

Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft in Österreich. Aktuelle Befunde.

Autor*innen*: Susanne Pernicka, Georg Adam, Elias Felten, Vera Glassner,
Torben Krings, Eduard Müller, Thomas Paster, Ursula Rami, Bettina Stadler

***Kontakte**

Susanne Pernicka, susanne.pernicka@jku.at, (Institut für Soziologie, JKU Linz)

Georg Adam, adam@forba.at (Forschungs- u. Beratungsstelle Arbeitswelt, FORBA Wien)

Elias Felten, elias.felten@jku.at (Institut für Arbeitsrecht und Sozialrecht, JKU Linz)

Vera Glassner, vera.glassner@akwien.at (Soziologin, Wien)

Torben Krings, torben.krings@jku.at (Institut für Soziologie, JKU Linz)

Eduard Müller, eduard.mueller@jku.at (Institut für Soziologie, JKU Linz)

Thomas Paster, paster@ruc.dk (Roskilde University)

Ursula Rami, ursula.rami@jku.at (Institut für Soziologie, JKU Linz)

Bettina Stadler, stadler@forba.at (Forschungs- u. Beratungsstelle Arbeitswelt, FORBA Wien)

Abteilung für Wirtschafts- und Organisationssoziologie

Institut für Soziologie

Johannes Kepler Universität Linz

Altenberger Straße 69

4040 Linz, Österreich

www.jku.at/soz

DVR 0093696

Inhalt

Vorwort	3
Einleitung	6
Aktuelle Befunde.....	22
1. Sozialpartnerschaft und Arbeitgeber*innenverbände in Österreich (Thomas Paster)	23
2. Wandel des Machtverhältnisses zwischen Gewerkschaften und ihrem einflusspolitischen Gegenüber (Unternehmen, Arbeitgeberverbände, Politik) (Georg Adam)	35
3. Kollektivvertragspolitik im österreichischen Metallsektor (Vera Glassner).....	45
4. Transnationale betriebliche Mitbestimmung (Bettina Stadler)	55
5. Rollenverständnis und Aufgabenprofil von Betriebsrät*innen: Schutzfunktion und/oder Gestaltungsfunktion (Co-Management) (Ursula Rami)	63
6. Zur Bedeutung der Sozialpartner bei der Gestaltung des Arbeitszeitrechts im Lichte der AZG-Novelle 2018 (Elias Felten)	72
7. Digitalisierung in der Arbeitsmarktverwaltung – Der „AMS-Algorithmus“ als Bewährungsprobe für die Arbeitnehmer*innenvertretung (Eduard Müller).....	79
8. Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik (Torben Krings)	86
9. Sozialpartnerschaftliche Antworten auf digitale Plattformunternehmen im Personentransportsektor (Susanne Pernicka)	95
Fazit und Ausblick	102

Vorwort

Die letzte österreichische Bundesregierung (ÖVP-FPÖ) von 2017-2019 hat, ebenso wie die Regierungen von 2000-2006 (ÖVP-FPÖ/BZÖ), mit ihren Reformvorhaben großen Druck auf die Sozialpartnerschaft ausgeübt. In der aktuellen sozialwissenschaftlichen Literatur, die insbesondere von der Politikwissenschaft geprägt ist (vgl. Tálos 2019; Tálos und Hinterseer 2019), wird vor diesem Hintergrund ein eher pessimistisches Bild der Gegenwart und Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft gezeichnet. Als tripartistisches Muster der Interessenvermittlung und Interessenpolitik steht und fällt die Sozialpartnerschaft mit der (bzw. dem Entzug von) Unterstützung durch die jeweilige Bundesregierung (ebd., S. 10). Neben der Ausgrenzung, vor allem der arbeitnehmer*innenseitigen Sozialpartnerorganisationen, aus der politischen Sphäre ist die Sozialpartnerschaft durch die genannten Regierungen vor allem im Bereich der öffentlichen Selbstverwaltung herausgefordert worden. Die Reform der selbstverwalteten österreichischen Sozialversicherungen, und dabei insbesondere der Gesundheitsversicherung, und die beabsichtigte, aber vor dem Ende der Regierungskoalition von ÖVP und FPÖ nicht mehr realisierte, Reform des Arbeitsmarktservice zielen auf eine Schwächung der Sozialpartnerschaft in diesen zentralen Handlungsfeldern ab.

Etwas optimistischer wird die Lage der Sozialpartnerschaft in der österreichischen Kollektivvertragspolitik (Pernicka 2018; OECD 2019) und – mit Einschränkungen – in der betrieblichen Mitbestimmung in Österreich eingeschätzt (Stadler und Allinger 2017). Die Tradition der jährlich stattfindenden Tariflohnrunder, in denen die Vertreter*innen der Wirtschaftskammern und der Gewerkschaften relativ autonom von staatlichen Eingriffen in Verhandlungen über die Löhne und Gehälter, Arbeitsbedingungen, Weiterbildungsrechte, etc. für rund 3,8 Millionen Arbeitnehmer*innen eintreten, erlaubt widersprüchliche Forderungen über einen Interessenausgleich anstatt über marktförmigen, auf individueller Marktmacht basierendem Austausch oder über Arbeitskämpfe zu regeln. Die von der ÖVP-FPÖ Koalitionsregierung vorangetriebene Liberalisierung des Arbeitszeitrechts (tägliche Höchstarbeitszeit 12 Stunden, 60 Stundenwoche), die ohne Einbeziehung der Sozialpartner im Jahr 2019 beschlossen wurde, hat insbesondere den Wirkungsbereich und damit die Verhandlungsmacht der Betriebsräte, die laut kollektivem Arbeitsrecht ein Mitspracherecht in betrieblichen Arbeitszeitregelungen genießen, gegenüber dem Management eingeschränkt (Felten et al. 2018). Einer regelmäßig durchgeführten europäischen Erhebung (Eurofound and Cedefop 2020) zufolge, zeichnen Vertreter*innen des Managements aber ein überwiegend positives Bild der betrieblichen Mitbestimmung in Österreich. Die sozialpartnerschaftliche

Zusammenarbeit auf betrieblicher Ebene wird sowohl von Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmer*innenseite als von gegenseitiger Wertschätzung geprägt gesehen (vgl. auch Stadler und Allinger 2017, S. 57f.).

Weniger akademische und gesellschaftliche Aufmerksamkeit wurde bisher auf die Strukturen und Praktiken des alltäglichen Aushandelns und Kompromissfindens, etwa in den Ausschüssen der Selbstverwaltungskörperschaften der Sozialversicherung oder des Arbeitsmarktservice, den laufenden Gesprächen zwischen Gewerkschaften und WKO Fachverbänden, den Strategiefindungsprozessen innerhalb der Verbände oder die sozialpartnerschaftlichen Strukturen und Praktiken der betrieblichen Mitbestimmung gelegt. Die Reproduktion oder Veränderung dieser Praktiken wird darüber mitentscheiden, wie jüngere Entwicklungen der Transnationalisierung von (Arbeits-)Märkten, der Digitalisierung von Entscheidungsprozessen über Fördermaßnahmen im Arbeitsmarktservice („AMS Algorithmus“), die Entstehung von neuen Arbeitsverhältnissen durch digitale Plattformunternehmen und nicht zuletzt gesundheitspolitische Herausforderungen wie die COVID-19-Pandemie gesellschaftlich, wirtschaftlich und politisch beantwortet werden.

Die Autor*innen dieses Working Papers möchten neben einer Bestandsaufnahme der aktuellen Situation auch zu einem besseren Verständnis dieser „Logik der Praxis“ (Bourdieu 1980) sozialpartnerschaftlicher Arrangements in Österreich beitragen. Neue Mitglieder von sozialpartnerschaftlich besetzten Gremien (z.B. dem AMS Verwaltungsrat), tarifpolitischen Verhandlungskomitees oder betrieblichen Mitbestimmungsstrukturen werden in die Praktiken und Wissensbestände der Sozialpartnerschaft eingeführt; es bildet sich ein feldspezifischer Habitus (verstanden als verinnerlichte Dispositionen und Handlungsorientierungen) heraus. Dieser befördert die Reproduktion der sozialpartnerschaftlichen Normen, Kulturen und Praktiken, die (im idealtypischen Fall) ermöglichen, ungeachtet der strukturellen Machtverhältnisse zwischen Arbeit und Kapital auf Augenhöhe zu verhandeln und Kompromisse zu erzielen. Sozialpartnerschaftliche Strukturen und Praktiken können aber auch zur Konservierung von bestehenden Machtstrukturen beitragen. Dies hat zur Folge, dass sich die einseitige Allokation knapper Ressourcen (etwa in CO₂ intensives Wirtschaftswachstum zulasten von ökologisch-nachhaltigen Investitionen) oder soziale Ungleichheiten (etwa die kollektivvertraglich verankerte ungleiche Bewertung und Entlohnung von Tätigkeiten, die überwiegend von Frauen, Arbeitnehmer*innen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen oder von Menschen mit Migrationshintergrund ausgeübt werden) über die Zeit reproduzieren und gegebenenfalls sogar verstärken. Neben der (entzogenen) Unterstützung durch die Regierung

wird über die Kontinuität oder Schwächung der Sozialpartnerschaft daher auch die Fähigkeit und Bereitschaft der sozialpartnerschaftlichen Akteure selbst mitentscheiden, eine neue Balance zwischen Einflusslogik („Elitenverhandlungen“) und Mitgliedschaftslogik (Partizipation von Mitgliedern, Einbeziehung erweiterter sozialer und ökologischer Interessen und Werte) zu finden und aufrechtzuerhalten, oder beide Logiken gewinnbringend miteinander zu verbinden.

Wir gehen daher von einem erweiterten Verständnis der Sozialpartnerschaft aus, das neben den Spitzenverbänden Wirtschaftskammer, Arbeiterkammer, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Landwirtschaftskammer und ihren Teilorganisationen sowie staatlichen Akteuren auch die individuellen Repräsentant*innen dieser Akteure in den jeweiligen Subfeldern sozialpartnerschaftlicher Aushandlung von organisierten Interessen umfasst.

*Unter Sozialpartnerschaft verstehen wir das kooperative und kompromissorientierte Verhältnis zwischen Repräsentant*innen von Arbeitnehmer*innen- und Arbeitgeber*innen (bzw. Eigentümer*innen) mit oder ohne Beteiligung des Staates. Anstelle der hierarchischen Logik (Staat) und der Wettbewerbslogik (Markt) dominiert die Bereitschaft, Interessengegensätze und Konflikte im Verhandlungsweg und durch Kompromiss- und Konsensfindung zu regeln.*

In diesem Working Paper wird der aktuelle Zustand der Sozialpartnerschaft und ihrer Kontextbedingungen aus verschiedenen disziplinären Perspektiven (Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft und Soziologie) in ausgewählten Bereichen beschrieben und diskutiert. Im Fokus stehen die Antworten sozialpartnerschaftlicher Akteure auf aktuelle gesellschaftliche, politische, rechtliche und wirtschaftliche Herausforderungen (etwa Digitalisierung, Transnationalisierung von Wertschöpfungsketten, ökologische Transformation, neue Formen der Beschäftigung, Arbeitsmigration und die Neuordnung der politischen Kräfteverhältnisse). Dieses Working Paper ist auf der Grundlage eines intensiven und kooperativen Diskussionsprozesses der Mitglieder des Arbeitskreises Sozialpartnerschaft entstanden.

Wien, Linz, Roskilde im November 2020

Susanne Pernicka, Georg Adam, Elias Felten, Vera Glassner, Torben Krings, Eduard Müller, Thomas Paster, Ursula Rami, Bettina Stadler

Einleitung

Ein besonderes Merkmal der österreichischen Sozialpartnerschaft besteht nicht in ihrer historischen Einzigartigkeit, sondern ihrem bisher vergleichsweise hohen Grad an Kontinuität. Obwohl sich die Rahmenbedingungen im Zeitraum ihrer Entstehung in den Nachkriegsjahren bis heute stark gewandelt haben, hat die Sozialpartnerschaft ihre Grundfunktion, eine institutionalisierte Konfliktarena zur friedlichen Austragung von gesellschaftlichen Interessengegensätzen zu sein, weitgehend erhalten. Es ist kein Zufall, dass sich sozialpartnerschaftliche Muster der konsensualen und kompromissorientierten Willensbildung in Österreich sowohl in der politischen als auch in der wirtschaftlichen Sphäre in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg herausgebildet haben. Ein für die Selbstbeschreibung sozialpartnerschaftlicher Akteure wichtiges Narrativ lautet, dass die blutigen Konflikte der Zwischenkriegszeit und das unbeschreibliche Leid während der beiden Weltkriege die Sehnsucht nach einem friedlichen Zusammenleben aller gesellschaftlichen Gruppen gestärkt habe (vgl. ÖGB 2010) und „dass mittel- und langfristig die Kooperation zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmer*innenverbänden und der Regierung zu besseren und stabileren politischen Lösungen führt“ (WKO Präsident Leitl 2005, zit. nach Tálos und Hinterseer 2019, S. 89). Die Gründung des Österreichischen Gewerkschaftsbundes als Einheitsgewerkschaft im Jahr 1945 (bis 1934 bestanden Richtungsgewerkschaften), die Errichtung der zentralen Lohnkommission im Jahr 1946 und die Einsetzung der Paritätischen Kommission 1957, die sich aus Repräsentant*innen der Regierung und der Interessenvertretungen der Unternehmer*innen und Arbeitnehmer*innen zusammensetzte, war Ausdruck einer neu entstehenden Praxis und Kultur der Zusammenarbeit und Kompromissfindung (Traxler 1982, Tálos und Kittel 1996; Heinisch 2000).

Im von den vier Siegermächten besetzten Nachkriegsösterreich war diese Entwicklung allerdings keineswegs selbstverständlich und konfliktfrei. Insbesondere die späteren Kontrahenten des „kalten Krieges“ versuchten sich mit ihrem jeweils präferierten Gesellschaftsmodell ideologisch und machtpolitisch durchzusetzen. Vor dem Hintergrund von akuten Versorgungsproblemen und der Angst vor einer erneuten Hyperinflation, entzündete sich im Herbst 1950 eine Streikwelle, die als „Oktoberstreik“ in die Geschichte einging und von kommunistischen und einigen sozialdemokratischen Betriebsrät*innen der oberösterreichischen VOEST sowie von Vertretern des Verbands der Unabhängigen (der Vorgängerpartei der heutigen FPÖ) losgetreten wurde (Autengruber und Mugrauer 2016). Der Oktoberstreik versetzte das Land mit Unterstützung bzw. Duldung der sowjetischen

Besatzungsmacht einige Zeit in Aufruhr. Die Beendigung des Streiks wird schließlich jenem Gewerkschaftsflügel zugeschrieben, welcher der amerikanischen Besatzungsmacht und damit einem liberalen Demokratiemodell näherstand. Das Idealmodell einer liberal-demokratischen Marktwirtschaft, in der auf korporatistische und kollektivistische Elemente zugunsten des direkten Verhältnisses zwischen Individuum und Staat (durch demokratische Wahlen) sowie zwischen Individuum und Markt (als Arbeitnehmer*in oder Unternehmer*in) weitgehend verzichtet wird, setzt sich aber weder in Österreich noch in anderen europäischen Ländern (und auch nicht in den Vereinigten Staaten der Nachkriegszeit vollständig) durch. Elemente der korporatistischen und kollektiven Mitbestimmung und Entscheidungsfindung in der politischen und wirtschaftlichen Sphäre haben sich vor allem in Westeuropa (etwa in Österreich, Deutschland, den Niederlanden oder Schweden) nach dem 2. Weltkrieg entwickelt beziehungsweise konsolidiert. In einem breiten Verständnis von Sozialpartnerschaft, wie es etwa Lehbruch (1983, S. 419) vorschlägt, welches die Kooperationswilligkeit und „gesamtwirtschaftliche“ Orientierung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der Tarifpolitik und die Vermeidung von Arbeitskämpfen ins Zentrum stellt, ist in diesem Sinne auch Japan als historisches Beispiel für ein Land mit korporatistischer Interessenpolitik zu nennen.

Wie kann vor diesem Hintergrund die Entwicklung der österreichischen Sozialpartnerschaft erklärt werden?

Die international vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung (Korpi 1983, Esping-Andersen 1990; Ebbinghaus 2010) sowie Theorien des Neo-Korporatismus (Crouch 1983; Katzenstein 1985; Streeck und Kenworthy 2005) und der Varianten des Kapitalismus (Hall und Soskice 2001; Estevez-Abe et al. 2001; Pernicka und Hefler 2015) weisen auf mindestens fünf wesentliche Grundvoraussetzungen hin, welche die Entstehung und Kontinuität der Sozialpartnerschaft in Österreich begünstigt haben:

Erstens, die *relative Stärke der Arbeiterbewegung*, das heißt der Gewerkschaften und der ihnen nahestehenden sozialdemokratischen (von 1945-1991: sozialistischen) Partei im Parlament und der Regierung bei einer traditionell schwachen Position des österreichischen Privatkapitals, die sich nach dem 2. Weltkrieg verstetigt (Traxler 1982, S. 182). Insbesondere der verstaatlichte Sektor der österreichischen Wirtschaft bildet bis in die späten 1990er Jahre aufgrund der spezifischen Eigentumsstruktur ein Einfallstor für den wirtschaftlichen Einfluss der Gewerkschaften (Tálos und Hinterseer 2019, S. 42). Diese Konstellation begünstigte die Bereitschaft der Unternehmensseite einer sozialpartnerschaftlichen Kompromissfindung

zuzustimmen, allerdings mit der Einschränkung, dass sich diese „nicht so sehr die Verteilung als vielmehr die Vermehrung des Volkseinkommens zum Ziel setzt“ (ÖGB Jahresbericht 1961; zit. nach Tálos und Hinterseer 2019, S. 33), einem Ziel, das vor allem die Gewerkschaften in Zeiten verlangsamtem wirtschaftlichen Wachstums und zunehmender sozialer Ungleichheit ihren (potenziellen) Mitgliedern zunehmend schwieriger vermitteln können.

Zweitens, die große *Bedeutung der christlichen Soziallehre*, die den Einfluss des Staates mit seinen liberal-säkularen Tendenzen begrenzen möchte. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollen sub-nationale Einheiten (Familie, religiöse Gemeinschaften, Berufsstände, Sozialhilfeeinrichtungen, etc.) autonom, d.h. ohne staatliche Eingriffe, ihre Angelegenheiten selbst regeln und verwalten können (vgl. auch Pelinka 1972). Diese ideologischen Anknüpfungspunkte, die insbesondere auf der Seite der christlich-sozialen Arbeitgeber*innen- und Arbeitnehmer*innenseite entwickelt wurden, bildeten neben der linken Position einer Wirtschaftsdemokratie innerhalb des Kapitalismus eine christlich-konservative Rechtfertigung korporativer Entscheidungsstrukturen nach 1945 (Traxler 1983, S. 183).

Drittens, *kleine exportorientierte Volkswirtschaften* erfordern im Gegensatz zu großen, binnenwirtschaftlich orientierten Staaten einen sozialen Puffer gegenüber den Fluktuationen auf internationalen Märkten. Die Ausbreitung neo-korporatistischer Arrangements wird daher als Ausdruck eines impliziten Sozialpakts verstanden: soziale Absicherung und Mitbestimmung für die Akzeptanz einer inhärent instabilen sozialen Marktwirtschaft. Auch vor dem Hintergrund der zunehmenden internationalen Verflechtung von Wirtschaft und Gesellschaft und der globalen Wirtschaftskrise ab 2008 wird die österreichische Sozialpartnerschaft und insbesondere koordinierte Formen der Lohnpolitik (wieder) als sog. „Schockabsorber“ gesehen (Rocha-Akis et al. 2018).

Viertens, auch die *Arbeitgeberseite hat ein originäres Interesse* an der Aufrechterhaltung der Sozialpartnerschaft, etwa weil durch kompromissorientierte Entscheidungsfindung auf allen Ebenen (in der Politik, in der Lohnfindung, und auf betrieblicher Ebene) ein hohes Maß an Flexibilität (etwa in Fragen von Entlohnung und Arbeitszeit) und damit der Frieden zwischen Arbeitgeber*innen und Arbeitnehmer*innen hergestellt und aufrechterhalten werden kann. In der sozialpartnerschaftlichen Lohnfindung führen ein im internationalen Vergleich sehr hoher kollektivvertraglicher Deckungsgrad von 98 Prozent und die Praxis der Lohnmoderation zu einer Reihe von Vorteilen für exportorientierte Unternehmen (etwa die Aufrechterhaltung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit) (Brandl und Traxler 2008). Sozialpartnerschaftliche Kompromissfindung kann außerdem zu einem Interessenausgleich in Krisenzeiten (etwa

während der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrisen 2008ff. oder dem Lockdown im Gefolge der COVID-19-Pandemie) beitragen und die Entwicklung qualifizierter Arbeitskräfte, deren Loyalität und betrieblichen Erhalt durch vereinbarte Kurzarbeitsregelungen sicherstellen (Astleithner und Flecker 2017).

Fünftens, die **Existenz hoch zentralisierter und konzentrierter Interessenorganisationen** auf Seiten der Unternehmen (Wirtschaftskammer, gegründet auf der Basis der seit 1848 existierenden Handelskammern) und auf Seiten der Arbeitnehmer*innen (Österreichischer Gewerkschaftsbund, gegründet 1945 als Einheitsgewerkschaft; und Arbeiterkammer, gegründet 1920). Insbesondere die umfassende Mitgliederdomäne der Wirtschaftskammer, die sich aus der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft aller Unternehmen in Österreich ergibt, und deren Repräsentation von branchenübergreifenden Arbeitgeber- und Produktmarktinteressen erfordern Kompromissfähigkeit und Interessenausgleich nach innen und Kompromissbereitschaft insb. in der Kollektivvertragspolitik mit den Gewerkschaften nach außen (vgl. Karlsrufer 2017).

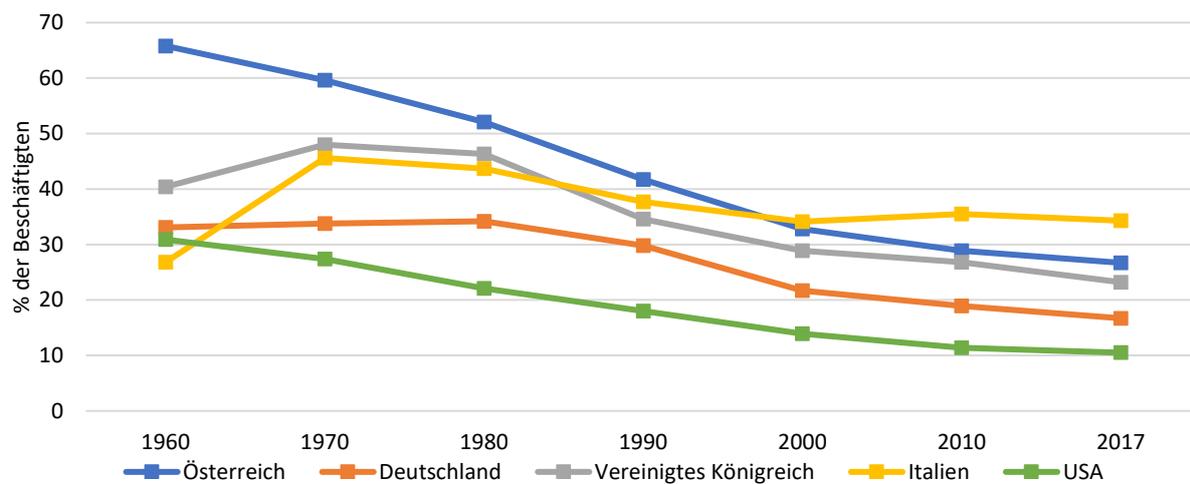
Während ein dominanter Literaturstrang der vergleichenden Wohlfahrtsstaats- und Kapitalismusforschung nach wie vor an der Annahme einer Resilienz und Stabilität korporatistischer (bzw. koordinierter) Marktwirtschaften festhält (Hall und Soskice 2001, Hall 2014), gewinnt die Liberalisierungsthese einer kontinuierlichen Machtverschiebung zugunsten der Kapitaleseite und – je nach institutionellen Voraussetzungen – von Prozessen der Deregulierung, Flexibilisierung und Dualisierung von Arbeitsmärkten zunehmend an theoretischer Überzeugungskraft und empirischer Relevanz (Streeck 2009; Thelen 2012; Baccaro und Howell 2017). Für beide Annahmen gibt es korrespondierende Befunde zur österreichischen Sozialpartnerschaft. Dem „goldenen Zeitalter der Sozialpartnerschaft“ der 1960er Jahre (Tálos 2006), in denen die Kooperation zwischen den Interessenverbänden ausgebaut und die (informelle) Beteiligung am Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen ausgeweitet wurde, folgte eine Phase relativer Stabilität und Kontinuität bis Mitte der 1990er Jahre (Tálos und Hinterseer 2019, S. 35ff.). Im Gegensatz zu Schweden, das seine traditionell korporatistisch geprägte Interessenvermittlung in den 1980er Jahren weitgehend einbüßte (Blyth 2001), und den Niederlanden und südeuropäischen Ländern, in denen es in den 1990er-Jahren zu einer Wiederbelebung tripartistischer Entscheidungsstrukturen, v.a. im Vorfeld des Beitritts zur Eurozone, kam, weist die österreichische Sozialpartnerschaft eine bemerkenswerte Stabilität auf (Tálos und Hinterseer 2019, S. 73). Zugleich wird in Österreich allerdings ein Verlust an

Legitimität der gesetzlichen Sozialpartnerorganisationen, Wirtschaftskammer und Arbeiterkammer, sichtbar, der sich in der Forderung der FPÖ und der NEOS nach Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft sowie in der kontinuierlich sinkenden Wahlbeteiligung bei den Kammerwahlen (die allerdings 2019 wieder gestiegen ist) manifestiert.

Neben dem gesellschaftlichen Wertewandel in Richtung einer Vervielfältigung von kulturellen Präferenzen und Lebensstilen (Verwiebe und Bacher 2019) dürfte diese Entwicklung aber vor allem auf die veränderte sozialstrukturelle Zusammensetzung der Beschäftigten vor dem Hintergrund des sozio-ökonomischen Strukturwandels, der zunehmenden branchenspezifischen Heterogenität (insb. in Dienstleistungssektoren) und des rückläufigen Wirtschaftswachstums zurückzuführen sein. Denn die Abnahme der Wahlbeteiligung bei den Kammerwahlen steht in einem gewissen Widerspruch mit den grundsätzlich in Umfragen artikulierten positiven Einstellungen der Mitglieder mit ihren Kammern (Arbeiter- und Wirtschaftskammer), die die in Umfragen gemessene Zustimmung gegenüber den politischen Parteien in Österreich deutlich übertreffen. (Tálos und Hinterseer 2019, S. 74).

Die sozialstrukturellen Veränderungen und eine Verschiebung der Kräfteverhältnisse zugunsten der Unternehmen und ihrer interessenpolitischen Vertretungen manifestieren sich – ganz im internationalen Trend – vor allem in einer Zunahme atypischer Formen der Beschäftigung, von wirtschaftlich abhängigen neuen Selbstständigen sowie Ein-Personen-Unternehmen (Pernicka und Stadler 2006), der Abnahme der gewerkschaftlichen Mitgliederzahlen und Organisationsgrade (s. Abb. 1) bei gleichzeitigem Erstarken neuer Formen interessenpolitischen Agierens (z.B. der Gründung sogenannter Think Tanks wie der industrienahen Organisation „Agenda Austria“) sowie einer steigenden Anzahl von Betrieben ohne Betriebsrat (Hermann und Flecker 2006).

Abb. 1. Gewerkschaftlicher Netto-Organisationsgrad



Quelle ictwss database, union density, Version 6.1 - November 2019; <https://www.ictwss.org/>

Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (EU) im Jahr 1995, der aufgrund der Maastricht-Kriterien zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion eine restriktivere Finanz- und Budgetpolitik nach sich zog, wurden die verteilungspolitischen Spielräume (noch) kleiner. In Österreich vollzieht sich der in den Vereinigten Staaten und Großbritannien in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren einsetzende Paradigmenwechsel von einer nachfrageseitigen zu einer angebotsorientierten Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik bereits vor dem EU-Beitritt. Die wirtschaftspolitischen Ziele der Standortsicherung und internationalen Wettbewerbsfähigkeit zeigen sich beispielsweise in der Lohnpolitik. Als Metamorphose der Lohnpolitik vom klassischen zum schlanken Muster bezeichnet Traxler (2001) die in den 1980er Jahren beginnende Institutionalisierung eines Korporatismus, der nicht mehr dazu dient, konjunkturbelebende Staatsausgaben zu flankieren und Inflationen aufzubrechen zu verhindern, sondern eine Lohnmoderation und flexible Anpassungsreaktionen an externe Veränderungen zu gewährleisten. Die vormals keynesianische, an der sog. Benya-Formel orientierte solidarische Lohnpolitik (d.h. die Lohnentwicklung sollte dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitäts- und Inflationswachstum entsprechen und damit die Verteilung zwischen Kapital und Arbeit konstant halten), wurde schrittweise von einer wettbewerbsorientierten Lohnpolitik abgelöst, in der die exportorientierte Metallindustrie die Lohnführerschaft übernommen hat (Traxler et al. 2008). Auch in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik gewinnt die angebotsseitige Orientierung an institutioneller und programmatischer Bedeutung (Weishaupt 2011). Arbeitskräfte sollen individuell wettbewerbsfähig – und im Fall von Arbeitslosigkeit, möglichst rasch wieder – in den

Erwerbsarbeitsprozess eingegliedert werden. Kurz vor dem EU-Beitritt wurde von der damaligen großen Koalition aus SPÖ und ÖVP, ohne Beteiligung der Sozialpartner, im Rahmen des Strukturanpassungsgesetzes neben der Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung auch eine grundlegende Reform der Arbeitsmarktpolitik beschlossen, die beispielsweise eine Reduktion der Nettoersatzrate des Arbeitslosengeldes auf 56% (1995) bedeutete. 1989 betrug sie noch – im internationalen Vergleich bereits sehr niedrige – 57,9% und 1993 wurden 57% des durchschnittlichen Nettoeinkommens ausbezahlt; eine weitere Kürzung auf 55% erfolgte unter der ÖVP-FPÖ Regierung im Jahr 2000 (Atzmüller 2009). Dass die interessenpolitischen Akteure auf beiden Seiten der Sozialpartnerschaft den funktionalen Wandel in Richtung eines angebotsorientierten Korporatismus zumindest zum Teil mitzutragen bereit waren, zeigt sich auch in der Neuformierung der Unterausschüsse der Paritätischen Kommission, einem zentralen informellen Gremium sozialpartnerschaftlicher Kompromissfindung. Der Unterausschuss für Preisfragen wurde im Jahr 1992 in den Unterausschuss für Preis- und Wettbewerbsfragen (der allerdings in Lohnfragen kaum mehr Bedeutung hatte) umbenannt, zugleich wurde ein Unterausschuss für internationale Fragen gegründet (Unger 2001). Ungeachtet der partiellen sozialpartnerschaftlichen Zustimmung spiegelt der Wandel in Richtung angebots- und wettbewerbsorientierte Politik aber eine eindeutige Verschiebung der Kräfteverhältnisse zugunsten der Arbeitgeberseite wider, die sich mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und der Aufwertung der nationalen Regierungen in europäischen Entscheidungsprozessen noch verstärkt hat (Karlhofer und Tálos 2000)

Die Mitgliedschaft Österreichs in der EU und die Etablierung des gemeinsamen Währungsraums hat den Rahmen für sozialpartnerschaftliche Interessenpolitik erheblich verändert, weil wirtschaftspolitische – und in einem geringeren Ausmaß sozial- und arbeitspolitische – Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene transferiert wurden (Falkner 2002). Obwohl die österreichischen Sozialpartnerorganisationen über ihre Brüsseler Büros und ihre nationalen Kontakte zu Mitgliedern im Europäischen Rat Einfluss auf EU-Entscheidungen zu nehmen versuchen, setzt der Rahmen des in Europa dominanten pluralistischen Modells der Interessenvertretung insb. arbeitnehmer*innenseitigen Verbänden enge gestaltungspolitische Grenzen (Hofmann 2018). Die im Vergleich zu Gewerkschaften und zu klein- und mittelbetrieblich strukturierten Unternehmen finanziell weit besser gestellten, kapitalstarken und international operierenden Unternehmen und Plattformen (z.B. Uber, Google, Facebook) und ihre europäischen und globalen Dachverbände können durch direktes Lobbying der EU-Kommission und Behörden effektiver Einfluss auf exekutive und legislative Entscheidung nehmen (Michalowitz und Tálos 2007; Pernicka 2019). Der europäische

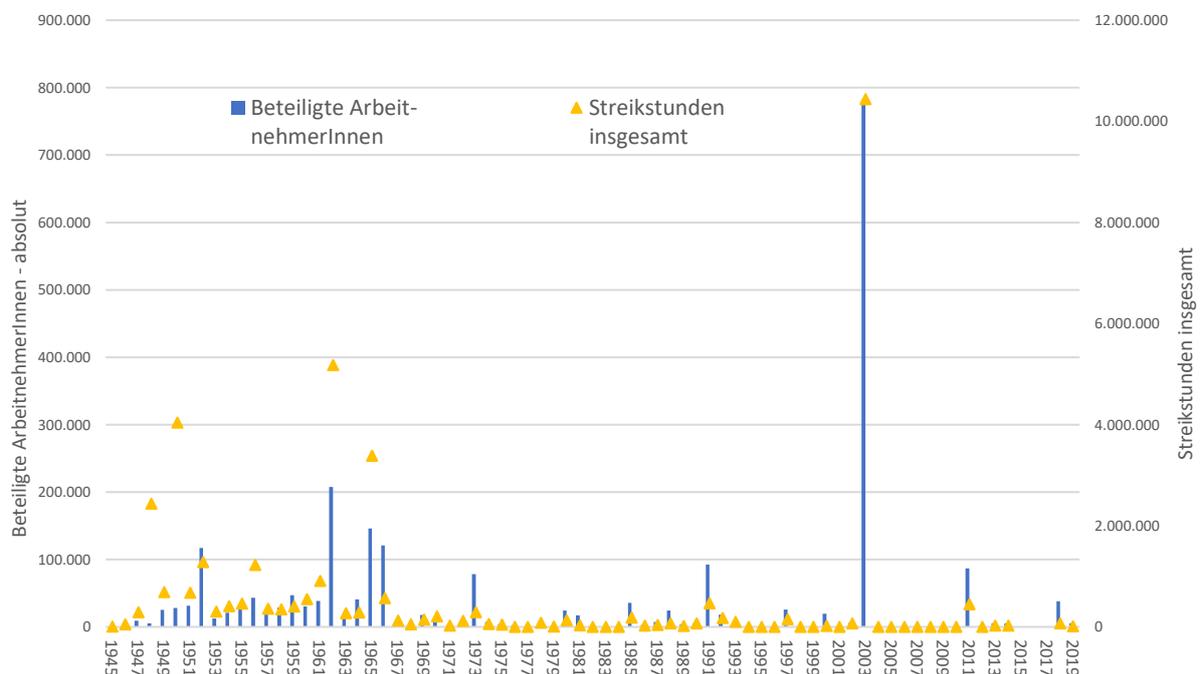
Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA), ein sozialpartnerschaftlich besetztes EU-Gremium mit beratender Funktion, konnte in den 1990er Jahren zwar noch einige bemerkenswerte Erfolge erzielen. Die europäischen Sozialpartner vereinbarten Rahmenabkommen (sozialer Dialog), die in der Folge als EU-Richtlinien verbindlich übernommen wurden. Dazu zählen die Richtlinien über Europäische Betriebsräte (1994), Elternzeit (1996), Teilzeit (1996) und befristete Arbeitsverhältnisse (1999) (Falkner 1998; Europäische Kommission 2012). Die Verwirklichung des gemeinsamen Währungsraums (1999) und die osteuropäischen EU-Erweiterungsrunden 2004, 2007 und 2013 setzten der Bereitschaft und Fähigkeit der Europäischen Kommission und des Europäischen Rats Gesetzesvorschläge des EWSA zu übernehmen aber offenbar ein Ende. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden institutionellen und sozialen Vielfalt wurde es in der erweiterten EU zunehmend schwieriger, die Interessen von neuen und alten Mitgliedsstaaten in Einklang zu bringen.

Bis Mitte der 1990er Jahre suchten die österreichischen Regierungen die Unterstützung und den Konsens der Sozialpartnerorganisationen, um den bevorstehenden EU-Beitritt vorzubereiten. 1994 wurde beispielsweise der Außenpolitische Beirat als Beratungsorgan des Wirtschaftsministers gesetzlich eingerichtet, in dem neben Vertreter*innen einiger Ministerien, der Österreichischen Nationalbank auch je zwei Repräsentant*innen der Wirtschaftskammer, der Landwirtschaftskammer, der Arbeiterkammer und des Österreichischen Gewerkschaftsbunds vertreten waren (Tálos und Hinterseer 2019, S. 96). Ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ist die Entwicklung bereits durch einen wachsenden Dissens zwischen Regierung, Unternehmer- und Arbeitnehmer*innenverbänden gekennzeichnet (ebd., S. 98ff.). Mit den ÖVP-FPÖ/BZÖ Regierungskoalitionen von 2000-2006 und der ÖVP-FPÖ Regierung 2017-2019 kam es zu einer weitgehenden Ausschaltung sozialpartnerschaftlicher Einflussnahme.

Das Ende der traditionellen Parität bei der Einbindung der großen Dachverbände in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess wirkte sich aber vor allem zulasten der arbeitnehmer*innenseitigen Verbände aus, während die Unternehmensvertreter*innen ihre Verbindungen zur ÖVP interessenpolitisch nutzen konnten. Der von der schwarz-blauen Regierung I vorgeschlagene neue Ansatz in der Sozialpolitik fand vor allem in der „Kernmaßnahme“ Pensionsreform ihren Ausdruck (Tálos und Wiedermann 2006). Inhaltlich enthielt die Reform neben Veränderungen bei den vorzeitigen Alterspensionen vor allem die Anhebung des Durchrechnungszeitraumes, die zu empfindlichen Einbußen der Pensionsbezüge führen kann. Der ÖGB initiierte daraufhin eine Gegendemonstration, die nicht

nur das neue, konfliktorientierte Verhältnis zwischen Regierung und Arbeitnehmer*innenverbänden verdeutlicht, sondern zu einer in der Zweiten Republik beiseitegelassenen Streikaktivität im Jahr 2003 geführt hat (s. Abb. 2). Bemerkenswerter Weise verteidigte WKO Präsident Leitl (ÖVP) die Sozialpartnerschaft und trat (entgegen der Regierungspläne) für eine ausgewogene Reform ein (Paster 2014).

Abb. 2. Streikaktivität in Österreich – Beteiligte ArbeitnehmerInnen und durch Streiks verlorene Arbeitsstunden – 1945 bis 2019

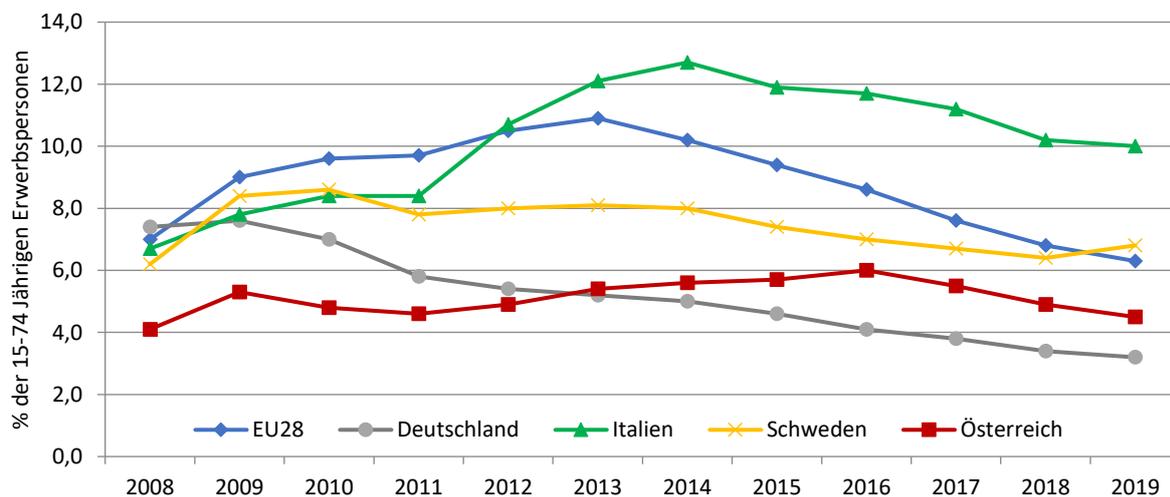


Quelle: ÖGB Streikstatistik Stand 2020

Dass die Entwicklung der Sozialpartnerschaft keiner linearen Logik folgt, verdeutlicht die Wiederbelebung sozialpartnerschaftlicher Einflussnahme in der Zeit von 2007-2017, in der von der SPÖ geführte große Koalitionen die Regierungsverantwortung trugen. Die verfassungsrechtliche Verankerung der Kammern und deren Pflichtmitgliedschaft 2007 gehört zu den bedeutendsten symbolischen Aufwertungen der Sozialpartnerschaft durch die SPÖ-ÖVP Regierung, auch wenn Tálos und Hinterseer (2019, S. 81) richtig bemerken, dass diese Entwicklung nicht die verfassungsmäßige Verankerung des sozialpartnerschaftlichen Musters bedeutet, sondern nur eine seiner Voraussetzungen. Unter der rot-schwarzen Regierung war die maßgebliche Beteiligung der Sozialpartner in der Sozialpolitik (etwa beim Anti-Sozial und

Lohndumpinggesetz oder der Einführung der Rot-Weiß-Rot Karte) sowie der arbeitsmarktpolitischen Beantwortung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 eine Selbstverständlichkeit (Krings 2013). Im sog. Krisenkorporatismus arbeiteten Regierung, Arbeitgeber*innen- und Arbeitnehmer*innenvertretungen auf Verbands- und Betriebsebene eng zusammen. Durch den Einsatz von Kurzarbeit und konjunkturbelebenden Maßnahmen konnte die Zahl der Entlassungen begrenzt und eine der geringsten Arbeitslosenquoten im Vergleich aller EU-Mitgliedsstaaten realisiert werden (Pernicka und Hefler 2015; Astleithner und Flecker 2017).

Abb.3 Arbeitslosenquote Österreichs im internationalen Vergleich – 2008 bis 2019 (Jahresdurchschnitt)

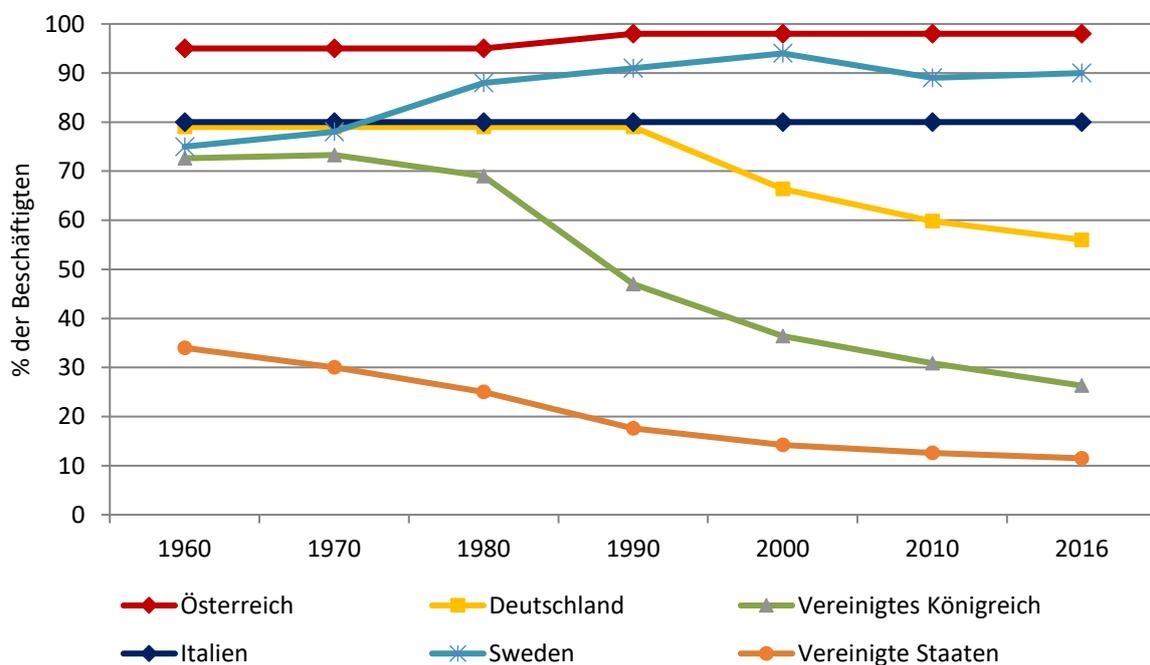


Quelle: Eurostat [une_rt_a] Altersgruppe 15-74, <http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database> 2020

Während die Sozialpartnerschaft in der politischen Sphäre mit der jeweiligen Regierung an Bedeutung zu- oder abnimmt, folgt die sozialpartnerschaftlich koordinierte Lohnpolitik einer eigenen Logik. Die Pflichtmitgliedschaft von Unternehmen in der Wirtschaftskammer, das gesetzliche Prinzip der Außenseiterwirkung von Kollektivverträgen, die demzufolge auch für nicht gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer*innen gelten und die grundsätzliche Bereitschaft der Arbeitgeber, mit den Gewerkschaften in Verhandlungen Kompromisse zu erzielen, führen zu einer im internationalen Vergleich herausragenden kollektivvertraglichen Deckungsrate von 98 Prozent (s. Abb. 4).

Sozioökonomische Entwicklungen, branchenspezifische Unterschiede und eine zunehmende Heterogenität von Interessenlagen und Orientierungen haben das Muster der tariflichen Koordinierung in den vergangenen Jahren aber immer wieder herausgefordert. So haben beispielsweise im Metallsektor bereits vor der Finanz- und Wirtschaftskrise unterschiedliche Positionen der Unternehmen in europäischen und globalen Wertschöpfungsketten den Abschluss eines brancheneinheitlichen Lohnabschlusses erschwert. Der branchenweite Lohnabschluss wurde von weniger umsatzstarken und wettbewerbsfähigen Unternehmen als zu hoch wahrgenommen; diese Interessendifferenzen innerhalb der Wirtschaftskammer wurden in der Verhandlungsrunde 2011 so virulent, dass es zum Auseinanderbrechen der Verhandlungsgemeinschaft im Metallsektor kam. Die daraufhin von den Gewerkschaften mobilisierten Warnstreiks im Jahr 2011 (s. Abb. 2) konnten zwar gleiche Lohnabschlüsse in den nunmehr separaten Verhandlungen sicherstellen, die Beziehungen zwischen den Tarifpartnern des Metallsektors blieben aber angespannt (Pernicka et al. 2020).

Abb. 4 Kollektivvertragliche Deckungsraten: Österreich im internationalen Vergleich



Quelle: OECD, <https://stats.oecd.org/Index.aspx>, 2020

Die in der oben erwähnten vergleichenden Wohlfahrtsstaats- und Kapitalismusforschung entwickelten Grundannahmen zu Entwicklung, relativer Stabilität oder Wandel

sozialpartnerschaftlicher Strukturen und Praktiken basieren auf theoretischen Konzepten, die eine wesentliche Gemeinsamkeit aufweisen. Sie analysieren sozialpartnerschaftliche Strukturen und Praktiken aus einer Makroperspektive und identifizieren relative Macht- und Kräfteverhältnisse, Normen und Werteordnungen, wirtschaftliche Strukturen und kollektive Interessen als entscheidende Einflussfaktoren zur Herausbildung und (Dis-)Kontinuität von korporatistischen (koordinierten) Mustern der Interessenpolitik. Gleichzeitig werden Wahrnehmungen, Bewertungsmaßstäbe und Handlungsmuster, das heißt die subjektiven Positionierungen der sozialpartnerschaftlichen Akteur*innen, weitgehend ausgeblendet. Falls die Positionierungen der Akteure dennoch ins Zentrum der Aufmerksamkeit gelangen, etwa bei der Frage, wie Unternehmer*innen den globalen Wettbewerb bewerten und darauf reagieren, oder wie Gewerkschaftsvertreter*innen den Rückgang ihrer Mitgliederzahlen beantworten, werden diese explizit oder implizit als Ergebnis rationaler Entscheidungen innerhalb gegebener institutioneller Settings gesehen. Dieser relativ enge Interessenbegriff hat zur Folge, dass uneinheitliche Handlungsweisen sozialpartnerschaftlicher Vertreter*innen ein und derselben Organisation (etwa innerhalb der Wirtschaftskammer) und deren Wandel kaum erklärt werden können. So unterscheiden sich etwa ehrenamtliche und hauptamtliche Repräsentant*innen der Wirtschaftskammer in Kollektivvertragsverhandlungen der Metallindustrie hinsichtlich ihrer Bewertung von etablierten Praktiken (Pernicka et al., 2020). Hier reichen die Bewertungen von der Wertschätzung für zentrale KV-Verhandlungen bis zu dem Wunsch einer vollständigen Dezentralisierung von lohnpolitischen Auseinandersetzungen (z.B. durch Haustarifverträge). Wir argumentieren, dass die Beantwortung der Frage, welche Entwicklung sich in sozialpartnerschaftlichen Handlungsfeldern letztlich durchsetzt, eine Perspektive erfordert, die sowohl die subjektiven Handlungsdispositionen und ihre Genese als auch die objektiven Kräfteverhältnisse der involvierten Akteur*innen berücksichtigt. Die Sozialpartnerschaft wird demnach als ein soziales Kräftefeld verstanden, in dem Individuen eine feldspezifische Sozialisation innerhalb der verschiedenen sozialpartnerschaftlichen Handlungssphären (Betrieb, Kollektivvertragspolitik, Selbstverwaltungsgremien, Politik, etc.) durchlaufen und entsprechende Schemata von Wahrnehmungen, Interessen und Bewertungsmaßstäben ausbilden, die das Handeln prägen, aber nicht determinieren. Diese mentalen Schemata, die Bourdieu (1980) als „praktische Vernunft“ bezeichnet, geben Orientierung und lassen die Reproduktion oder die Veränderung von kooperativen Praktiken als sinnvolles und aussichtsreiches oder als sinnloses und wenig aussichtsreiches Unterfangen erscheinen. Interessen sozialpartnerschaftlicher Akteur*innen sind daher sozial konstruiert und

korrespondieren sowohl mit deren Machtposition als auch mit den feldspezifischen Sinnstrukturen.

Die folgenden Kapitel dieses Working Papers adressieren den aktuellen Zustand der Sozialpartnerschaft und ihrer Kontextbedingungen aus verschiedenen disziplinären Perspektiven (Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft und Soziologie) in ausgewählten Handlungsfeldern. Dabei steht die Frage nach der Kontinuität (Reproduktion) und / oder Diskontinuität (Wandel) sozialpartnerschaftlicher Strukturen, Handlungsmuster und strategischer Reaktionen auf die genannten Herausforderungen im Zentrum. Im Einzelnen adressieren die Beiträge folgende Fragestellungen:

- 1) In welcher Weise haben sich die politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen, sozialen, technologischen und ökologischen Kontextfaktoren der Sozialpartnerschaft seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union verändert?
- 2) Wie wirkt sich dieser Wandel auf die Sozialpartnerschaft, ihre Organisationen (Wirtschaftskammer, Arbeiterkammer, Landwirtschaftskammer, Gewerkschaften) und kollektiven Akteure (Betriebsrat, Management, Verwaltungsgremien, etc.) aus?
- 3) Wie haben sich die Strukturen, Machtrelationen, Praktiken und Weltbilder der Sozialpartnerschaft im Zeitverlauf verändert und warum?
- 4) Welche (neuen) Strategien verfolgen Sozialpartnerorganisationen gegenüber Wirtschaft, Politik, und Gesellschaft (Einflusslogik) und ihren Mitgliedern und adressierten Gruppen, „Constituencies“ (Mitgliedschaftslogik)?

Literatur

- Astleithner, Franz und Jörg Flecker. 2017. From the golden age to the gilded cage? Austrian trade unions, social partnership and the crisis. In *A rough landscape–European trade unions in a time of crisis*, Hrsg. Steffen Lehndorff, Heiner Dribbusch, Thorsten Schulten, 185-208. ETUI: Brüssel.
- Atzmüller, Roland. 2009. Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Dimensionen von Workfare in der österreichischen Sozialpolitik. *Kurswechsel* 4: 24-34.
- Auengruber, Peter und Manfred Mugrauer. 2016. *Oktoberstreik. Die Realität hinter den Legenden über die Streikbewegung im Herbst 1950. Sanktionen gegen Streikende und ihre Rücknahme*. Wien: ÖGB Verlag.

- Baccaro, Lucio, and Chris Howell. 2017. *Trajectories of Neoliberal Transformation. European Industrial Relations Since the 1970s*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blyth, Mark. 2001. The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change. In *World Politics* 54(1): 1-26.
- Bourdieu, Pierre. 1980. *Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Brandl, Bernd und Franz Traxler. 2008. Das System der Lohnführerschaft in Österreich: Eine Analyse der empirischen Relevanz. In *Wirtschaft und Gesellschaft* 34(1): 9-31.
- Crouch, Colin. 1983. *Industrial relations and European state traditions*. Oxford University Press.
- Ebbinghaus, Bernhard. 2010. Reforming Bismarckian Corporatism: The Changing Role of Social Partnership in Continental Europe. In *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Hrsg. Bruno Pallier, 255-278. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ennsner-Jedenastik, Laurenz. 2017. Die personelle Verflechtung zwischen Sozialpartnern und Bundesregierung in Österreich, 1945–2015. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 45(3): 29-44.
- Esping-Andersen, Gøsta Esping. 1990. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton UP.
- Estevez-Abe, Margarita, Torben Iversen und David W. Soskice. 2001. Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state. In *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, Hrsg: David W. Soskice und Peter A. Hall, 145-183. Oxford: Oxford UP.
- Eurofound and Cedefop. 2020. European Company Survey 2019: Workplace practices unlocking employee potential, European Company Survey 2019 series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Europäische Kommission. 2012. Leitfaden Soziales Europa. Teil 2: Sozialer Dialog. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union,
- Falkner, Gerda. 2002. "Austria's Welfare State: Withering Away in the Union?" Pp. 161-79, edited by G. Bischof, A. Pelinka and M. Gehler. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Falkner, Gerda. 1998. *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*. London: Routledge.
- Felten, Elias, Barbara Trost, Reinhard Geist und Thomas Mathy. 2018. *Arbeitszeitrecht neu. Eine wissenschaftliche Analyse*. Wien: ÖGB Verlag.
- Hall, Peter A. 2014. Varieties of Capitalism and the Euro Crisis. *West European Politics* 37(6): 1223–1243.
- Hall, Peter und David Soskice. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford UP.
- Heinisch, Reinhard. 2000. Coping with Economic Integration: Corporatist Strategies in Germany and Austria in the 1990s. *West European Politics* 23(3): 67-96.
- Hermann, Christoph und Jörg Flecker. 2006. Betriebliche Interessenvertretung in Österreich. Forba Schriftenreihe 1/2006. Wien.
- Hofmann, Julia. 2018. *Gewerkschaften ohne Grenzen? Das Instrument der European Action Days im Länder- und Zeitvergleich*. Wien: ÖGB Verlag.

- Karlhofer, Ferdinand. 2017. Wirtschaftskammer und Korporatismus in Österreich. *Wirtschaftskammern im europäischen Vergleich*. Hrsg. Detlef Sack, 233-255. Wiesbaden: Springer VS.
- Karlhofer, Ferdinand und Emmerich Talós. 2000. Sozialpartnerschaft unter Druck. Trends und Szenarien. In *Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien*. Anton Pelinka, Fritz Plasser und Wolfgang Meixner (Hrsg.), 381-402. Wien: Signum Verlag.
- Katzenstein, Peter. 1985. *Small states in world markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Korpi, Walter. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Krings, Torben. 2013. Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 42(3): 263-278.
- Lehmbruch, Gerhard. 1983. Neokorporatismus in Westeuropa: Hauptprobleme im internationalen Vergleich. *Journal für Sozialforschung* 23: 407-420.
- Michalowitz, Irina und Emmerich Tálós. 2007. Österreichs Interessenpolitik auf neuen Pfaden – zwischen Austrokorporatismus und Lobbying? *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 35(4), 368-388.
- OECD. 2019. Negotiating our way up. Collective bargaining in a changing world of work. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en>.
- ÖGB. 2010. The history of the trade union movement in Austria. Edu film. Wien: ÖGB.
- Paster, Thomas. 2014. Why did Austrian business oppose welfare cuts? How the organization of interests shapes business attitudes toward social partnership" *Comparative Political Studies* 47(10): 1-25.
- Pelinka, Anton. 1972. *Stand oder Klasse? Die Christliche Arbeiterbewegung Österreichs. 1933-38*. Wien: Europaverlag.
- Pernicka, Susanne. 2019. The disruption of taxi and limousine markets by digital platform corporations in Western Europe and the United States: Responses of business associations, labor unions, and other interest groups. Working paper. <https://irle.ucla.edu/wp-content/uploads/2019/06/Disruption-of-Taxi-and-Limousine-Markets.pdf> (aufgerufen am 25.9.2019)
- Pernicka, Susanne. 2018. Sozialpartnerschaft in der Lohnfindung. Europäische und globale Herausforderungen. *WISO* 41(4): 13-27.
- Pernicka, Susanne, Vera Glassner, Nele Dittmar und Klaus Neundlinger. 2020. Interessen und Anerkennung in der Lohnpolitik aus feldtheoretischer Perspektive. *Industrielle Beziehungen* 27(4) i.E.
- Pernicka, Susanne und Günter Hefler. 2015. Austrian Corporatism. Erosion or Resilience. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 44(3): 39-56.
- Pernicka, Susanne und Sandra Stern. 2011. Von der Sozialpartnergewerkschaft zur Bewegungsorganisation? Mitgliederstrategien österreichischer Gewerkschaften. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 40(4): 335-355
- Pernicka, Susanne und Bettina Stadler. 2006. Atypische Beschäftigung - Frauensache? Formen, Verbreitung Bestimmungsfaktoren flexibler Arbeit, *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 31(3): 3-21.

- Rocka-Akis, Silvia, Christine Mayrhuber, Thomas Leoni. 2018. Sozialpartnerschaft, Institutionen und Wirtschaft Entwicklungen seit der Krise. *WIFO*: Wien.
- Stadler, Bettina und Laura Allinger. 2017. Mitbestimmung im Betrieb. Ergebnisse des European Company Survey für Österreich. Bericht im Auftrag der Arbeiterkammer. *FORBA Forschungsbericht 2/2017*. Wien
- Streeck, Wolfgang. 2009. *Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang und Lane Kenworthy. 2005. Theories and Practices of Neocorporatism. In *Handbook of Political Sociology*. Hrsg. Thomas Janosk et al, 441-460. Cambridge UP: Cambridge.
- Tálos, Emmerich (2019) Sozialpartnerschaft unter Schwarz/Türkis-Blau vor dem Aus. A&W Blog. Wien.
- Tálos, Emmerich und Tobias Hinterseer. 2019. *Sozialpartnerschaft: Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor der Zweiten Republik am Ende?* Wien: Studienverlag.
- Tálos, Emmerich und Clemens Wiedermann. 2006. „Pensionsreform“ in Schwarz- Blau/ Orange. *Kurswechsel*. 2/2006: 118-122.
- Tálos, Emmerich 2006. Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende? In *Politik in Österreich*. Das Handbuch. (1. Aufl.), Hrsg. Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, 425-442. Wien: Manz.
- Tálos, Emmerich und Bernhard Kittel. 1996. Roots of Austro-Corporatism: Institutional preconditions and cooperation before and after 1945. In *Austro-Corporatism. Past. Present. Future*, Hrsg. Günter Bischof, Anton Pelinka, 21-52. London: Transaction Publishers.
- Thelen, Kathleen. 2012. Varieties of Capitalism: Trajectories of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity. *Annual Review of Political Sciences* 15: 137-159.
- Traxler, Franz. 1982. *Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Entwicklungslogik und Organisationsdynamik gewerkschaftlichen Handelns am Beispiel Österreich*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Traxler, Franz, Bernd Brandl und Vera Glassner. 2008. Pattern bargaining. An investigation into its agency, context and evidence. *British Journal of Industrial Relations* 46(1): 33-58.
- Traxler, Franz. 2001. Die Metamorphosen des Korporatismus: Vom Klassischen zum Schlanken Muster. *Politische Vierteljahresschrift* 42(4): 590-623.
- Ungar, Brigitte. 2001. Österreichs Beschäftigung- und Sozialpolitik von 1970-2000. *Zeitschrift für Sozialreform* 47(4): 340-361.
- Verwiebe, Roland und Johann Bacher. 2019. Gesellschaftlicher Wandel, Werte und ihre soziologische Deutung. In *Sozialstruktur und Wertewandel in Österreich. Trends 1986–2016*. Hrsg. Johann Bacher, Alfred Grausgruber, Max Haller, Franz Höllinger, Dimitri Prandner, Roland Verwiebe, 485-511. Wiesbaden: Springer VS.
- Weishaupt, J. Timo. 2011. *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm: Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe*. Amsterdam: Amsterdam Univ. Press.

Aktuelle Befunde

In den folgenden Kapiteln werden ausgewählte Handlungsfelder sozialpartnerschaftlicher Akteure und ihre jüngsten Entwicklungen und Herausforderungen präsentiert und diskutiert. Die ersten beiden Beiträge von Thomas Paster (Sozialpartnerschaft und Arbeitgeber*innenverbände in Österreich) und Georg Adam (Wandel des Machtverhältnisses zwischen Gewerkschaften und ihrem einflusspolitischen Gegenüber – Unternehmen, Arbeitgeberverbände, Politik) nehmen die Kräfteverhältnisse zwischen Arbeitgeber*innen und Arbeitnehmer*innen und dabei insbesondere deren Interessenverbände vor dem Hintergrund sich wandelnder politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen in den Blick. Der Beitrag von Vera Glassner (Kollektivvertragspolitik im österreichischen Metallsektor) fokussiert auf aktuelle Entwicklungen des sozialpartnerschaftlichen Handlungsfelds der Kollektivvertragspolitik in einer für das tarifpolitische Gesamtsystem zentralen Branche. Die sozialpartnerschaftlichen Akteure auf betrieblicher Ebene, (Euro-) Betriebsrat und Management, stehen im Zentrum der folgenden zwei Beiträge. Bettina Stadler (Transnationale betriebliche Mitbestimmung) lotet die grenzüberschreitenden Handlungspotentiale und -limitationen von betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretungen aus. Ursula Rami widmet sich in ihrem Beitrag (Rollenverständnis und Aufgabenprofil von Betriebsrät*innen: Schutzfunktion und/oder Gestaltungsfunktion (Co-Management) der Frage, welche Bedeutung der Unternehmenskultur und dabei insbesondere dem Vertrauen zwischen Management und Betriebsrat in der betrieblichen Mitbestimmung zukommt. Elias Felten (Zur Bedeutung der Sozialpartner bei der Gestaltung des Arbeitszeitrechts im Lichte der AZG-Novelle 2018) untersucht die jüngste Arbeitszeitreform und deren Auswirkungen auf sozialpartnerschaftliche Mitbestimmungsstrukturen. Torben Krings fragt in seinem Beitrag (Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik) nach sozialpartnerschaftlichen Handlungsmustern in einem, vor allem für die Arbeitsmarktentwicklung und -politik zentralen Feld. Mit der Arbeitsmarktpolitik beschäftigt sich auch Eduard Müller in seinem Beitrag (Digitalisierung in der Arbeitsmarktverwaltung – Der „AMS-Algorithmus“ als Bewährungsprobe für die Arbeitnehmer*innenvertretung) über ein sozialpartnerschaftliches Handlungsfeld der öffentlichen Selbstverwaltung. Susanne Pernicka untersucht in ihrem Beitrag (Sozialpartnerschaftliche Antworten auf digitale Plattformunternehmen im Personentransportgewerbe) schließlich sozialpartnerschaftliche Antworten auf Digitalisierungsprozesse im Feld der Personenbeförderung durch Taxis, Mietwagen und Akteuren der „Sharing Economy“.

1. Sozialpartnerschaft und Arbeitgeber*innenverbände in Österreich (Thomas Paster)

In Österreich wie auch in anderen europäischen Ländern ist die Sozialpartnerschaft, also die Regulierung von Interessengegensätzen zwischen Arbeitgeber*innen und Arbeitnehmer*innen durch die institutionalisierte Kooperation von deren Verbänden, mit neuen Herausforderungen konfrontiert. In den Nachkriegsjahrzehnten lösten nahezu überall in Westeuropa kooperative, institutionalisierte Formen der Konfliktaustragung den offenen Klassenkampf der Zwischenkriegszeit ab, wobei in den 1950ern und 1960ern zunächst die Verteilung der Produktivitätszuwächse im Zentrum stand (Zeiner 1989, S. 50ff). Mit der Stagflationskrise in den 1970ern begann eine neue Phase, gekennzeichnet durch veränderte politische, ökonomische, und sozio-kulturelle Rahmenbedingungen, wobei gerade in kleinen westeuropäischen Ländern mit offenen Volkswirtschaften, wie Österreich und Schweden, die Sozialpartner in den 1970ern und 1980ern eine wichtige Rolle als Krisenmanager spielten. Die polit-ökonomische Forschung damals betrachteten dabei Österreich häufig als Modellfall sozialpartnerschaftlich verhandelter Krisenpolitik im Kontext volatiler Weltmärkte und gestiegener Arbeitslosigkeit (Katzenstein 1985, S. 31-32; Scharpf 1987, S. 12; s.a. Klose 1970, S. 17-20).

Wandel der Sozialpartnerschaft

Seit den 1970ern und verstärkt ab den 1990ern stellen die Globalisierung von Produktion und Finanzmärkten, die Europäische Integration, die Schwächung der Gewerkschaften durch Individualisierung und Erosion von Gruppenidentitäten, höhere Instabilität im Wahlverhalten, und Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur weg von der Industrieproduktion hin zu Dienstleistungen die Sozialpartnerschaft in Österreich, ähnlich wie vergleichbare Institutionen in anderen westeuropäischen Ländern, vor neue Herausforderungen, schaffen jedoch auch neue Betätigungsmöglichkeiten für die Sozialpartner als Krisenmanager (siehe bspw. Avdagic, Rhodes, und Visser 2011; Afonso 2013; Karlhofer und Tállos 2000; Rathgeb 2018; Heinisch 2000, S. 89-90). Während der Großen Rezession 2008/2009 und während der Coronakrise 2020, beispielsweise, beruhte das Krisenmanagement im Bereich der Arbeitsmarktpolitik in Österreich auf gemeinsamem Handeln der Regierungen und der Sozialpartner (Eichhorst und Weishaupt 2013; Hinterseer 2014; Sacchi, Pancaldi, und Arisi 2011).

Eine der wesentlichen Herausforderungen für die Sozialpartnerschaft sind Forderungen von Arbeitgeber*innen nach mehr Flexibilität in den Arbeitsbeziehungen (Pernicka 2018, S. 37). Sich im internationalen Wettbewerb befindende Unternehmen versuchen dabei den gestiegenen Wettbewerbsdruck, welcher sich aus der Einbettung in internationale Märkte ergibt, an die Arbeitnehmer*innen weiterzugeben, wobei die Möglichkeit der Produktionsverlagerung in andere Länder solchen Forderungen Gewicht verleiht.

Diese Herausforderungen führten jedoch in verschiedenen Ländern zu unterschiedlichen Ergebnissen, was die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen und die Einbindung der Sozialpartner*innen in die Politikgestaltung betrifft. In einigen Ländern wandten sich die Arbeitgeber*innenverbände von sozialpartnerschaftlicher Kompromissbildung ab und verlegten sich auf Lobbying und öffentliche Kampagnen. In Schweden zogen sich die Arbeitgeber*innenverbände Anfang der 1990er aus korporatistischen Gremien zurück und verlegten sich auf Kampagnen zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung (Blyth 2001; Swenson und Pontusson 1999; Pestoff 2002; Ryner 2002). In Deutschland verstärkten die Arbeitgeber*innenverbände ebenfalls seit den 1990ern die öffentliche Konfrontation, vor allem durch Kampagnen wie die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, jedoch ohne sich von der Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften in der Kollektivvertragspolitik und in der Sozialverwaltung zu verabschieden (Speth 2004; Kinderman 2016; Paster 2012, S. 169-170).

Die Haltung der WKÖ zur Sozialpartnerschaft

Die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) unterscheidet sich in dieser Hinsicht von den Arbeitgeber*innenverbänden in Deutschland und Schweden als auch in vielen anderen westeuropäischen Ländern, da sie die Sozialpartnerschaft als Modus der Politikgestaltung weiterhin grundsätzlich unterstützt, und sich nicht im selben Maß wie in anderen Ländern auf politische Konfrontation und Kampagnenarbeit konzentriert, wie dieser Beitrag zeigen wird. Ich argumentiere in diesem Beitrag, dass das Rollenverständnis der WKÖ als sozialpartnerschaftlicher Akteur ursächlich für die im internationalen Vergleich recht hohe Stabilität der Sozialpartnerschaft in Österreich mitverantwortlich ist und analysiere die Ursachen für dieses sozialpartnerschaftliche Rollenverständnis der WKÖ.

Die Bedeutung der Unterstützung durch die WKÖ kam insbesondere während der ersten ÖVP/FPÖ-BZÖ-Koalition ab 2000 zum Ausdruck. Die FPÖ steht der Sozialpartnerschaft sehr kritisch gegenüber und die Koalition beabsichtigte die Sozialpartner bei wichtigen sozial- und

arbeitsmarktpolitischen Reformen nicht einzubeziehen (Pernicka und Hefler 2015; Obinger und Tálos 2006; Tálos 2006). Dies war insbesondere bei den Pensionsreformen 2003 und 2004 der Fall, welche die Regierung zunächst ohne Verhandlungen mit den Sozialpartnern und gegen den Widerstand nicht nur der Arbeitnehmer*innenorganisationen (ÖGB und AK), sondern auch der WKÖ durchsetzen wollte.

Die WKÖ stellte sich in dieser Situation gegen das Vorgehen der Regierung und drängte auf eine Verhandlungslösung mit den Sozialpartnern. WKÖ-Präsident Leitl meinte dazu in einem Interview mit dem Wirtschaftsblatt im April 2003 „[u]nser Angebot [zu Verhandlungen] wäre für die Regierung eine große Chance gewesen, die sie nicht genutzt hat. Im Gegenteil, sie nimmt einen sozialen Konflikt in Kauf, den wir derzeit absolut nicht brauchen können“. Leitl lobte die Sozialpartnerschaft mit den Worten „[s]ie hat großen Praxisbezug und im Gegensatz zur oft kurzatmigen Politik die langfristige Perspektive. Daher hätte man gerade bei einer so komplexen Materie wie der Pensionsreform erwarten können, dass sie eingebunden wird.“ (Marschall 2003, S. 2).

In einer Situation, wo die Regierungsparteien die Sozialpartnerschaft schwächen wollten, bekannte die WKÖ also Farbe und stellte sich gegen die Regierung. Dafür gab es in diesem Fall mehrere Gründe. Zum einen ging es der WKÖ um die Sicherung des sozialen Friedens und der Vermeidung von Streiks. Zum anderen ging es der WKÖ um die Pensionsansprüche der Kleingewerbetreibenden und insbesondere der Ein-Personen-Unternehmer*innen, welche einen großen Teil ihrer Mitglieder ausmachen. 77,7 Prozent der Mitglieder der WKÖ sind Einzelunternehmen und mehr als neunzig Prozent haben maximal 10 Mitarbeiter*innen (WKO 2020c).

Differenzen zwischen WKÖ und IV

Eine gänzlich andere Haltung zur Sozialpartnerschaft nimmt die Vereinigung österreichischer Industrieller (IV, Industriellenvereinigung) ein, welche in der Vergangenheit und auch heute die Position der WKÖ immer wieder als „sozialpartnerschaftlichen Kuschelkurs“ kritisiert hat (Martin 1998, S. 2). Die IV war noch bis Mitte der 1990er in sozialpartnerschaftliche Verhandlungen integriert, versteht sich jedoch heute, ist im Unterschied zur WKÖ, nicht mehr als Sozialpartnerorganisation und agiert durch Lobbying und öffentliche Kampagnen (Karlhofer 2005, S.18-19). Obwohl zwar eine enge personale Verknüpfung zwischen der IV und der Sparte Industrie der WKÖ besteht, alle Mandate der Industrie im WKÖ-

Wirtschaftsparlament stammen von der von der IV organisierten Industrieliste, positionieren sich die beiden Verbände also heute sehr unterschiedlich zur Sozialpartnerschaft.

Diese unterschiedliche Positionierung kam beispielsweise in der Frage der Absicherung der Arbeiter-, Landwirtschafts-, und Wirtschaftskammern in der Verfassung zum Ausdruck, welche vom Österreich-Konvent (2003-2005) vorgeschlagen und 2007 vom Parlament beschlossen wurde. Eine Beseitigung der Pflichtmitgliedschaft durch eine einfache Parlamentsmehrheit ist seither ausgeschlossen. Diese Verfassungsänderung wurde von der IV abgelehnt. IV-Präsident Veit Sorger begründete diese Ablehnung in einem Medieninterview im Oktober 2007 so: „Die Kammern haben ... in der Verfassung nichts verloren. Als freie Unternehmer können wir nicht nachvollziehen, warum sich gut abgesicherte Interessenvertretungen komplett aus dem Wettbewerb nehmen wollen“ (Die Presse 2007). 2008/2009 protestierten sechs Großunternehmen (VÖEST-Alpine, Magna, Kapsch, Pöls, Prinzhorn Gruppe, Sattler Textil) gegen die Pflichtmitgliedschaft in der WKÖ, indem sie die Zahlung der Kammerumlage 1 verweigerten und Beschwerden beim Verwaltungs- und beim Verfassungsgerichtshof einreichten, die jedoch nicht erfolgreich waren (Zellenberg 2017, S. 225). Auch der Bauunternehmer und Unterstützer liberaler Parteien Hans-Peter Haselsteiner (STRABAG) argumentierte gegen die Pflichtmitgliedschaft (Grimm 2009).

Die institutionellen Grundlagen der WKÖ: Ressource und Herausforderung

Die unterschiedlichen Haltungen zur Sozialpartnerschaft von IV und WKÖ zeigen das unterschiedliche Rollenverständnis der beiden Verbände. Das Selbstverständnis der WKÖ als Sozialpartnerorganisation, welches auch im Vergleich zu Spitzenverbänden der Wirtschaft in anderen Ländern in Westeuropa sehr stark ausgeprägt ist, ist ursächlich auf die institutionelle Einbettung der WKÖ zurückzuführen. Diese besteht aus fünf Faktoren: (a) der Pflichtmitgliedschaft, (b) der Organisation der gesamten Wirtschaft in einer Organisation anstatt in separaten Branchenverbänden, (c) der Kollektivvertragsfähigkeit der WKÖ und ihrer Fachverbände, (d) der Beteiligung der WKÖ an der Selbstverwaltung der Sozialversicherungen und des Arbeitsmarktservice, und (e) der institutionalisierten Einbeziehung in die Politikgestaltung (vgl. Ofner 1991; und Arisi 2012, S. 196-204). Das österreichische Modell der Sozialpartnerschaft ist in dieser Kombination an institutionellen Merkmalen weltweit einmalig, wenngleich es auch in anderen Ländern einige dieser Ausprägungen gibt. Kammern

mit Pflichtmitgliedschaft gibt es beispielsweise in Slowenien, Luxemburg, und Deutschland (Traxler 2007; Sack 2017; Fink 2006).

Für die WKÖ bedeutet dieses Modell sowohl finanzielle und politische Ressourcen, jedoch auch Herausforderungen. Herausforderungen ergeben sich primär aus der Heterogenität der Mitgliedschaft und den damit verbundenen Schwierigkeiten der Aggregation der Interessen. Die sich daraus ergebenden Interessenkonflikte sind vielfältig und abhängig vom Themenbereich. Oft bestehen Differenzen zwischen der Großindustrie auf der einen Seite und den Kleinunternehmen und den neuen Selbständigen auf der anderen Seite, beispielsweise in der Pensionspolitik, wo die Arbeitgeber*inneninteressen der Industrie den Leistungsempfänger*inneninteressen der Ein-Personen-Unternehmen gegenüberstehen (Paster 2014; s.a. Karlsrufer 2006, S. 67-68). Konflikte zwischen der Großindustrie und der mitgliedermäßig stärker von kleineren Firmen dominierten WKÖ wurden in den 1980ern bereits von Peter Katzenstein diagnostiziert (Katzenstein 1984, S. 61-62, 251-52).

Durch die Zunahme der Zahl der neuen Selbständigen kommt es zudem zur Entstehung einer neuen Mitgliedergruppe mit teils arbeitnehmer*innenähnlichen Interessen. Durch das Entstehen digitaler Anbieterplattformen, wie bspw. Uber im Personentransportsektor, entstehen außerdem nicht nur neue produktmarktbezogene, sondern auch arbeitsmarktpolitische Interessenkonflikte zwischen etablierten und neuen Anbietern, welche schwer unter einen Hut zu bringen sind (Pernicka 2019, S. 13).

Die sozialpartnerschaftliche Grundhaltung der WKÖ ist jedoch nicht als Beharren auf dem Status quo zu verstehen. Im Gegenteil tritt die WKÖ für Reformen der Sozialpartnerschaft im Sinne einer Verschlinkung ein („Sozialpartnerschaft neu“). Zudem initiierte die WKÖ im Jahr 2000 ein Kammerreform, deren übergeordnete Ziele eine Reduktion der Kammerumlage, eine Vereinfachung der eigenen Organisation, und eine verstärkte Serviceorientierung war. Im Jahr 2015 beschloss das Wirtschaftsparlament der WKÖ ein Grundsatzpapier „Zukunftsbild 2025“ laut dem die WKÖ plant verstärkt als Trend Scout und als Think Tank zu agieren (APA 2015). Diese Pläne deuten auf eine Strategie der Diversifizierung hin, in dem Sinne, dass die WKÖ neben der Sozialpartnerschaft auch verstärkt andere Formen der politischen Einflussnahme praktizieren will, ohne jedoch die sozialpartnerschaftliche Kompromissbildung aufzugeben.

Herausforderungen an das sozialpartnerschaftliche Rollenverständnis der WKÖ

Hintergrund dieser Bestrebungen zur Reform sowohl der WKÖ selbst als auch der Institutionen der Sozialpartnerschaft sind Herausforderungen an das Selbstverständnis der WKÖ als

Sozialpartnerorganisation, für die v.a. zwei zentrale Faktoren verantwortlich sind: (a) Änderungen in den politischen Rahmenbedingungen der Sozialpartnerschaft, und (b) die zunehmende Heterogenität ihrer Mitglieder, welche die Interessenaggregation und -durchsetzung erschwert. Diese beiden Herausforderungen beziehen sich daher sowohl auf das Verhältnis der WKÖ zu ihrem politischen Umfeld als auch zu ihren Mitgliedern. Schmitter und Streeck beschrieben diese beiden Bereiche mit den Begriffen der Einflusslogik und der Mitgliedschaftslogik (Schmitter und Streeck 1999). Wir sehen also Veränderungen in den Rahmenbedingungen, welche beide Logiken tangieren und das Spannungsverhältnis zwischen den beiden Logiken intensivieren.

Herausforderung I: Änderungen der politischen Rahmenbedingungen

Die Regierungsbeteiligungen der FPÖ (und des BZÖ) und das Entstehen einer neuen wirtschaftsnahen Partei, welche der Sozialpartnerschaft kritisch gegenübersteht, den NEOS, stellen das Selbstverständnis der WKÖ als Sozialpartnerorganisation unter Legitimationsdruck. Zunächst kann sich die WKÖ heute nicht mehr darauf verlassen, dass mit den Arbeitnehmer*innenorganisationen (ÖGB+AK) verhandelte politische Reformprojekte von der jeweiligen Regierung auch umgesetzt werden, so wie das in den Zeiten der Großen Koalitionen oft der Fall war. Gute Kontakte zur ÖVP ermöglichen der WKÖ gleichzeitig politische Einflussnahme auch außerhalb der Kanäle der Sozialpartnerschaft. So konnte die WKÖ beispielsweise zweimal eine Senkung des Körperschaftssteuersatzes unter einer ÖVP-FPÖ-Regierung erzielen: 2004 (von 34 auf 25 Prozent) und 2019 (von 25 auf 21 Prozent, von der ÖVP-Grünen Koalition übernommen) (Baggesen Klitgaard und Paster 2019, S. 19-21; im Erscheinen).

Zusätzlich entstanden seit 2011 zwei wirtschaftsliberale Denkfabriken, die Agenda Austria und Eco Austria, welche beide finanzielle Unterstützung aus der Industrie erhalten und welche inhaltlich flexibler als die WKÖ agieren können, da sie keine Mitgliederorganisationen sind und weniger komplexe Entscheidungsstrukturen aufweisen. Als Politikberater stehen diese beiden Organisationen zudem im Wettbewerb um die öffentliche Aufmerksamkeit mit dem sozialpartnerschaftlich dominierten Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und dem Institut für höhere Studien (IHS). Für die WKÖ bedeuten diese Veränderungen einen verstärkten Druck zur Legitimierung ihrer sozialpartnerschaftlichen Orientierung, da sozialpartnerkritische Unternehmer*innen in NEOS und Think Tanks alternative Formen der Interessensvertretung erkennen.

Forderungen nach einer Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft kommen vor allem von der FPÖ, den NEOS, und von Teilen der Industrie (siehe oben). Diese Forderungen haben zwar nach der Durchführung einer Mitgliederbefragung 1995/1996, in der sich 82 Prozent für die Pflichtmitgliedschaft und den Erhalt des Kammersystems aussprachen (Karlhofer 2017, S. 222; Stummvoll 1996, S. 522-5) und nach dem Scheitern der verfassungsrechtlichen Beschwerde 2009 an Dynamik verloren, dennoch steht die WKÖ heute unter größerem Legitimationsdruck gegenüber ihren Mitgliedern als bis in die 1980er. Wie sein Vorgänger Christoph Leitl, bekennt sich der 2018 gewählte neue WKÖ-Präsident Harald Mahrer klar zur Pflichtmitgliedschaft und zur Sozialpartnerschaft, fordert allerdings gleichzeitig Reformen ein (Die Presse 2017; Riss und Seidl 2018; Kurier 2017; WKO 2018).

Herausforderung II: Heterogenität der Mitgliederinteressen

Der in vielen Ländern zu beobachtende Wandel der Wirtschaftsstruktur trifft in Österreich auf das Spezifikum des Kammersystems, mit Pflichtmitgliedschaft und Organisation der gesamten Unternehmer*innenschaft in einer einzigen Organisation, und damit einer größeren Heterogenität an Interessen als in Unternehmerverbänden in anderen Ländern. Vor diesem Hintergrund scheint die sozialpartnerschaftliche Orientierung und hohe Stabilität der WKÖ besonders beachtenswert, da man aufgrund der höheren Heterogenität auch verstärkte Konflikte erwarten kann. Diese Konflikte sind in der WKÖ zwar vorhanden, jedoch sind diese nicht im selben Ausmaß wie beispielsweise in Deutschland öffentlich zu beobachten, wo seit den 1990ern vor allem Konflikte zwischen der Großindustrie und den Klein- und Mittelunternehmen zugenommen haben (siehe bspw. Behrens 2011; Silvia 2013, S. 200-18). Dies zeigt, dass die Intensität von Konflikten innerhalb der Unternehmer*innenschaft sowie ihre politischen Folgen nicht lediglich vom Maß der Interessensheterogenität bestimmt ist, sondern wesentlich von den institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst wird.

Dennoch nehmen auch in der WKÖ die Differenzen zu. Zum einen gibt es, wie bereits erwähnt, bei Teilen der Industrie und der Banken Unzufriedenheit mit der Pflichtmitgliedschaft und der Sozialpartnerschaft. Zum anderen ist der Anteil der Ein-Personen-Unternehmen (EPU, d.h. Einzelunternehmer*innen und GesmbHs ohne unselbständig Beschäftigte) stark angestiegen, von etwa 30-35 Prozent aller aktiven Mitglieder in den 1990ern auf 59,3 Prozent im Jahr 2019 (WKO 2020a). Der Anteil ist in der Sparte Gewerbe und Handwerk mit 67 Prozent am höchsten, und in den Sparten Banken und Versicherungen (0 Prozent) und Industrie (11,5 Prozent) am niedrigsten (WKO 2020b). Die Interessen der EPU unterscheiden sich bei vielen Fragen nicht nur von denen der Großunternehmen, sondern auch von denen der Klein- und

Mittelunternehmen. Sozial- und Kollektivvertragspolitik insbesondere betrifft sie nicht aus Arbeitgeber*innenperspektive, sondern ggf. nur als Leistungsberechtigte, wie im Pensionssystem.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die WKÖ im internationalen Vergleich ein ausgeprägt sozialpartnerschaftliches Rollenverständnis aufweist und Lobbying und öffentliche politische Kampagnen als Aktivitäten vergleichsweise schwach ausgeprägt sind, auch wenn letztere in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben. Dennoch steht dieses Rollenverständnis heute unter höherem Legitimationsdruck als in den Nachkriegsjahrzehnten bis in die 1980er-Jahre. Ursachen dafür sind zum einen, dass die Rückendeckung der Regierungen für die Sozialpartnerschaft heute geringer ist und daher für die WKÖ andere Formen der politischen Einflussnahme attraktiver werden. Zum anderen führt die zunehmende Unzufriedenheit bei Teilen der Industrie und der Banken mit der von den Kleinunternehmen zahlenmäßig dominierten WKÖ dazu, dass die Interessensaggregation schwieriger wird. Eine mögliche Konsequenz dieser zunehmenden Interessensheterogenität kann sein, dass die WKÖ bei jenen Themen, bei denen innerhalb der Unternehmer*innenschaft Einigkeit besteht, zunehmend öffentlich fordernd auftritt um die Mitglieder zu einen. Die Forderungen der WKÖ nach Senkungen der Körperschaftssteuer können ein Beispiel für diese Verhaltenslogik sein.

Literatur

Afonso, Alexandre. 2013. *Social Concertation in Times of Austerity: European Integration and the Politics of Labour Market Governance in Austria and Switzerland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

APA. 2015. Wirtschaftsparlament: „WKO Zukunftsbild 2025“: Die Wirtschaftskammer als Trendscout und Think Tank (OTS0225). Vienna: Austria Presseagentur. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20151126_OTS0225/wirtschaftsparlament-wko-zukunftsbild-2025-die-wirtschaftskammer-als-trendscout-und-think-tank.

Arisi, Claudia. 2012. "The Political Organisation of Business and Welfare State Restructuring: How Associational Factors Shape Employers' Cooperation for Social Policy Development." Ph.D. Thesis, Università di Milano & Universität Salzburg.

Avdagic, Sabina, Martin Rhodes, und Jelle Visser. 2011. "Introduction: Social pacts in Europe." In *Social pacts in Europe*, Hrsg. Sabina Avdagic, Martin Rhodes und Jelle Visser, 3-16. Oxford: Oxford University Press.

- Baggesen Klitgaard, Michael, und Thomas Paster. 2019. How Do Governments Respond to Business Demands for Tax Cuts: An analysis of Corporate and Inheritance Tax Reforms in Austria and Sweden. In CES Open Forum Series. Harvard: Minda de Gunzburg Center for European Studies. <https://ces.fas.harvard.edu/uploads/art/Working-Paper-How-Governments-Respond-to-Business-Demands-for-Tax-Cuts-An-Analysis-of-Corporate-and-Inheritance-Tax-Reforms-in-Austria-and-Sweden.pdf>.
- Baggesen Klitgaard, Michael, und Thomas Paster. im Erscheinen. "How Governments Respond to Business Demands for Tax Cuts: A Study of Corporate and Inheritance Tax Reforms in Austria and Sweden." *Scandinavian Political Studies*. doi: 10.1111/1467-9477.12189.
- Behrens, Martin. 2011. *Das Paradox der Arbeitgeberverbände: Von der Schwierigkeit, durchsetzungsstarke Unternehmensinteressen kollektiv zu vertreten*. Edited by Hans-Böckler-Stiftung, Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung. Berlin: edition sigma. Habilitation.
- Blyth, Mark. 2001. The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change. *World Politics* 54(1): 1-26.
- Die Presse. 2007. Industrie bekämpft Kammer-Pläne. Die Presse, Ausgabe vom 20 Oktober. http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/338179/Verfassung_Industrie-bekaempft-KammerPlaene.
- Die Presse. 2017. Mahrer wird WKÖ-Chef: "Bin klar für die Pflichtmitgliedschaft". <https://www.diepresse.com/5312755/mahrer-wird-wko-chef-bin-klar-fur-die-pflichtmitgliedschaft>.
- Eichhorst, Werner, und Timo J. Weishaupt. 2013. Mit Sozialpartnerschaft durch die Krise? Die Rolle von Arbeitgebern und Gewerkschaften in Deutschland, Österreich und der Schweiz. *Zeitschrift für Sozialreform* 59 (3):313-335.
- Fink, Marcel. 2006. Unternehmerverbände. In *Politik in Österreich - Das Handbuch*, Hrsg. Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos, 443-461. Vienna: Manz.
- Grimm, Oliver. 2009. WKÖ: Geringe Chancen für Kammer-Rebellen. Die Presse, Ausgabe vom 26 Januar.
- Heinisch, Reinhard. 2000. Coping with Economic Integration: Corporatist Strategies in Germany and Austria in the 1990s. *West European Politics* 23 (3):67-96.
- Hinterseer, Tobias. 2014. Sozialpartnerschaft in Zeiten der Krise: Eine Erweiterung der Szenarien zur Zukunft der Sozialpartnerschaft in Österreich. *WiSo* 37 (2):135-47.
- Karlhofer, Ferdinand. 2005. "Verbände: Mitgliederorientierung und strategische Neuausrichtung." In: *Sozialpartnerschaft: österreichische und europäische Perspektiven*, Hrsg. Ferdinand Karlhofer und Emmerich Tálos, 7-36. Wien: LIT Verlag.
- Karlhofer, Ferdinand. 2006. Die Wirtschaftskammer als korporativer Akteur. In *60 Jahre Wirtschaftskammer Österreich: Festschrift; die Zukunft der Selbstverwaltung in einer globalisierten Welt*, Hrsg. Wirtschaftskammer Österreich, 65-75. Vienna: Manz.
- Karlhofer, Ferdinand. 2017. Wirtschaftskammer und Korporatismus in Österreich. In *Wirtschaftskammern im europäischen Vergleich*, Hrsg. Detlef Sack, 233-255. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Karlhofer, Ferdinand, und Emmerich Tálos. 2000. *Sozialpartnerschaft unter Druck: Trends und Szenarien*. Vienna: Demokratierentrum Wien. http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/2000_c2sose04.pdf.

- Katzenstein, Peter J. 1984. *Corporatism and change: Austria, Switzerland, and the politics of industry*, Cornell studies in political economy. Ithaca N.Y.: Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter J. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kinderman, Daniel. 2016. Challenging varieties of capitalism's account of business interests: Neoliberal think-tanks, discourse as a power resource and employers' quest for liberalization in Germany and Sweden. *Socio-Economic Review* 15 (3): 587-613.
- Klose, Alfred. 1970. *Ein Weg zur Sozialpartnerschaft. Das österreichische Modell*. München: Oldenbourg.
- Kurier. 2017. Mahrer folgt Leitl als Wirtschaftskammer-Präsident. Kurier, Ausgabe vom 2. November. <https://kurier.at/wirtschaft/leitl-nachfolge-harald-mahrer-wird-neuer-wirtschaftsbund-chef-und-wirtschaftskammer-praesident/295.750.226>.
- Marschall, Gerhard. 2003. "Leitl: "Schüssel schädigt den Wirtschaftsstandort"." *WirtschaftsBlatt*, 25 April, Wirtschaft und Politik Österreich.
- Martin, Bernhard. 1998. Industrie probt Aufstand gegen Sozialpartner. *Wirtschaftsblatt*, 28 April, 2.
- Obinger, Herbert, und Emmerich Tálos. 2006. *Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau: eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition*, Forschung Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ofner, Herbert. 1991. Wirtschaftliche Interessenverbände und Pflichtmitgliedschaft in Österreich. Entwicklung und Strukturen der großen österreichischen Interessenverbände im Kontext der derzeitigen Diskussion um Pflichtmitgliedschaft. Argumente zur Beibehaltung der Pflichtmitgliedschaft. Master thesis, Department of Political Science, University of Vienna.
- Paster, Thomas. 2012. The role of business in the development of the welfare state and labor markets in Germany: Containing social reforms. Reihe: Routledge/EUI Studies in the Political Economy of Welfare. London: Routledge.
- Paster, Thomas. 2014. Why did Austrian business oppose welfare cuts? How the organization of interests shapes business attitudes toward social partnership. *Comparative Political Studies* 47(10): 966-992.
- Pernicka, Susanne. 2018. Sozialpartnerschaft in der Lohnfindung – europäische und globale Herausforderungen. *WISO* 41(4): 35-49.
- Pernicka, Susanne. 2019. The disruption of taxi and limousine markets by digital platform corporations in Western Europe and the United States: Responses of business associations, labor unions, and other interest groups. Los Angeles: Institute for Research on Labor and Employment, University of California. <https://irle.ucla.edu/wp-content/uploads/2019/06/Disruption-of-Taxi-and-Limousine-Markets.pdf>.
- Pernicka, Susanne, und Günter Hefler. 2015. Austrian Corporatism – erosion or resilience? *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 44(3): 39-56.
- Pestoff, Victor A. 2002. Sweden in the 1990s: The Demise of Policy Concertation and Social Partnership and its Sudden Reappearance in 1998. In *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe, Lessons for the 21st Century*, Hrsg. Stefan Berger und Hugh Compston, Oxford, NY: Berghahn Books.
- Rathgeb, Philip. 2018. *Strong governments, precarious workers: labor market policy in the era of liberalization*. Ithaca: ILR Press.

- Riss, Karin, und Conrad Seidl. 2018. "Harald Mahrer: Frischer Wind für verstaubte Wirtschaftskammer." *Der Standard*, May 18th, <https://www.derstandard.at/story/2000079959513/harald-mahrer-frischer-wind-fuer-verstaubte-kammer>.
- Ryner, J. M. 2002. *Capitalist Restructuring, Globalisation and the Third Way: Lessons from the Swedish Model*. London: Routledge.
- Sacchi, Stefano, Federico Pancaldi, und Claudia Arisi. 2011. The Economic Crisis as a Trigger of Convergence? Short-time Work in Italy, Germany and Austria. *Social Policy & Administration* 45(4): 465-487.
- Sack, Detlef, Hrsg. 2017. *Wirtschaftskammern im europäischen Vergleich*. Wiesbaden: Springer VS.
- Scharpf, Fritz W. 1987. *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Theorie und Gesellschaft* Bd. 7. Frankfurt ; New York: Campus.
- Schmitter, Philippe C., und Wolfgang Streeck. 1999. *The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies. <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/abstract/dp99-1.html>.
- Silvia, Stephen J. 2013. *Holding the shop together: German industrial relations in the postwar era*. Cornell: ILR Press/Cornell Univ. Press.
- Speth, Rudolf. 2004. *Die politischen Strategien der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Stummvoll, Günter. 1996. Interessenvertretung an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. In *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1995*, Hrsg. Anton Kohl, G Ofner und A Stirnemann, 521-34. Oldenbourg: Verlag für Geschichte und Politik.
- Swenson, Peter, und Jonas Pontusson. 1999. The Swedish Employer Offensive Against Centralized Wage Bargaining. In *Unions, employers, and central banks: macroeconomic coordination and institutional change in social market economies*, Hrsg. Torben Iversen, Jonas Pontusson und David Soskice, 77-106. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tálos, Emmerich. 2006. Sozialpartnerschaft: Austro-korporatismus am Ende? In *Politik in Österreich - Das Handbuch*, Hrsg. Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos, 443-461. Wien: Manz.
- Traxler, Franz. 2007. Introduction. In *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance: A Comparative Analytical Approach*, Hrsg. Franz Traxler und Gerhard Huemer, 442. London: New York: Routledge.
- WKO. 2018. Neuer Wirtschaftskammer-Präsident Mahrer: „Wir alle sind Wirtschaft“. Vienna: APA. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20180518_OTS0114/neuer-wirtschaftskammer-praesident-mahrer-wir-alle-sind-wirtschaft-bild.
- WKO. 2020a. Ein-Personen-Unternehmen (EPU) 2019: EPU-Anteil nach Bundesländern. Wirtschaftskammer Österreich http://wko.at/statistik/EPU/EFGmbH_EPU-Anteil_Bld.pdf?_ga=2.122901067.1359827122.1592058434-1102471283.1592058434.
- WKO. 2020b. EPU-Anteil nach Sparten (fact sheet). WKO Statistik http://wko.at/statistik/EPU/EFGmbH_EPU-Anteil_Sparten.pdf?_ga=2.236207681.1359827122.1592058434-1102471283.1592058434.

WKO. 2020c. Mitgliederstatistik 2019: Kammer-, Sparten- und Fachgruppenmitgliedschaften. Vienna: WKÖ-Abteilung für Statistik. <http://wko.at/Statistik/Extranet/Mitglied/Mitgliederstatistik19.pdf>.

Zeiner, Ernst. 1989. Die österreichischen Unternehmerverbände, ihr Verhältnis zum Staat und ihre Stellung im Staat: Geschichte, Strategien und Rolle der zentralen Kapitalorganisationen in Österreich. PhD Thesis, Institut für Staatswissenschaft (Department of Government), Grund- und Integrativwissenschaftliche Fakultät, University of Vienna.

Zellenberg, Ulrich E. 2017. Institutioneller Wandel der Wirtschaftskammer Österreich. In *Wirtschaftskammern im europäischen Vergleich*, Hrsg. Detlef Sack, 209-231. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

2. Wandel des Machtverhältnisses zwischen Gewerkschaften und ihrem einflusspolitischen Gegenüber (Unternehmen, Arbeitgeberverbände, Politik) (Georg Adam)

Seit Beginn der 1990er Jahre kann empirisch eine Tendenz der Verschiebung der Machtbalance zwischen Gewerkschaften und Unternehmen zu Ungunsten der Arbeitnehmer*innenseite in ziemlich allen hochentwickelten Industrienationen beobachtet werden (Keune 2015; Eurofound 2016; van Klaveren und Gregory 2019). Basierend auf dem sogenannten Machtressourcenansatz (Wright 2000; Schmalz und Dörre 2014) kann festgehalten werden, dass die meisten Gewerkschaften in den wesentlichen Dimensionen (strukturelle, organisationale, institutionelle, soziale Macht) an Bedeutung verloren haben (Mesch 2015; Lehndorff et al. 2018). Dies hat mit einer Fülle von Entwicklungen zu tun – der zunehmenden Transnationalisierung der Wirtschaftsverflechtungen, dem laufenden Strukturwandel der entwickelten Ökonomien und der Arbeitsmärkte, der Umdeutung korporatistischer Arrangements durch die staatlichen Akteure, Individualisierungstendenzen etc. (Schnabel 2013) – in Österreich etwa auch mit eigenverschuldeten Krisen der Gewerkschaften (z.B. BAWAG-Affäre 2006; vgl. Adam 2006). Auf der anderen Seite haben v.a. die Globalisierung und der Bedeutungszuwachs von Marktmechanismen anstelle von politischen bzw. ausgehandelten Formen der Regulierung, aber auch Tendenzen zur Monopol- und Monopsonbildung zu einer (branchenweise sehr unterschiedlich ausgeprägten) Machtfülle von Großunternehmen geführt (Reiner und Bellak 2018; Traxler 2007a). Diese gesteigerte Unternehmensmacht hat zwar das Interesse v.a. der exportorientierten Großunternehmen an verbandlicher Organisation und kollektivem Interessenhandeln geschwächt (Traxler 2001; Hall 2014), aber nicht vollends zum Verschwinden gebracht (Traxler 2010; Eurofound 2019). Denn auch unter verschobenen und unausgewogenen Machtverhältnissen brauchen funktionierende Marktbeziehungen ein Minimum an rechtlich-administrativer und politischer Regulierung (Brandt und Schulten 2009). Somit haben die korporatistischen Strukturen der Interessenvermittlung sich in der Regel nicht aufgelöst, sondern eine inhaltliche und strukturelle Transformation vollzogen (Pernicka und Hefler 2015; Traxler 2001): inhaltlich von der (keynesianischen) Einkommens- zur Wettbewerbspolitik, strukturell in Richtung verschärfter Asymmetrie zu Ungunsten der Gewerkschaften (wobei gerade in Österreich schwindende Primärmachtressourcen der Gewerkschaften vermutlich durch strategische Neuausrichtung kompensiert werden können; vgl. Pernicka und Hefler 2015; siehe weiter unten in diesem Beitrag). Diese von den geschwächten Gewerkschaften seit den 1980er Jahren meist

nolens volens mitgetragenen „korporatistischen Wettbewerbsbündnisse“ wurden allerdings im Licht eines fortschreitenden wirtschafts- und sozialpolitischen Paradigmenwandels seit etwa zwei Dekaden zunehmend von staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren in Frage gestellt (vgl. etwa Europäische Kommission 2012; kritisch dazu Keune 2015; Hermann 2015). Im Gefolge der Wirtschaftskrise von 2008 und den Folgejahren wurden im Zusammenspiel von am neoliberalen Mainstream orientierten europäischen Institutionen einerseits und willfährigen nationalen Administrationen andererseits in etlichen (Krisen)Ländern bewährte Strukturen der Sozialpartnerschaft und der Arbeitsbeziehungen zerstört oder nachhaltig beeinträchtigt (Adam 2019; Hermann 2015), wenngleich berücksichtigt werden muss, dass die europäische Krisenpolitik uneinheitlich, widersprüchlich und je nach Land/Region unterschiedlich gestaltet wurde (Hermann 2015; Pernicka und Glassner 2019). Denn aus der Sicht der kreditgewährenden Institutionen waren v.a. in den „Krisenländern“ des europäischen Südens umfassende Regelungsmechanismen der Arbeitsbeziehungen (v.a. überbetriebliche Tarifsysteme) sowie mächtige Gewerkschaften hinderlich für effektive Wettbewerbspolitiken und Wirtschaftswachstum (Adam 2019; Pernicka und Glassner 2019).

Auch in Österreich kann in den letzten 30 Jahren eine sukzessive Machtverschiebung zwischen den Arbeitsmarktparteien beobachtet werden (Bellak und Reiner 2018; Astleithner und Flecker 2018; Pernicka und Hefler 2015), ebenso wie die – unter reger Beteiligung der Gewerkschaften erfolgte – Transformation vom „Nachfrage- zum Angebotskorporatismus“ (Bieling und Schulten 2002; Traxler 2000). Allerdings können für das System der Arbeitsbeziehungen und die Akteurskonstellation, aber auch die Dynamik der Veränderungen in der Zeitabfolge für Österreich sehr spezifische Merkmale und Entwicklungsphasen identifiziert werden (Astleithner und Flecker 2018). So hängt etwa das umfassende Kollektivvertragssystem an spezifischen rechtlich-institutionellen (Arbeitsverfassung) und sozio-kulturellen Voraussetzungen, von denen die ersteren (trotz der verfassungsrechtlichen Verankerung des Kammerwesens 2007) weitgehend politisch disponibel und die zweiteren kontinuierlichem Wandel unterworfen sind (Glassner und Hofmann 2019; Pernicka und Hefler 2015; Hermann und Flecker 2009). Die relative institutionelle Stärke der Gewerkschaften in Österreich ist zu einem beträchtlichen Teil gekoppelt an die rechtlich-institutionelle Einbindung der Wirtschaftskammer in das Kollektivvertragssystem und über das dreiseitige Konsultationswesen stark vom Wohlverhalten der bzw. von der Unterstützung durch die jeweilige Regierung abhängig (Tálos 2019). Gerade in Zeiten der Wirtschaftskrise ab 2008, als in fast allen EU-Ländern das europäische Sozialmodell bzw. die nationalen Variante davon in Frage gestellt wurden, erfuhren die Sozialpartner in Österreich durch verstärkte Einbeziehung

in wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungsprozesse eine Aufwertung (Astleithner und Flecker 2018). Gleichzeitig stellen Forderungen der Arbeitgeber*innenseite nach Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, die fortschreitende Segmentierung des Arbeitsmarktes sowie die vermehrte Prekarisierung der Arbeit, nicht zuletzt durch neue Marktakteure, wie digitale Plattformen, die ihren Standort im Ausland haben, immer größer werdende Herausforderungen für die Gewerkschaften dar (ibid., Allinger 2013). Auch auf der Arbeitgeber*innenseite tun sich trotz Pflichtmitgliedschaft bei der WKÖ zwischen den Kapitalfraktionen vermehrt Interessengegensätze auf, die zwischen Subbranchen, Klein- und Großbetrieben sowie mehr oder weniger exponierten Unternehmen verlaufen (Traxler 2007b). Diese internen Interessenaggregationsprobleme der Wirtschaftsseite reichen den Gewerkschaften aber insofern zum Nachteil, als sie gegebenenfalls auf Kollektivvertragebene zur (nach Partikularinteressen organisierten) Fragmentierung der bestehenden Verhandlungsforen führen können – wie etwa die Zerschlagung der gemeinsamen Verhandlungsgemeinschaft auf Arbeitgeber*innenseite in der Metallbranche 2011/12 zeigt (Allinger 2013). Das erschwert eine nach makroökonomischen Verteilungsgesichtspunkten ausgerichtete, koordinierte Kollektivvertrags- und Einkommenspolitik und untergräbt die Legitimationsbasis der Gewerkschaften (Adam 2018).

Während also in den letzten Jahrzehnten eine strukturelle Schwächung der Gewerkschaften in Österreich im Allgemeinen nachweisbar ist, kann dennoch eine situative und temporär schwankende Gegenmachtentwicklung ausgemacht werden, die Anknüpfungspunkte für weiteres Gewerkschaftshandeln bietet. So kann etwa im Bereich der sozialen Dienste seit etwa 2017 eine strategische Neuausrichtung der zuständigen Gewerkschaften und Betriebsräte beobachtet werden, die darin besteht, dass – im Sinn der Machtressourcenlogik – die Mobilisierung der Mitglieder (organisationaler und sozialer Machtzuwachs!) für den unmittelbaren Arbeitskampf den Einsatz der institutionell-strukturellen Machtressourcen im Rahmen der traditionellen Kollektivvertragspolitik teilweise ablöste oder zumindest ergänzte – und dies durchaus erfolgreich. Zum anderen wurde wiederholt festgestellt, dass die Gewerkschaften – bzw. Betriebsräte auf betrieblicher Ebene – gerade in Zeiten gesellschaftlicher Krisen (etwa der Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2008, aktuell der Gesundheitskrise) nicht nur als anerkannte Verhandlungspartner, sondern auch als staatstragende und gestaltenden Institutionen der Krisenbewältigung aufgewertet werden. Während der zweitgenannte Entwicklungstrend bereits einigermaßen gut dokumentiert wurde (vgl. Allinger 2013; Astleithner und Flecker 2018, 181f), soll die strategische Neuausrichtung

der Arbeitnehmer*innenvertretung im Bereich der sozialen Dienste (vgl. Pernicka et al. 2018) im Folgenden beispielhaft dargestellt und analysiert werden.

Beispiel Sozialwirtschaft

Im Bereich der Sozialwirtschaft konnte im April 2020 ein Kollektivvertrag abgeschlossen werden, der statt der bisher vereinbarten 38-Stunden-Woche die Einführung der generellen 37-Stunden-Woche ab 1.1.2022 vorsieht. Es handelt sich hierbei – abgesehen vom Sonderfall der Wachorgane im Bewachungsgewerbe, für die 2015 und 2016 schrittweise die verlängerte wöchentliche Normalarbeitszeit (bei Arbeitsbereitschaft) von 52 auf 48 Stunden reduziert wurde (Adam und Stadler 2020, 19) – um die erste dem Autor bekannte, wenngleich bescheidene, kollektivvertragliche Verkürzung der Wochenarbeitszeit bei vollem Lohnausgleich seit den 1980er Jahren. Nach der Satzung dieses mit einem freiwilligen Arbeitgeber*innenverband, nämlich der Sozialwirtschaft Österreich, abgeschlossenen Kollektivvertrags werden von dieser Regelung etwa 125.000 Beschäftigte in ganz Österreich erfasst (Vida 2020a). Wie aber ist es dazu gekommen?

Die Forderung einer kürzeren Arbeitswoche durch die fachzuständigen Gewerkschafter*innen und Betriebsräte in den Wirtschaftsbereichen Gesundheit, Pflege und Soziales besteht schon seit vielen Jahren. Die zuständigen Gewerkschaften, Vida und die Gewerkschaft der Privatangestellten – Druck, Journalismus, Papier (GPA-djp) verknüpfen mit der Forderung nach einer signifikanten Reduktion der Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich die Hoffnung auf mehr Erholungszeiten insbesondere der Vollzeitangestellten, die durch steigenden Arbeitsdruck immer mehr Arbeit in immer kürzeren Zeiträumen verrichten müssen. Insbesondere im Bereich der Pflege werden aufgrund der demografischen Entwicklung vermehrt qualifizierte Arbeitskräfte benötigt. Der Nachwuchs kann jedoch nicht im erforderlichen Ausmaß rekrutiert werden, da die Arbeit psychisch und physisch hochgradig belastend, die Arbeitsintensität enorm, die Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Pflichten aufgrund der (geteilten) Schichtdienste und Randarbeitszeiten äußerst schwierig und die Bezahlung in Relation zum Arbeitseinsatz bescheiden ist. Aufgrund dieser ungünstigen Voraussetzungen arbeiten 70% der Pflegekräfte (davon die meisten Frauen) Teilzeit, was die Einkommenssituation verschärft (GPA-djp 2020). Um die Arbeit in der Pflege im Besonderen und in den sozialen Diensten im Allgemeinen attraktiver zu machen, haben die Gewerkschaften schon vor vielen Jahren Vorschläge für innovative und humane Arbeitszeitmodelle unterbreitet und für eine deutlich

bessere Entlohnung in der Branche plädiert. Um der Virulenz des Arbeitszeitproblems voll gerecht zu werden, setzten die Gewerkschaften in der Verhandlungsrunde 2019/20 auf ein einziges Thema und erhoben eine einzige Forderung: die Reduktion der wöchentlichen Arbeitszeit von 38 auf 35 Stunden bei vollem Lohn- und Personalausgleich. Um dieser Forderung Nachdruck zu verleihen, organisierten die Gewerkschaften nach etlichen erfolglosen Verhandlungsrunden für Ende Februar 2020 eine „Streikdemo“ mit über 3.000 Beschäftigten der Sozialwirtschaft in Wien (Vida 2020b). Bereits im Herbst 2019 war eine Unterschriftenaktion zur Erreichung der 35-Stunden-Woche in der Sozialwirtschaft von der GPA-djp und der Vida ins Leben gerufen worden, die in der Folge auf große Resonanz stieß. Durch den Ausbruch der COVID-19-Pandemie in Österreich im März 2020 war jedoch an eine Fortsetzung des Arbeitskampfes mit den erprobten Mitteln (Demonstrationen, Streiks) nicht mehr zu denken. Zudem brauchten gerade in der Zeit der Gesundheitskrise viele Beschäftigte eine Gehaltserhöhung. Unter diesen außerordentlichen Umständen akzeptierten die Gewerkschaften nach der siebenten Verhandlungsrunde Ende April 2020 schließlich die Reduktion der wöchentlichen Arbeitszeit von 38 auf 37 Stunden, welche erst ab Anfang Jänner 2022 schlagend werden wird. Zudem konnte eine Gehaltserhöhung um 2,7 Prozent, rückwirkend ab 1. Februar 2020, eine Gehaltserhöhung in der Höhe der Inflationsrate plus 0,6 Prozent ab 1. Jänner 2021 sowie eine 500 Euro-„Corona-Prämie“ für Arbeitnehmer*innen mit Kundenkontakt erzielt werden. Das Erreichen der 35-Stunden-Woche bleibt allerdings auch nach Abschluss des Kollektivvertrags 2020 das Ziel der Gewerkschaften. Ungeachtet der Tatsache, dass dieses ursprüngliche Ziel nicht erreicht wurde, nimmt die Sozialwirtschaft aufgrund der beträchtlichen Mobilisierungskapazitäten und gesetzten Arbeitskampfmaßnahmen der Gewerkschaften eine Vorreiterrolle im Kampf für eine generelle Arbeitszeitverkürzung ein.

Auch auf betrieblicher Ebene konnte in den letzten Jahren im Bereich der Sozialwirtschaft ein Arbeitskampf erfolgreich ausgefochten werden. Im Fall der pro mente Zentren für Psychosoziale Gesundheit, die in Österreich an sechs Standorten vertreten sind, konnte in den letzten Jahren das Ansinnen der Geschäftsführung, in einen aus Arbeitgeber*innensicht günstigeren Kollektivvertrag zu wechseln, durch das Zusammenspiel von Betriebsrat und GPA-djp erfolgreich abgewehrt werden. Im Jahr 2017 wurde bekannt, dass die pro mente-Geschäftsführung aus Kostengründen vom Geltungsbereich des Kollektivvertrags Sozialwirtschaft (SWÖ-KV) in jenen des Kollektivvertrags für Kur- und Rehabilitationsanstalten (Kur- und Reha-KV), der für die Arbeitnehmer*innen wesentlich ungünstigere Arbeitsbedingungen und geringeres Entgelt vorsieht, zu wechseln beabsichtigte.

Alle neu eintretenden Beschäftigten sollten demnach nach den Konditionen des Kur- und Reha-KV beschäftigt werden (OÖN 2017). Der pro mente-Zentralbetriebsrat stellte sich allerdings vehement dagegen: Er berief mit Hilfe der GPA-djp Betriebsversammlungen zur Information der Belegschaften ein, lancierte eine Unterschriftenaktion mit über 4.000 Beteiligten und organisierte gemeinsam mit der GPA-djp eine Kundgebung vor der pro mente Zentrale in Linz, bei der etwa die Hälfte aller Beschäftigten von allen Standorten teilnahm (GPA-djp 2017). Durch den systematischen Aufbau von (gewerkschaftlich unterstützter) Organisations- und Handlungsmacht sowie gezielte Intervention im Aufsichtsrat konnte letztlich (zumindest vorerst) der von der Geschäftsführung angepeilte Kollektivvertragswechsel verhindert werden (Interview pro mente Zentralbetriebsrat).

Resümee

Ziel dieses Beitrags war es, die spezifisch österreichische Dialektik zwischen der international beobachtbaren Machtverschiebung zugunsten der Arbeitgeber*innenseite einerseits und vereinzelt, aber wirkungsvollen Gegenmachtstendenzen andererseits herauszuarbeiten. Letztere sind durch teilweise strategische Neuausrichtungen der Gewerkschaften und phasenweise veränderten polit-ökonomischen Verhältnissen („Krisenkorporatismus“) induziert. Anhand eines rezenten Beispiels, welches medial und durch erste Feldforschungsarbeiten relativ gut dokumentiert ist, wurde der Blick auf konkrete Gegenmachtstendenzen gerichtet, die das Narrativ vom unaufhörlichen und ungebrochenen Bedeutungsverlust der Gewerkschaftsbewegung in Österreich zumindest ein wenig in Frage stellen. Exemplarisch konnte die durchaus erfolgreiche Mobilisierung der Beschäftigten und der bewusste Einsatz von Machtressourcen durch die Gewerkschaften im Bereich der sozialen Dienste aufgezeigt werden. Diese Strategie relativiert, so die Lesart des Autors, die traditionelle Priorisierung der sogenannten „Einfluss“- (im Rahmen der Tarifpolitik) gegenüber der „Mitgliedschaftslogik“ (in Anlehnung an Schmitter und Streeck 1981; vgl. auch Pernicka 2017), indem konservierende Strukturen und Praktiken der Lohnfindung in frauendominierten Branchen durch zivilgesellschaftliches Engagement und Neudefinition des politischen Feldes zumindest ein Stück weit aufgebrochen werden.

Zum anderen kann derzeit während der akuten Gesundheitskrise 2020 – wie schon zur Finanzkrise Ende der 2010er Jahre – beobachtet werden, dass die Gewerkschaften und – auf betrieblicher Ebene – die Betriebsräte in Zeiten gesellschaftlicher Krisen nicht nur als

anerkannte Verhandlungspartner, sondern auch als staatstragende und gestaltende Institutionen der Krisenbewältigung aufgewertet werden, indem sie im Auftrag oder zumindest unter Billigung des Staates (und der Arbeitgeber*innen!) systematisch ihre Expertise einbringen und beschäftigungserhaltende Maßnahmen implementieren. Ob der Erfolg der tripartistischen Einbindung der Gewerkschaften und des „Co-Managements“ der Mitbestimmungsakteure in Krisenzeiten eine dauerhafte Stärkung der Arbeitnehmer*innen nach sich zu ziehen vermag, lässt sich derzeit nicht abschätzen. Bisher war es eher so, dass in „Normalzeiten“ bzw. Nachkrisenzeiten die ökonomischen Machtverhältnisse wieder viel unmittelbarer auf die Machtverhältnisse zwischen den Arbeitsmarktparteien zum Nachteil der Gewerkschaften durchschlugen, sobald der Krisenmodus beendet war.

Literatur

- Adam, Georg. 2006. Union crisis puts social partnership at risk. Eurofound, Dublin. <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/article/2006/union-crisis-puts-social-partnership-at-risk> (aufgerufen am 21.9.2020)
- Adam, Georg. 2018. Zum Zusammenhang von schwindender Gewerkschafts- und steigender Unternehmensmacht – ein korporatismustheoretischer Versuch. *Kurswechsel* 1/2018: 27-36.
- Adam, Georg. 2019. Zur Dynamik der Arbeitsbeziehungen in Finnland, Portugal, Rumänien und Slowenien. *Wirtschaft und Gesellschaft* 4/2019: 531-572.
- Adam, Georg und Bettina Stadler. 2020. Ist Zeit das neue Geld? Arbeitszeitverkürzung in österreichischen Kollektivverträgen. *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* Nr. 199. AK Wien.
- Allinger, Bernadette. 2013. Austria: impact of the crisis on industrial relations. Eurofound, Dublin. <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/austria-impact-of-the-crisis-on-industrial-relations> (aufgerufen am 26.3.2020)
- Astleithner, Franz und Jörg Flecker. 2018. From the golden age to the gilded cage? Austrian trade unions, social partnership and the crisis. In *Rough waters: European trade unions in a time of crises*. Hrsg. Steffen Lehndorff, Heiner Dribbusch und Thorsten Schulten (Hrsg.), 185-208. Brüssel: ETUI.
- Bellak, Christian und Christian Reiner. 2018. Stagnieren die Löhne aufgrund von Unternehmensmacht? A&W blog, 6. August 2018. <https://awblog.at/stagnierende-loehne-unternehmensmacht/> (aufgerufen am 26.03.2020)
- Bieling, Hans-Jürgen und Thorsten Schulten. 2002. Reorganisation der industriellen Beziehungen im europäischen Mehrebenensystem. *Industrielle Beziehungen* 9(3): 245-273.
- Brandt, Torsten und Thorsten Schulten. 2009. The impact of liberalisation and privatisation on labour relations. In: Privatisation of public services and the impact on quality, employment and productivity (PIQUE): Summary report. Project funded under the European Commission's 6th Framework Programme. Vienna, 39-51.

- Eurofound. 2016. Mapping key dimensions of industrial relations, Publications Office of the European Union, Luxembourg. <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/report/2016/industrial-relations/mapping-key-dimensions-of-industrial-relations> (aufgerufen am 26.3.2020)
- Eurofound. 2019. EurWORK's database on wages, working time and collective disputes, version 2.1, June 2019, Dublin. <https://www.eurofound.europa.eu/data/database-of-wages-working-time-and-collective-disputes> (aufgerufen am 26.03.2020)
- Europäische Kommission. 2012. Labour Market Developments in Europe 2012, European Economy 5/2012, Brüssel. https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/2012-labour-market_en.htm, 26.03.2020.
- Glassner, Vera und Julia Hofmann. 2019. Austria: From gradual change to an unknown future. In *Collective bargaining in Europe: towards an endgame. Volume I*. Hrsg. Torsten Müller, Kurt Vandaele und Jeremy Waddington, 33-51. Brüssel: ETUI.
- GPA-djp. 2017. KV-Flucht bei pro mente Reha: 200 Beschäftigte machen ihrem Ärger Luft. https://www.gpa-djp.at/cms/A03/A03_999_Suche.a/1342583168933/suche/kv-flucht-bei-pro-mente-reha-200-beschaeftigte-machen-ihrem-aerger-luft (aufgerufen am 21. 9. 2020)
- GPA-djp. 2020. 35 Stunden sind genug! https://www.gpa-djp.at/cms/A03/A03_2.3.217.1.a/1342622559095/kollektivvertrag/alle-branchen/gesundheit-soziales-kirchen/sozialwirtschaft-oesterreich/35-stunden-sind-genug (aufgerufen am 21. 9. 2020)
- Hall, Peter A. 2014. Varieties of Capitalism and the Euro Crisis. *West European Politics* 37(6): 1223-1243.
- Hermann, Christoph. 2015. Strukturelle Reformen in Europa: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft. Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- Hermann, Christoph und Jörg Flecker. 2009. Das „Modell Österreich“ im Wandel. In *Die Dynamik des „österreichischen Modells“. Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem*, Hrsg. Christoph Hermann und Roland Atzmüller, 17-44. Berlin: Edition Sigma.
- Keune, Maarten. 2015. Chapter 8 – Less governance capacity and more inequality: the effects of the assault on collective bargaining in the EU. In *Wage bargaining under the new European Economic Governance. Alternative strategies for inclusive growth*, Hrsg. Guy Van Gyes und Thorsten Schulten, 283-296. Brüssel: ETUI. <https://www.etui.org/Publications2/Books/Wage-bargaining-under-the-new-European-Economic-Governance>, 26.03.2020.
- Lehndorff, Steffen, Heiner Dribbusch und Thorsten Schulten. 2018. European trade unions in a time of crises – an overview. In *Rough waters: European trade unions in a time of crises*, Hrsg. Steffen Lehndorff, Heiner Dribbusch und Thorsten Schulten, 7-35. Brüssel: ETUI.
- Mesch, Michael (2015): Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU. In *Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004-2014. Von der Tarifautonomie zum EU-Interventionismus?* Hrsg. Markus Marterbauer, Michael Mesch und Josef Zuckerstätter Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien, 9-68, AK Wien Reihe Band 18, Wien.
- OÖN. 2017. pro mente Reha dreht die Gehaltsschraube nach unten. <https://www.nachrichten.at/wirtschaft/wirtschaftsraumooe/pro-mente-Reha-dreht-die-Gehaltsschraube-nach-unten;art467,2664060> (aufgerufen am 21. 9. 2020)

- Pernicka, Susanne. 2017. Die österreichische Sozialpartnerschaft als institutionalisierte Konfliktarena zwischen Einfluss- und Mitgliedschaftslogik. *A&W blog* der AK Wien vom 13. Dezember 2017.
- Pernicka, Susanne und Günter Hefler. 2015. Austrian Corporatism. Erosion or Resilience. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 44(3): 39-56.
- Pernicka, Susanne und Vera Glassner. 2019. The Europeanisation of wage bargaining coordination. In *Trade Unions and European Integration. A Question of Optimism and Pessimism?* Hrsg. Johannes M. Kiess, und Martin Seeliger, 72-93. London: Routledge.
- Pernicka, Susanne, Vera Glassner und Nele Dittmar. 2018. The restructuring of wage setting fields between transnational competition and coordination. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie Suppl* 1(43), 93-116.
- Reiner, Christian und Christian Bellak. 2018. Editorial: Die Macht von Unternehmen im neoliberalen Kapitalismus. *Kurswechsel* 1/2018, 3-19.
- Schmalz, Stefan und Klaus Dörre. 2014. Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens. *Industrielle Beziehungen* 21(3): 217-237.
- Schmitter, Philippe C. und Wolfgang Streeck. 1981. The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe. Wissenschaftszentrum Berlin.
- Schnabel, Claus. 2013. Union membership and density: Some (not so) stylized facts and challenges. *European Journal of Industrial Relations* 19(3): 255-272.
- Tálos, Emmerich. 2019. Sozialpartnerschaft unter Schwarz/Türkis-Blau vor dem Aus. *A&W blog* der AK Wien vom 13. März 2019.
- Traxler, Franz. 2000. Nationale Pakte im internationalen Vergleich. *WSI-Mitteilungen* 53: 411-418.
- Traxler, Franz- 2001. Die Metamorphosen des Korporatismus: Von klassischen zum schlanken Muster. *Politische Vierteljahresschrift* 42(4): 590-623.
- Traxler, Franz. 2007a. Introduction. In *Handbook of business interest associations, firm size and governance. A comparative analytical approach*, Hrsg. Franz Traxler und Gerhard Huemer, 3-9. London: Routledge.
- Traxler, Franz. 2007b. Austria. In *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A comparative analytical approach*, 39-63. London: Routledge.
- Traxler, Franz. 2010. The long-term development of organised business and its implications for corporatism: A cross-national comparison of membership, activities and governing capacities of business interest organisations, 1980-2003. *European Journal of Political Research* 49(2): 151-173.
- Van Klaveren, Maarten und Denis Gregory. 2019. Restoring multi-employer bargaining in Europe: prospects and challenges. Brüssel: ETUI. <https://www.etui.org/Publications2/Books/Restoring-multi-employer-bargaining-in-Europe-prospects-and-challenges> (aufgerufen am 26.3.2020)
- Vida. 2020a. Abschluss KV Sozialwirtschaft. 37-Stunden Woche und Corona-Prämie erreicht. https://www.vida.at/cms/S03/S03_4.7.2.a/1342628447361/kollektivvertrag/soziale-dienste/meldungen-aus-dem-fb/abschluss-kv-sozialwirtschaft (aufgerufen am 21.9.2020)

- Vida. 2020b. KV Sozialwirtschaft. Rund 3.000 Streikende bei Protestdemo in Wien. https://www.vida.at/cms/S03/S03_4.7.2.a/1342626497848/kollektivvertrag/soziale-dienste/meldungen-aus-dem-fb/kv-sozialwirtschaft (aufgerufen am 21.9. 2020)
- Wright, Erik Olin. 2000. Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise. *The American Journal of Sociology* 105(4): 957-1002.

3. Kollektivvertragspolitik im österreichischen Metallsektor (Vera Glassner)

Das österreichische System der Lohnfindung zeichnet sich durch einen hohen Grad an Koordinierungsfähigkeit und Stabilität aus. Lohnverhandlungen finden auf der Ebene der Wirtschaftsbranchen zwischen dem Österreichischen Gewerkschaftsbund und seinen Fachgewerkschaften einerseits und den Fachverbänden der Wirtschaftskammer Österreich sowie einigen anderen Arbeitgeberverbänden andererseits statt.

In den frühen 1980er-Jahren fand im Zuge der zunehmenden Internationalisierung der Finanz- und Produktmärkte ein Übergang von einer branchenübergreifenden Lohnfindung zu Tarifverhandlungen auf Branchenebene statt. Die Sicherstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, der makroökonomischen Stabilität und der gerechten Teilhabe der Arbeitnehmer*innen am Wirtschaftswachstum sind die wichtigsten Ziele der Lohnpolitik. Diese sollen durch eine Orientierung der Lohnsteigerungen an Produktivitätswachstum und Preisanstieg erreicht werden. Die Metallindustrie nimmt dabei eine Schlüsselrolle ein. Der dort ausgehandelte Lohnabschluss fungiert als Orientierungsmarke für andere Industriebranchen und, in geringerem Maße, für große Dienstleistungsbranchen wie dem Handel sowie den öffentlichen Dienst. Seit dem EU- und Euro-Beitritt Österreichs hat sich die österreichische Variante des Wettbewerbskorporatismus etabliert. Zur Bewältigung der globalen Wirtschaftskrise und der nachfolgenden Eurokrise 2008-2010 haben sozialpartnerschaftliche Arrangements zu Arbeitszeitverkürzung und Lohnmoderation in Kollektivverträgen und auf betrieblicher Ebene sowie Kurzarbeit beigetragen und eine vergleichsweise rasche wirtschaftliche Erholung ermöglicht.

Im internationalen Vergleich weist Österreich eine der höchsten Tarifbindungsraten auf, die das Ergebnis der Pflichtmitgliedschaft der Unternehmen in der Wirtschaftskammer und der Außenseiterwirkung von Kollektivverträgen auch für nicht gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer*innen ist. Gestärkt wurde die Tarifbindung auch durch die Bemühungen der Gewerkschaften in neuen, nicht der WKÖ zugehörigen Sektoren Kollektivverträge abzuschließen, wie im Sozialbereich oder den privaten Bildungseinrichtungen (Pernicka et al. 2018). Trotz institutioneller Faktoren, die das System der Kollektivverhandlungen stützen, bestehen große Herausforderungen für das österreichische Lohnfindungssystem. Diese sollen Anhand des Beispiels des Metallsektors näher untersucht werden. Es lassen sich folgende drei Herausforderungen skizzieren:

Erstens, die österreichische Metallindustrie ist eng in globale und europäische Wertschöpfungsketten eingebunden. Weltweite Überkapazitäten und Konsolidierungsprozesse in der Automobilindustrie bringen auch die hiesige Zuliefererindustrie unter Druck. Der Übergang weg vom Verbrennungsmotor hin zur Elektromobilität bringt vor allem kleinere und hochspezialisierte Unternehmen, insbesondere jene die sich auf den Antriebsstrang spezialisiert haben (Motoren, Getriebe) in Bedrängnis. Die gegenwärtige Corona-Krise hat den Anpassungsdruck im Metallsektor weiter verstärkt.

Zweitens, im Gefolge der Eurokrise ist es 2011 zu Streiks und zum Auseinanderbrechen der Verhandlungsgemeinschaft im Metallsektor gekommen. Seit 2012 verhandeln die sechs Fachverbände getrennt, aber zeitlich eng getaktet. Diese Form der organisierten Dezentralisierung wird, darauf deuten zumindest anekdotische Evidenzen hin, von einer schleichenden Erosion begleitet. Beispielsweise versuchen Industriebetriebe den für sie günstigeren Gewerbekollektivvertrag anzuwenden. Die Folgebereitschaft der Mitglieder bzw. einzelner Fachverbände (z.B. metalltechnische Industrie, Gießereiindustrie) scheint zurückzugehen.

Drittens, Regierungskoalitionen aus konservativen und rechtspopulistischen Parteien (Schwarz-Blau I und II 2000-2006, Türkis-Blau 2017-2019) haben zu einem Bedeutungsverlust der Sozialpartnerschaft auf der politischen Ebene geführt. Die Kollektivverhandlungen sind bisher von dieser Entwicklung weitgehend unberührt geblieben (Pernicka 2018). Jüngste Entwicklungen zeigen, dass die Bedeutung der Sozialpartner seit dem Antritt der Türkis-Grünen Regierung und der Krise aufgrund der Corona-Pandemie Anfang 2020 wieder gewachsen ist.

Strukturen und Entwicklung der österreichischen Metallindustrie (2008-2019)

Die österreichische Metallindustrie (Metallwarenerzeugung, Maschinenbau, Automobil, Stahl¹) zeichnet sich durch einen hohen Grad an Verflochtenheit in internationale Märkte und Produktionsketten aus. Die Exportabhängigkeit der Metallindustrie ist hoch. So liegt die Exportquote der Metallindustrie über jener der Gesamtindustrie (68,9 % 2019, ohne Bauindustrie) und ist am höchsten in der Fahrzeug- (86,5 %), und metalltechnischen Industrie

¹ Die Subbranchen der Metallindustrie bilden sich in ihrer Zuordnung zu den branchenbezogenen Arbeitgeberverbänden folgendermaßen ab: Nicht-Eisen (NE)-Metalle; Fahrzeugindustrie; Bergwerke/Eisen; Gießereien, Maschinen und Metallwaren.

(76,6 %) (WKO 2020. Während die Stahlindustrie von einem großen (früher im Staatseigentum stehenden) Unternehmen, der VOEST Gruppe, dominiert ist, überwiegen in der metalltechnischen Industrie (Metallwarenerzeugung, Maschinenbau, Gießereien) international operierende klein- und mittelständische Unternehmen. Die Metallindustrie trägt 2018 zu 19 % der gesamten industriellen Produktion und 11 % der Gesamtbeschäftigung der Industrie Österreichs bei (Statistik Austria 2020). Von der globalen Wirtschaftskrise 2008/09 war die Metallindustrie stark betroffen. Während die Automobilindustrie sehr früh einen starken aber vergleichsweise kurzen Einbruch erlitten hatte, war die wirtschaftliche Erholung in der Metallerzeugung und im Maschinenbau langsamer. Die Metallindustrie verzeichnete 2017 bis 2018 deutliche jährliche Steigerungen der Produktion (+7,2 % bzw. +8,1 %), die sich bis in die erste Jahreshälfte 2019 fortsetzten (+11 %). Eine Abschwächung war 2019 in der eisenerzeugenden, der NE-Industrie sowie den Gießereien zu beobachten (AK Wien 2019). Laut Umfragen des Fachverbands für die metalltechnische Industrie FMTI (Mai 2020) sind von der gegenwärtigen Corona-Krise die Zulieferer im Automobil- und Luftfahrtbereich sowie Gießereien am stärksten betroffen, am wenigsten Hersteller für Bauunternehmen. In den Subbranchen der Metallindustrie wurde, mit Ausnahme der Beschäftigungsrückgänge verzeichnenden Fahrzeugproduktion, das durchschnittliche Beschäftigungsniveau des Jahres 2008 (Haitzmann/Hirsch 2010) erst 2015/2016 wieder überschritten (Statistik Austria 2019). Ein deutliches Beschäftigungswachstum hat der Metallsektor 2017 und 2018 erfahren, das insbesondere auf die Beschäftigungszunahme in der Fahrzeugindustrie und der metalltechnischen Industrie (+ 14,2 % bzw. + 3,2 % 2018 im Vergleich zu 2017) zurückzuführen ist (AK Wien 2019). 2019 lässt sich eine leichte Abschwächung des Beschäftigungswachstums beobachten, die sich 2020 aufgrund der Corona-Krise verstärkt hat. Im Jahr 2019 sind 228.600 Personen im Metallsektor beschäftigt, wobei der größte Teil, d.s. fast 136.400 Beschäftigte, in der Metallerzeugung und im Maschinenbau arbeiten (WKO 2020). Atypische Beschäftigungsverhältnisse nehmen zwar zu, sind im Metallsektor aber vergleichsweise wenig verbreitet. Während der Wirtschaftskrise 2009 wurden die Verträge von einer großen Zahl von Leiharbeiter*innen nicht verlängert, die Zahl der letzteren erreichte ab 2011 wieder das Vorkrisenniveau (AMS 2017). Auch zu Beginn der Corona-Krise waren Leiharbeiter*innen von Beendigungen des Beschäftigungsverhältnisses stark betroffen (Kremer/Wanke-Zajic 2020).

Der technologische und strukturelle Wandel der letzten beiden Jahrzehnte hat zu einem Anstieg höher qualifizierter Tätigkeiten und Berufe geführt. Gewerkschaften berichten von Fachkräftemangel in bestimmten Regionen während Arbeitgebervertreter einen Mangel an

Fachkräften vor allem im Bereich der mittleren Qualifikation im gesamten Metallbereich sehen. In der jüngsten Krise konnte bisher die Corona-Kurzarbeit, die rund 50 % der Unternehmen in der metalltechnischen Industrie nutzen, große Beschäftigungsrückgänge abwenden. Seit Mai ging die Beschäftigung in dieser Branche um rund 4 % zurück.

Die Standortkonkurrenz zwischen Produktionsstätten multinationaler Automobilkonzerne hat auch im wirtschaftlichen Aufschwung angehalten und sich aufgrund weltweiter Überkapazitäten und Konzentrationsprozesse weiter verstärkt. Die österreichische Fahrzeugindustrie, die vor allem von teils hochspezialisierten Zulieferern für die großen Endhersteller dominiert wird, ist vom Strukturwandel der Fahrzeugindustrie besonders betroffen. Als Schwächen werden die Spezialisierung auf Verbrennungsmotoren und Getriebeproduktion identifiziert, so auch in den beschäftigungsstarken Produktionsclustern in der Steiermark und in Oberösterreich. Es erfolgt ein Aufbau von Expertise für Elektroantriebe, deren ökologischer Nutzen im Breitereinsatz allerdings umstritten ist. Schätzungen gehen davon aus, dass zumindest ein Teil der Arbeitsplätze, die aufgrund des Strukturwandels in der Autoindustrie verloren gehen, in der Elektromobilität neu entstehen könnten.² Nur wenige österreichische Standorte entwickeln und produzieren Antriebstechnologien außerhalb des Kfz-Bereichs. Österreichische Zuliefererbetriebe sind zum überwiegenden Teil in Eigentümerstrukturen transnationaler Konzerne eingebettet und strategische Entscheidungen fallen häufig in Unternehmenszentralen in anderen Ländern. Als weitere Schwäche gilt die starke Fokussierung der Exporte auf ein Land, nämlich Deutschland. Der Dieselskandal hat auch die österreichische Kfz-Industrie betroffen, und die Wende vom Dieselmotor zu alternativen Antrieben vorangetrieben. Die ökonomischen, sozialen und ökologischen Auswirkungen der gegenwärtigen Corona-Pandemie wirken als Beschleuniger des strukturellen Wandels. Angesichts der Schwächen der österreichischen Automobilzuliefererindustrie bleibt die technologische und strukturelle Transformation des Sektors – auch für die österreichischen Sozialpartner – eine große Herausforderung.

Schleichende Erosion scheinbar stabiler Institutionen und Praktiken in der Lohnpolitik

Die lohn- und arbeitspolitische Abstimmung innerhalb des Metallsektors war in den vergangenen Jahrzehnten ausgesprochen hoch. So fanden Kollektivverhandlungen innerhalb

² Schätzungen des Fraunhofer-Instituts Österreich beispielsweise kommen zum Ergebnis, dass rund 15.000 Jobs in Produktion von elektrobetriebenen Fahrzeugen bis 2030 entstehen können (Högelsberger und Maneka 2020).

einer „Verhandlungsgemeinschaft“ statt, die von Verhandlungsführern der beiden Gewerkschaften GPA-djp (Privatangestellte) und PRO-GE (ArbeiterInnen in Industrie und Gewerbe), sowie auf Arbeitgeberseite von einem gewählten Verhandlungsführer, der mehrere WKO-Fachverbände des Metallsektors vertrat, geführt wurden. Da die Kollektivvertragsverhandlungsfähigkeit bei den branchenspezifischen Fachverbänden bzw. Fachgruppen der WKO liegt, wurde der Metaller-KV von den sechs Fachverbänden des Metallsektors³ unterschrieben. Innerhalb der Verhandlungsgemeinschaft haben sich aber bereits seit der Jahrtausendwende Differenzen in den Wahrnehmungen und Interessen der arbeitnehmer- und arbeitgeberseitigen Akteure herauskristallisiert. So hat sich die Elektro- und Elektronikindustrie 2001 aus der Verhandlungsgemeinschaft Metall verabschiedet. Hintergrund der Herauslösung aus der Verhandlungsgemeinschaft war die Vereinheitlichung des Entlohnungsschemas für Arbeiter und Angestellte, bei der die Elektronikindustrie eine Vorreiterrolle eingenommen hat. Die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern sind kooperativ und Praktiken der KV-Politik unumstritten; so setzt die Elektro/Elektronikindustrie den Auftakt in der „Frühjahrslohnrunde“ wichtiger Industriebranchen (z.B. Chemische Industrie, Papierindustrie) und nimmt eine wichtige Rolle in der Koordinierung der Lohnpolitik zwischen den Branchen ein. Im Metallsektor haben jedoch unterschiedliche Krisenverläufe in den Subbranchen, wie in der Automobilzuliefererindustrie, die sich relativ rasch erholt hat und dem Maschinenbau, wo der Einbruch erst später spürbar war und über längere Zeiträume kein substantielles Wachstum erzielt wurde, die Akzeptanz brancheneinheitlicher Lohnabschlüsse bei den Arbeitgebern weiter verringert. Bereits vor der Krise 2008/9 haben unterschiedliche Positionen der Unternehmen in europäischen und globalen Wertschöpfungsketten den Abschluss eines brancheneinheitlichen Lohnabschlusses erschwert.

Diese Interessendifferenzen innerhalb der WKO wurden in der Verhandlungsrunde 2011 virulent. Der größte und mächtigste Fachverband FMTI (Fachverband der metalltechnischen Industrie⁴), gemessen an der Anzahl der Mitgliedsunternehmen und der Beschäftigten, zog sich aus den gemeinsamen Verhandlungen zurück. Die Lohnforderung der Gewerkschaften wurde von den Arbeitgebern, vor dem Hintergrund eines noch schwachen und diskontinuierlichen Aufschwungs, als überzogen zurückgewiesen, worauf die Gewerkschaften für Warnstreiks mobilisierten. Die Streiks fanden vor allem in den gewerkschaftlich stark organisierten

³ NE-Metalle, Fahrzeugindustrie, Bergwerke/Eisen, Gießereien, Maschinen und Metallwaren, Gas- und Wärmeversorgungsunternehmen

⁴ Der Fachverband der Maschinen-, Metallwaren- und Gießereindustrie hat sich 2017 in ‚Fachverband der metalltechnischen Industrie‘ (FMTI) umbenannt. Hintergrund dafür war der Zusammenschluss des Fachverbands Maschinen- und Metallwarenindustrie (FMMI) mit dem Fachverband der Gießereindustrie.

Branchen (wie eisenerzeugende Industrie, Fahrzeugindustrie⁵) statt. Die Konflikte führten auch zwischen den Fachverbänden zu starken Verwerfungen, vor allem zwischen der streikanfälligen Fahrzeugindustrie und den gewerkschaftlich schwach organisierten Branchen, wie Maschinenbau und Metallwarenerzeugung. Auf Druck der Präsidialebene der Sozialpartnerverbände wurden die Verhandlungen wieder aufgenommen. Der vergleichsweise hohe Abschluss (über 4 %) führte dazu, dass sich der von international operierenden KMUs dominierte Fachverband der Maschinen- und Metallwarenerzeugung aus der Verhandlungsgemeinschaft zurückzog. Die KV-Verhandlungen im Metallsektor finden seither zwischen den Gewerkschaften und den Fachverbänden statt, wobei der FMTI als erster verhandelt und die anderen Fachverbände das Ergebnis weitgehend übernehmen. Diese „Kompromisslösung“ der separaten, aber hochkoordinierten KV-Verhandlungen ist aber äußerst fragil und umkämpft.

Das Erreichen eines brancheneinheitlichen Metaller-Lohnabschlusses wird für die Gewerkschaften immer mehr zum Kraftakt. Die Kollektivverhandlungen im Metallsektor haben im Gefolge der Wirtschaftskrise 2008/09 an Konflikthaftigkeit zugenommen. Inhaltlicher Streitpunkt war insbesondere die Flexibilisierung der Arbeitszeit. Regelungen zur Arbeitszeit werden seit 2013, nach langen und schwierigen Verhandlungen, während der es auch zu Betriebsversammlungen und Streikdrohungen kam, getrennt von den Lohnerhöhungen verhandelt. Der Verhandlungsauftritt der Kollektivverhandlungen ist symbolisch stark aufgeladen und jedes Jahr von Neuem umkämpft. Jedes Jahr stellen die Arbeitgeber den Ablauf eng getakteter Verhandlungen in den Subbranchen in Frage. Bisher waren die beiden Gewerkschaften durch Mobilisierung ihrer Mitglieder in der Lage, den Druck weit genug aufzubauen, um die Arbeitgeber im bestehenden Verhandlungsrahmen zu halten. Der Konflikt um die Anerkennung der Verhandlungspraktiken brach in der Verhandlungsrunde im Herbst 2019 erneut aus. Nachdem es unter Androhungen der Abhaltung von Betriebsversammlungen zu einem Abschluss in der metalltechnischen Industrie kam, der von den anderen Subbranchen übernommen wurde, kannten die Arbeitgeber in der dem FMTI zugehörigen Gießereiindustrie den Abschluss nicht an. Erst die Drohung der PRO-GE, in Warnstreiks zu treten, führten zur Übernahme des Abschlusses in dieser Branche. Dieses Jahr (2020) ließen die Arbeitgeber der metalltechnischen Industrie den Gewerkschaften über die Medien ausrichten, angesichts des

⁵ Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist am höchsten in der Stahlindustrie (rund 95 % der ArbeiterInnen sind Gewerkschaftsmitglieder) und der Autoindustrie (Organisationsgrad von fast 80% bei den ArbeiterInnen). Am niedrigsten ist er im Maschinenbau (rund 60 % bei ArbeiterInnen). Bei den Angestellten ist der Organisationsgrad deutlich niedriger.

massiven Produktionseinbruchs die KV-Verhandlungen überhaupt ausfallen zu lassen (ORF 2020). Die Gewerkschaften konterten mit der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung von Lohnzuwächsen zur Stabilisierung der Nachfrage. Bereits kurz nach der Forderungsübergabe der Gewerkschaften an die Arbeitgeber einigten sich die Sozialpartner auf einen moderaten Abschluss (Inflationsabgeltung) und eine optionale „Corona-Prämie“.

Anzeichen der zurückgehenden Anerkennung von Strukturen, Normen und Praktiken des Kollektivvertragssystems lassen sich seit langem beobachten. Beispielhaft genannt werden seitens der Gewerkschaften Versuche von schnell wachsenden Mittelstandsbetrieben, den für sie günstigeren Gewerbe-KV anstatt des Industrie-KVs anzuwenden. Während bei hauptamtlichen VertreterInnen der WKO Sozialpartnerschaft und branchenweite Kollektivverträge hochgeschätzt sind, fordern kleine und mittelständische international operierende Betriebe der metalltechnischen Industrie und einige ihrer (ehrenamtlichen) Fachverbandsvertretungen ein Abgehen von der derzeitigen Verhandlungspraxis (Pernicka et al. 2020). Der Wandel von Wahrnehmungen, Werten und Interessen wird von den Akteur*innen auch in den Zusammenhang mit einem „Generationenwechsel“ bei Sozialpartnern, Politiker*innen und Journalist*innen gebracht. Die Streit- und Kompromisskultur der sozialpartnerschaftlichen Auseinandersetzung wird von jüngeren Generationen der Unternehmer*innen nicht geschätzt oder verstanden.

Bedeutungswandel der Sozialpartnerschaft und Auswirkungen in der Metallindustrie

Die österreichische Sozialpartnerschaft zeichnet sich durch die institutionalisierte, aber informelle Beteiligung der Sozialpartner in politischen Entscheidungsprozessen (Arbeits- und Sozialpolitik im weiteren Sinne) aus (Tálos 2008). Die Regulierungsinhalte sind inhaltlich (z.B. zwischen Themen wie Arbeitszeit und Entgelterhöhung) und rechtlich (Wechselwirkungen im Stufenbau der Rechtsordnung Gesetz-Tarifvertrag-Einzelvertrag) eng verschränkt. Die informelle Beteiligung manifestiert sich im fein austarierten politischen Austausch, der weitgehend auf informellen, impliziten und tradierten Normen basiert.

Die Regierungskoalitionen aus konservativen und rechtspopulistischen Parteien (Schwarz-Blau I und II 2000-2006, Türkis-Blau 2017-2019) haben zu einem Bedeutungsverlust der Sozialpartnerschaft auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene geführt. So wurde 2018 beispielsweise die Novellierung der Arbeitszeitgesetzgebung und die Reform der Sozialversicherung ohne Einbindung der Sozialpartner umgesetzt. Auf die Kollektivvertragsverhandlungen hat die politische Krise der Sozialpartnerschaft bisher keinen

Einfluss gehabt. Stattdessen haben die Sozialpartner versucht, die Nachteile der gesetzlichen Arbeitszeitregelungen auf Branchenebene auszugleichen und mehr Autonomie für ArbeitnehmerInnen bei der Arbeitszeitgestaltung zu gewährleisten. Ein Beispiel sind Freizeitoptionen in Kollektivverträgen, die ArbeitnehmerInnen erlauben, zwischen einer Lohnerhöhung oder mehr Freizeit zu wählen. Freizeitoptionen wurden erstmals 2013 in der Elektro/Elektronikindustrie vereinbart und werden seither in einer Vielzahl an Branchen angewandt. Sie gelten als innovatives Instrument der Flexibilisierung der Arbeitszeit auf Branchenebene und haben mit der gesetzlichen Änderung der Arbeitszeitregulierung den Sozialpartnern neue Handlungsspielräume in einem konfliktreichen Verhandlungsbereich eröffnet (Adam und Stadler 2019).

Seit dem Antritt der Türkis-Grünen Regierung 2020 ist die Bedeutung der Sozialpartner wieder gewachsen. So sieht das Regierungsprogramm der Regierungskoalition die Konsultation mit den Sozialpartnern neben weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vor. In der aktuellen Wirtschaftskrise als Folge der Corona-Pandemie haben die Sozialpartner eine aktive Rolle in der Arbeits- und Beschäftigungspolitik eingenommen. So haben sie beispielsweise Regelungen zur Kurzarbeit binnen kürzester Zeit ausgehandelt und gesetzlich umgesetzt. Die Sozialpartner setzten ihre intensiven Verhandlungen zur Verlängerung der Kurzarbeit fort (im Juli wurde beschlossen, die Kurzarbeit bis März 2021 zu verlängern). Die längerfristigen Folgen der Corona-Pandemie, wie der Anstieg der Arbeitslosigkeit, die Beschleunigung des strukturellen Wandels in der Industrie sowie Verteilungs- und Anerkennungskämpfe (z.B. Neubewertung der Arbeit in „systemrelevanten“, frauendominierten und Großteils öffentlich finanzierten Bereichen wie Pflege, Gesundheit und Soziales, Umverteilung der Erwerbsarbeit durch Arbeitszeitverkürzung), sind für die Sozialpartner beträchtlich.

Auswirkungen der gegenwärtigen Krise sind auch auf die Kollektivvertragsverhandlungen zu erwarten. So sind die Krisenbetroffenheiten auch innerhalb einzelner Wirtschaftsbranchen teils unterschiedlich, wie beispielsweise im Handel, und erhöhen den Druck auf das System brancheneinheitlicher Lohnabschlüsse. Die Metallindustrie gilt als Schlüsselsektor, in dem sich technologischer Wandel (Elektromobilität, Energiewende), De-Industrialisierung und internationale Konzentrationsprozesse (eisenerzeugende und -verarbeitende Industrie, Automobilzuliefererindustrie) besonders intensiv und schnell vollziehen. Der jüngste Zuwachs an institutioneller und politischer Macht muss aber als „geliebte Ressource“ (Hermann und Flecker 2009) betrachtet werden, die von einem Aufbau an Organisationsmacht ergänzt werden

muss. Bisher haben insbesondere die Gewerkschaften des Metallsektors dazu im Vergleich zu anderen Branchen noch einen relativ hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad zu verzeichnen (Pernicka et al. 2020). Es bleibt abzuwarten, ob die Sozialpartner zu Gestalter*innen des Wandels werden oder ob es langfristig zur weiteren Marginalisierung der Arbeitnehmervertretungen kommt.

Literatur

- Adam, Georg und Bettina Stadler. 2019. Ist Zeit das neue Geld? Arbeitszeitverkürzung in österreichischen Kollektivverträgen. *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft*. März 2020, Arbeiterkammer Wien.
- AK Wien. 2019. Branchenreport Metallindustrie 2019. Wien: Arbeiterkammer.
- AMS. 2017. Spezialthema zum Arbeitsmarkt. Arbeitsmarktservice Österreich, März 2017.
- Glassner, Vera und Julia Hofmann. 2019. Austria: From gradual change to an unknown future. In *Collective bargaining in Europe: towards an endgame*, Hrsg. Thorsten Müller, Kurt Vandaele und Jeremy Waddington, 33-51. Brüssel. European Trade Union Institute.
- Haitzmann, Martin und Martin Hirsch. 2010. Leistungs- und Strukturdatenstatistik 2008, *Statistische Nachrichten* 8/2010: 656-672.
- Herrmann, Christoph und Jörg Flecker. 2009. Das österreichische Beschäftigungsmodell im Spiegel von Branchenanalysen. In *Die Dynamik des „österreichischen Modells“*, Hrsg. Christoph Herrmann und Roland Atzmüller, 74-93. Wien: Nomos.
- Högelsberger, Heinz und Danyal Maneka. 2020. Perspektiven für eine sozial-ökologische Konversion der Auto(zuliefer)industrie in Österreich. In *Baustelle Elektromobilität. Sozialwissenschaftliche Perspektiven auf die Transformation der (Auto-)Mobilität*, Hrsg. Achim Brunnengräber und Tobias Haas, 409-439. Bielefeld: transcript-Verlag.
- Kremer, Sophie und Barbara Wanek-Zajic. 2020. Der Arbeitsmarkt in der Corona-Krise, *Statistische Nachrichten* 9/2020: 646-654.
- ORF. 2020. Metaller-KV: Verschiebung von Verhandlungen angedacht, <https://orf.at/stories/3181272/> (aufgerufen am 14.9.2020)
- Pernicka, Susanne. 2018. Sozialpartnerschaft in der Lohnfindung. Europäische und globale Herausforderungen. *WISO* 41(4): 13-27.
- Pernicka, Susanne, Vera Glassner und Nele Dittmar. 2018. The restructuring of wage-setting fields between transnational competition and coordination. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 43(Suppl.1): 93-116.
- Pernicka, Susanne, Vera Glassner, Nele Dittmar und Klaus Neundlinger. 2020. Interessen und Anerkennung in der Lohnpolitik aus feldtheoretischer Perspektive. *Industrielle Beziehungen* 27(4). Im Erscheinen.
- Statistik Austria. 2019. Leistungs- und Strukturstatistik 2017 (aufgerufen am 23.7.2020).
- Statistik Austria. 2020. Leistungs- und Strukturstatistik 2018 (aufgerufen am 23.7.2020).
- Tálos, Emmerich. 2008. *Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik*. Innsbruck: Studien Verlag.

Traxler, Franz. 2001. Die Metamorphosen des Korporatismus: Vom Klassischen zum Schlanken Muster. *Politische Vierteljahresschrift* 42(4): 590-623.

WKO. 2020. Österreichs Industrie Kennzahlen 2020. Wien: Wirtschaftskammer Österreich.

4. Transnationale betriebliche Mitbestimmung (Bettina Stadler)

Das österreichische System der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung ist traditionell in viele Strukturen und Praktiken eingewoben (Tálos 2017). Dies betrifft das Feld der Politik ebenso wie das Feld der Wirtschaft und das Feld der hoheitlichen Arbeitsmarkt- und Gesundheitsverwaltung, in denen sozialpartnerschaftliche Akteur*innen mitbestimmen und mitgestalten. Wesentliches Ziel ist dabei eine Balance der Interessen von Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen in verschiedensten gesellschaftlich relevanten Bereichen sicherzustellen. Vor allem unter der letzten türkis-blauen Regierung, im Amt von Dezember 2017 bis Mai 2019, wurden zentrale Arenen dieses Machtausgleichs umgestaltet und damit die Einflussmöglichkeiten der Arbeitnehmer*innen und ihrer Interessenvertretung beschnitten. Dies gilt zum Beispiel für die Zusammenlegung der bis dahin 21 Sozialversicherungskassen zu nur fünf mit Dezember 2018 (vgl. Sozialversicherungs-Organisationsgesetz, SV-OG 2018). Dabei wurden die neun Gebietskrankenkassen zu einer Gesundheitskasse fusioniert. Traditionell dominierten die Gewerkschaften im Sinne der Selbstverwaltung der Arbeitnehmer*innen die Steuerungsgremien der Gebietskrankenkassen. Nun wird der neu geschaffene „Verwaltungsrat“ der Gesundheitskasse jeweils zur Hälfte von Vertreter*innen der Arbeiterkammer und der Wirtschaftskammer besetzt. Ein weiteres Beispiel für den Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten ist die gesetzlich verankerte Ausweitung der höchstzulässigen täglichen Arbeitszeit von 10 auf 12 Stunden mit September 2018. Bis zu diesem Zeitpunkt konnten auf betrieblicher Ebene längere Arbeitszeiten fixiert werden, allerdings nur unter der Voraussetzung der Zustimmung des Betriebsrates und meist begleitet von weiteren betrieblichen Maßnahmen zur Abfederung negativer Auswirkungen für die Beschäftigten.

Im Gegensatz zu diesen jüngeren Entwicklungen haben sich bisher die Strukturen im Bereich der betrieblichen Mitbestimmung und der Kollektivvertragsverhandlungen in Österreich als recht beharrlich erwiesen. Sowohl die Mitbestimmung im Betrieb als auch die Verhandlungen von Kollektivverträgen gelten als zentrale Institutionen des Interessenausgleichs. Prozesse und Verhandlungen laufen meist nach bekannten und vorhersehbaren Traditionen ab, auch wenn die Auseinandersetzungen spätestens mit dem Auseinanderbrechen der etablierten Verhandlungsgemeinschaft im Metallsektor 2011/2012, konfliktreicher als bisher erfolgten (s. auch Beitrag von Vera Glassner in diesem Band).

Wie ist die Situation nun aber, wenn für die Interessenvertretung nicht nur nationale Funktionslogiken, sondern im Fall von Auslandsniederlassungen auch die Rahmenbedingungen an einem Ort im Ausland auf die Lage und die Möglichkeiten der Mitbestimmung wirken?

Nicht nur der nationale Regelungskontext gibt in diesem Fall die Spielregeln und Möglichkeiten vor, sondern die in verschiedenen Ländern sehr unterschiedlichen Regelungen der betrieblichen Mitbestimmung wirken zusätzlich. Weitere Komplexität gewinnen die Verhältnisse noch dadurch, dass die Kolleg*innen im Ausland auch in Konkurrenz zur Belegschaft vor Ort in Österreich stehen können, wenn z.B. aufgrund geringerer Produktionskosten Teile der Produktion ins Ausland verlagert werden.

Dieser Beitrag beleuchtet die Möglichkeiten und Herausforderungen transnationaler betrieblicher Mitbestimmung und stellt wichtige Forschungsergebnisse vor. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Kontext die Institution des Europäischen Betriebsrates (EBR). Abschließend soll auf die Defizite in der Reichweite und Wirkung transnationaler betrieblicher Mitbestimmung hingewiesen werden.

Hintergrund

Entsprechend den jüngsten Zahlen aus dem Jahr 2017 verfügten knapp 6.000 österreichische Unternehmen über eine Auslandsniederlassung.⁶ Zwei Drittel dieser Auslandsniederlassungen finden sich in Ländern des EU-Raumes. An erster Stelle ist hier Deutschland zu nennen (14%), gefolgt von den ehemals staatssozialistischen Mitgliedsstaaten der EU (22%), weitere 7% sind in europäischen Ländern angesiedelt, die derzeit nicht Mitglied der EU sind. Ein Fünftel der Auslandsniederlassungen liegt schließlich außerhalb Europas. Insgesamt waren im Jahresdurchschnitt 2017 in Unternehmen mit ausländischen Mehrheitsbeteiligungen durch österreichische Unternehmen 1,14 Mio. Menschen beschäftigt. 42% der Beschäftigten waren dabei im Bereich der Herstellung von Waren tätig, 28% im Handel, 11% in den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen und 4% im Bauwesen. Niederlassungen österreichischer Unternehmen im Ausland und damit Fragen der transnationalen Mitbestimmung sind somit in zahlreichen österreichischen Unternehmen von Bedeutung. Entscheidungen über eine Vielzahl an Arbeitsplätzen im Ausland werden in Österreich getroffen. Der regulatorische Rahmen und die Praxis betrieblicher Mitbestimmung unterscheidet sich dabei je nach Unternehmensstandort deutlich.

Der Europäische Betriebsrat

Bereits in den ersten Jahrzehnten nach der Gründung der Europäischen Gemeinschaft hatten Gewerkschaften eine Einrichtung zum Schutz der Interessen der Mitarbeiter*innen in

⁶ Vgl. http://statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/unternehmen_arbeitsstaetten/auslandsunternehmens_einheiten/outward_fats/index.html, zuletzt abgerufen am 16.9.2020

europaweit tätigen Unternehmen gefordert. Mit der europäischen Betriebsratsrichtlinie vom 22. September 1994, novelliert am 6. Mai 2009, wurde schließlich das Instrument des Europäischen Betriebsrates (EBR) eingerichtet (Müller-Jentsch 2017; Kerckhofs 2015). Die Richtlinie wurde anschließend, mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, in allen 27 EU-Staaten in nationales Recht übernommen und an die nationalen Kontexte angepasst. Mit dieser Richtlinie sollte eine grenzüberschreitende Arbeitnehmervertretung mit Konsultations- und Informationsrechten in europaweit tätigen Unternehmen geschaffen werden. Die Kriterien sehen vor, dass in Unternehmen, die mindestens 1.000 Arbeitnehmer*innen in einem Mitgliedstaat der EU und in mindestens zwei weiteren Mitgliedstaaten jeweils mindestens 150 Arbeitnehmer*innen beschäftigen, ein EBR eingerichtet werden kann. Die Richtlinie gilt auch für Niederlassungen internationaler Konzerne, die ihren Hauptsitz außerhalb der EU haben. In Österreich wurde das EBR-Recht zuletzt durch eine Novelle des Arbeitsverfassungsgesetzes (ArbVG) im Dezember 2010 geändert.⁷

In der Richtlinie ist festgelegt, dass auf schriftlichen Antrag von mindestens 100 Arbeitnehmer*innen aus mindestens zwei Betrieben oder Unternehmen in verschiedenen Mitgliedsstaaten ein besonderes Verhandlungsgremium zu errichten ist. (vgl. ArbVG 5. Teil § 173 (1)). Die Entscheidung über die Einsetzung eines EBR wird in Verhandlungen zwischen dem besonderen Verhandlungsgremium und der zentralen Leitung des europaweit operierenden Unternehmens getroffen. Der Sitz des EBR ist in der Regel bei der Konzernspitze. Sofern diese ihren Sitz nicht in einem der EU-Staaten hat, muss sie eine*n Vertreter*in (z. B. eine*n Europabeauftragte*n) als Verhandlungspartner*in benennen, andernfalls ist die Leitung des Unternehmens mit der höchsten Beschäftigtenzahl in einem Mitgliedstaat für die Verhandlungen zuständig.

Wie die Praxis transnationaler Mitbestimmung gestaltet ist und welche Bedeutung EBR in diesem Umfeld haben, wurde anhand zahlreicher Fallstudien untersucht. Einen Überblick über wichtige Ergebnisse dieser Studien bieten die folgenden Abschnitte.

Transnationale Mitbestimmung als Ressource?

Hat ein Unternehmen Niederlassungen in verschiedenen Ländern, stellen sich die Fragen betrieblicher Mitbestimmung und der Unternehmensmitbestimmung neu. Mit betrieblicher Mitbestimmung ist dabei die Mitbestimmung innerhalb eines Betriebes gemeint, mit

⁷ Für die aktuell gültige Fassung vgl.: Arbeitsverfassungsgesetz V. Teil Europäische Betriebsverfassung

Unternehmensmitbestimmung ist die Mitbestimmung im Aufsichtsrat angesprochen.⁸ Handlungsspielräume, die durch die nationalen Gesetze und Institutionen klar abgesteckt werden, sind in einem anderen nationalen Kontext meist völlig anders gestaltet. Das in Österreich etablierte System eines im Betrieb gewählten Betriebsrates, der verpflichtenden Mitgliedschaft in der Arbeiterkammer sowie der Wirtschaftskammer⁹ und der überbetrieblichen Rolle von Gewerkschaften in der Tarifpolitik, der Arbeits- und Sozialpolitik sowie der öffentlichen Selbstverwaltung, ist vor allem in den Ländern Osteuropas (mit Ausnahme Sloweniens) unbekannt. Auch die Unternehmensmitbestimmung in der hier bekannten Form ist dort nicht etabliert. Obwohl Institutionen, wie der Betriebsrat im Inland vom Management durchaus wertgeschätzt werden (Stadler 2017), führt dies nicht unbedingt dazu, dass diese Instrumente der Mitbestimmung von Unternehmen in ihre Auslandsniederlassungen transferiert werden. Meardi et. al. sind anhand des Beispiels von Auslandsniederlassungen im Produktions- und im Dienstleistungssektor in Tschechien u.A. der Frage nachgegangen, ob von Unternehmen Praktiken der Mitbestimmung im Heimatland, d.h. z.B. in Österreich oder Deutschland, in Auslandsniederlassungen transferiert werden (Meardi, Strohmmer, und Traxler 2013). Es zeigte sich, dass die befragten Manager die im Land des Stammsitzes etablierte indirekte Mitbestimmung (mittels Betriebsrat) eher als Bürde denn als Ressource einschätzten, und Transfers von Praktiken indirekter Partizipation de-facto nicht vorkamen. Wenn der „Zwang zur Mitbestimmung“ wegfällt, wird gerne darauf verzichtet. Im ausländischen Umfeld wurde dort wo möglich versucht, die Mitbestimmung eher zu vermeiden. Zugleich ist aber in mehreren Untersuchungen die Frage, ob z.B. starke Gewerkschaften entscheidend für die Wahl eines Landes für eine Auslandsniederlassung im Sinne von „Regime Shopping“ wären, negativ beantwortet worden (Brandl, Strohmmer, und Traxler 2010; Traxler und Woitech 2000)

Möchten sich Vertreter*innen der Arbeitnehmer*innen austauschen und zusammenarbeiten, stehen ihnen somit die national unterschiedlichen Systeme im Weg und es muss erst durch mühsamen Austausch ein gemeinsames Verständnis von Problemlagen und Handlungsmöglichkeiten hergestellt werden. So sprechen Klemm et. al. von „durch

⁸ In deutschen Konzernen besteht ab 2.000 Beschäftigten die Hälfte der Mitglieder des Aufsichtsrats aus Vertreter*innen der Arbeitnehmer*innen, zwischen 500 und unter 2.000 Beschäftigten sind dies ein Drittel. In Österreich ist der Anteil von Betriebsrät*innen im Aufsichtsrat auf ein Drittel beschränkt, entsprechend geringer sind die Machtressourcen, um das Handeln des Unternehmens in seinen Auslandsniederlassungen beeinflussen zu können.

⁹ Die Pflichtmitgliedschaft in der Wirtschaftskammer spielt vor allem in der Kollektivvertragspolitik eine zentrale Rolle und erklärt (gemeinsam mit dem Rechtsinstitut der Außenwirksamkeit von Kollektivverträgen auch für nicht gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer*innen) den hohen kollektivvertraglichen Deckungsgrad in Österreich.

unterschiedliche kulturelle Deutungsmuster geprägte unterschiedliche Auslegung der aktuellen Lage in Europa, aus der unterschiedliche Konsequenzen gezogen werden (...)“ (Klemm, Kraetsch, und Weyand 2011 S. 305). Stefanie Hürtgen warnt in diesem Zusammenhang jedoch vor einem Kulturbegriff, der die Vorstellung distinkter, unveränderbarer Kulturen transportiert (Hürtgen 2011). Auch vor diesem Hintergrund weisen die Ergebnisse einer Analyse der Arbeit von Euro- und Weltbetriebsräten bei VW in die Richtung der Bedeutung unterschiedlicher Traditionen und Handlungskontexte von Betriebsrät*innen aus verschiedenen Ländern (Whittall u. a. 2017). Whittall und Kollegen wählten für ihre Analyse Niederlassungen von VW in Deutschland, Großbritannien, Italien und Spanien. Die von Kolleg*innen in nicht-deutschen Niederlassungen als dominant erlebte Rolle der Betriebsräte am deutschen Stammsitz erforderte ein feines Austarieren zwischen dem Agieren der deutschen Vertreter*innen und der Wahrung der Interessen auch der Kolleg*innen an den internationalen Standorten. (ebenda). Vor dem Hintergrund dieser Aushandlungsarbeit wurde die oft als Schwäche erlebte Flexibilität und Unbestimmtheit der Bestimmungen für EBR im Untersuchungskontext als Stärke wahrgenommen, da diese mehr Verhandlung und Koordination erforderte als dies starre Strukturen vorgegeben hätten. In der Konsequenz wurden durch diese Verhandlungen die Beziehungen zwischen den Vertreter*innen der Arbeitnehmer*innen in den einzelnen Ländern gestärkt. Betriebsrät*innen und Gewerkschafter*innen müssen also teilweise einen schwierigen Spagat bewältigen. Zu viel Einsatz für die Kolleg*innen im Ausland könnte als mangelnde Loyalität zur eigenen Belegschaft interpretiert werden. Bessere Arbeitsbedingungen im Ausland können unter Umständen auch zu einer Verschlechterung der Bedingungen im eigenen Land führen. Dies kann auch zu Konflikten zwischen Arbeitnehmer*innen in verschiedenen Ländern führen. Es gilt somit fein abzuwägen, wie in diesem komplexen Gefüge an Interessenlagen und Machtverhältnissen sowohl im Sinne der Beschäftigten im Herkunftsland als auch im Ausland agiert werden kann.

Die Bedeutung des Europäischen Betriebsrates

Ludger Pries gibt einen Überblick über zahlreiche Forschungsergebnisse zur Wirkung des EBR (Pries 2019). Sein Resümee: „EBR sind nicht an und für sich gut oder schlecht. Entscheidend ist vielmehr, in welchem institutionellen Umfeld die betrieblichen Akteure welche Strategien entwickeln und umsetzen und was sie aus den Möglichkeiten grenzüberschreitender Kooperation in der Praxis machen“ (ebenda S. 260).

Mit der Frage der Voraussetzungen für wirksame transnationale Zusammenarbeit haben sich Pernicka et. al. intensiv beschäftigt und kommen zu dem Schluss, dass „(...) eine – zumindest partielle – Institutionalisierung solidarischer Normen und arbeitsbezogener Standards nur durch jene Akteure vorangetrieben werden, die Machtressourcen zu mobilisieren im Stande sind (...)“ (Pernicka, Glassner, und Dittmar 2016 S. 89.). Die Einrichtung eines EBR oder eines Globalen Betriebsrates kann nur dort gelingen, wo die handelnden Akteure über ausreichende Machtressourcen verfügen.

Dies ist traditionell z.B. in der europäischen Automobilindustrie der Fall (Pries 2019:258). So sind von den derzeit aktiven 1.215 EBR 431 oder 35% in der Metallindustrie zu finden, 22% der EBR sind in der Dienstleistung zu finden und 17% in der chemischen Industrie.¹⁰ Verfügen die Akteur*innen im Unternehmen nicht über große Machtressourcen, wird es möglicherweise nur schwer gelingen, einen europäischen Betriebsrat einzurichten. Gelingt dies trotzdem, wird dieser wenig Einfluss auf die tatsächlich getroffenen Managemententscheidungen ausüben können. Die für den EBR eingerichteten Informations- und Konsultationsrechte können hier nur wenig Abhilfe schaffen, so werden sie immer wieder auch als eher „zahnlos“ beschrieben.

Limitationen und Perspektiven transnationaler Mitbestimmung

Das Instrument des EBR kann besonders von größeren Unternehmen, in denen die betriebliche Mitbestimmung im Stammland gut verankert ist, genutzt werden. Zugleich gibt es große Bereiche, für die ein EBR nicht möglich und vorgesehen ist, dies soll anhand des Beispiels von Niederlassungen österreichischer Unternehmen außerhalb der EU erläutert werden.

In vielen ehemals kommunistischen Ländern wurden im Zuge der Transformation gering ausgebildete und fragmentierte Systeme der Mitbestimmung installiert. Mit dem Beitritt zur EU mussten von den Beitrittsländern dann zahlreiche europaweit geltende Regelungen übernommen werden. Anders ist die Situation in Ländern, die noch nicht der EU beigetreten sind. Österreichische Unternehmen betreiben nicht zuletzt wegen niedrigerer Lohnkosten zahlreiche Niederlassungen in Serbien, Nord-Mazedonien, Bosnien Herzegowina und Albanien. Die Regelungen der betrieblichen Mitbestimmung dort sind häufig rudimentär. Gerade wenn in Österreich die Mitbestimmung der Arbeitnehmer*innen gut abgesichert ist, entstehen aus der Perspektive der Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene Fragen der Koordination an den verschiedenen Standorten, ein Unterbieten der Standards in Österreich

¹⁰ Vgl. <http://www.ewcdb.eu/stats-and-graphs>, zuletzt abgerufen am 16.9.2020

bekommt insbesondere dann Bedeutung, wenn innerhalb von Produktionsunternehmen Whipsawing-Contests durchgeführt werden, in denen Produktionsstätten unternehmensintern um Aufträge konkurrieren müssen (Pernicka u. a. 2017). Zugleich besteht in diesen Fällen keine Möglichkeit der Einrichtung eines EBR, da sich die Niederlassungen nicht in Europa befinden. Auch insgesamt sind EBR vor allem in großen Konzernen zu finden. Dort sind EBR, darauf weisen die Forschungsergebnisse hin, vor allem dann mächtig, wenn es bereits im Stammland sehr gut etablierte Formen der betrieblichen Mitbestimmung gibt, wie dies beispielsweise in deutschen Konzernen und der dort gut abgesicherten Unternehmensmitbestimmung der Fall ist. Bisher scheint transnationale betriebliche Mitbestimmung also vor allem nach dem Prinzip „Wer hat, dem wird gegeben“ zu funktionieren.

Literatur

- Brandl, Bernd, Sonja Strohmer, und Franz Traxler. 2010. „US Foreign Direct Investment, Macro Markets and Labour Relations: The Case of Enlarged Europe: US FDI, Macro Markets and Labour Relations“. *Industrial Relations Journal* 41 (6): 622–38. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2338.2010.00590.x>.
- Hürtgen, Stefanie. 2011. „Europäische Interessenvertretung – eine Frage der nationalen Kultur?“ *Industrielle Beziehungen*, Nr. 4: 315–35. https://doi.org/10.1688/1862-0035_IndB_2011_04_Huertgen.
- Kerckhofs, Peter. 2015. *European Works Council Developments before, during and after the Crisis*. Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Klemm, Matthias, Clemens Kraetsch, und Jan Weyand. 2011. „Solidarität in der europäischen betrieblichen Mitbestimmung als theoretische Herausforderung - ein kultursoziologischer Lösungsvorschlag**/Solidarity in Company-level Codetermination in European Multinationals as a Theoretical Challenge: A Cultural-sociological Approach“. *Industrielle Beziehungen; Leverkusen* 18 (4): 292–314.
- Meardi, Guglielmo, Sonja Strohmer, und Franz Traxler. 2013. „Race to the East, Race to the Bottom? Multi-Nationals and Industrial Relations in Two Sectors in the Czech Republic“. *Work, Employment and Society* 27 (1): 39–55.
- Müller-Jentsch. 2017. *Strukturwandel der industriellen Beziehungen: „industrial citizenship“ zwischen Markt und Regulierung*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft.
- Pernicka, Susanne, Vera Glassner, und Nele Dittmar. 2016. Institutionelle Arbeit am Konflikt – ein Beitrag zur Transnationalisierung der Arbeitsbeziehungen? *Berliner Journal für Soziologie* 26 (1): 85–108.
- Pernicka, Susanne, Vera Glassner, Nele Dittmar, Adam Mrozowicki, und Małgorzata Maciejewska. 2017. „When Does Solidarity End? Transnational Labour Cooperation during and after the Crisis – the GM/Opel Case Revisited“. *Economic and Industrial Democracy* 38 (3): 375–99.

- Pries, Ludger. 2019. *Erwerbsregulierung in einer globalisierten Welt: Theoretische Konzepte und empirische Tendenzen der Regulierung von Arbeit und Beschäftigung in der Transnationalisierung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-26869-5>.
- Stadler, Bettina. 2017. „Mitbestimmung im Betrieb. Ergebnisse des European Company Survey für Österreich“. FORBA-Forschungsbericht. Wien: FORBA. http://forba.at/data/downloads/file/1232-FB_2_2017.pdf.
- Tálos, Emmerich. 2017. „Sozialpartnerschaft: Ein zentraler Gestaltungsfaktor im Österreich der Zweiten Republik“. In *100 Jahre Arbeitsmarktverwaltung*, 159–82. Wien, Österreich: V&R unipress.
- Traxler, Franz, und Birgit Woitech. 2000. „Transnational Investment and National Labour Market Regimes: A Case of ‚Regime Shopping‘?“ *European Journal of Industrial Relations* 6 (2): 141–59.
- Whittall, Michael, Miguel Martínez Lucio, Stephen Mustchin, Volker Telljohann, und Fernando Rocha Sánchez. 2017. „Workplace Trade Union Engagement with European Works Councils and Transnational Agreements: The Case of Volkswagen Europe“. *European Journal of Industrial Relations* 23 (4): 397–414.

5. Rollenverständnis und Aufgabenprofil von Betriebsrät*innen: Schutzfunktion und/oder Gestaltungsfunktion (Co-Management) (Ursula Rami)

Obwohl das System der betrieblichen Mitbestimmung in Österreich wie auch in Deutschland eine doch recht breite Zustimmung erfährt (Stadler und Allinger 2017), haben bereits vor gut zwei Jahrzehnten Arbeitssoziologen wie z. B. Jörg Flecker und Manfred Krenn „Risse im Fundament“ (1999) gesehen, und Wolfgang Streeck vertrat sogar die Meinung, dass „wenig übrig bleiben wird“ (1999). Eine besorgte Sicht auf das Thema hatte und hat sicherlich seine Berechtigung, aber die „Mitbestimmung ist kein Auslaufmodell“ (Kotthoff 2001). Denn Betriebsrät*innen leisten u. a. einen wichtigen Beitrag dazu, dass Konflikte zwischen Kapital und Arbeit frühzeitig erkannt, konstruktiv und kompromissorientiert ausgetragen werden.

Funder (2018) weist in diesem Zusammenhang auf die Herausforderung der Betriebsratsarbeit hin. Einerseits werden kollektive Formen der Interessenvertretung für Unternehmen als unverzichtbar für z. B. eine betriebliche Konfliktregelung angesehen. Andererseits herrscht aber auch Skepsis hinsichtlich der Wirkungsmacht der betrieblichen Mitbestimmung. „Bereits jetzt stößt eine Mitbestimmung, die an das klassische Betriebs- und Arbeitnehmerverständnis gebunden ist, an Grenzen“ (Funder 2018, S. 498). Insbesondere in neuen Organisationsformen, wie z.B. virtuellen Netzwerkbetrieben, digitalen Plattformen, etc. geht die Institution der betrieblichen Mitbestimmung zunehmend ins Leere.

Betriebsrät*innen berichten immer wieder davon, dass sie in den letzten Jahren in ihrer Betriebsratsarbeit stark durch neue Aufgaben gefordert werden (Rami 2009, S. 15). Diese Aufgabenveränderung und -erweiterung resultiert z.B. aus dem Wandel der Arbeit, der Dezentralisierung der Kollektivvertragspolitik und aus der hohen Rechtsunsicherheit durch Digitalisierung. Einen (starken) Wandel in der Arbeitswelt erfuhren Betriebsrät*innen und das Management dann seit Mitte der 1980er Jahre durch das Aufkommen einer Vielzahl an neuen Managementkonzepten, wie z. B. Lean-Management, Business Reengineering und Automatisierung (Müller-Jentsch 2017, S. 95). Betriebsrät*innen wurden und werden zunehmend in Betrieben in Reorganisationsprozesse miteinbezogen und arbeiten in Steuerungs- und Projektgruppen mit, was die Aneignung von fundierten BWL-Kenntnissen, wie auch technischem und rechtlichem Wissen notwendig macht, um mit dem Management mithalten zu können.

Durch diese aktive Einbeziehung in die „kooperative Modernisierung“ (Müller-Jentsch 2017) von Unternehmen werden Betriebsrät*innen zu Co-Manager*innen (Prott 2013, S. 139-147, Rami 2009, Müller-Jentsch/Seitz 1998). Ihre konventionellen Schutzfunktionen können durch diese „neuen Tätigkeiten“ beschnitten werden und aus den Betriebsrät*innen werden Betriebsökonom*innen (Rami und Hunger 2011, S. 168; Rami 2009, S. 15; Kotthoff 2001, S. 3), die Mitverantwortung am unternehmerischen Geschehen und Gestalten tragen.

Kotthoff erkennt im Co-Management, das in dessen ursprünglicher Betriebsrats-Typologie (Kotthoff 1981, 1994)¹¹ noch nicht enthalten war, eine Aushöhlung der eigentlichen Aufgaben des Betriebsrates. Obwohl der Betriebsrat durch die neuen Aufgaben mehr mitgestalten kann, besteht die Gefahr, dass er – durch das stärkere Mittragen der Interessen der Geschäftsleitung – seine substanzielle Grundlage, nämlich die interessenpolitische Beschützerfunktion der Arbeitnehmer*innenschaft, verliert (Kotthoff 1998, S. 78 f.).

Diese Verschiebung der Rolle des Betriebsrates, weg vom Beschützer der Belegschaft hin zu einem Mitgestalter in der Organisation, birgt Potential für Konflikte. Der Betriebsrat operiert zwar immer als „Grenzinstitution“ (Fürstenberg, 1958) in einem dreifachen Spannungsfeld, zwischen den teils gegensätzlichen Anforderungen, Ansprüchen und Problemfeldern von Belegschaft, Geschäftsleitung und Gewerkschaft (Fürstenberg 1958: 21 ff.). Die Verschiebung in Richtung Management kann aber eine Amts-Überforderung sein, andererseits stehen die Interessenidentität der Betriebsrät*innen auf dem Spiel und es könnten möglicherweise Legitimitätsprobleme seitens der Belegschaft oder auch Rollenkonflikte im Gremium entstehen (Faupel et al. 2019, Rehder 2006, Kotthoff 2001).

Wie nun aber ein Betriebsratsvorsitzender bzw. eine -vorsitzende in bestimmten Situationen reagiert und welche Maßnahmen ergriffen werden, hängt stark vom jeweiligen Rollenbild ab.

Daraus ergibt sich die zentrale Fragestellung: Welches Rollenverständnis haben Betriebsratsvorsitzende?

¹¹ Kotthoff nennt dabei sieben Partizipationsmuster von Betriebsräten: (1) der ignorierte Betriebsrat, (2) der isolierte Betriebsrat, (3) der Betriebsrat als Organ der Geschäftsleitung, (4) der standfeste Betriebsrat, (5) der Betriebsrat als Ordnungsfaktor, sowie (6) der Betriebsrat als aggressive Gegenmacht und (7) als kooperative Gegenmacht.

Die traditionelle Rolle des Betriebsrates

Die traditionelle Rolle des Betriebsrates steht oftmals im Einklang mit der formalen bzw. der innerhalb eines gesetzlichen Rahmens festgelegten Rolle des Betriebsrates (z.B. Hälker, 2004; Kotthoff, 2001). Die traditionelle Rolle des Betriebsrates besteht darin, die Arbeitnehmer*innen hinsichtlich ihrer Arbeitsbedingungen und dahingehenden Forderungen innerhalb der vom Gesetzgeber festgeschriebenen Rechte und Pflichten zu vertreten. Diese Rechte und Pflichten von Betriebsrät*innen sind im Arbeitsverfassungsgesetz geregelt. „Der Betriebsrat ist als Organ der Arbeitnehmer*innen zur Wahrnehmung und Förderung der wirtschaftlichen, sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer*innen im Betrieb berufen“ (AK, 2019). Der Betriebsrat agiert dabei auf betrieblicher Ebene und seine Tätigkeit ist somit Ausdruck betrieblicher Mitbestimmung.

Halgmann (2019) beschäftigt sich eingehend mit der Rolle von Betriebsrät*innen hinsichtlich Personalstrategien im Betrieb. Er unterscheidet dabei grob zwischen der formalen, also der gesetzlich definierten Rolle und der faktischen Rolle von Betriebsrät*innen. Hinsichtlich der formalen Rolle nimmt Halgmann (2019) wiederum eine Unterteilung in operative und strategische Betriebsratsarbeit vor. Die operative Betriebsratsarbeit meint „[...] die Begleitung standardisierter Prozesse, z.B. Mitbestimmung und Mitwirkung bei personeller Einzelmaßnahmen“ (Halgmann, 2019, S. 58). Mit strategischer Betriebsratsarbeit bezieht sich Halgmann auf Rechte, die es dem Betriebsrat ermöglichen, langfristig, nachhaltig und vielseitig zu agieren.

Hälker (2004) untersuchte die Entstehung von Rollenkonflikten durch eine Veränderung des Rollenverständnisses von Betriebsrät*innen mithilfe einer Fallstudie in deutschen Betrieben. Auch hier wurde eine Einteilung in zwei gegensätzliche Rollenbilder von Betriebsrät*innen vorgenommen. Unterschieden wird konkret zwischen der „gegenmachtorientierten, potenziell konfliktären Schutzfunktion mit gewerkschaftlicher Ausrichtung [sowie der] gestaltenden, kooperativen Co-Managerfunktion mit betrieblicher Ausrichtung“ (Hälker, 2004, S. 28).

Die traditionelle Rolle des Betriebsrates ist vor allem durch eine Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft und einer Kandidatur für eine gewerkschaftliche Fraktion im Betriebsrat charakterisiert. Die traditionelle Rolle des Betriebsrates repräsentiert damit zumindest in Teilen auch den gewerkschaftlichen Ansatz bzw. das gewerkschaftliche Verständnis von Betriebspolitik und Betriebsratsarbeit, auch wenn im dualen System der Interessenvertretung die beiden Funktionen (Betriebsrat und überbetriebliche gewerkschaftliche Interessenvertretung) formal-rechtlich voneinander getrennt sind. Heinz (1980, zitiert nach

Hälker, 2004) formuliert dieses gewerkschaftliche Verständnis mit marxistischem Unterton - die Aufgabe des Betriebsrates sei es, sich gemeinsam mit den Mitarbeiter*innen den kapitalistischen Interessen der Arbeitgeber*innenseite zu widersetzen (auch wenn es gewerkschaftliche Fraktionen gibt, etwa die Fraktion christlicher Gewerkschafter*innen, FCG, die eine solche Lesart nicht unbedingt mittragen würden). Die traditionelle Rolle sieht den Betriebsrat folglich in einem Konfliktverhältnis mit der Arbeitgeber*innenseite und deren wirtschaftlichen Interessen (Heinz, 1980, S. 11).

Schwarzbach (2006) betont, dass die gesetzlich definierte Aufgabe des Betriebsrates, sowohl zum Wohle der Mitarbeiter*innen als auch zum Wohle des Betriebes zu agieren, zu einem konfliktbehafteten Verhältnis zwischen Geschäftsleitung und Betriebsrat führen kann. Er beschreibt Betriebsrat und Geschäftsleitung als sich gegenüberstehende Pole, die beide bestimmte, oftmals gegensätzliche Interessen und Ziele verfolgen. Nichtsdestotrotz erwähnt Schwarzenbach gleichzeitig die Notwendigkeit dieser Interessenkonflikte, da ohne gegensätzliche Interessen der Arbeitnehmer*innen- und Arbeitgeber*innenseite eine (gesetzlich verpflichtende) betriebliche Vertretung der Arbeitnehmer*inneninteressen schlicht überflüssig wäre (Schwarzbach, 2006, S. 30ff).

Zusammenfassend ist die traditionelle Rolle des Betriebsrates folgenderweise gekennzeichnet: eine enge Verbindung zur Gewerkschaft, mit eindeutig arbeitnehmer*innenorientierten Handlungsweisen (Schutzfunktion) sowie einem (möglichen) Konfliktverhältnis gegenüber der Arbeitgeber*innenseite. Dieses Konfliktverhältnis entsteht durch gegensätzliche Interessen von Betriebsrat und Geschäftsleitung. In engem Zusammenhang damit steht auch der vorhin erwähnte gewerkschaftliche Ansatz, welcher ebenso die konfliktbehaftete Beziehung zwischen Arbeitgeber*innen- und Arbeitnehmer*innenseite unterstreicht.

Rollenwandel in der Betriebsratsarbeit – vom klassischen Betriebsrat zum Co-Management?
Zahlreiche Autoren (z.B. Halgmann, 2019; Minssen/ Riese, 2007; Kotthoff, 2001) bestätigen einen Wandel der zuvor beschriebenen traditionellen Betriebsratsarbeit, welcher ebenso das Rollenverständnis inkludiert. Häufig im wissenschaftlichen Diskurs anzutreffen, ist hierbei der Begriff des „Co-Managers“ beziehungsweise des „Betriebsökonom“. Halgmann bestätigt das (empirisch nachweisbare) vermehrte Auftreten von sogenannten Co-Manager*innen. Die faktische Rolle des Betriebsrates weicht also oftmals von der traditionellen Rolle ab (2019, S. 69).

Diesen Wandel des Rollenverständnisses sieht auch Kotthoff (2001, S. 2) und beschreibt diesen im Zusammenhang mit der Entwicklung seiner Betriebsratstypologie. Der Betriebsrat handelt heute oftmals im Zusammenhang mit betrieblichen Restrukturierungsprozessen und

strategischen Managementangelegenheiten. Diese Einbindung in Angelegenheiten der Geschäftsleitung erfolgt oftmals in Form von Projektgruppen und Gremien mit weiteren Spezialist*innen. Vom Betriebsrat wird hier nicht nur erwartet, die Interessen der Arbeitnehmer*innenseite wiederzugeben und diese zu repräsentieren. Vielmehr soll der Betriebsrat mit den Zielen des Managements vertraut sein (Kotthoff, 2001, S. 3).

Diese Entwicklung ist in vielerlei Hinsicht konfliktbehaftet. Sobald der Betriebsrat die Arbeitnehmer*inneninteressen aus einer betriebswirtschaftlichen Perspektive vertritt, kann dies zu Interessenkonflikten zwischen betriebsökonomischem Handeln und Interessen der Belegschaft sowie zu Legitimitätsproblemen führen (Halgmann, 2019, S. 69f). Denn die Interessen der Belegschaft werden nicht mehr vertreten, sondern die Interessen des Managements, da die Schutzfunktion zugunsten der Gestaltungsfunktion in den Hintergrund gedrängt wird. Dadurch kann es zu einer Aushöhlung der eigentlichen Aufgaben und zum Verlust der eigentlichen substantiellen Grundlage der Betriebsratsarbeit kommen (Rami und Hunger 2011, S. 168).

Ausgewählte Ergebnisse zum Lehrforschungsprojekt

Im Rahmen eines Lehrforschungsprojektes an der Johannes-Kepler-Universität Linz wurden im Zeitraum von Anfang Dezember 2019 bis Ende Jänner 2020 insgesamt 37 qualitative, teilstandardisierte face-to-face Interviews in oberösterreichischen Unternehmen durchgeführt. Die Unternehmen wurden nach Größe (mittelständische und Großbetriebe) sowie nach der Gründungszeit des Betriebsrates (unter fünf Jahren und über 20 Jahren) ausgewählt. Von den Studierenden wurden 24 Betriebsratsvorsitzende und 13 Personalverantwortliche (Geschäftsführer*innen, HR-Manager*innen) interviewt. Die Interviews fanden im Industrie-/Produktionssektor (z.B. Automobilzulieferer, Industrieautomation, etc.) und in der IT-Branche statt und wurden nach Mayring (2007) mit der Technik der zusammenfassenden Inhaltsanalyse ausgewertet.

Grundsätzlich ist durch die Interviews erkennbar, dass die Betriebsrät*innen wie auch die Geschäftsführer*innen die traditionelle Rolle der Betriebsratsarbeit wahrnehmen und anerkennen. Das bedeutet für die Interviewten, dass die Betriebsratsarbeit v.a. als Schutzfunktion für die Arbeitnehmer*innenschaft gesehen wird. Im Vordergrund für die Betriebsrät*innen steht dabei die Beteiligung in strategischen Entscheidungsprozessen und die Forderung mehr betriebliche Informationen z.B. bei angedachten Veränderungen, seitens der Geschäftsleitung zu erhalten. Wichtig dabei ist aber auch die Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung, um ein positives Verhältnis mit dieser aufzubauen und, Konflikte gemeinsam

und respektvoll lösen zu können. Weiters sehen die Betriebsrät*innen in der traditionellen Rolle die Möglichkeit zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Unternehmen und die Arbeitnehmer*innen in allen Angelegenheiten bestmöglich zu beraten und zu unterstützen. Die betriebliche Mitbestimmung wird von den interviewten Betriebsrät*innen beider Branchen als wichtigster Faktor der Betriebsratsarbeit genannt. Dabei werden mit betrieblicher Mitbestimmung nicht nur betriebliche Veränderungen verbunden, vielmehr bedeutet dies für die Betriebsrät*innen die Mitarbeiter*innen zu unterstützen, sie aufzuklären und deren Interessen zu verteidigen.

Neben dieser traditionellen Rolle zeigt sich durch die Interviews, dass sich das klassische Rollenverständnis der Betriebsrät*innen verändert hat. Denn sie werden vermehrt in Angelegenheiten der Geschäftsleitung miteingebunden, v.a. wenn es um sensible unternehmensinterne Themen wie z.B. Sparmaßnahmen, Stellenabbau, Kündigungen geht.

Die Geschäftsleitung fordert von den Betriebsrät*innen sich stärker auf Kompromisse im Sinne der Unternehmensstrategie und Weiterentwicklung einzulassen und mitzuarbeiten und dabei die traditionelle Rolle, also die reine Schutzfunktion hintanzustellen. Dadurch kommen für die Betriebsrät*innen gestalterische Elemente in ihrer Arbeit hinzu. Einerseits ergibt sich für die Betriebsarbeit die Möglichkeit in Form eines Co-Management mitzuwirken, die Betriebsrät*innen geraten aber dadurch womöglich in einen Rollenkonflikt. Bezüglich des selbst zugeschriebenen Rollenverständnisses bei den Betriebsrät*innen zeigen sich Unterschiede. Während die einen sich mehr mit der traditionellen Rolle identifizieren, findet bei den anderen durchaus eine Veränderung des Rollenverständnisses in Richtung des Co-Management statt.

Die Geschäftsleitung erwartet von den Betriebsrät*innen primär betriebswirtschaftliche Kalküle, die sich mit den unternehmerischen Interessen decken und weniger Bezugnahme auf gewerkschaftliche bzw. politische Positionen in der Betriebsratsarbeit.

Aus Sicht der Betriebsrät*innen beider Branchen bringt ein Betriebsrat klare Vorteile für die Belegschaft und die Geschäftsleitung und somit für das Unternehmen als Ganzes. Er hat die Rolle eines Vermittlers zwischen der Führungs- und Arbeitnehmer*innen-Ebene und eines Kontrolleurs in Hinblick auf Recht und Ordnung. Der Betriebsrat sorgt dafür, dass sich die Geschäftsleitung an Abmachungen hält und versorgt diese wiederum mit Informationen aus den Reihen der Belegschaft. Für die Instanzen Geschäftsleitung und Betriebsrat hängt die Kooperation stark von den individuellen Persönlichkeiten ab, die in diesen Organen tätig sind, wovon die befragten Betriebsrät*innen und Geschäftsleitungen aus beiden Branchen, gleichermaßen überzeugt sind. Jedoch zeigt sich in den Ergebnissen, dass das Co-Management

eher in der IT-Branche bereits gelebt wird. Während in der Industrie historisch gesehen der Kampf zwischen Kapital und Arbeit die traditionelle Rolle der Betriebsarbeit mitbegründet und definiert hat, zeigen sich in neueren Branchen, wie im IT-Bereich flachere Hierarchien und eine andere Unternehmenskultur.

Somit zeigen die Ergebnisse letztendlich, dass für die Betriebsrät*innen die traditionelle Rolle vorherrscht, jedoch ergänzend Co-Management-Aufgaben hinzukommen, wobei sich hier Unterschiede zwischen den Branchen auf tun.

Zusammenfassung und Diskussion

Zusammenfassend ergibt sich ein heterogenes Rollenverständnis der Betriebsratsmitglieder in den untersuchten Branchen, die zunehmend bedeutenden Umbrüchen und Veränderungen unterworfen sind. Die befragten Betriebsrät*innen sehen klar ihre Nähe zur Belegschaft und betrachten sich als klassische Interessenvertretung der Belegschaft. Gleichzeitig zeigt sich in den Aussagen vieler Betriebsrät*innen, wie auch der Geschäftsleitungen bzw. des HR-Managements, dass dem Betriebsratsgremium eine verstärkte Gestaltungsfunktion zukommt. Diese Gestaltungsfunktion wird insoweit gefordert, als dass Betriebsrät*innen in gewisse betriebliche Prozesse (regelmäßig stattfindende Arbeitskreise, zeitlich befristete Projekte) miteingebunden werden, etwa wenn es um gesetzliche Änderungen geht, in denen das Know-How der Betriebsrät*innen hinzugezogen wird, oder – und hier steckt wiederum ein Konfliktpotential – wenn es um betriebliche Reformen geht, die Arbeitszeitflexibilisierung, Leiharbeit, Lohnkürzungen bis hin zu Entlassungen beinhalten können. Die Arbeitszeitflexibilisierung zählte zu den wichtigsten Aufgabenfeldern eines Betriebsrates; es wurden verschiedene betriebliche Modelle der Arbeitszeitflexibilisierung entwickelt und durch Betriebsvereinbarungen fixiert. Durch die gesetzliche Ausweitung der täglichen und wöchentlichen Höchstarbeitszeit hat insbesondere den Wirkungsbereich und damit die Verhandlungsmacht der Betriebsräte, die laut kollektivem Arbeitsrecht ein Mitspracherecht in betrieblichen Arbeitszeitregelungen genießen, gegenüber dem Management eingeschränkt (s. auch der Beitrag von Elias Felten in diesem Band). Die Geschäftsleitungen können die neuen Höchstarbeitszeiten nun durch Einzelverträge festlegen.

In einigen Aussagen schimmern durchaus antagonistische Haltungen durch, die aber dadurch relativiert werden, dass mehr Transparenz und Zusammenarbeit auf Augenhöhe mit der Geschäftsleitung gewünscht werden. Sprich: konfrontativere Haltungen des Betriebsrates erklären sich zumeist aus der Haltung der Geschäftsleitung und können nicht isoliert betrachtet werden.

Welches Rollenverständnis des Betriebsrates (traditionelle Schutzfunktion und/oder Co-Management) jeweils in einem Betrieb dominiert, ist von vielen Faktoren (z.B. dem Verhalten der Geschäftsleitung, der Zusammensetzung des Betriebsrates, der Organisationsform, der Marktposition des Unternehmens) abhängig. In welche Richtung sich letztlich das Rollenverständnis von Betriebsrät*innen weiter entwickeln wird, wird auch in Zukunft Gegenstand sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Forschung sein müssen.

Literatur

- Faupel, Stefanie, Süß, Stefan, Wulf, Ines Catharina. 2019. Legitimität und Legitimitätssicherung von Betriebs- und Personalrat in organisationalen Veränderungen – Eine qualitative Analyse. *Industrielle Beziehungen* 3(28): 278-301.
- Felten, Elias, Barbara Trost, Reinhard Geist und Thomas Mathy. 2018. *Arbeitszeitrecht neu. Eine wissenschaftliche Analyse*. Wien: ÖGB Verlag.
- Flecker, Jörg und Manfred Krenn. 1999. Risse im Fundament? Betriebliche Arbeitsbeziehungen im Wandel der Sozialpartnerschaft, In *Zukunft der Sozialpartnerschaft*. Hrsg. Ferdinand Karhofer und Emmerich Tálos, 47-74. Wien: Facultas.
- Fürstenberg, Friedrich. 1958. Der Betriebsrat – Strukturanalyse einer Grenzsituation. In *Arbeitsbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel*. Mering: Hampp, München.
- Funder, Maria. 2018. Quo vadis Betriebsrat? Entwicklungstrends der betrieblichen Mitbestimmung. *WSI Mitteilungen* 71(6): 497-504.
- Halgmann, M. 2019. *Der Einfluss der Betriebsräte auf Personalstrategien im Betrieb*. Hampp: Rainer Hampp Verlag.
- Hälker, Juri. 2004. *Betriebsräte in Rollenkonflikten. Betriebspolitisches Denken zwischen Co-Management und Gegenmacht*. München: Rainer Hampp Verlag.
- Kotthoff, Hermann. 1981. *Betriebsräte und betriebliche Herrschaft. Eine Typologie von Partizipationsmustern im Industriebetrieb*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Kotthoff, Hermann. 1994. *Betriebsräte und Bürgerstatus. Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung*. Rainer Hampp Verlag, München und Mering.
- Kotthoff, Hermann. 1998. Mitbestimmung in Zeiten interessenpolitischer Rückschritte. Betriebsräte zwischen Beteiligungsofferten und „gnadenlosem Kostensenkungsdiktat. 5(1): 76–100.
- Kotthoff, Hermann. 2001. Betriebliche Arbeitsbeziehungen im Zeichen von Flexibilisierung und Shareholder value. Zwischen Verbetrieblichung und Entbetrieblichung. http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/kotthoff_Arbeitsbeziehungen2001_vortrag.pdf (aufgerufen am 09.09.2020).
- Mayring, Philipp. 2007. *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 9. Aufl., Weinheim, Basel: Beltz Verlag.
- Minssen, Heiner und Christian Riese. 2007. *Professionalität der Interessenvertretung. Arbeitsbedingungen und Organisationspraxis von Betriebsräten*. Berlin: Edition Sigma.

- Müller-Jentsch, Walther (2017), Offensive des Managements und neue Rolle der Betriebsräte. In *Strukturwandel der industriellen Beziehungen. Industrial Citizenship zwischen Markt und Regulierung*, Hrsg. Walther Müller-Jentsch, 2. Aufl., 95-111. Springer Verlag.
- Müller-Jentsch, Walther und Beate Seitz. (1998): Betriebsräte gewinnen Konturen. Ergebnisse einer Betriebsräte-Befragung im Maschinenbau. *Industrielle Beziehungen* 5(4): 363-387
- Prott, Jürgen. 2013. *Zukunft für Betriebsräte – Perspektiven gewerkschaftlicher Betriebspolitik*. Münster: Dampfboot Verlag.
- Rehder, Britta 2006. Legitimitätsdefizite des Co-Managements. Betriebliche Bündnisse für Arbeit als Konfliktfeld zwischen Arbeitnehmern und betrieblicher Interessenvertretung. *Zeitschrift für Soziologie* 35(3): 227–242
- Rami, Ursula und Andreas Hunger. 2011. Vertrauen als Legitimation für die Betriebsratsarbeit. *Industrielle Beziehungen* 18(3): 167–189.
- Rami, Ursula. 2009. *Betriebsräte zwischen neuen Funktionen und traditionellen Erwartungen ihrer Belegschaft. Eine empirische Untersuchung am Beispiel zweier Tochterbetriebe der voestalpine AG*. Linz: Trauner Verlag.
- Stadler, Bettina und Laure Allinger. 2017. Mitbestimmung im Betrieb. Ergebnisse des European Company Survey für Österreich. FORBA-Forschungsbericht, Wien.
- Streeck, Wolfgang. 1998. Einige Anmerkungen zu Helmut Martens “kritischer Würdigung“ des Mitbestimmungsberichts von 1998. *Soziale Welt* 50(1): 87–92.

6. Zur Bedeutung der Sozialpartner bei der Gestaltung des Arbeitszeitrechts im Lichte der AZG-Novelle 2018 (Elias Felten)

Die Frage, wie lange bzw. wieviel Arbeitnehmer*innen arbeiten können sollen und zu welchem Preis, ist eine neuralgische. Sie hat einerseits Auswirkungen auf die Produktivität und ist damit von wirtschaftspolitischer Bedeutung. Andererseits ist sie auch von gesellschaftspolitischer Relevanz, da sie festlegt, wie viel der Tageszeit der Arbeit gewidmet werden darf und folglich nicht mehr als Freizeit zur Verfügung steht. In ihr kristallisieren sich die widerstreitenden Interessen der Arbeitgeber*innen und Arbeitnehmer*innen. Deshalb überrascht es nur wenig, dass die Antwort auf diese Frage primär von der Durchsetzungskraft der jeweiligen Seite abhängt. Die längste Zeit war die Arbeitszeit gar nicht reguliert (Risak 2015, S. 128). Erst das Entstehen der Arbeiterbewegung hat das effektiv geändert. Denn die Begrenzung der Arbeitszeit war eines der zentralen Anliegen der Arbeiterbewegung des 19. Jhdts (Cerny 2020, S. 532; Mulley 2018, S. 527). Das erklärte Ziel war der „Achtstundentag“, den die Arbeitnehmer*innenseite zu Beginn des 20. Jahrhunderts nach zähem Ringen auch tatsächlich durchsetzen konnte. Im Jahr 1919 trat in Österreich das sog. „Achtstundentagsgesetz“ – „Gesetz über die Einführung des achtstündigen Arbeitstages in fabrikmäßig betriebenen Gewerbeunternehmen“ (StGBI 1918/138) – in Kraft.

Das spätere Arbeitszeitgesetz (kurz AZG), das noch heute den Regelungsrahmen für die Arbeitszeit darstellt, war in seiner Stammfassung aus dem Jahr 1969 (BGBl I 1969/461) im Wesentlichen der Idee des Achtstundentages verpflichtet. Ihm waren nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges intensive Sozialpartnerverhandlungen vorausgegangen, die in einen Generalkollektivvertrag mündeten, der zwischen der Bundeswirtschaftskammer und dem ÖGB abgeschlossen worden war, und als Vorbild für das AZG diente (Cerny 2020, S. 532 f; Risak 2015, S. 12). § 3 des AZG in seiner Stammfassung legte es fest, dass die Tagesarbeitszeit acht Stunden nicht überschreiten darf. Allerdings stellte das AZG auch bereits in seiner Stammfassung klar, dass ein Überschreiten dieser Achtstundengrenze nicht absolut unzulässig ist, sondern vielmehr dazu führt, dass zuschlagspflichtige Überstundenarbeit vorliegt (vgl. § 6 iVm § 10 AZG). Eine Verlängerung der Arbeitszeit bei Vorliegen eines erhöhten Arbeitsbedarfs war demnach seitjeher erlaubt, allerdings nur bis zu einem bestimmten Höchstausmaß (Felten 2019, S. 523). Auf den einzelnen Tag bezogen waren das zunächst 10 Stunden (vgl. § 7 Abs 1 iVm § 9 Abs 1 AZG idF BGBl I 1969/461).

Seit dem Inkrafttreten des AZG ist freilich die Tendenz wahrzunehmen, dass rechtliche Möglichkeiten geschaffen werden sollen, die Grenzen der Normalarbeitszeit wieder stärker an jene der höchstzulässigen Arbeitszeit anzunähern. Dadurch soll mehr Flexibilität bei gleichzeitiger Kostenersparnis für die Unternehmen erzielt werden (Cerny 2020; Risak 2015, S. 133 f). Das Gros der AZG-Novellen verfolgten bisher diesen Zweck. Dabei blieb ein zentraler Grundsatz des Arbeitszeitrechts aber bisher immer unberührt: sowohl die Annäherung der Normalarbeitszeit an die höchstzulässige Arbeitszeit als auch die Ausweitung der höchstzulässigen Arbeitszeiten sollten nicht der freien Vereinbarung von Arbeitgeber*innen und Arbeitnehmer*innen unterliegen. In beiden Fällen bedurfte es vielmehr jeweils einer Zulassung entweder durch Kollektivvertrag oder durch Betriebsvereinbarung. Mit anderen Worten: die Sozialpartner sollten jeweils selbst entscheiden, ob es zu einer Ausweitung der Normalarbeitszeiten und damit zu einem Wegfall der Überstundenzuschläge kommen sollte. Technisch geschah dies über sogenannte „Zulassungsnormen“ (Stegmüller 2020, S. 145; Risak 2019, S. 197). Das heißt, die Kollektivvertragsparteien wurden dazu ermächtigt, von den Vorgaben des AZG – auch zu Lasten der Arbeitnehmer*innen – abzuweichen. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Eine Annäherung der Grenzen der Normalarbeitszeit an jene der höchstzulässigen Arbeitszeit führt im Ergebnis zu einer Reduktion der Überstundenarbeit und damit zu einem Verlust des Anspruchs auf Überstundenvergütung. Dass sich die Arbeitnehmer*innen im Gegenzug für diesen Kostenvorteil der Arbeitgeber*innen eine entsprechende Kompensation auf individueller Ebene ausverhandeln, ist auf Grund des Abhängigkeitsverhältnisses wenig realistisch. Deshalb sollten vorzugsweise die Sozialpartner, allenfalls die Betriebsparteien diese Verhandlungen führen, da auf diesen Ebenen das Abhängigkeitsverhältnis geringer und damit das Ungleichgewicht in der Verhandlungsposition weniger stark ausgeprägt ist.

Daraus folgt, dass den Sozialpartnern seitjeher zentrale Bedeutung bei der Gestaltung des Arbeitszeitrechts zukommt. Das galt jedenfalls bis zur AZG-Novelle 2018. Mit ihr wurde bewusst mit dieser Tradition gebrochen. Der Grund dafür ist offenkundig darin zu sehen, dass man es den Sozialpartnern nicht mehr zutraute, sich auf eine weitere Flexibilisierung des Arbeitszeitrechts zu einigen. Tatsächlich gab es schon seit längerem politische Bestrebungen, zumindest bei der Gleitzeit einen „Zwölfstundentag“ zu ermöglichen (Plan A 2017, S. 34). In Anbetracht der ablehnenden Haltung der Gewerkschaft wurde schon damals mit einer gesetzlichen Regelung gedroht, sollte sich die Sozialpartner nicht einigen können. Dazu kam es freilich auf Grund der zwischenzeitlich ausgerufenen Neuwahlen nicht. Die Flexibilisierung des Arbeitszeitrecht war jedoch auch eines der zentralen „Leuchtturmprojekte“ der neuen

Bundesregierung, bestehend aus einer ÖVP-FPÖ-Koalition. Dieses Vorhaben sollte darüber hinaus möglichst rasch realisiert werden. Man verzichtete daher auf eine parlamentarische Begutachtung und ließ die Änderung des AZG bereits mit 1.9.2018 in Kraft treten (Klein 2019, 182). Damit verbunden war eine gezielte Abkehr von der bisher geübten Praxis, dass eine Flexibilisierung der Arbeitszeit einen diesbezüglichen Konsens der Sozialpartner voraussetzt. Nicht nur, dass die Sozialpartner nicht in die Verhandlungen um die AZG-Novelle 2018 eingebunden waren. Die schlussendlich getroffenen Änderungen sind vielmehr auch inhaltlich von einer Beschränkung der Einflussmöglichkeiten der Sozialpartner geprägt. Das lässt sich an zwei Beispielen deutlich zeigen:

Zulassung von Sonderüberstunden

Die Möglichkeit bis zu 12 Stunden pro Tag zu arbeiten, besteht keineswegs erst seit der viel diskutierten AZG-Novelle 2018. Bereits zuvor waren „Sonderüberstunden“ erlaubt. Allerdings war ihre Zulassung die längste Zeit von einer Zustimmung des Betriebsrates abhängig (Mathy und Trost 2018, S. 133). Auf diese Weise sollten Arbeitnehmer*innen vor einer übermäßigen Inanspruchnahme geschützt werden. Man wollte die Zulässigkeit von Sonderüberstunden bewusst nicht in die Hand der Einzelvertragsparteien legen, da man Sorge hatte, dass Arbeitnehmer*innen auf Grund des finanziellen Anreizes zusätzliches Entgelt – zumal in Form der Überstundenvergütung – zu verdienen, gewillt sein könnten, über die eigenen Grenzen hinaus zu arbeiten. Mit anderen Worten: man wollte sicherstellen, dass 12-Stunden-Tage bzw. 60-Stunden-Wochen die Ausnahme bleiben, selbst wenn dies aus finanzieller Sicht für die Arbeitnehmer*innen interessant sein könnte.

Eine erste Öffnung des Sonderüberstundenkontingents für einzelvertragliche Vereinbarungen mit dem Ziel einer „Stärkung der betrieblichen Ebene“ erfolgte freilich bereits durch die AZG-Novelle 2007 (BGBI I 2007/61) und der Einführung des § 7 Abs 4a. Allerdings wurde diese Möglichkeit an strenge Voraussetzungen geknüpft, insb. an die Bestätigung ihrer arbeitsmedizinischen Unbedenklichkeit. Darüber hinaus war die Vereinbarung von Sonderüberstunden mittels Einzelvereinbarung nur dann zulässig, wenn im konkreten Betrieb, kein Betriebsrat errichtet wurde. Das heißt, auch die AZG-Novelle 2007 ließ die Vorrangstellung des Betriebsrats grundsätzlich unberührt.

Mit der AZG-Novelle 2018 hat der Gesetzgeber erstmals mit diesem Grundsatz gebrochen. Die Möglichkeit, das Kontingent an Sonderüberstunden voll auszuschöpfen, wurde zur Gänze in

die Hände der Einzelvertragsparteien gelegt und zwar unabhängig davon, ob die arbeitsmedizinische Unbedenklichkeit festgestellt wurde und unabhängig davon, ob es sich um einen Betrieb mit Betriebsrat handelt oder nicht. Technisch geschah dies durch die ersatzlose Streichung des § 7 Abs 4 und 4a durch BGBl I 2018/53 unter gleichzeitiger Ausweitung des zulässigen Überstundenkontingents auf 12 Stunden pro Tag (und zumindest 60 Stunden in einzelnen Wochen innerhalb eines 17-wöchigen Durchrechnungszeitraums) gem. § 7 Abs 1 (Felten 2019, S. 254). Die Leistung von Überstunden bis zu diesem Maximum ist demnach nicht mehr von der Zustimmung des Betriebsrats abhängig, sondern kann nunmehr individuell mit den einzelnen Arbeitnehmer*innen vereinbart werden. De facto wurde also das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bei der Leistung von Sonderüberstunden durch den Gesetzgeber beseitigt.

Zulassung des 12-Stunden-Tages bei Gleitzeit

Ein vergleichbares Phänomen ist bei der Gleitzeit festzustellen. Allerdings geht es hier nicht um die Leistung von Überstunden, sondern um die Ausdehnung der Normalarbeitszeit und deren Annäherung an die höchstzulässige Arbeitszeit. Der damit verbundene Entfall von Überstundenzuschlägen wurde bisher zuweilen mit der größeren Arbeitszeitautonomie auf Seiten der Arbeitnehmer*innen gerechtfertigt. Dennoch hatte der Gesetzgeber bisher immer sichergestellt, dass es nicht zu einer Übervorteilung der Arbeitnehmer*innen kommt: Die Festlegung der Normalarbeitszeitgrenzen blieb dem Kollektivvertrag und damit den Sozialpartnern vorbehalten.

Das galt ursprünglich auch für die Gleitzeit. Zu einer ersten Durchbrechung dieses Grundsatzes kam es bereits durch die AZG-Novelle 2007 (BGBl I 2007/61). Erstmals wurde per Gesetz die Grenze der Normalarbeitszeit mit 10 Stunden festgesetzt. Einer kollektivvertraglichen Ermächtigung bedurfte es dazu nunmehr nicht mehr (RV 141 BlgNR 23. GP 4), obgleich sich die Kollektivvertragsparteien in vielen Branchen ohnehin auf eine Normalarbeitszeit von 10 Stunden bei Gleitzeit geeinigt hatten.

Die AZG-Novelle 2018 (BGBl I 2018/53) ist zuletzt noch einen Schritt weitergegangen. Gem. § 4b Abs 4 AZG kann nunmehr die Normalarbeitszeit bei der Gleitzeit von 10 Stunden auf bis zu 12 Stunden pro Tag verlängert werden, wenn die Gleitzeitvereinbarung vorsieht, dass ein Zeitguthaben ganztägig verbraucht werden kann und ein Verbrauch in Zusammenhang mit einer wöchentlichen Ruhezeit nicht ausgeschlossen ist. Letzteres soll eine Viertageweche

ermöglichen und damit einen Anreiz für eine Ausdehnung der Normalarbeitszeit auf 12 Stunden bieten. Das heißt, dass unter diesen Voraussetzungen die Normalarbeitszeitgrenzen und die Grenzen der höchstzulässigen Arbeitszeit deckungsgleich sind. Das hat zur Konsequenz, dass in einem solchen System gar keine Überstundenzuschläge mehr anfallen. Ob es dazu tatsächlich kommt, haben die Einzelvertrags- bzw. Betriebsvereinbarungsparteien in der Hand. Es bedarf keiner vorhergehenden Zulassung durch die Sozialpartner.

Auch darin lässt sich eine „Entmachtung“ der Sozialpartner erkennen: Ob in einer Branche ab Überschreitung einer bestimmten Arbeitszeitgrenze bei vereinbarter gleitender Arbeitszeit Überstunden anfallen oder nicht, regeln nicht mehr die Kollektivvertragsparteien, sondern der Gesetzgeber, respektive die Einzel- bzw. Betriebsvereinbarungsparteien.

Zum Verhältnis von Sozialpartnerschaft und Gesetzgeber im Lichte der Rechtsprechung

Es stellt sich freilich die Frage, was gilt, sollten die Kollektivvertragsparteien entgegen der Intention des Gesetzgebers, auch bei Gleitzeit eine geringere Normalarbeitszeit als 12 Stunden vereinbaren. Denn, an sich ist es ja den Kollektivvertragsparteien unbenommen, günstigeres zu regeln, als im Gesetz vorgesehen (vgl. § 3 ArbVG). Das setzt allerdings voraus, dass den Kollektivvertragsparteien überhaupt eine Regelungskompetenz zukommt. Das ist in Anbetracht der Neuregelung des § 4b Abs 4 AZG keineswegs eindeutig. Von manchen wurde dieser Eingriff des Gesetzgebers so interpretiert, dass damit den Kollektivvertragsparteien das Regelungspouvoir zur Festlegung der Normalarbeitszeit bei der Gleitzeit überhaupt entzogen wurde (Schrank 2018, S. 716). Dies ist insofern von praktischer Relevanz, als eine Vielzahl von Kollektivverträgen weiterhin eine Normalarbeitszeitgrenze von 10 Stunden pro Tag auch bei Gleitzeit vorsehen. Sie wurden zum Teil an die neue Gesetzeslage schlicht nicht angepasst. Freilich hat der Gesetzgeber nicht dezidiert die Definitionshoheit der Normalarbeitszeit an sich gezogen. Ganz im Gegenteil. Im Rahmen der AZG-Novelle 2018 wurde klargestellt, dass gerade bei der Gleitzeit für die Arbeitnehmer*innen günstigere Regelungen in Kollektivverträgen und Betriebsvereinbarungen durch die Gesetzänderungen unberührt bleiben (vgl. § 32c Abs 10 AZG). Damit wollte man eine sogenannte „Freiwilligkeitsgarantie“ geben, um die kontroverse politische Diskussion über die Einführung des 12-Stunden-Tages etwas abzumildern. In der Lehre wurde daher ebenso die Meinung vertreten, dass die Möglichkeit der Kollektivvertragsparteien die Normalarbeitszeit für die Gleitzeit festzulegen, durch die AZG-Novelle 2018 unberührt blieb (Risak 2019, S. 199; Klein 2019, S. 185 f; Felten 2018, S. 70).

Letztlich geht es also um die zentrale Frage, welche Bedeutung den Sozialpartnern noch bei der Gestaltung der Normalarbeitszeit im Bereich der Gleitzeit zukommt.

Letztlich hat der Oberste Gerichtshof (OGH 8 ObA 77/18h) die Antwort darauf gegeben. Im Rahmen eines Feststellungsverfahrens hat der OGH klargestellt, dass es den Kollektivvertragsparteien auch bei der Gleitzeit weiterhin unbenommen ist, die Normalarbeitszeit zu definieren und durch die Festlegung einer geringeren Normalarbeitszeitgrenze einen Anspruch auf Überstundenzuschlag auszulösen. Mit anderen Worten: der Oberste Gerichtshof hat die Position der Sozialpartner gegenüber dem Gesetzgeber gestärkt. Auch wenn der Gesetzgeber durch die AZG-Novelle 2018 die rechtlichen Grundlagen für einen 12-Stunden-Tag bei Gleitzeit schaffen wollte, steht es den Kollektivvertragsparteien laut dem Obersten Gerichtshof frei, dieses Ansinnen zu konterkarieren.

In einem anderen Zusammenhang wollte der Gesetzgeber allerdings ausschließen, dass die Kollektivvertragsparteien abweichende, günstigere Regelungen beschließen können. In Umsetzung eines Urteils des Europäischen Gerichtshof (EuGH 2019, Cresco Investigation), der die österreichische Feiertagsregel zum Karfreitag für diskriminierend und damit unionsrechtswidrig hielt, hat der Gesetzgeber nicht nur das entsprechende Arbeitsruhegesetz geändert (konkret § 7 Abs 3 ARG), sondern darüber hinaus angeordnet, dass auch alle in Kollektivverträgen existierenden Karfreitagsregelungen rechtsunwirksam sind. Damit wollte der Gesetzgeber zwar sicherstellen, dass diskriminierende Karfreitagsregelungen auf allen Ebenen nicht mehr existieren (Gleißner 2019, S. 195 f). Allerdings hat er den Kollektivvertragsparteien nicht die Möglichkeit geben, selbst die bestehenden Vereinbarungen zu „reparieren“, sondern hat diese schlicht mittels gesetzlicher Anordnung außer Kraft gesetzt. Das ist ein – in der Geschichte des österreichischen Arbeitsrechts beispielloser – Eingriff des Gesetzgebers in die Kollektivvertragsautonomie der Sozialpartner (Felten und Mosler 2020, S. 100 f). Es ist daher auch wenig überraschend, dass in diesem Fall der Verfassungsgerichtshof angerufen wurde, um zu klären, ob ein solcher Eingriff überhaupt zulässig ist. Offen ist nämlich, wie weit die Autonomie der Sozialpartner gegenüber dem Gesetzgeber reicht und ob diesen in gewissen Angelegenheiten eine Regelungsprärogative zukommt (Felten 2015; Marhold 2015, S. 418 f). Das sind in der Tat Grundsatzfragen, die das (rechtliche) Verhältnis zwischen Gesetzgeber und Sozialpartner betreffen. Dem Verfassungsgerichtshof kommt somit die zentrale Rolle zu, die Machtsphären von Sozialpartnern und Gesetzgeber wechselseitig auszutarieren.

Literatur

- Cerny, Josef. 2020. Vom 8-Stunden-Tag zum 12-Stunden-Tag. *Das Recht der Arbeit*, 532-535.
- Felten, Elias und Mosler, Rudolf. 2020. 100 Jahre Kollektivvertragsrecht. *Das Recht der Arbeit*, 91-103.
- Felten, Elias. 2019. Neue rechtliche Rahmenbedingungen für Überstundenarbeit. *Wirtschaftsrechtliche Blätter*, 252-260
- Felten, Elias. 2018. Auswirkungen der AZG-Neuregelung auf bestehende Gleitzeitvereinbarungen in Felten, Elias und Trost, Barbara (Hrsg.) *Arbeitszeitrecht neu*. ÖGB Verlag
- Felten, Elias. 2015. *Koalitionsfreiheit und Arbeitsverfassungsgesetz*. Manz Verlag: Wien
- Gleißner, Rolf. 2019. Aktuelle Entwicklungen im Arbeitszeitrecht, *Das Recht der Arbeit*, 190-197
- Klein, Christoph. 2019. Änderungen im Recht der Gleitzeit durch die Arbeitszeitrechtsnovelle 2018, *Das Recht der Arbeit*, 183-190.
- Marhold, Franz. 2015. Die Koalitionsfreiheit im Österreichischen Recht. *Das Recht der Arbeit* 2015, 412-419
- Mathy, Thomas und Trost, Barbara. 2018. Vorübergehende Verlängerung der Arbeitszeit – Rechtsfolgen der Aufhebung des § 7 Abs 4 AZG durch die AZG-Novelle 2018 in Felten, Elias und Trost, Barbara (Hrsg.) *Arbeitszeitrecht neu*. ÖGB Verlag
- Mulley, Klaus-Dieter. 2018. Zum langen, dornenvollen Kampf um den 8-Stunden-Tag bis 1918, *Das Recht der Arbeit*, 527-532.
- Risak, Martin. 2019. Kollektivvertrag und Arbeitszeitregelungen. *Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht*, 196-202
- Risak, Martin. 2015. Hintergründe der Arbeitszeitregulierung. *Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht*, 127-135
- Risak, Martin. 2015. Entgrenzte Arbeitszeit: Wunsch, Alptraum oder arbeitsrechtliche Realität? *Das Recht der Arbeit*, 9-15
- Schrank, Franz. 2018. Erweiterte Gleitzeit: Kann sie der Kollektivvertrag wirksam ausschließen? *Recht der Wirtschaft*, 715-718.
- Stegmüller, Thomas. 2020. Arbeitszeit und Kollektivvertrag. *Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht*, 144-152
- Europäischer Gerichtshof, 22. Januar 2019, C-193/17, Cresco Investigation GmbH gegen Markus Achatzi, ECLI:EU:C:2019:43
- Oberster Gerichtshof, 16.12.2019, 8 ObA 77/18h, https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?ResultFunctionToken=24ede9de-e7fc-4b3f-832e-aa995954b3d1&Position=1&SkipToDocumentPage=True&Abfrage=Justiz&Gericht=&Rechtssatznummer=&Rechtssatz=&Fundstelle=&AenderungenSeit=Undefined&SucheNachRechtssatz=True&SucheNachText=True&GZ=8+ObA+77%2f18h&VonDatum=&BisDatum=02.11.2020&Norm=&ImRisSeitVonDatum=&ImRisSeitBisDatum=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=&Dokumentnummer=JJT_20191216_OGH0002_008OBA00077_18H0000_000
- http://christian-kern.at/wp-content/uploads/2017/09/Plan-A_SPOe-Wahlprogramm-2017.pdf

7. Digitalisierung in der Arbeitsmarktverwaltung – Der „AMS-Algorithmus“ als Bewährungsprobe für die Arbeitnehmer*innenvertretung (Eduard Müller)

Im folgenden Beitrag wird die Rolle sozialpartnerschaftlicher Interessenpolitik im Umgang mit Digitalisierung in der österreichischen Arbeitsmarktverwaltung am Beispiel des ‚AMS-Algorithmus‘ erörtert. Der empirische Fokus liegt hier auf der Arbeitnehmer*innenseite. Das Projekt des österreichischen Arbeitsmarktservice (AMS) sollte mittels algorithmischer Software die AMS-Berater*innen bei ihrer Prognose unterstützen, wie lange Arbeit suchende Menschen für die Re-Integration am Arbeitsmarkt brauchen, und damit in weiterer Folge die Entscheidung unterstützen, welche Aus- und Weiterbildungsangebote finanziert werden. Im ersten Teil des Beitrags werden die internationalen Rahmenbedingungen solcher algorithmischen Systeme in der Arbeitsmarktverwaltung diskutiert. Im zweiten Teil wird anhand des Fallbeispiels zum österreichischen Arbeitsmarktservice der Einfluss von Sozialpartnerschaft bei der Digitalisierung in der Arbeitsmarktverwaltung skizziert.

Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung international auf dem Vormarsch

Die Anwendung digitaler Technologien und Künstlicher Intelligenz in Organisationen erfasst zunehmend zentrale Bereiche des öffentlichen Sektors. Softwarebasierte Algorithmen¹² werden in immer mehr Ländern zur Unterstützung bei Kernaufgaben des Staates eingesetzt – beispielsweise bei der Polizeiarbeit, in Krankenhäusern, in Bildungseinrichtungen, von öffentlich-rechtlichen Medien oder im Rahmen der Arbeitsmarktverwaltung. Die Beschaffenheit solcher Systeme variiert dabei stark und wird unter anderem entscheidend geprägt vom jeweiligen politischen Kontext, ihrem konkreten Einsatzbereich und den Kräfteverhältnissen ihrer Gestalter*innen.

Folglich sind derartige softwaregestützten Algorithmen keine neutralen technologischen Innovationen, sondern Ergebnisse historisch gewachsener Strukturen, Aushandlungen und Konflikte. Ihre Anwendung in Aufgabenbereichen des Staates sorgt vielerorts für politische

¹² Gemeinhin definiert man Algorithmen als eine vorab festgelegte, eindeutige Handlungsabfolge, die zur Lösung eines Problems bzw. einer Aufgabe angewandt wird. Diese erfolgt meist basierend auf großen Datenmengen (z.B. bisherigen Bewertungen oder biographischen Merkmalen) und mittels mathematischer bzw. statistischer Verfahren (z.B. Regressionsanalyse). Dabei wird nach Übereinstimmungen und Häufigkeiten gesucht, infolge werden daraus Handlungsanweisungen schlussgefolgert. (vgl. Kirchner & Schüßler, 2019; Wolfie & Spiekermann, 2016) ‚Selbstlernende Algorithmen‘ ziehen dabei, als eine spezielle Form solcher Systeme, eigene Schlussfolgerungen und verändern fortwährend ihre Abwägungen und Entscheidungsgewichtungen, weshalb ihr Vorgehen oftmals sogar für ihre eigenen Entwickler nicht mehr nachvollziehbar ist.

Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung dieser Technologien, für Debatten rund um die Gefahren von verstärkter Diskriminierung, Entmenschlichung sensibler Entscheidungsprozesse und Reproduktion sozialer Ungleichheiten. Daraus erwächst ein zunehmender Bedarf, die Verwendung solcher Software zu regulieren. So weist die Europäische Kommission in ihrem Weißbuch zu Künstlicher Intelligenz (KI) neben dem Potenzial solcher Technologien unter anderem auf Risiken bezüglich Nichtdiskriminierung, Transparenz und Rechenschaftspflicht beim Einsatz von softwarebasierten Algorithmen hin (Europäische Kommission 2020). Dabei stuft die Kommission eine KI-Anwendung dann mit „hohem Risiko“ ein, wenn sowohl der Sektor als auch die geplante Verwendung „erhebliche Risiken bergen“. Im öffentlichen Sektor werden dabei die Bereiche Asyl, Migration, Grenzkontrollen, Justizwesen, soziale Sicherheit und Arbeitsverwaltung aufgelistet. Als Verwendungsbereich mit hohem Risiko wird es unter anderem gewertet, wenn natürliche Personen oder Unternehmen rechtlich, materiell oder immateriell vom Einsatz solcher Software betroffen sind (ebda. S. 20f).

Die internationale Debatte rund um den Einsatz von statistischem Profiling – also der möglichst genauen Beschreibung einer Person, ihrer Arbeitsmarkthistorie und -perspektive (Knecht und Klevenow 2013) – in der Arbeitsmarktverwaltung begann bereits in den 1990er-Jahren (OECD 1998). Dabei stellte die frühe Identifikation von Personen, die von Langzeitarbeitslosigkeit gefährdet sind, einen wesentlichen Baustein der ‚aktiven Arbeitsmarktpolitik‘ (AAMP) dar. Im Umgang mit dem Vormarsch der AAMP in Kontinentaleuropa ab den späten 1990er-Jahren offenbarten sich Bruchlinien innerhalb sozialdemokratischer Parteien (Rueda 2006) und Gewerkschaften (Tepe und Vanhuysse 2013), die auch auf die aktuellen Positionen der Arbeitnehmervertretungen rund um den Einsatz von Profiling und algorithmischer Software in der Arbeitsmarktverwaltung nachwirken.

Innerhalb der Europäischen Union sorgte unter anderem die Einführung einer algorithmischen Software in der öffentlichen polnischen Arbeitsmarktverwaltung ‚Publiczne Służby Zatrudnienia‘ (PSZ) für Aufsehen. Dieses System wurde 2014 eingeführt und wies mittels eines Scoring-Systems, das sich aus biographischen Daten und Fragebeantwortungen speiste, Arbeitslose in eine von drei Gruppen zu. Danach sollte entschieden werden, welche Unterstützung die klassifizierten Personen vom Arbeitsmarktservice erhalten. Bereits 2018 wurde dieses Software-System vom Verfassungsgerichtshof Polens als teilweise verfassungswidrig beurteilt. Im Jahr 2019 beendete schließlich die polnische Regierung den Einsatz von Algorithmen zur Bewertung von arbeitssuchenden Menschen, nachdem Kritik wegen Diskriminierung, mangelnder Transparenz und Ineffizienz immer lauter geworden war.

Die österreichische Arbeitsmarktverwaltung als Beispiel tripartistischer Interessenpolitik

In Österreich werden Digitalisierungsprojekte in der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung auch innerhalb von sozialpartnerschaftlich besetzten Gremien verhandelt. Seit das österreichische Arbeitsmarktservice (AMS) mit 1. Juli 1994 durch die Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung (AMV) aus dem damaligen Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales gegründet wurde, ist es auf Bundes-, Landes- und Regionalebene mittels tripartistischer Interessenspolitik organisiert (Soentken & Weishaupt, 2015). Dabei treffen im Verwaltungsrat als höchstem Gremium auf Bundesebene Vertreter*innen aus den Bundesministerien für Finanzen sowie jenem für Arbeit und Familie, aus Wirtschafts- und Arbeiterkammer, Industriellenvereinigung und den Gewerkschaften die weitreichendsten Beschlüsse der Organisation. Die zentrale Aufgabe des AMS – das Zusammenführen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage – hat laut §29 des AMS-Gesetzes (AMSG) „auf effiziente Weise“ zu erfolgen, soll dabei gemäß §31 AMSG „eine weitestmögliche Chancengleichheit“ herstellen und hat „auf einen angemessenen Ausgleich der Interessen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu achten“ (ebenfals §31 AMSG). Dies ergibt gemeinsam mit internationalen Grundrechten und Regularien der Europäischen Union, darunter auch die für dieses Projekt wesentliche Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), den rechtlichen Rahmen, in dem die Verhandlungen der Interessensvertreter*innen um den AMS-Algorithmus bzw. dessen konkrete Ausgestaltung verlaufen.

Mit der Ausgliederung des AMS als Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts wurde die Organisation Mitte der 90er-Jahre stark von dem internationalen Vormarsch des New Public Management (NPM) geprägt, also der Anwendung von betriebswirtschaftlichen Managementtechniken zur Organisationssteuerung und -kontrolle im öffentlichen Sektor (Supiot 2020: 153f). Nachdem das AMS infolge der Finanz- und Eurokrise mit einer hohen Arbeitslosigkeit konfrontiert war und dabei mit einer Überlastung seiner Kapazitäten zu ringen hatte, die im Jahr 2016 zu einer Aufstockung von 400 zusätzlichen Planstellen führte, wurden in den vergangenen Jahren wiederholt Sparmaßnahmen von der Organisation eingefordert. So rief der österreichische Rechnungshof Ende 2017 das AMS zu einer Strukturreform, sowie zu „effektiveren“ Maßnahmen und einer neuen Kundensegmentierung auf. Zudem wurden nach Antritt der Regierung zwischen Österreichischer Volkspartei (ÖVP) und Freiheitlicher Partei Österreichs (FPÖ) im Jahr 2018 massive geplante Einsparungen zwischen 250 und 400 Millionen Euro beim AMS verlautbart. Nachdem im Jahr 2019 von der damaligen türkis-blauen

Bundesregierung für 2020 der Abbau von 150 Planstellen beim AMS budgetiert worden war, brachte die weltweite Corona-Pandemie und die daraufhin auf Rekordhöhe geschnellte Arbeitslosigkeit in Österreich das AMS personell stark unter Druck. Daher wurde im September 2020 seitens der nunmehrigen Bundesregierung aus ÖVP und den Grünen nicht nur der Personalabbau vorerst gestoppt, sondern zugleich 350 neue AMS-Planstellen, die bis 2023 befristet wurden, angekündigt. Diesem Schritt waren vehemente Aufstockungsforderungen des AMS-Betriebsrates vorangegangen.

Für ein Verständnis der Beweggründe des AMS und seine Stakeholder, einen softwarebasierten Algorithmus im Rahmen der Arbeitsvermittlung einzusetzen, sind trotz aktuell veränderter Rahmenbedingungen die Erfahrungen der Organisation mit Überlastung, den Sparforderungen seitens der Regierung sowie ihre starke Orientierung an NPM jedenfalls wesentliche Einflussfaktoren. Gemeinsam mit den rechtlichen Grundlagen des AMS bilden sie aus feldtheoretischem Blickwinkel gewissermaßen die Arena, in der die Interessensvertreter*innen den Einsatz der KI zur Klassifizierung von Arbeitsuchenden aushandeln (Bourdieu 1989).

Der ‚AMS-Algorithmus‘ und die diffizile Rolle der Arbeitnehmer*innenvertretung

Ein gemäß den Kriterien der Europäischen Kommission zum Einsatz von KI „hochriskantes“ Projekt machte das AMS im Herbst 2018 öffentlich (Szigetvari 2018): Man gab bekannt, an der Einführung einer algorithmischen Software zur Klassifizierung von Arbeitsuchenden in Österreich zu arbeiten. Das Projekt unter dem aktuellen Titel „Arbeitsmarktchancen-Assistenzsystem“ (AMAS) soll die über 4.000 AMS-BeraterInnen bei der Prognose der Jobchancen von Arbeitslosen und der daraus resultierenden Fördermittelvergabe (z.B. für Aus- oder Fortbildungen) „unterstützen“. Dabei sollten von der Software drei Gruppen gebildet werden und für die jeweilige arbeitslose Person aus einem umfassenden Datensatz ein Prozentwert errechnet werden, der ihre Chancen auf Re-Integration am Arbeitsmarkt beziffert. Somit wird sich der softwarebasierte Algorithmus aus zweierlei Hinsicht auf individueller Ebene auswirken, zum einen bei den jeweiligen Berufsaussichten der zu klassifizierenden Person (Allhutter u. a. 2020), zum anderen beim Ermessensspielraum (Ringeisen, Bertolosi-Lehr und Demaj 2018) bzw. der Handlungsautonomie der Berater*innen. Dies bringt, aus den eingangs erläuterten Gründen, hohe Erfordernisse an die in Entwicklung befindliche Software mit sich. Der „AMS-Algorithmus“ erfuhr im August 2020 einen erheblichen Rückschlag, da die österreichische Datenschutzbehörde (DSB) dessen Einführung ab Jänner 2021 aufgrund einer fehlenden gesetzlichen Grundlage per Bescheid untersagte (Berner und Schüll 2020). Es wurde beanstandet, dass die Bewertung von Re-Integrationschancen am Arbeitsmarkt auf Basis

von Personenmerkmalen einer gesetzlichen Regelung bedürfe oder überarbeitet werden müsse. Zudem wurde das Verabsäumen eine Datenschutz-Folgeabschätzung beanstandet. Das AMS legte gegen dieses Urteil Berufung ein, deren Ausgang ist noch offen (Wimmer 2020).

Im Rahmen der empirischen Erhebung zur Dissertation des Autors zeigte sich unter anderem, dass die Vorarbeiten zum Projekt des AMS-Algorithmus sehr früh, bereits ab Mitte der 2000er-Jahre – damals als Profiling-Versuche in Regionalstellen des AMS – an Vertreter*innen der Arbeitnehmer*innenseite getragen wurden. Während diese Test-Projekte noch lokal eingeschränkt abliefen, wurden ab 2016 konkreter an einer digitalisierten bzw. mittels algorithmischer Software unterstützten Kundensegmentierung gearbeitet. In der damaligen Regierungskonstellation, in der die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) den Kanzler stellte und auch das Arbeitsministerium innehatte, wurde dieser Vorstoß jedoch beendet.

Neuen Aufwind erhielt das Projekt nach dem Antreten der Koalition aus ÖVP und FPÖ ab Ende 2017. Nachdem das Arbeits- und Sozialministerium von der freiheitlichen Partei besetzt worden war, wurde das zuvor verworfene AMS-Algorithmus-Projekt unter dem Titel „Personalisiertes Arbeitsmarktchancen-Assistenzsystem“ von der damals zuständigen Ministerin Beate Hartinger-Klein fortgesetzt. Arbeitnehmervertreter*innen sahen sich in dieser Situation in einer schwierigen Verhandlungssituation, waren sie doch gegenüber der Vertretung von Arbeitgeber*innen und der Regierung, die das Algorithmus-Projekt unterstützten, mit ihrem Widerstand innerhalb der tripartistischen Gremien des AMS nun in der Position der Minderheit.

Zudem traten seitens der Arbeitnehmervertreter*innen noch zusätzliche Schwierigkeiten zutage, die eine klar ablehnende Positionierung gegenüber dem – eigentlich kritisch gesehenen – algorithmischen Tool zur Segmentierung von Arbeitssuchenden erschwerte. So sah sich die Arbeitnehmervertretung gegenüber den eigenen Mitgliedern in der diffizilen Lage, dass diese zu Teilen Projekte wie jenes des AMS-Algorithmus positiv bewerteten. Insbesondere der Umgang mit Langzeitarbeitslosen sei hierbei oftmals ein Thema, bei dem die Arbeitnehmerschaft von ihrer Vertretung als gespalten wahrgenommen wird.

Diese internen Schwierigkeiten wurden durch die große mediale Aufmerksamkeit verstärkt, die mit dem publik werden des Algorithmus-Projekts ab Herbst 2018 vorhanden war und zahlreiche Kritik von Expert*innen, aber auch auf Teilen der Arbeitnehmervertretung auslöste. Insbesondere die Behindertenvertreter des ÖGB übten öffentlichkeitswirksame Kritik an dem

Einsatz der Software. Bei einer entscheidenden Abstimmung rund um das Projekt im Jahr 2019 enthielten sich schließlich die Vertreter der Arbeitnehmerschaft der Stimme.

Dadurch, dass die Arbeitnehmervertreter*innen in den Entscheidungsgremien des AMS in eine Minderheitenposition geraten waren, versuchten sie – durchaus pragmatisch – verstärkt, Entscheidungen zu beeinflussen, die an den Einsatz der digitalen Software geknüpft werden sollten. Beispielsweise wurde viel Augenmerk darauf gelegt, welche Gruppen keinesfalls in das unterste Segment kommen dürften oder wie die im Zuge des AMAS-Projekts neu gestalteten Beratungs- und Betreuungseinrichtungen (BBEN) beschaffen sind. Hingegen wurden juristisch strittige Aspekte, die schlussendlich das Projekt zum AMS-Algorithmus vorerst stoppten, nicht als ausreichend problematisch bewertet, um gegen eine Einführung der Software rechtlich vorzugehen. Dies verdeutlicht, neben dem Wirken sozialpartnerschaftlicher Konsensualität bei selbst öffentlich stark kritisierten Beschlüssen innerhalb der Arbeitsmarktverwaltung, auch notwendige Lernprozesse im Umgang mit kritischen digitalen Technologien seitens der Interessensvertreter*innen. Die Entscheidung der Datenschutzbehörde, das AMAS-Projekt in Ermangelung rechtlicher Grundlagen zumindest vorerst zu beenden, überraschte dahingehend auch die Vertretung der Arbeitnehmer*innen. Mit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie hat das AMS-Algorithmus-Projekt betreffend der bisher herangezogenen Datenbasis ein weiteres massives Hindernis erlitten, da für die Dauer der Pandemie und ihrer Auswirkungen einige vormals florierende Arbeitsfelder schwer unter Druck geraten dürften.

Zusammenfassung

Nachdem das österreichische Arbeitsmarktservice seit seiner Ausgliederung sehr stark geprägt von NPM-Methoden ist und vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie zusehends mit starken Sparforderungen konfrontiert war, erscheint die Entscheidung, eine algorithmische Software bei der Segmentierung von arbeitssuchenden Menschen einzuführen, nicht allzu überraschend – trotz all der kritischen Hinweise auf internationaler Ebene. Die Arbeitnehmervertretung sah sich im Zuge der tripartistischen Struktur im AMS mit einem raschen Wechsel im parteipolitischen Gefüge der Regierungen konfrontiert und konnte am erfolgreichsten die an den Einsatz geknüpften Konsequenzen mitgestalten. Dass man die rechtlich problematischen Aspekte beim sensiblen Einsatz solcher Software kaum als Feld für Widerstand gegen die Einführung solcher digitalen Tools ausmachte, ist wohl nicht zuletzt auf die Neuartigkeit dieser Technologien bzw. deren Einsatzgebieten in der öffentlichen Verwaltung zurückzuführen.

Literatur

- Allhutter, Doris, Florian Cech, Fabian Fischer, Gabriel Grill und Astrid Mager. Algorithmic Profiling of Job Seekers in Austria: How Austerity Politics Are Made Effective. *Frontiers in Big Data* 3. 2020. <https://doi.org/10.3389/fdata.2020.00005>.
- Berner, Heiko und Elmar Schüll. 2020. Bildung nach Maß. Die Auswirkungen des AMS-Algorithmus auf Chancengerechtigkeit, Bildungszugang und Weiterbildungsförderung“. *Magazin erwachsenenbildung.at* 14(40). <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0111-pedocs-206876>.
- Bourdieu, Pierre. 1989. Social Space and Symbolic Power. *Sociological Theory* 7(1): 14–25.
- Europäische Kommission. 2000. Weißbuch zur Künstlichen Intelligenz - ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_de.pdf.
- Kirchner, Stefan und Elke Schüßler. 2019. The Organization of Digital Marketplaces: Unmasking the Role of Internet Platforms in the Sharing Economy. In *Organization Outside Organizations. The Abundance of Partial Organization in Social Life*, Hrsg. Göran Ahrne und Nils Brunsson, 131-154. 1. Aufl. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knecht, Alban und Gert-Holger Klevenow. 2013. Soziale Diagnosen in der Arbeitsverwaltung. *Soziale Arbeit* 62 (1. Jänner): 18-24
- OECD. 1998 *Early Identification of Jobseekers at Risk of Long-Term Unemployment: The Role of Profiling*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Ringeisen, Peter, Andrea Bertolosi-Lehr und Labinot Demaj. 2018. Automatisierung und Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung: digitale Verwaltungsassistenten als neue Schnittstelle zwischen Bevölkerung und Gemeinwesen. *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften* 9(1): 51–65. <https://doi.org/10.5334/ssas.123>.
- Rueda, David. 2006. Social Democracy and Active Labour-Market Policies: Insiders, Outsiders and the Politics of Employment Promotion. *British Journal of Political Science* 36(3): 385–406.
- Soentken, Menno und J. Timo Weishaupt. 2015. When social partners unite - explaining continuity and change in Austrian and Dutch labour market governance. *Social Policy & Administration*: 49(5): 593-611.
- Suptot, Alain. 2020. *Governance by Numbers: The Making of a Legal Model of Allegiance*. 2. Aufl. Oxford: Hart Publishing.
- Szigetvari, Andras. 2018. „AMS bewertet Arbeitslose künftig per Algorithmus“. *derStandard.at*, Ausgabe vom 10. Oktober 2020, <https://derstandard.at/2000089095393/AMS-bewertet-Arbeitslose-kuenftig-per-Algorithmus>.
- Tepe, Markus und Pieter Vanhuyse. 2013. Parties, Unions and Activation Strategies: The Context-Dependent Politics of Active Labour Market Policy Spending. *Political Studies* 61(3): 480–504.
- Wimmer, Barbara. 2020. AMS beruft gegen Algorithmus-Stopp durch Datenschutzbehörde. 24. September. <https://futurezone.at/netzpolitik/ams-algorithmus-ams-beruft-gegen-stopp-durch-datenschutzbehoerde/401042806> (zugegriffen: 20. November 2020).
- Wolfie, Christl und Sarah Spiekermann. 2016. *Networks of Control*. 1. Aufl. Wien: facultas.

8. Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik (Torben Krings)

Dieser Beitrag untersucht den Bedeutungswandel der sozialpartnerschaftlichen Interessenpolitik am Beispiel der österreichischen Migrationspolitik. Anhand von zwei Fallstudien zur Rot-Weiß-Rot-Karte und zur Asylmigration wird gezeigt, dass der sozialpartnerschaftliche Einfluss in diesem Politikfeld rückläufig ist. Hiervon sind Arbeitgeber- und Arbeitnehmer*innenvertretungen in unterschiedlicher Weise betroffen. Während die WKO aufgrund ihrer Nähe zur ÖVP weiterhin über einen Regierungszugang verfügt, sind die Zugangswege für Arbeitnehmer*innenvertretungen weitgehend blockiert. Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut. Zuerst wird der historische Kontext der österreichischen Migrationspolitik rekonstruiert, ehe dann am Beispiel der beiden Fallstudien die veränderte Rolle der sozialpartnerschaftlichen Interessenpolitik dokumentiert wird.

Sozialpartnerschaft und die Regulierung von Arbeitsmigration in Österreich

Migrationspolitik wird nicht nur von staatlichen Akteuren geprägt, sondern auch von Interessenverbänden (Freeman und Tandler 2012). Dies gilt umso mehr in korporatistischen Ländern wie Österreich, wo die Interessenvermittlung traditionell durch Interessenabgleich und Kompromiss zustande kommt (Schmitter 1981). Tatsächlich stand die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte in einem Zusammenhang mit der Institutionalisierung der Sozialpartnerschaft. Nachdem zu Beginn der 1960er Jahre annähernd Vollbeschäftigung erreicht war,¹³ gab der ÖGB seinen Widerstand gegen eine Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte auf, nicht ohne aber gleichzeitig eine makroökonomisch orientierte Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik mit der WKO ausgehandelt zu haben (Biffl 2010, S. 92). Im „Raab-Olah-Abkommen“ 1961 einigten sich die Sozialpartner nicht nur auf Kontingente für ausländische Arbeitskräfte, sondern auch auf eine stärkere Koordinierung der Lohn und Preispolitik, wie sie von der Arbeitnehmer*innenseite gefordert wurde. Damit etablierte sich ein Politikmuster, welches sich im Bereich der Migrationspolitik noch oft wiederholen sollte. Während die WKO auf eine weitere Liberalisierung der „Ausländerbeschäftigung“ drängte,

¹³ In einem konservativen Wohlfahrtsstaat wie Österreich ist „Vollbeschäftigung“ ein relatives Konzept und bezog sich zumindest in der Vergangenheit auf männliche Arbeitnehmer. Während Länder wie Österreich und Deutschland in den Wachstumsjahren nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem durch die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte versuchten, einen Arbeitskräftemangel zu beheben, setzten sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten wie Schweden stärker auf die Erhöhung der weiblichen Erwerbsrate (Naumann 2005, S. 53-54).

stellte für den ÖGB die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften ein *bargaining chip* dar, mit dem er Konzessionen von Arbeitgebern in anderen Bereichen aushandeln konnte (Gächter 2000, S. 68).

Nachdem die Zuwanderung in den 1970er Jahren eine gewisse Eigendynamik außerhalb der offiziellen Anwerbeabkommen entwickelte, drängten Gewerkschaften auf die Schaffung eines gesetzlichen Rahmens, um die Arbeitsmigration wieder stärker zu kontrollieren. Von der Arbeitgeberseite bestand zunächst kein Interesse an einer stärkeren Regulierung. Schließlich konnten sich die Sozialpartner aber doch auf einen Kompromissvorschlag einigen. In enger Kooperation mit der Arbeitsmarktsektion des Sozialministeriums wurde eine Gesetzesvorlage entworfen, die dann als Ausländerbeschäftigungsgesetz 1975 einstimmig im Nationalrat angenommen wurde (Gächter 2000, S. 71).

Das Ausländerbeschäftigungsgesetz reflektierte in einem stärkeren Maße die gewerkschaftliche Forderung nach einem „geordneten Zugang zum Arbeitsmarkt“. Dies war auch Ausdruck der damaligen politischen Kräfteverhältnisse in Form einer gewerkschaftsnahen SPÖ-Alleinregierung. Im neuen Gesetz wurde unter anderem die bevorzugte Behandlung inländischer Arbeitnehmer*innen gegenüber ausländischen Arbeitnehmer*innen gesetzlich festgeschrieben (Bauböck und Wimmer 1988, S. 662). Als Konzession an die Arbeitgeberseite wurde eine größere Flexibilität bei der Höchstgrenze von Kontingenten berücksichtigt. Auch wurde der „Ausländerausschuss“ der Paritätischen Kommission gesetzlich verankert, womit ein weiterer Schritt hin zu einer „korporatistischen Steuerung des Arbeitsmarktes und der Migrationspolitik“ (Perchinig 2010, S. 18) getan wurde.

Diese „korporatistische Steuerung der Migrationspolitik“ erlebte spätestens seit den 1990er Jahren einen Bedeutungsverlust. Dies lag zum einen an einem allgemeinen Rückgang einer tripartistischen Interessenpolitik (Tálos 2008), zum anderen aber auch an einem veränderten Regulationsmodus der Migration. Während in der „Gastarbeiter“-Ära die Zuwanderung nach Österreich primär über den Zugang zum Arbeitsmarkt und einem weiteren Verbleib im Land reguliert wurde, verlagerte sich mit der Verabschiedung des Fremdenengesetzes und des Aufenthaltsgesetzes 1992 der Schwerpunkt der Regulierung hin zur Einreise (Gächter 2008, S. 10-11). Im Zuge dieser legislativen Reformen wurde das Innenministerium zum dominanten institutionellen Akteur in der Migrationspolitik, welches es bis heute geblieben ist.

Eine weitere einschneidende Entwicklung war der EU-Beitritt Österreichs 1995, der das „Ende des nationalen Arbeitsmarktes“ (Perchinig 2010, S. 22) einläutete. Seitdem ist eine

korporatistische Steuerung des Arbeitskräfteangebots nur noch sehr begrenzt möglich. Zwar konnten der Arbeitsmarktzugang für Bürger*innen aus den neue Mitgliedsländern 2004, 2007 und 2013 *vorübergehend* eingeschränkt werden, eine zentrale Forderung von ÖGB und Bundesarbeitskammer (BAK). Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass innerhalb der EU ein transnationaler Mobilitätsraum entstanden ist, in dem die Zuwanderung von Arbeitskräften nicht mehr nationalstaatlich reguliert wird.

Ein Bedeutungsverlust korporatistischer Politikmuster verschärfte sich unter einer ÖVP-FPÖ-Koalition, die im Jahr 2000 mit dem Anspruch angetreten war, „Österreich neu zu regieren“. Hiervon waren die Arbeitgeber- und Arbeitnehmer*innenverbände in unterschiedlicher Weise betroffen. Während die WKO aufgrund ihrer inhaltlichen Nähe zur ÖVP weiterhin über einen Zugang zu der Regierung verfügte und ihre Präferenzen etwa im Bereich einer Ausweitung der Saisoniers-Beschäftigung durchsetzen konnte (Kraler 2012, S. 36), waren die informellen Zugänge und Partizipationsmöglichkeiten für ÖGB und Arbeiterkammern fortan stark eingeschränkt.

Diese Situation änderte sich nach dem Regierungswechsel 2007, als eine SPÖ-ÖVP-Koalition wieder verstärkt die Sozialpartner in den *policy-making process* mit einbezog. Insbesondere die Regierungsbeteiligung der SPÖ ebnete den Weg für die Rückkehr der Arbeitnehmer*innenverbände in den politischen Prozess. Im Sinne eines angebotsorientierten Korporatismus standen vor allem „qualitative“ arbeitsmarktbezogene Themen wie eine neue Ausbildungsgarantie für Jugendliche unter 18 Jahren im Vordergrund (Tálos 2008, 115-120). Auch im Bereich der Migrationspolitik kam es zu einer (vorübergehenden) Neuauflage korporatistischer Politikmuster, wie nun am Beispiel der Rot-Weiß-Rot-Karte gezeigt wird.

Die Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaftlich beschlossen, einseitig reformiert?

Die Forderung nach einem neuen System für qualifizierte Zuwanderung war ein zentrales Anliegen der Arbeitgeberseite im 21. Jahrhundert. Im neuen Regierungsprogramm 2008 wurde die Einführung einer Rot-Weiß-Rot-Karte beschlossen, und die Sozialpartner sowie die Industriellenvereinigung (IV) mit der Ausarbeitung der Kriterien für ein neues Zuwanderungsmodell beauftragt. Als Grundlage diente ein Diskussionspapier („Zuwanderung gestalten: Ein zukunftsorientiertes Migrationsmodell“), welches von der WKO und der IV gemeinsam mit der Internationalen Organisation für Migration, einer zwischenstaatlichen Organisation im UN-Systems, verfasst wurde (WKO et al. 2008). Auf Grundlage dieses

Dokumentes konnten sich die Sozialpartner im Rahmen des Bad Ischler Dialog 2010 auf ein neues, kriteriengeleitetes Zuwanderungsmodell einigen (Die Sozialpartner Österreich 2010).

Die Vorschläge der Sozialpartner wurden im Rahmen des Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 weitgehend übernommen. Zukünftig können (hoch-)qualifizierte Migrant*innen zuwandern, wenn sie eine bestimmte Anzahl an Punkten erreicht haben, bzw. ein konkretes Arbeitsplatzangebot in Österreich vorweisen können. Dabei werden Punkte vergeben für (berufliche) Qualifikationen, Einkommen, Berufserfahrung, Alter und Sprache. Die angebotsorientierte Seite umfasst „Besonders Hochqualifizierte“, die auf Grundlage eines sechsmonatigen Aufenthaltsvisums einreisen können, um sich eine Arbeitsstelle zu suchen. Die beiden anderen Gruppen sind eher nachfrageorientiert. „Fachkräfte in Mangelberufen“ können eine Rot-Weiß-Rot-Karte beantragen, wenn sie die entsprechende Punktezahl erreichen, über eine entsprechende Berufsausbildung in einem Mangelberuf verfügen und zudem ein konkretes Arbeitsplatzangebot in Österreich vorweisen können. Die dritte Gruppe sind „sonstige Schlüsselkräfte“, die ebenfalls ein Arbeitsplatzangebot vorweisen müssen. Zudem muss bei dieser Gruppe nachgewiesen werden, dass eine vergleichbare Stelle nicht mit gleich qualifizierten inländischen Arbeitskräften besetzt werden kann (Arbeitsmarktprüfung). Weiters kann die Rot-Weiß-Rot-Karte für selbstständige Schlüsselkräfte, Start Up-Gründer*innen und ausländischen Studienabsolvent*innen österreichischer Universitäten beantragt werden.

Die Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte war Teil eines klassischen sozialpartnerschaftlichen Deals. Für die Zustimmung der Arbeitnehmer*innenseite zum neuen Zuwanderungsmodell gab es die Zustimmung der Arbeitgeberseite für ein neues Gesetz gegen Lohn- und Sozialdumping. Letzteres war eine zentrale Forderung von ÖGB und Arbeiterkammern im Hinblick auf die Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes 2011. Seit dem Auslaufen der Übergangsfristen setzen Gewerkschaften stärker auf die Durchsetzung von Arbeits- und Sozialstandards im europäischen Mobilitätsraum, indem die Zuwanderung von Arbeitskräften und Dienstleistungsanbietern nicht mehr nationalstaatlich reguliert werden kann (Krings 2019).

Anders verhält es sich mit der Zuwanderung aus Drittstaaten, deren Regulierung weitgehend eine nationalstaatliche Kompetenz bleibt. Hier zeigte sich, dass die bisherige Zahl an erteilten Rot-Weiß-Rot-Karten deutlich hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückblieb (Die Presse 2019). Somit forderten WKO und IV schon länger eine Reform der Rot-Weiß-Rot-Karte. Diese wurde zuerst von der neuen schwarz-blauen Bundesregierung 2018 umgesetzt, als die Liste der Mangelberufe erweitert und regionale Mangelberufslisten eingeführt wurden. Unter der schwarz-grünen Nachfolgeregierung wurde dieser Kurs fortgesetzt und es wurde sich darauf

geeinigt, die Einkommensgrenze für Schlüsselkräfte zu senken. Vor allem letzteres brachte der Regierung den Vorwurf des Lohndumpings von Seiten der Gewerkschaften ein (Schnauder 2020). Wurde die Rot-Weiß-Rot-Karte noch im Rahmen eines sozialpartnerschaftlichen Interessenausgleichs beschlossen, kam ein vergleichbarer Ausgleich bei der Reform der Karte nicht mehr zustande. Es zeigte sich, dass die Arbeitgeberseite auch außerhalb der sozialpartnerschaftlichen Interessenkanäle ihre Interessen durchzusetzen konnte, während die Proteste der Arbeitnehmer*innenseite mangels politischem Bündnispartner auf Regierungsebene kaum Gehör fanden.

Asylmigration 2015: Das Ende einer tripartistischen Interessenpolitik?

Kaum ein anderes Thema polarisierte die österreichische Öffentlichkeit in den letzten Jahren so stark wie die Fluchtmigration 2015ff. Österreich war neben Deutschland und Schweden eines der hauptsächlichen Zielländer dieser Migration. Die Fluchtbewegungen brachten neue integrationspolitische Herausforderungen mit sich, nicht zuletzt im Hinblick auf den Arbeitsmarkt. Eine der wesentlichen Barrieren für eine rasche Arbeitsmarktintegration sind lange Asylverfahren und ein Beschäftigungsverbot (OECD 2016). Vor diesem Hintergrund veröffentlichten die Sozialpartner gemeinsam mit der IV ein Positionspapier, in dem unter anderem ein erleichterter Arbeitsmarktzugang für Asylwerber*innen nach sechs Monaten gefordert wurde (Die Sozialpartner 2016).

Anders als bei der Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte kam bei diesem Thema keine Einigung mehr mit der Regierung zustande. Dies lag im Wesentlichen daran, dass das ÖVP-dominierte Innenministerium jegliche Vorschläge für einen erleichterten Arbeitsmarktzugang für Asylwerber*innen blockierte. Trotz der Nähe der Arbeitgeberverbände zu einer ÖVP-dominierten Bundesregierung zeigten sich Dissonanzen beim Asyl-/Migrationsthema. Während die WKO und die IV bei diesem Thema primär eine ökonomische Logik verfolgen, die vor allem eine Sicherung des Fachkräftebedarfs im Blick hat, ist innerhalb der ÖVP eine Sicherheitslogik dominant, die auch der Regierungslinie von Bundeskanzler Kurz entspricht.

Die Tatsache, dass die ÖVP-FPÖ Regierung 2019 zerbrach und die ÖVP 2020 mit den Grünen eine neue Koalition einging, scheint das Asylthema etwas entschärft zu haben. Als Konzession an die Grünen wurde noch während der Koalitionsverhandlungen mit den Stimmen aller im österreichischen Parlament vertretenen Parteien (mit Ausnahme der FPÖ) im Rahmen einer Novellierung des Fremdenpolizeigesetzes ein Abschiebestopp für Asylwerber*innen

beschlossen, die eine Lehre begonnen haben. Diese Maßnahme ging auf eine Initiative des oberösterreichischen Landesrates Rudi Anschober (Grüne) zurück, der als neuer Sozialminister im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik andere Akzente setzt als seine FPÖ-Vorgängerin.

Die Auseinandersetzung um das Asylthema steht nicht nur beispielhaft für einen weiteren Niedergang einer tripartistischen Interessenpolitik, sondern dokumentiert auch einen gewissen Wandel in den gewerkschaftlichen Positionen zum Migrationsthema. Während der ÖGB noch bis in die 1990er Jahre eine vornehmlich restriktive Haltung zur Zuwanderung einnahm (Gächter 2000), wird mittlerweile zunehmend akzeptiert, dass grenzüberschreitende Mobilität ein Bestandteil der Transnationalisierung von Arbeitsmärkten ist. Zudem sind Arbeitnehmer*innenvertretungen auch in normativer Hinsicht offener für die Belange von Migrant*innen geworden (Biffl 2010). Gewerkschaften sind nicht nur reine Interessenvertretungen, sondern sie haben verschiedene Identitäten und Rollen, die auch eine gesamtgesellschaftliche Funktion miteinschließt (Hyman 2001). In dieser Hinsicht sind sie offener für die Belange vulnerabler Gruppen geworden. Vor allem eine internationale Diffusion von Menschenrechtsnormen hat den gewerkschaftlichen Diskurs in dieser Hinsicht geprägt (Haus 2002). Diese menschenrechtsorientierte Haltung zeigte sich beispielsweise in einer Resolution des ÖGB-Bundesvorstands auf dem Höhepunkt der Flüchtlingsbewegungen 2015:

Menschenrechte sind unteilbar. Der ÖGB bekennt sich kompromisslos zum Menschenrecht auf Asyl! Dieses Menschenrecht ist unteilbar und daher unabhängig von Religion oder Herkunftsland zu gewähren. Auf Basis unserer Grundwerte sehen wir uns verpflichtet, für eine faire und soziale Lösung der aktuellen Flüchtlingskrise einzutreten...Der ÖGB verurteilt rassistische Hetze, Stimmungsmache und gewalttätige Übergriffen gegen Asylwerber*innen. Europa darf nicht zu einer Festung gemacht werden! Menschen auf der Flucht müssen Asyl beantragen können und dabei auf eine menschenwürdige Behandlung vertrauen können (ÖGB 2015).¹⁴

Neben einem normativen Wandel sind es auch interessenpolitische Gründe, die eine Neuorientierung der Arbeitnehmer*innenorganisationen bewirkt haben. Mittlerweile haben

¹⁴ Eine andere Frage ist, inwieweit diese inklusiven Positionen auch die Haltungen der Mitgliedschaft in den einzelnen Gewerkschaften widerspiegeln. Eine Analyse von Daten des European Social Survey für den Zeitraum 2008-2018 zeigt, dass die Haltungen von Gewerkschaftsmitgliedern zu Zuwanderung in Österreich nahezu ident sind mit denen von Nichtgewerkschaftsmitgliedern. Insgesamt dokumentieren die Daten eine stärker zuwanderungskritische Haltung in Österreich als in den meisten anderen EU-15-Staaten, sodass davon ausgegangen werden kann, dass der politische Diskurs im Land stärker die Haltung der einzelnen Gewerkschaftsmitglieder beeinflusst als offizielle Gewerkschaftspositionen zu Antidiskriminierung und Migration.

knapp 25 Prozent der Beschäftigten in Österreich einen Migrationshintergrund. Diese sind stark überrepräsentiert in Branchen wie der Gastronomie, in denen der gewerkschaftliche Organisationsgrad relativ niedrig ist. Somit gibt es in Teilen der Gewerkschaftsführung zunehmend die Erkenntnis, dass eine stärkere Inklusion von Migrant*innen und deren Nachkommen die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer*innenseite wieder stärken könnte (Biffl 2010). Vor diesem Hintergrund sind auch Beratungs- und Unterstützungsangebote des ÖGB zu betrachten, die auf eine stärkere organisationale Einbindung von Migrant*innen im Rahmen einer „gewerkschaftlichen Erneuerung“ (Griesser und Sauer 2017) abzielen.

Zusammenfassung und Fazit

Die historische Entwicklung der österreichischen Migrationspolitik legt nahe, dass eine tripartistische Interessenvermittlung unter Einbezug der Gewerkschaften weniger von einer „schwachen Regierung“ (Rathgeb 2018) abhängt, sondern vielmehr von der Regierungsbeteiligung einer sozialdemokratischen Partei, eine Konstellation, die auch in anderen Ländern zu beobachten ist (Thelen 2014). Somit scheint eine sozialpartnerschaftliche Interessenpolitik außerhalb der klassischen Kollektivvertragspolitik zunehmend von Kontextbedingungen abhängig zu sein, auf die die Sozialpartner nur begrenzt Einfluss nehmen können. Hiervon sind Arbeitgeber- und Arbeitnehmer*innenvertretungen in unterschiedlichem Ausmaß betroffen. Während erstere aufgrund ihrer inhaltlichen Nähe zur ÖVP weiterhin Gehör für ihre Präferenzen finden (ungeachtet einzelner Dissonanzen wie beim Asylthema), sind die Zugangswege für letztere weitgehend blockiert. Inwieweit eine partielle Neuaufgabe korporatistischer Politikmuster, wie sie aktuell in der COVID-19-Krise zu beobachten ist, sich auch wieder im Bereich der Migrationspolitik niederschlagen wird, erscheint ungewiss. Unter einer erneuten sozialdemokratischen Regierungsbeteiligung erscheint es vorstellbar, dass die Sozialpartner wieder stärker in den politischen Prozess einbezogen werden. Wenig spricht aber dafür, dass es eine Rückkehr zu einer „korporatistischen Steuerung der Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik“ (Perchinig 2010) geben wird, wie sie für die klassische Sozialpartnerschaft der 1970er und 1980er Jahre charakteristisch war.

Literatur

Bauböck, Rainer und Hannes Wimmer. 1988. Social partnership and ‘foreigners policy’: on special features of Austria’s guestworker system, *European Journal of Political Research*. 16(6): 659-681.

- Biffl, Gudrun (2010). Gewerkschaften und Zuwanderung in Österreich, in: Gudrun Biffl (Hrsg.): *Migration und Integration: Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis* (Band 1), 91-101. Bad Vöslau: Omninum.
- Die Presse. 2019. Einfacherer Zugang zur Rot-Weiß-Rot-Karte soll kommen. 27.02.2019.
- Die Sozialpartner. 2016. Vorschläge von Sozialpartnern und IV zur verbesserten Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. <https://news.wko.at/news/oesterreich/Sozialpartnervorschlaege-Asyl.pdf>
- Freeman, Gary P. und Stuart M. Tandler. 2012. Interest group politics and immigration policy. In *The Oxford Handbook of the Politics of International Migration*, Hrsg. Marc R. Rosenblum und Daniel J. Tichenor, 324-344. New York: Oxford University Press.
- Gächter, August. 2000. Austria: Protecting Indigenous Workers from Immigrants. In *Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960-1993: A Comparative Study of the Attitudes and Actions of the Trade Unions in Seven West European Countries*, Hrsg. Rinus Penninx und Julia Roosblad, 65-90. Oxford: Bergham Books.
- Gächter, August. 2008. Migrationspolitik in Österreich. Arbeitspapiere Migration und Soziale Mobilität Nr. 12. Internet: <https://www.zsi.at/attach/p1208vukovic.pdf> (aufgerufen am 22.10. 2012).
- Griesser, Markus und Birgit Auer. 2017. Von der sozialen Neuzusammensetzung zur gewerkschaftlichen Erneuerung? MigrantInnen als Zielgruppe der österreichischen Gewerkschaftsbewegung, *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 42(2): 147-166.
- Haus, Leah A. 2002. *Unions, Immigration, and Internationalization: New Challenges and Changing Coalitions in the United States and France*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hyman, Richard. 2001. *Understanding European Trade Unionism: Between Market, Class and Society*. London: Sage Publications.
- Kraler, Albert. 2012. The case of Austria. In *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Hrsg. Giovanna Zincone, Rinus Penninx und Maren Borkert, 21–60. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Krings, Torben. 2019. Posted Workers in Österreich: Grenzüberschreitende Entsendearbeit im Spannungsfeld von offenen Märkten und (supra-)nationaler Regulierung, *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 44(1): 21–41.
- Naumann, Ingela. 2005. Child care and feminism in West Germany and Sweden in the 1960s and 1970s, *Journal of European Social Policy* 15(1): 47–63.
- OECD. 2016. *Making Integration Work. Refugees and Others in Need of Protection*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- ÖGB. 2015. ÖGB-Positionen zur aktuellen Flüchtlingskrise [https://www.oegb.at/cms/S06/S06_0.a/1342560108888/home/oegb-position-zur-aktuellen-fluechtlingskriseEinstimmiger Beschluss des ÖGB-Bundesvorstands](https://www.oegb.at/cms/S06/S06_0.a/1342560108888/home/oegb-position-zur-aktuellen-fluechtlingskriseEinstimmiger%20Beschluss%20des%20%C3%96GB-Bundesvorstands) (aufgerufen am 22.5.2020).
- Perchinig, Bernhard. 2010. Ein langsamer Weg nach Europa: Österreichische (Arbeits)migrations- und Integrationspolitik seit 1945. In *Migration und Ethnische Minderheiten*, Hrsg. GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Band 2010/1, Bonn.
- Rathgeb, Philip. 2018. *Strong Governments, Precarious Workers: Labor Market Policy in the Era of Liberalization*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

- Schnauder, Andreas. 2020. Kampf gegen Fachkräftemangel: Geht es in Wahrheit nur um Lohndumping? *Der Standard*, Ausgabe vom 28.2.2020.
- Schmitter, Philippe C. 1981. Interessenvermittlung und Regierbarkeit. In *Verbände und Staat*, Hrsg. Ulrich von Alemann and Rolf G. Heinze, 92-114. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Tálos, Emmerich. 2008. *Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik*. Innsbruck: Studien Verlag.
- Thelen, Kathleen. 2014. *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WKO/IV/IOM. 2008. Zuwanderung gestalten: Ein zukunftsorientiertes Migrationsmodell. Internet: https://www.wko.at/site/Migration/Zuwanderung_gestalten.pdf (aufgerufen am 15.09.2020).

9. Sozialpartnerschaftliche Antworten auf digitale Plattformunternehmen im Personentransportsektor (Susanne Pernicka)

Digitale Plattformen, die über ein webbasiertes Netzwerk oder eine Handy App Angebot und Nachfrage nach Personentransportleistungen mit PKW (traditionell Taxis) und damit Arbeitskräfte als Fahrer*innen vermitteln, wie etwa Uber oder Bolt (vormals Taxify), gehören weltweit zu den populärsten und größten Arbeitsplattformen. Obwohl diese Plattformen global operieren, wird die Arbeit im lokalen Raum erbracht und folglich durch die lokalen und nationalen Marktbedingungen, öffentlichen Personentransportsysteme, politischen und gesellschaftlichen Strukturen, Normen und Werte bestimmt. Wenig überraschend haben die heterogenen lokalen Bedingungen weltweit sehr unterschiedliche Reaktionen von Regulierungsbehörden, Gesetzgebern, Gerichten, etablierten Unternehmen (v.a. Taxiunternehmen), Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften sowie Arbeitskräften hervorgerufen (vgl. Thelen 2018; Pernicka 2019; Rahman und Thelen 2019; Johnston und Pernicka 2020). Während etwa das digitale Plattformunternehmen Uber in seinem kalifornischen Geburtsort weitreichende politisch-administrative und rechtliche Zugeständnisse erzielen konnte, wurde sein wichtigstes Geschäftsmodell (UberPop), in dem Uber mit privaten Fahrer*innen operiert, in weiten Teilen Europas bekämpft und weitgehend für rechtswidrig erklärt (eine Ausnahme war Schweden zur Zeit von Ubers Markteintritt 2014). Darüber hinaus urteilte der Europäische Gerichtshof (EuGH 2017) in einem vielbeachteten Rechtsstreit zwischen Asociación Profesional Elite Taxi gegen Uber Systems SpainSL, dass Uber ein Verkehrsdienstleister und kein digitaler Vermittler sei und entzog dem ursprünglichen Geschäftsmodell (Kooperation mit privaten Fahrern) ein weiteres Stück seiner Legitimationsgrundlage. In Österreich war UberPop nie aktiv; das Unternehmen kooperierte vielmehr von seinem niederländischen Standort aus mit österreichischen Mietwagenunternehmen. Die Unterschiede in den ursprünglichen politischen Reaktionen auf Uber in den USA und Europa könnten darauf zurückzuführen sein, dass die Taxibranche – wahrscheinlich stärker als in den USA – als Teil des öffentlichen Nahverkehrssektors (als Anbieter der „Last Mile“) und daher der Daseinsvorsorge gesehen wird, die nicht vollständig den Marktkräften überlassen werden soll. Für viele Beobachter*innen überraschend, wurde ausgerechnet in Kalifornien durch ein bundestaatliches Gesetz (sog. Assembly Bill 5, kurz: AB 5) und auf Basis eines höchstgerichtlichen Urteils im Jahr 2019 festgelegt, dass Fahrer*innen,

die über digitale Plattformen oder Apps vermittelt werden, im Zweifelsfall anzustellen sind (California Legislative Information 2020).

Die regulativen und interessenpolitischen Reaktionen auf digitale Plattformen im Personentransportgewerbe werden in der einschlägigen Literatur noch nicht überzeugend erklärt. Die bislang umfassendste Studie zu den politisch-regulativen Antworten auf digitale Plattformen (v.a. Uber) in den Vereinigten Staaten, Schweden und Deutschland legte Kathleen Thelen (2018) vor. Thelen argumentiert, dass bestehende Regulierungen der Taxi- und Mietwagenbranche oder die Existenz eines gut ausgebauten öffentlichen Nahverkehrs keine hinreichende Erklärung für die Ablehnung (Deutschland) oder Akzeptanz (Schweden, USA) von Uber liefern würden. Obwohl Thelen dem Varieties-of-Capitalism-Ansatzes wohlwollend gegenübersteht (vgl. Thelen 2012, s. auch Einleitung dieses Working Papers), verwirft sie die Annahme, dass sich koordinierte gegenüber liberalen Marktwirtschaften in ihren Antworten auf Uber systematisch voneinander unterscheiden, weil die Unterschiede innerhalb der Gruppe koordinierter Marktwirtschaften (etwa Deutschland, Schweden, Österreich) zu groß seien (Thelen 2018, S. 940). Thelen schlägt schließlich eine Erklärung vor, die dem öffentlichen Diskurs und dem politischen Feld Priorität einräumt. Sie identifiziert verschiedene Themen (z.B. Wettbewerb, Steuerfragen, rechtliche Klassifizierung der Fahrer*innen, Konsumentenschutz, etc.), die jeweils die öffentliche Debatte dominieren und sich über die Herausbildung mächtiger Koalitionen als Nachfrage nach einer bestimmten Policy Response ins politische Feld übersetzen (z.B. die Koalition zwischen der Plattform Uber und seiner großen Anzahl an affirmativen Kund*innen in den USA; oder die Koalition zwischen Taxiverbänden und politischen Akteur*innen, die an existierenden Normen und Regeln des Personentransportsektors festhalten wollen, etwa in Deutschland). Allerdings – und dies entgeht Thelens Blick auf formale Regeln und Normen – lassen sich diese, etwa in Berlin, Deutschlands größtem Einzugsgebiet von Uber, aufgrund mangelnder personeller Kapazitäten in der Stadtverwaltung und wohl auch aufgrund des begrenzten politischen Willens im Stadtsenat behördlich kaum durchsetzen. Insbesondere die behördliche Überprüfung des Betriebsstandorts oder die Durchsetzung der Rückkehrpflicht von Mietwagenunternehmen würden laut Taxiverbänden nicht in dem erforderlichen Ausmaß erfolgen, daher sei der Anteil der digitalen Plattformen (insb. Uber und FreeNow) an der Personenbeförderung mit PKW in Berlin bereits auf rund ein Drittel aller Personenbeförderer gestiegen (Taxi Times 2020).

In diesem Beitrag stütze ich mich auf eine feldtheoretisch inspirierte Perspektive auf interessenpolitische Akteure und argumentiere, dass sich deren Reaktionen kaum auf temporäre

politische Koalitionsbildungen allein zurückführen lassen, sondern ein tiefergehendes Verständnis der historisch evolvierten interessenpolitischen Handlungsfelder, ihrer Machtrelationen und der subjektiven Positionierungen ihrer Akteur*innen erfordern. In diesem Kapitel präsentiere ich aggregierte Befunde aus eigenen Studien (Pernicka 2019; Johnston und Pernicka 2020) zu der folgenden Fragestellung: Welchen Effekt haben sozialpartnerschaftliche Muster der Interessenpolitik auf den Umgang mit digitalen Plattformen im Personentransportsektor?

Aus einer feldtheoretischen Perspektive wird die soziale Welt als ein mehrdimensionaler Raum verstanden, in dem materielle und symbolische Kräfteverhältnisse wirken und Akteure je nach ihrer relationalen Position in diesem Raum über mehr oder weniger Macht verfügen (Bourdieu 1985, S. 9f.). In diesem Raum positionieren sich nicht nur individuelle und kollektive Akteure*innen, sondern auch historisch entstandene, relativ autonome soziale Felder. Relativ zur dominanten Position von digitalen Plattformen, wie Uber, Amazon oder Facebook, im globalen Feld der Finanzökonomie beispielsweise, nehmen lokale Taxiunternehmen und Funkzentralen eine untergeordnete Position ein. Im relativ autonomen Kräftefeld des öffentlichen Personennahverkehrs hingegen wirken staatliche und assoziative (z.B. Wirtschaftskammern) Behörden und Instanzen auf die Verteilung von wirtschaftlicher Macht und Einkommen. Obwohl insbesondere das Plattformunternehmen Uber die Regeln und Normen dieser Felder zu ignorieren versucht, ist es eine empirische Frage, ob dadurch das Feld des Personennahverkehrs, insbesondere das Subfeld der Taxis, transformiert wird oder ob sich Uber den existierenden Feldkräften unterordnen muss. In enger Interaktion mit dem Feld des Personennahverkehrs wirken in Österreich schließlich assoziative (sozialpartnerschaftliche) Handlungsfelder, die als distinkte, relativ autonome Machtrelationen in unterschiedlichster Weise die wirtschaftlichen und politischen Ordnungsmuster mitprägen. Wie in der Einleitung dieses Working Papers dargelegt, verstehen wir die Sozialpartnerschaft als historisch evolviertes assoziatives Feld, in dem kompromissorientierte Verhandlungen anstelle der hierarchischen Logik (Staat) und der Wettbewerbslogik (Markt) von arbeitgeber- und arbeitnehmer*seitigen Vertreter*innen mit oder ohne Einbeziehung staatlicher Akteur*innen anerkannt und praktiziert werden.

Allgemein definiert, verstehe ich unter einem assoziativen Feld ein relativ autonomes Handlungs- und Konfliktfeld und ein Netzwerk von Machtrelationen, in denen assoziative Akteur*innen ein zumindest geringes Ausmaß professionspolitischer Schließung erreicht haben, und ein gemeinsames Interesse (illusio) an der Beteiligung an den feldspezifischen

Aktivitäten der Repräsentation und Aushandlung von Interessen teilen. Wie jedes andere soziale Feld weist auch ein assoziatives Feld dynamische Grenzen auf, „die (selbst) ein (...) umkämpftes Interessenobjekt darstellen“ (Bourdieu & Wacquant, 1996, S. 135). Die Genese des Interesses an einem Feld, das Bourdieu auch mit Begriffen wie „Investition/Besetzung“ und „illusio“ (von lat. ludus, das Spiel) umschreibt, ist eng mit der Herausbildung, Reproduktion oder Veränderung von sozialen Feldern verbunden. Die Beteiligung von Akteur*innen an einem Feld impliziert daher die Anerkennung der spezifischen Logik und Spielregeln des Feldes sowie der im Feld agierenden Spielenden (Bourdieu 1980). Zugleich können diese Anerkennungsrelationen selbst zum Gegenstand von Konflikten werden und Akteure darauf aus sein, mitzuspielen zu können und zugleich mit den Spielregeln zu brechen. Wenn sich digitale Plattformen etwa *erfolgreich* als Auftraggeber oder – im Extremfall – als reine Technologieplattformen inszenieren, die lediglich Angebot und Nachfrage nach einer Dienstleistung zusammenführen, entledigen sie sich sämtlicher gewerberechtlicher, steuer-, arbeits- und kollektivvertragsrechtlicher Vorschriften, die für andere Marktteilnehmer (z.B. Taxiunternehmen) weiterhin gelten.

Als relativ autonomes Handlungsfeld mit einer eigenen Logik (kompromissorientierte Verhandlungen) steht das sozialpartnerschaftliche Feld, wie bereits erwähnt, in einem engen Interaktionsverhältnis zum ökonomischen Feld (z.B. bei kollektivvertraglichen Verhandlungen über Entlohnung) und zu staatlichen Feldern (z.B. bei Verhandlungen über die Gewerbeordnung oder in der hoheitlichen Administration beruflicher Ausbildung und Zertifizierung). Die österreichische Lohnpolitik ist im Rahmen der gesetzlichen Tarifautonomie an die Sozialpartner delegiert, die Taxilenkerausbildung und -prüfung an die Wirtschaftskammer. In Österreich (wie in anderen europäischen Ländern, darunter etwa Großbritannien oder Deutschland) kooperiert Uber aufgrund des UberPop Verbots mit Mietwagenunternehmen. Da alle Unternehmen der Taxi- und Mietwagenbranche Pflichtmitglieder in der Wirtschaftskammer sind, gelten auch für unselbstständig beschäftigte Uber-Fahrer*innen die kollektivvertraglichen Regelungen. Der kollektivvertragliche Mindestlohn ist allerdings sehr gering und beträgt bei einer Vollzeitwerbstätigkeit (55 Stunden in der Woche, inkl. Stehzeiten) nur 1.350,00 Euro brutto (ab 1.3.2020) und ab 1.12.2020 1.500,00 Euro brutto (Bundeskollektivvertrag für das Personenbeförderungsgewerbe mit PKW, 2019).

Ich gehe nun von der Annahme aus, dass die Reaktionen interessenpolitischer Akteure auf den Markteintritt von digitalen Plattformen in Österreich mit dem Zustand des

sozialpartnerschaftlichen Feldes, das heißt mit dessen relativer Autonomie gegenüber dem Feld der Macht (i.e. jenem sozialen Raum, in dem Akteure besonders machtvolle Positionen einnehmen), den Grenzen gegenüber anderen Feldern, internen Machtrelationen und -dynamiken, und den Dispositionen der Akteure (Habitus) korrespondieren. Eine hohe Autonomie, klare Feldgrenzen, und stabile Machtrelationen und Dispositionen tragen eher dazu bei, dass neu eintretende Akteure (Uber) sich an die bestehenden oder adaptierten Regeln und Praktiken im Personentransportsektor halten müssen und Machtrelationen zugunsten der etablierten Akteure (Taxifunkzentralen und Taxiunternehmen) aufrechtbleiben. Im Fall von abnehmender Autonomie, erodierenden Grenzen, internen Machtkämpfen und widersprüchlichen Dispositionen (z.B. die Taxibranche muss als Teil der Daseinsvorsorge geschützt werden vs. Marktwettbewerb durch digitale Plattformen schafft moderne und innovative Formen des Personentransports) nehme ich eine abnehmende Wirkung des sozialpartnerschaftlichen Feldes auf die (Re-)Strukturierung von Personentransportmärkten an.

Vor der Analyse des sozialpartnerschaftlichen Feldes im Personentransportsektor (Taxi, Mietwagen, Uber) sind deren Relationen zu anderen Feldern zu klären. Der Taxi- und Mietwagensektor nimmt im Ensemble der ökonomischen Felder in Österreich (und anderen Ländern) eine relativ untergeordnete Position ein. Die Branche weist eine geringe Wertschöpfung, sehr niedrige Entlohnung und teilweise prekäre Arbeitsbedingungen auf. Diese untergeordnete Position bildet sich auch in den Organisationen des sozialpartnerschaftlichen Feldes (insb. Wirtschaftskammer, Gewerkschaft Vida, GPA-DJP) ab. Insbesondere in den Gewerkschaften hat das Feld eine geringe Priorisierung, die nicht zuletzt auf die schwierigen Organisationsbedingungen (hoher Dezentalisierungsgrad bei den Beschäftigten und Unternehmen) zurückzuführen ist. Innerhalb der Wirtschaftskammer sind es vor allem die Funkzentralen und die großen Mehrwagenbetriebe, die eine dominante Stellung innerhalb der Branchenvertretung einnehmen. Die Taxibranche nimmt im Kontext der sehr heterogenen Mitgliederstruktur der Wirtschaftskammer aber eine untergeordnete Stellung ein.

Die Branche hat in den letzten Jahren allerdings eine Aufwertung innerhalb der Interessenverbände erfahren, da sie als Geschäftsfeld von digitalen Plattformen erschlossen wurde und weltweit ein hohes Maß an Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat. Das bereits erwähnte Urteil des EuGHs (2017) stärkt jene Feldakteure, die Uber als Verkehrsdienstleister im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs sehen und für eine Anwendung der Regulierungen des Taxisektors (insb. Beförderungspflicht, Betriebspflicht und leistbare Tarife) auch für digitale Plattformen eintreten.

(Vorläufiges) Ergebnis und Diskussion

Nach einer kurzen Schockstarre als erste Reaktion auf die digitalen Plattformen einigten sich die österreichischen Sozialpartnerorganisationen, insbesondere die zuständige Sektion in der Wirtschaftskammer und die Gewerkschaft Vida, in langwierigen Auseinandersetzungen darauf, für alle Akteure im Feld einheitliche Regelungen zu etablieren. Insbesondere die beiden dominanten Taxifunkzentralen und Taxiunternehmen in Wien konnten offenbar ihren Einfluss innerhalb der Wirtschaftskammer geltend machen und die neuen, digitalen Vermittlungsplattformen unter die Geltung einer einheitlichen Gewerbeordnung bringen (Pernicka 2019). Ein durch den SPÖ-Verkehrssprecher Alois Stöger vorgelegter Entwurf zur Vereinheitlichung der Gewerbeordnung für Taxis, Mietwagen und digitale Plattformen wurde einhellig von den, sozialpartnerschaftlichen Akteuren nahestehenden, Parteien ÖVP (Wirtschaftskammer) und SPÖ (Gewerkschaften) sowie der FPÖ im Nationalrat befürwortet (Österreichisches Parlament 2019a und 2019b). Die Änderung des Gelegenheitsverkehrsgesetzes sowie der lokalen Betriebs- und Tarifordnungen steht allerdings noch aus und es bleibt offen, ob und unter welchen konkreten Bedingungen (insbesondere in Bezug auf die Tarifpflicht) Taxis, Mietwagen und digitale Plattformen im Personentransportsektor mit PKW operieren werden dürfen.

Die vorläufigen Ergebnisse der (interessen-)politischen Auseinandersetzungen verweisen allerdings darauf, dass sozialpartnerschaftliche Muster der Interessenpolitik einen maßgeblichen Einfluss auf den Umgang mit digitalen Plattformen im Personentransportsektor haben. Die relative Autonomie der sozialpartnerschaftlichen Kompromissfindung und die *illusio* feldspezifischer Akteure im politischen Handlungsfeld dürfte – zumindest in dem untersuchten Bereich – relativ intakt sein, das Plattformunternehmen Uber konnte sich mit seinen Interessen ungeachtet seiner ökonomisch mächtigen Position im globalen Finanzfeld nicht durchsetzen. Im Gegensatz zu weiten Teilen der USA, wo Uber mit privaten PKW-Besitzer*innen kooperieren darf und sich die ohnehin schon sehr schwache Position von lokalen Taxiunternehmen im sozialen Raum noch weiter verschlechtert hat, sieht es für Österreich so aus, als ob es gelingen könnte, dass dadurch für alle Marktteilnehmer ein „level-playing field“, also gleiche Wettbewerbsbedingungen, geschaffen werden kann. Um die Erklärungskraft des vorgeschlagenen feldtheoretischen Ansatzes umfassender zu prüfen, wäre ein Vergleich mit weiteren Branchen erforderlich, in denen neue, und durch global operierende Plattformen vermittelte Dienstleistungen lokal angeboten werden (etwa Online-Handel, Essenszustellung, Over-The-Top Mediendienste).

Literatur

- Bourdieu, Pierre und Loic Wacquant. 1996. *Reflexive Anthropologie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre. 1985. *Sozialer Raum und „Klassen“*. Leçon sur la leçon. Zwei Vorlesungen. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- California Legislative Information. 2020. Bill Text: AB-5 Worker status: employees and independent contractors (2019-2020)
- EuGH. 2017. Urteil im Rechtsstreit Asociación Profesional Elite Taxi gegen Uber Systems SpainSL, ECLI:EU:C:2017:981, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=198047&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=558014> (aufgerufen am 25.5.2020)
- Österreichisches Parlament. 2019a. Neu im Verkehrsausschuss: SPÖ will Mietwagen- und Taxigewerbe zusammenlegen. Parlamentskorrespondenz Nr. 214 vom 05.03.2019. Vienna.
- Österreichisches Parlament. 2019b. Verkehrsausschuss beschließt einheitliches Gewerbe für Taxis und Mietwagen. Parlamentskorrespondenz Nr. 709 vom 19.06.2019. Vienna.
- Pernicka, Susanne. 2019. The disruption of taxi and limousine markets by digital platform corporations in Western Europe and the United States: Responses of business associations, labor unions, and other interest groups. Working paper. Retrieved from Institute for Research on Labor and Employment, University of California, Los Angeles website: <https://irle.ucla.edu/wpcontent/uploads/2019/06/Disruption-of-Taxi-and-Limousine-Markets.pdf> (aufgerufen am 7.9.2020)
- Pernicka, Susanne und Hannah Johnston. 2020. Struggles over the power and meaning of digital labour platforms: A comparison of Los Angeles, New York City, Berlin and Vienna taxi markets. Preprint. Forthcoming in Jan Dražokoupil and Kurt Vandaele (Hrsg.) A modern guide to labor and the platform economy. Edward Elgar Publishing.
- Rahman, K. Sabeel und Kathleen Thelen. 2019. The Rise of the Platform Business Model and the Transformation of Twenty-First-Century Capitalism. *Politics & Society* 47(2): 177–204.
- Taxi Times. 2020. Rechtswidrig agiert: Wie in Hamburg 60 Mietwagen-Konzessionen eingezogen werden konnten. <https://www.taxi-times.com/rechtswidrig-agierte-wie-in-hamburg-60-mietwagen-konzessionen-eingezogen-werden-konnten/> (aufgerufen am 12.10.2020)
- Thelen, Kathleen. 2018. Regulating Uber: The Politics of the Platform Economy in Europe and the United States. *Perspectives on Politics*. doi:10.1017/S1537592718001081

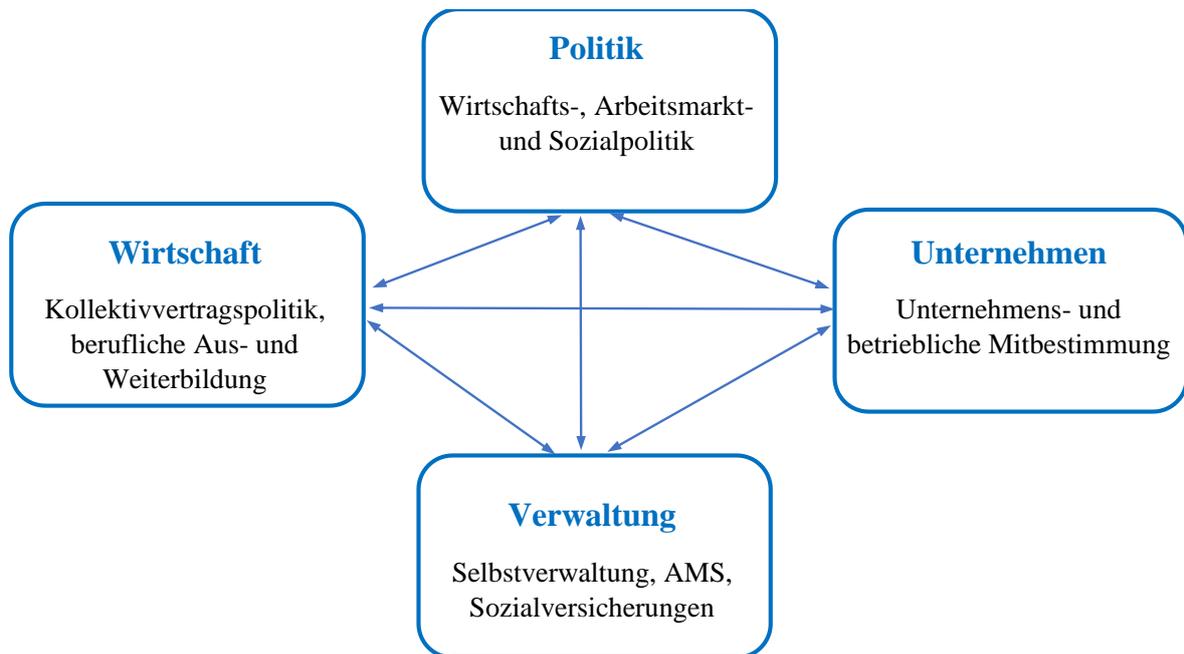
Fazit und Ausblick

Die österreichische Sozialpartnerschaft gilt im europäischen Vergleich als besonders stabile und resiliente Konfiguration korporatistischer Interessenvermittlung und -politik (vgl. etwa Mailand 2020). Sozialpartnerschaftliche Antworten auf aktuelle Herausforderungen, wie die Gesundheitskrise im Kontext der COVID-19-Pandemie, der Klimawandel oder Digitalisierungsprozesse können daher wie unter einem Brennglas den Zustand, die Strukturen und Praktiken sowie die Zukunftstauglichkeit der Sozialpartnerschaft in Österreich zeigen. In diesem Working Paper haben wir unter dem Titel Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft in Österreich aus einer interdisziplinären Perspektive (Politikwissenschaften, Soziologie und Rechtswissenschaften) Befunde aus verschiedenen Handlungsfeldern sozialpartnerschaftlicher Akteur*innen präsentiert. Im Fokus stehen die Migrationspolitik, digitale Plattformen, betriebliche Mitbestimmung im nationalen und transnationalen Kontext, die Tarifpolitik im Metallsektor, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften und ihre Mitglieder, die Reform des Arbeitszeitgesetzes sowie die konfliktreichen Auseinandersetzungen um die Einführung eines „AMS-Algorithmus“ in der Arbeitsmarktverwaltung.

In der Einleitung dieses Working Papers schlagen wir vor, die Sozialpartnerschaft als relativ autonomes Handlungsfeld zu verstehen, das mit weiteren gesellschaftlichen Handlungsfeldern, insbesondere der Politik, der öffentlichen Verwaltung, dem wirtschaftlichen Feld und der in diesem selbst relativ autonome Räume bildenden, vom Management aber dominierten Unternehmen interagiert und auf diese einwirkt und vice-versa. Anstelle der hierarchischen Logik von staatlich-bürokratischen Feldern oder der Wettbewerbs- und Verwertungslogik, die in Märkten kapitalistischer Wirtschaftsordnungen dominiert, sind Akteur*innen in sozialpartnerschaftlichen Feldern eher dazu bereit, Interessengegensätze und Konflikte im Verhandlungsweg und durch Kompromiss- und Konsensfindung zu regeln. Die Sozialpartnerschaft wird darüber hinaus als materiell und symbolisch umkämpfte Form der demokratischen Willens- und Kompromissbildung vorgestellt, die insbesondere von Akteur*innen im politischen Feld (z.B. von wirtschaftsliberalen Think Tanks, der FPÖ und den Neos), im wirtschaftlichen Feld (z.B. durch digitale Plattformunternehmen) und im Feld der Unternehmen (z.B. durch Managementakteure, die sozialpartnerschaftliche Kompromissfindung immer weniger als Selbstverständlichkeit empfinden) herausgefordert wird.

In der folgenden Abbildung 5 identifizieren wir jene gesellschaftlichen Felder und Subfelder (Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Unternehmen) innerhalb derer sich sozialpartnerschaftliche Handlungsarenen mit ihren spezifischen Handlungslogiken herausgebildet haben. Die sozialpartnerschaftlichen Einflussbereiche (z.B. Kollektivvertragsverhandlungen oder Migrationspolitik) liegen häufig an der Schnittstelle der politischen, wirtschaftlichen, unternehmerischen, und verwaltungsbezogenen Felder; ein Sachverhalt, der durch die Pfeile in der Abbildung illustriert wird.

Abb. 5 Sozialpartnerschaftliche Handlungsfelder



Quelle: Eigene Darstellung

Während in der politikwissenschaftlichen Forschung und zum Teil auch in der Selbstbeschreibung sozialpartnerschaftlicher Akteur*innen (vgl. <https://www.sozialpartner.at>), die Sozialpartnerschaft als korporatistische Entscheidungsstrukturen und -prozesse zwischen den zentralisierten Verbänden (WKO, LWK, ÖGB, AK) untereinander (insb. Kollektivvertragspolitik) und mit der Regierung definiert wird, die direkt von der Unterstützung durch letztere abhängig sind (Tálos und Hinterseer 2019), gehen wir von einem erweiterten Verständnis der Sozialpartnerschaft aus. Wir verstehen sozialpartnerschaftliche Handlungsfelder als historisch evolvierte, *relativ autonome* Handlungsräume, in denen kompromissorientierte Verhandlungspraktiken von den sozialpartnerschaftlichen Akteur*innen anerkannt und praktiziert werden, und damit in unterschiedlichster Weise die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ordnungsmuster in Österreich mitprägen. Zugleich

sind sozialpartnerschaftliche Ordnungen und Einflussbereiche umkämpft und ringen mit alternativen Ordnungen und Logiken der Governance (z.B. Marktlogik oder staatlich-hierarchische Logik) um Legitimität und Vorherrschaft.

Aus einer feldtheoretischen Perspektive lässt sich dieser Sachverhalt auch folgendermaßen formulieren: Die Genese sozialpartnerschaftlicher Handlungsfelder ist ein historischer Prozess der Ausdifferenzierung und Autonomisierung gegenüber anderen sozialen Feldern. Ein Feld wird als Konfliktraum verstanden, in dem Akteur*innen um die Akkumulation und (Um-)Verteilung von spezifischen Kapitalformen (neben ökonomischem Kapital auch kulturellem, sozialem und symbolischem Kapital) kämpfen. Zugleich sind soziale Felder Elemente eines übergeordneten sozialen Raums und des in diesem etablierten Feldes der Macht, in dem um Vorherrschaft und die hierarchischen Positionen der einzelnen Felder zueinander gerungen wird (Bourdieu 2004; Pernicka et al. 2019). Sozialpartnerschaftliche Handlungsfelder sind daher immer auch fortwährender Schauplatz einer Auseinandersetzung zwischen zwei grundlegenden Hierarchisierungsprinzipien: dem *heteronomen* Prinzip (d.h. feldfremden Einflüssen), das sich auf die Kräfteverhältnisse und Legitimitätskonflikte im Feld der Macht (insb. politisch oder ökonomisch mächtige Akteur*innen und Felder) bezieht, und dem *autonomen* Prinzip, das die feldspezifischen Sinnstrukturen und Kräfterelationen abbildet (Bourdieu 1999: 344). Im Feld der Tarifpolitik, beispielsweise, haben die sozialpartnerschaftlichen Akteur*innen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmer*innenseite im Zeitverlauf soziales und politisches Kapital (z.B. Mitgliederstärke, soziale Netzwerke) akkumuliert und bringen dieses in den von Einmischungen der Politik weitgehend autonomen Tarifverhandlungen zum Einsatz (vgl. Vera Glassner in diesem Working Paper). Die in sozialpartnerschaftlichen Feldern etablierte Verhandlungs- und Kompromisslogik manifestiert sich in der gemeinsamen Überzeugung der sozialpartnerschaftlichen Akteure eine solidarische Lösung wirtschaftlicher, politischer und sozialer Probleme herbeizuführen zu wollen und bereit zu sein, darin zu investieren. Solidarisch steht hier für wechselseitige, gemeinsame Verpflichtungen. Sowohl eine auf Inklusion und Umverteilung als auch eine auf Wettbewerbsfähigkeit abzielende sozialpartnerschaftliche Kompromiss- und Konsensfindung sind in diesem Sinne daher solidarisch.

Der Grad der feldspezifischen Autonomie bemisst sich nun daran, in welchem Ausmaß externe Logiken dem internen Hierarchisierungsprinzip untergeordnet werden (Schneickert et al. 2020, S. 28). Am Beispiel der digitalen Plattformen im Personentransportgewerbe (vgl. Susanne Pernicka in diesem Working Paper) kann demonstriert werden, dass die Sozialpartner

maßgeblich an der Formulierung einer einheitlichen Gewerbeordnung für Taxis, Mietwagen und die Sharing Economy beteiligt waren (obwohl die damals im Amt befindliche ÖVP-FPÖ Regierung dafür keinen Auftrag gab), die auch neue Akteure (Uber, Bolt, etc.) den etablierten (und leicht adaptierten) Regeln und Normen des Taxifeldes unterwirft. Die Novelle des Arbeitszeitgesetzes im Jahr 2018 bildet demgegenüber ein Beispiel für einen gravierenden Verlust von sozialpartnerschaftlicher Autonomie zugunsten externer Hierarchisierungsprinzipien (vgl. Elias Felten in diesem Working Paper). Durch die gesetzliche Ausweitung der Höchstarbeitszeiten wurden nicht nur die Sozialpartner im politischen Handlungsfeld durch die ÖVP-FPÖ geführte Regierung umgangen. Auch den betrieblichen sozialpartnerschaftlichen Akteuren (insb. dem Betriebsrat) wurde in Fragen der Festlegung von Höchstarbeitszeiten für zukünftige Verhandlungen die Handlungsautonomie weitgehend entzogen.

Das gemeinsame Interesse an einer kompromissorientierten Problemlösung schließt Konflikte um die Verteilung der in den sozialpartnerschaftlichen Feldern verhandelten materiellen (z.B. Einkommen) und symbolischen Ressourcen (z.B. Anerkennung von Verhandlungspraktiken) nicht aus. Im Gegenteil, sozialpartnerschaftliche Handlungsfelder werden, wie oben bereits erwähnt, als Konflikträume konzeptualisiert, in denen sowohl um die Akkumulation und (Um-)Verteilung von spezifischen Kapitalformen (Machtressourcen) als auch um die Anerkennung der Akteurinnen und Akteure, Spielregeln, Praktiken und Grenzen des Feldes gekämpft wird (Pernicka et al. 2020). Innerhalb der sozialpartnerschaftlichen Handlungsfelder haben sich in den letzten drei Jahrzehnten insbesondere die Kräfterelationen zwischen den Unternehmen und ihren Interessenorganisationen einerseits und den Gewerkschaften und den Betriebsräten andererseits zulasten der Letzteren verschoben (vgl. Georg Adam in diesem Working Paper). Die seit Jahrzehnten beobachtbare strukturelle Schwächung der Gewerkschaften schließt eine Gegenmachtentwicklung allerdings nicht aus. So kann etwa im Bereich der sozialen Dienste seit dem Jahr 2017 eine strategische Neuausrichtung der zuständigen Gewerkschaften (Vida und GPA-djp) und Betriebsräte in dieser frauendominierten Branche beobachtet werden. Dadurch sollen die vergleichsweise schwachen institutionell-strukturellen Machtressourcen, die sich vor allem in einer niedrigen Entlohnung und prekären Arbeitsbedingungen (u.a. sehr hohe Arbeitsverdichtung aufgrund eines eklatanten Arbeitskräftemangels) zeigen, durch organisationale Machtressourcen kompensiert werden.

Wenn wir den Blick, ausgehend von den sozialpartnerschaftlichen Handlungsfeldern, zudem in die organisationalen Akteure (z.B. Gewerkschaften, Kammern, Arbeitgeberverbände)

hineinrichten, eröffnet sich ein neues (Sub)Feld, das gegenüber organisationsexternen Hierarchisierungsprinzipien mehr oder weniger autonom ist. In Bezug auf die organisationalen Felder im Feld der Sozialpartnerschaft konzentrieren wir uns auf zwei externe Hierarchisierungen am heteronomen Pol: die Kräftebeziehungen zwischen verschiedenen Mitgliedergruppen (Mitgliedschaftslogik) und jene zwischen den jeweils relevanten einflusspolitischen Akteuren (Einflusslogik) (Schmitter und Streeck 1981; vgl. auch Dittmar 2019). Ein Beispiel zur Bedeutung einer veränderten Mitgliederstruktur bildet die Wirtschaftskammer (vgl. Thomas Paster in diesem Working Paper). Die zunehmende Mitgliederheterogenität der hoch konzentrierten, weil (fast) alle Unternehmen in Österreich umfassenden Wirtschaftskammer, wirkt sich auch auf die organisationsinternen Kräftebeziehungen aus. Im Prozess der Interessenaggregation entstehen etwa Konflikte zwischen den Interessen von EPU, Klein- und Mittelbetrieben oder großen Unternehmen, die sich beispielsweise in den Positionen zur Pensionspolitik oder der Tarifpolitik manifestieren (vgl. Vera Glassner in diesem Working Paper).

Die in der Einleitung gestellte Frage nach den Auswirkungen von politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen, sozialen, technologischen und ökologischen Veränderungen auf die Sozialpartnerschaft und ihre Akteur*innen adressieren wir analytisch daher als Wechselwirkung der verschiedenen sozialen Felder und ihrer Akteur*innen, den Machtbeziehungen, Legitimationen, Praktiken und Sinnwelten.

Politisches Feld

Im politischen Feld partizipieren sozialpartnerschaftliche Akteur*innen in Gesetzgebungsprozessen und in der Formulierung von Verordnungen. Die jeweils im Amt befindlichen Bundes-, Landes- und kommunalen Regierungen und deren Akzeptanz oder Ablehnung der Sozialpartnerschaft entscheiden maßgeblich über das Ausmaß an Autonomie und sozialpartnerschaftlicher Handlungsfähigkeit mit. Die Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen den politischen Parteien, der Bedeutungsgewinn neu gegründeter und (vormals) kleinerer Parteien (insbesondere NEOS, FPÖ), die Entstehung neuer, nicht (mehr) der sozialpartnerschaftlichen Logik folgenden Lobbying-Organisationen, insbesondere auf Unternehmensseite, die Kompetenzverlagerung auf die EU-Ebene und der Bedeutungsgewinn von internationalen Organisationen (z.B. Ratingagenturen), haben die Beziehungen im (globalen) Feld der Macht maßgeblich verändert. Auch wenn die formalen Strukturen, Praktiken und personellen Verflechtungen zwischen Regierungsämtern und Funktionen in Sozialpartnerorganisationen über die Zeit bemerkenswert stabil geblieben sind (Ennsner-

Jedenastik 2017), wirken die genannten heteronomen Kräfte auf die sozialpartnerschaftlichen Felder und ihre Aktivitäten ein.

Neben der erwähnten Umgehung der sozialpartnerschaftlichen Akteure, insbesondere auf Arbeitnehmer*innenseite, durch die ÖVP-FPÖ Regierung in Zusammenhang mit der Reform des Arbeitszeitgesetzes wurde auch in der arbeitsmarktbezogenen Migrationspolitik die relative sozialpartnerschaftliche Autonomie im Zeitverlauf stark geschwächt (vgl. Torben Krings in diesem Working Paper). Durch den EU-Beitritt Österreichs und die Vollendung des Binnenmarktes (mit einer Übergangsfrist für die Öffnung des Arbeitsmarktes bis 2020 im Fall von Kroatien) ist eine korporatistische Steuerung des Arbeitskräfteangebots in einem transnationalen Mobilitätsraum (Krings 2015) kaum noch möglich. Die Aushandlung von Arbeits- und Sozialstandards findet zwar nach wie vor weitgehend auf nationalstaatlicher Ebene statt, solche Initiativen sind aber zunehmend eingebettet in ein europäisches Mehrebenensystem, in welchem die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes mit den verschiedenen Traditionen der Arbeitsbeziehungen in Europa kollidieren. Während Arbeitsmigration innerhalb der Europäischen Union daher nicht (mehr) kontrolliert werden kann, haben sozialpartnerschaftliche Handlungsfelder aber sehr wohl einen prägenden Einfluss auf die Wettbewerbs- und Sozialordnungen in Österreich. Neben der Einführung der Rot-Weiß-Rot Card und dem Gesetz gegen Lohn- und Sozialdumping, die maßgeblich durch sozialpartnerschaftliche Kompromissfindung geprägt waren, zeigt sich eine vergleichsweise intakte Autonomie der Sozialpartnerschaft vor allem in der Tarifpolitik.

Wirtschaftliches Feld

Die Pflichtmitgliedschaft der Unternehmen in der Wirtschaftskammer und die Allgemeinverbindlichkeit von (Branchen-)Kollektivverträgen trägt zu einer im internationalen Vergleich beachtlichen tariflichen Deckungsrate von fast 100% bei (vgl. die Einleitung dieses Working Papers). Der Metallsektor und hier insb. die Automobilzuliefererindustrie nimmt ungeachtet des intensivierten Standort- und Kostenwettbewerbs zwischen Niederlassungen transnational operierender Automobilhersteller sowie der veränderten Nachfragestruktur durch die COVID-19-Pandemie, den Dieselskandal bei VW und den Klimawandel immer noch eine Leitfunktion für nachfolgende Branchen der sog. Herbstlohnrunde ein (vgl. Vera Glassner in diesem Working Paper). Die Auflösung der Tarifgemeinschaft auf Arbeitgeberseite 2011/12 durch einzelne ökonomisch mächtige Akteure, die etablierte Strukturen und Praktiken zunehmend in Frage stellen und dezentralisierte Haustarifverträge fordern, ist aber Ausdruck einer nachlassenden Autonomie des Feldes. Materielle und symbolische Auseinandersetzungen

um die Legitimität von nationalen Branchenkollektivverträgen werden immer häufiger als offener Machtkampf zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden inszeniert. Die Verschiebung und Heterogenisierung der wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse sowohl innerhalb der Unternehmensseite als auch zwischen Unternehmen und Arbeitnehmer*innen zeigt sich auch in dem eng mit dem tarifpolitischen Feld interagierenden sozialpartnerschaftlichen Handlungsfeld der betrieblichen Interessenvertretung.

Unternehmerisches Feld

Das betriebliche Handlungsfeld der Sozialpartnerschaft wird durch mehrere Entwicklungen am heteronomen Pol herausgefordert. Neben der bereits genannten Intensivierung des globalen Wettbewerbs, der sich je nach Exponiertheit der Branche unterschiedlich auswirkt, ist es insbesondere in großen Unternehmen und Konzernen zu einer Neuzusammensetzung der Unternehmensleitungen und des mittleren Managements gekommen. Eine neue Generation von Unternehmer*innen und Managern, letztere mit vergleichsweise kurzer Verweildauer in einem Betrieb, fordert die Doxa (Selbstverständlichkeiten) des betrieblichen Handlungsfeldes heraus. Die Streit- und Kompromisskultur der sozialpartnerschaftlichen Auseinandersetzung wird von den jüngeren, stärker nach betriebswirtschaftlichen Kriterien agierenden Generationen von Unternehmer*innen und Managern nicht immer geschätzt oder verstanden (Pernicka et al. 2020, 475f.). Falls überhaupt ein Betriebsrat vorhanden ist, kommt diesem immer häufiger die Rolle als Co-Manager zu (vgl. Ursula Rami in diesem Working Paper). Die bisherigen empirischen Befunde deuten allerdings nicht unbedingt auf eine nachhaltige Schwächung der Handlungspotenziale der betrieblichen Interessenvertretung, sondern eher auf eine inhaltliche Verschiebung in Richtung betriebliche Mitgestaltung hin. Ein neues Verständnis der Betriebsratsarbeit mit ihrer traditionellen Schutzfunktion hin zu einer stärker auf die wirtschaftliche Situation des Unternehmens abgestellte Betriebsratsarbeit als Co-Management könnte bei jüngeren Generationen von Arbeitnehmer*innen ein stärkeres Interesse an der Mitgliedschaft im Betriebsrat evozieren. Diese Entwicklung vermag aber nicht darüber hinwegzutäuschen, dass Unternehmen, die in transnationale Wertschöpfungsketten eingebunden sind, Unternehmensbestandteile in das Ausland verlagern oder Auslandsinvestitionen tätigen, um die Kontrolle über den Wertschöpfungsprozess zu behalten, kaum Bereitschaft zeigen, auch die sozialpartnerschaftlichen Strukturen und Praktiken über die Grenzen Österreichs hinweg auszudehnen (vgl. Bettina Stadler in diesem Working Paper). Jahrelange politische Auseinandersetzungen auf der EU-Ebene gingen der Etablierung des Europäischen Betriebsrats (EBR) im Jahr 1994 (Novelle 2009) voraus, der weit weniger Rechte

besitzt als die Betriebsräte in österreichischen Unternehmen. Whipsawing-Strategien des Managements, die darauf abzielen Unternehmensstandorte gegeneinander auszuspielen, fordern die Arbeit sowohl der lokalen Betriebsstätte als auch der EBR (die häufig in Personalunion auftreten) besonders heraus; geht es doch darum, Arbeitnehmer*innen in Ländern mit sehr unterschiedlichen Lohnniveaus grenzüberschreitend zu organisieren. Treiber dieser Entwicklung ist einmal mehr der globale Wettbewerb und die zunehmende globale Arbeitsteilung, die dazu führt, dass manche Wirtschaftsbereiche wie z.B. die Textilindustrie bis auf wenige verbleibende Betriebe vom österreichischen Arbeitsmarkt verschwunden sind.

Öffentliche Selbstverwaltung

An der Schnittstelle zwischen Politik, Wirtschaft und Verwaltung agieren sozialpartnerschaftliche Akteur*innen in den Selbstverwaltungskörperschaften der Arbeitsmarktverwaltung und der Sozialversicherungen. Sie sollen für einen Ausgleich der Interessen von Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen in diesen arbeitsmarkt- und sozialpolitisch wichtigen Handlungsfeldern beitragen. Darüber hinaus haben diese Bereiche – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der aktuellen Gesundheits- und Arbeitsmarktkrise im Gefolge der COVID-19-Pandemie – ein erhebliches finanz- und budgetpolitisches Gewicht. Die Verteilung finanzieller Mittel für die Aus- und Weiterbildung sowie die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zwischen arbeitssuchenden Personen durch das Arbeitsmarktservice ist daher alles andere als ein neutraler Prozess. Eine erhebliche Politisierung wurde daher durch die geplante Einführung des sog. „AMS-Algorithmus“ ausgelöst (vgl. Eduard Müller in diesem Working Paper). Das Projekt unter dem aktuellen Titel „Arbeitsmarktchancen-Assistenzsystem“ (AMAS) soll die über 4.000 AMS-Berater*innen bei der Prognose der Jobchancen von Arbeitslosen und der daraus resultierenden Fördermittelvergabe (z.B. für Aus- oder Fortbildungen) unterstützen. Innerhalb der sozialpartnerschaftlich geprägten Strukturen im AMS wurden Spaltungslinien insb. zur Frage der Diskriminierung von einzelnen Gruppen von Arbeitssuchenden virulent. Die softwaregestützte Entscheidung über die Vergabe von Fördermitteln in diesem Bereich wurde schließlich von der Datenschutzbehörde derart kritisch gesehen, dass das Projekt des „AMS-Algorithmus“ vorläufig auf Eis gelegt werden musste.

Die Analyse ausgewählter sozialpartnerschaftlicher Handlungsfelder in den Bereichen der Politik, Wirtschaft, Unternehmen und öffentlichen Verwaltung verdeutlicht, dass sich die Sozialpartnerschaft in einem komplexen Machtgefüge und in Interaktion mit einer Reihe weiterer Felder reproduziert oder verändert. Die jeweils im Amt befindliche Bundesregierung

bildet nur einen, wenn auch bedeutsamen Erklärungsfaktor für die Kontinuität oder den Wandel der Sozialpartnerschaft. Der Entzug von Unterstützung durch die Regierung und zahlreiche weitere Herausforderungen am heteronomen Pol (wie zum Beispiel der zunehmende globale Wettbewerbsdruck auf Unternehmensseite, neue ökonomisch mächtige Akteure, wie digitale Plattformen, oder die Neuzusammensetzung und Pluralisierung der Arbeitnehmer*innenschaft) wirken auf die Sozialpartnerschaft ein. Sie führen allerdings nicht unmittelbar zu einer Schwächung sozialpartnerschaftlicher Handlungsfelder; die sozialpartnerschaftlichen Reaktionen auf diese Herausforderungen hängen vielmehr von den Machtrelationen innerhalb des Feldes und den subjektiven Dispositionen und Wertmaßstäben der Akteur*innen ab. Die frühere Selbstverständlichkeit, mit der Unternehmer*innen, Funktionär*innen, Arbeitnehmer*innen, Politiker*innen, etc. die Regeln und Praktiken der Sozialpartnerschaft anerkennen und anwenden, ist zum Teil geschwunden.

Sozialpartnerschaft erfordert, ebenso wie andere demokratiepolitische Institutionen, die fortwährende Reflexion über die Bedeutung und die anzustrebenden Ziele von Verhandlungen und Kompromissbildungen in der Lösung zunehmend komplexer gesellschaftlicher Probleme. Die kritische Selbstreflexion sozialpartnerschaftlicher Akteur*innen über ihre Positionen und Positionierungen ist hier ebenso angesprochen wie die Rolle der Sozialpartnerschaft in der Gesellschaft. Sozialisations- und Lernprozesse zu sozialpartnerschaftlichem Denken und Handeln sind in Zusammenhang mit der Priorisierung marktkonformer Logiken in Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Politik teilweise verschwunden. Die Autor*innen dieses Working Papers möchten einen Beitrag dazu leisten, diese Deutungshoheit marktliberaler Narrative in der „Lösung“ wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Herausforderungen kritisch zu hinterfragen. Mit diesem Ansinnen sind wir in guter Gesellschaft internationaler und europäischer Organisationen, die seit einigen Jahren sozialpartnerschaftlichen Strukturen und Praktiken wieder erhöhte Aufmerksamkeit und Anerkennung schenken. Mit ihrer Publikation „Negotiating our way up. Collective bargaining in a changing world of work“ markiert beispielsweise die OECD (2019) einen Perspektivenwechsel. Nicht der Glaube an den freien Markt, sondern sozialpartnerschaftliche Verhandlungen werden als erfolgversprechender Weg zur Krisenbewältigung und Aufrechterhaltung des Wohlstands in Europa vorgeschlagen. Vor allem bei der Bewältigung der sozialen und arbeitspolitischen Folgen der COVID-19-Pandemie in den nächsten Jahren wird sich zeigen, ob weiterhin ein sozialpartnerschaftlicher Interessenausgleich zustande kommt, oder ob marktliberale Kräfte die diskursive und machtpolitische Deutungshoheit gewinnen.

Literatur

- Bourdieu, Pierre. 2004. *Der Staatsadel*. Konstanz: UVK.
- Dittmar, Nele. 2019. *Europaarbeit der Gewerkschaft ver.di. Eine feldtheoretische Perspektive*. Dissertation. Johannes-Kepler-Universität Linz.
- Ennsner-Jedenastik, Laurenz. 2017. Die personelle Verflechtung zwischen Sozialpartnern und Bundesregierung in Österreich, 1945–2015. *Zeitschrift für Politikwissenschaften* 45(3): 29–44.
- Krings, Torben. 2015. Bewegungsfreiheit in einem Ungleichheitsraum: Gewerkschaften und transnationale Arbeitsmobilität in der erweiterten Europäischen Union. In *Horizontale Europäisierung im Feld der Arbeitsbeziehungen*. Hrsg. Susanne Pernicka, 87–110. Wiesbaden: Springer.
- Mailand, Mikkel. 2020. *Corporatism since the Great Recession. Challenges to tripartite relations in Denmark, the Netherlands and Austria*. Cheltenham: Edward Elgar.
- OECD. 2019. *Negotiating our way up. Collective bargaining in a changing world of work*. Paris.
- Pernicka, Susanne, Vera Glassner, Nele Dittmar und Klaus Neundlinger. 2020. Interessen und Anerkennung in der Lohnpolitik aus feldtheoretischer Perspektive. *Industrielle Beziehungen* 27(4) i.E.
- Pernicka, Susanne, Vera Glassner und Nele Dittmar. 2019. Die Europäisierung lohnpolitischer Koordinierung zwischen Marktwettbewerb und Solidarität. In *Ungleichheitskonflikte in Europa. Jenseits von Klasse und Nation*. Hrsg. Monika Eigmüller und Nikola Tietze, 115–110. Wiesbaden: Springer VS
- Schmitter, Philippe C. und Wolfgang Streeck. 1981. *The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin.
- Schneickert, Christian, Andreas Schmitz und Daniel Witte. 2020. Das Feld der Macht in der Soziologie Bourdieus. In *Das Feld der Macht. Eliten – Differenzierung – Globalisierung*, Hrsg. Christian Schneickert, Andreas Schmitz und Daniel Witte, 15–36. Wiesbaden: Springer.
- Tálos, Emmerich und Tobias Hinterseer. 2019. *Sozialpartnerschaft: Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor der Zweiten Republik am Ende?* Wien: Studienverlag.