) (2010), Ireland: Request for an Extended Arrangement, IMF Country Report No. 10/366. Washington D.C.
- Johnston, Alison, Bob Hancké und Suman Pant (2014), Comparative Institutional Advantage in the European Sovereign Debt Crisis. Comparative Political Studies, 47(14), 1771-1800.
- Müller, Torsten, Magdalena Bernaciak, Zane Rasnaca und Kurt Vandeaale (2017): Wages and collective bargaining: high time for a new approach to wage policy. In: European Trade Union Institute and European Trade Union Confederation (Eds.), Benchmarking Working Europe 2017, 37–48. Brussels: ETUI.
- Müller-Jentsch, Wolfgang (1991), Konfliktpartnerschaft. 1. Auflage. Hampf Verlag, Mering.
- OECD (Organisation for Economic Development and Cooperation) (2018), OECD Employment Outlook 2018. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2004), OECD Employment Outlook 2004. OECD Publishing. Paris.
- OECD (1996) The OECD Jobs Strategy. Pushing Ahead with the Strategy. OECD Publishing. Paris.
- Pernicka, Susanne und Vera Glassner (2014), Transnational strategies of trade unions towards European wage policy. A neo-institutional framework. European Journal of Industrial Relations, 20(4): 317–334.
- Traxler, Franz (2001), Die Metamorphosen des Korporatismus: Vom Klassischen zum Schlanken Muster. Politische Vierteljahresschrift 42(4): 590–62
- Visser, Jelle (2018), ICTWSS database. [www.re3data.org/repository/r3d100012206](http://www.re3data.org/repository/r3d100012206). (aufgerufen am 5.9.2018)
- WSI (2018), WSI-Tarifarchiv. Tarifbindung. [www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv\\_2257.htm](http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_2257.htm). (aufgerufen am 5.9.2018)