Durch Privatisierung zum Ausnahmefall: Zersplitterung und Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen in öffentlichen Dienstleistungen in Österreich

Christoph Hermann

FORBA Schriftenreihe 1/2008

Erscheint im Sammelband: Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik, Hg. Torsten Brandt, Thorsten Schulten, Gabriele Sterkel, Jörg Wiedemuth, VSA-Verlag, Hamburg

Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt
A-1020 Wien, Aspernbrückengasse 4/5
Tel.: +431 21 24 700
Fax: +431 21 24 700-77
office@forba.at
http://www.forba.at

INHALT

EINLEITUNG 1

1. DAS ÖSTERREICHISCHE TARIFVERTRAGSSYSTEM 2

1.1. Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst 2

2. PRIVATISIERUNG ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN 4

2.1. Elektrizität 4

2.2. Post 5

2.3. Öffentlicher Nahverkehr 7

3. AUSWIRKUNGEN AUF DIE TARIFPOLITIK 9

3.1. Elektrizität 9

3.2. Post 12

3.3. Öffentlicher Nahverkehr 13

SCHLUSSFOLGERUNGEN 16

LITERATUR 18

EINLEITUNG

Die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen hat weit reichende Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen (Atzmüller/Hermann 2004). Neben dem Abbau von Arbeitsplätzen und der Zunahme von Arbeitsbelastungen kommt es durch die Umstrukturierungen im öffentlichen Bereich vielfach auch zu einer Fragmentierung der Tarifpolitik. In Österreich scheint diese Entwicklung besonders ausgeprägt, obwohl Österreich in der Privatwirtschaft eigentlich über ein ausgesprochen stabiles und homogenes Tarifvertragsystem verfügt.

Der Beitrag beginnt mit einer Darstellung wichtiger Merkmale des österreichischen Tarifvertragssystems und geht dann auf die traditionellen Besonderheiten der Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst ein. Der nächste Abschnitt fasst den Prozess der Liberalisierung und Privatisierung in drei ausgewählten Branchen zusammen – nämlich die Elektrizitätswirtschaft, die Post und der öffentliche Nahverkehr. Der darauf folgende Teil geht dann auf die Auswirkungen von Liberalisierung und Privatisierung auf die Tarifstrukturen in den drei Sektoren ein. Der Beitrag endet mit einer Zusammenfassung und einer Beschreibung der gewerkschaftlichen Gegenstrategien.

Die in diesem Beitrag vorgestellten Ergebnisse stammen zum Teil aus dem von der Europäischen Kommission im 6. Rahmenprogramm finanzierten Forschungsprojekt PIQUE (Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Productivity and Employment). CIT5-2006-028478. Für mehr Informationen siehe http://www.pique.at

1. DAS ÖSTERREICHISCHE TARIFVERTRAGSSYSTEM

Österreich zeichnet sich im europäischen Vergleich durch ein umfassendes und stabiles Tarifvertragssystem aus. Die Deckungsrate, also der Anteil der unselbständig Beschäftigten, für die ein Branchenkollektivvertrag gilt, liegt bei 95 Prozent. Weitere drei Prozent Beschäftigungsverhältnisse unterliegen einem Firmentarifvertrag. Damit liegt Österreich nach Belgien und Slowenien an der Spitze der europäischen Länder (Traxler/ Behrens 2002; Flecker/Hermann 2005:39). Der Hauptgrund für die hohe Deckungsrate ist die Pflichtmitgliedschaft der ArbeitgeberInnen in der österreichischen Wirtschaftskammer, die für die meisten Branchen die Branchentarifverträge mit den Gewerkschaften verhandelt. Die Pflichtmitgliedschaft wirkt wie ein gesetzlicher Riegel, der es für Unternehmen sehr schwer macht, sich existierenden Tarifverträgen zu entziehen. Allenfalls können Unternehmen neue Interessengruppen bilden und eigene Verträge abschließen. Auf ArbeitnehmerInnenseite werden die Tarifverträge von Branchengewerkschaften verhandelt. Eine Ausnahme stellen in dieser Hinsicht die Angestellten dar, die von einer branchenübergreifenden Gewerkschaft vertreten werden. In der Praxis verhandelt die Gewerkschaft der Privatangestellten – Druck, Journalismus, Papier (GPA-DJP) aber in enger Absprache mit den jeweiligen Branchengewerkschaften. Trotz zum Teil beträchtlicher Unterschiede zwischen den Tarifverträgen, sind die Verhältnisse innerhalb der Branchen deshalb relativ homogen.[1] Die Stabilität und Homogenität des Tarifvertragssystems wurde in den letzten Jahren nicht zuletzt durch den Abschluss einer Reihe von neuen Tarifverträgen in vermeintlichen Problembereichen wie der Informationsdienstleistung, der Arbeitskräfteüberlassung und den Gesundheits- und Sozialdiensten unter Beweis gestellt (Hermann/Flecker 2006a). In den großen Betrieben gibt es darüber hinaus gewählte Betriebsräte, die obwohl formell unabhängig in vielfältiger Weise mit den Gewerkschaften verbunden sind (Hermann/Flecker 2006b). Betriebsräte verhandeln mit dem Management über Betriebsvereinbarungen, die einen verbindlichen Charakter haben können, wenn sie aus Sicht der Beschäftigten Verbesserungen gegenüber den entsprechenden Tarifvertragsbestimmungen beinhalten.

1.1. Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst

Der öffentliche Dienst hat immer schon gegenüber den oben skizzierten Merkmalen des österreichischen Tarifsystems eine Reihe von Besonderheiten aufgewiesen. Unter anderem war der öffentliche Dienst vom Arbeitsverfassungsgesetz ausgenommen und hatte offiziell kein Tarifvertragsrecht. Löhne und Arbeitzeiten wurden nicht in Tarifverträgen festgelegt, sondern als Dienstordnungen im Rahmen der Gesetzgebung erlassen. Darüber hinaus besaßen die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes vielfach eher den

[1] Dies gilt allerdings nur für die unselbständig Beschäftigten. Selbständige Beschäftigte, von denen es auch in Österreich immer mehr gibt, fallen unter keinen Tarifvertrag.

Charakter von Betriebsgewerkschaften als jene von Branchengewerkschaften, da staatseigene Monopolanbieter wie die Österreichischen Bundesbahnen und die Post- und Telegraphenverwaltung gleichzeitig die gesamte Branche abdeckten. Faktisch hatten die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes nicht zuletzt aufgrund des hohen Organisationsgrades – der Organisationsgrad im öffentlichen Bereich liegt bei über 80 Prozent, während er in der Privatwirtschaft nicht mehr als 40 Prozent beträgt – und der starken Präsenz auf der betrieblichen Ebene hohen Einfluss auf die Beschäftigungsbedingungen. Im Gegensatz zu Deutschland gibt es in Österreich kein gesetzlich definiertes Streikrecht und damit auch kein ausdrückliches Streikverbot für öffentlich Bedienstete. Streiks kommen in Österreich allerdings generell sehr selten vor und auch der öffentliche Dienst macht hier keine Ausnahme.[2] Praktisch wurden die jährlichen Lohnerhöhungen im Rahmen von informellen Gesprächen zwischen den Gewerkschaftsspitzen und RegierungsvertreterInnen ausgemacht. In manchen Bereichen genossen die Beschäftigten über jene in der Privatwirtschaft hinausgehende Mitbestimmungsrechte, die es den Betriebsräten bzw. PersonalvertreterInnen ermöglichten, auf das Management der öffentlichen Betriebe Einfluss zu nehmen. Ein starkes Argument stellte in solchen Verhandlungen auch der Versetzungsschutz dar, der BeamtInnen davor schützt, gegen ihren Willen an einen anderen Arbeitsplatz versetzt zu werden.

Wie wir weiter unten beschreiben werden, wurden viele dieser Besonderheiten durch Liberalisierung und Privatisierung in den davon betroffenen Bereichen des öffentlichen Dienstes in Frage gestellt. Langfristig kommt es hier auch zu einer Änderung. Interessanterweise ist das Resultat aber nicht unbedingt eine Anpassung an das privatwirtschaftliche Tarifsystem, das, wie oben beschrieben, durch ein hohes Maß an branchenspezifischer Homogenität gekennzeichnet ist. Stattdessen kann im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen in den letzen Jahren eine zunehmende Zersplitterung und Fragmentierung des Tarifvertragssystems beobachtet werden.

[2] Die Frage der Legitimität von Streiks im öffentlichen Dienst ist zwar umstritten, aber aufgrund der wenigen Streiks gibt es dazu auch kaum höchstgerichtliche Entscheide. Für Aufsehen sorgte ein im Jahr 2003 durchgeführter Streik der Eisenbahnergewerkschaft gegen die Reform der Österreichischen Bundesbahnen, der den Eisenbahnverkehr für 66 Stunden praktisch lahm legte. Zusammen mit anderen Streiks führte diese Arbeitsniederlegung dazu, dass 2003 ein Rekordjahr in der Streikstatistik der Nachkriegszeit wurde.

2. PRIVATISIERUNG ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN

Österreich hatte in der Nachkriegszeit einen großen Staatssektor aufgebaut, der weit über öffentliche Dienstleistungen hinaus ging und auch Banken und Industriebetriebe umfasste. In den 1970er Jahren wurde etwa ein Viertel des Bruttosozialproduktes von öffentlichen Unternehmen erwirtschaftet (Beer et al. 1991). Angesichts der Weltwirtschaftskrise, der darauf folgenden Wachstumsschwäche and dem Ende der sozialdemokratischen Alleinregierung änderte sich diese Politik. Im Laufe der 1980er und 90er Jahre wurde ein Staatsunternehmen nach dem anderen privatisiert (Obinger 2006). In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre wurde die Privatisierungsdiskussion auch auf öffentliche Dienstleistungen ausgeweitet. 1988 wurden Teile der Austrian Airlines und des größten Stromproduzenten des Landes, der Verbundgesellschaft, über die Börse an private Investoren verkauft. Der Verkauf diente allerdings primär dazu, mit den Erlösen das Budgetdefizit zu reduzieren. Überlegungen, wonach private Investoren Effizienz und Qualität der Dienstleistungen erhöhen, spielten damals wenn überhaupt nur eine untergeordnete Rolle. Insgesamt wurde die Liberalisierungspolitik im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen eher zögerlich vorangetrieben. Österreich gehört zu jenen Mitgliedsländern, welche die entsprechenden europäischen Richtlinien erfüllen, aber selten über darin enthaltenden Mindeststandards hinausgehen. Trotz der Privatisierungen ist die Mehrheit der Anbieter im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen immer noch in öffentlicher Hand – wenn auch in einer Reihe von Fällen der Staat gerade noch 51 Prozent der Anteile an den früheren Monopolisten hält.

2.1. Elektrizität

Als Folge der ersten EU Richtlinie zur Reform des Elektrizitätssektor aus dem Jahr 1996, begann Österreich in den späten 1990er Jahren mit der Liberalisierung der Elektrizitätswirtschaft. Die Umsetzung erfolgte im Rahmen des 1999 in Kraft tretenden und im Jahr 2004 novellierten Elektrizitätswirtschafts- und Organisationsgesetz Den Vorgaben der EU Richtlinie folgend wurde die Übertragung und Verteilung von der Elektrizitätserzeugung und dem Stromverkauf getrennt. Zuerst erfolgte dies durch eine buchhalterische Trennung der verschiedenen Bereiche im selben Unternehmen, später wurden formell eigenständige Firmen gegründet (Hofbauer 2006a). Auf die Besitzverhältnisse hatte dies aber keine Auswirkungen. Gleichzeitig mit der Trennung wurde eine eigene Aufsichtsbehörde geschaffen, die den Zugang zu den Netzen reguliert. Seit 2001 werden diese Agenden von der E-Control und der Energiekontrollkommission ausgeübt. Im Vergleich zu anderen Ländern hat der österreichische Stromregulator aber nur sehr schwache Sanktionsmöglichkeiten. Die Strafen stellen für die Unternehmen keine wirkliche Bedrohung dar. Neben den institutionellen Reformen erfolgte seit 1999 auch eine schrittweise Öffnung des Strommarktes. Zunächst durften KonsumentInnen mit einem Jahresverbrauch von mehr als 40GWh ihren Versorger wählen. Dann wurde die Wahlfreiheit schrittweise auf KonsumentInnen mit mehr als 20 und mehr als 9 GWh

Jahresverbrauch ausgeweitet. Seit 2004 können alle Stromkunden ihren Versorger wählen. Damit ging Österreich über die EU-Mindestvorgaben, die eine volle Liberalisierung für das Jahr 2007 vorsahen (ibid.). Während Großunternehmen von der Wahlfreiheit teilweise Gebraucht machten, hat aber nur ein sehr kleiner Teil der Haushalte den Stromanbieter gewechselt. Gründe dafür sind der hohe Bekanntheitsgrad und die Identifizierung mit den Landesgesellschaften und den städtischen Versorgern.

Im Gegensatz zu Großbritannien und Schweden, aber auch im Vergleich zu Deutschland, hatte die Liberalisierung des Stromsektors in Österreich nur begrenzte Auswirkungen auf die Struktur der Elektrizitätswirtschaft. Vor der Liberalisierung wurde der Markt von einem national agierenden Unternehmen, neun Landesgesellschaften die den neun Österreichischen Bundesländern entsprechen und fünf in den größeren Städten angesiedelten kommunalen Betrieben beherrscht. An dieser Struktur wurde durch die Liberalisierung nichts geändert. Was sich allerdings geändert hat, ist dass Unternehmen, die früher kooperierten – die nationale Verbundgesellschaft war für die Stromerzeugung und die Übertragung zuständig, die Landesgesellschaften für den Vertrieb und den Verkauf – zusehends in Konkurrenz zueinander stehen (gleichzeitig sind aber einige Landesgesellschaften an der Verbundgesellschaft beteiligt). Eine der wichtigsten Entwicklungen ist folglich, dass die Verbundgesellschaft neuerdings auch im Stromverkauf aktiv ist und dort mit den Landesgesellschaften und den kommunalen Stromversorgen um KundInnen konkurriert. Eine andere Folge ist, dass die Landesgesellschaften eigenständige Unternehmen gegründet haben, die Billigangebote machen, um zu verhindern, dass die ausländische Konkurrenz am Markt Fuß fassen kann. Auf der anderen Seite haben sich deutsche und französische Elektrizitätsunternehmen im Rahmen von Teilprivatisierungen bei manchen Landesgesellschaften eingekauft. Um dem Druck von ausländischen Konzernen Stand zu halten, haben einige Landesgesellschaften im Rahmen der Energie Allianz Austria eine strategische Partnerschaft gebildet. Seit 2003 wird darüber hinaus an der so genannten „österreichische Stromlösung“ gebastelt, die eine Kooperation zwischen dem Verbund und der Energie Allianz Austria vorsieht. Von der Liberalisierung der Stromversorgung haben bisher vor allem Großkunden profitiert, die mit ihren Versorgern zum Teil erhebliche Preisreduzierungen aushandeln konnten. Für kleine Unternehmen und Haushalte sind die Preise dagegen beträchtlich gestiegen.

2.2. Post

Wie in vielen Ländern war auch die ehemalige Österreichische Post- und Telegraphenverwaltung Teil der staatlichen Verwaltung und besaß ein Monopol für die Zustellung von Briefen und Paketen. Davon nicht betroffen war die Zustellung von unadressierter Post, zumeist Werbeprospekte, und seit Anfang der 1990er Jahre individuell abgeholte und zugestellte Expresssendungen, die ein Vielfaches des normalen Standardtarifes kosten. 1996 wurde die Österreichische Post- und Telegraphenverwaltung in ein privatrechtliches Unternehmen überführt. Die Vorgaben der europäischen Postrichtlinien wurden 1997 und 2005 in nationale Gesetze umgesetzt. Als Resultat wurde 1998 die

Paketzustellung liberalisiert und daraufhin der reservierte Bereich, in dem die Post AG weiterhin eine Monopolstellung besaß, schrittweise reduziert. Seit 2006 können Sendungen über 50 Gramm von verschiedenen Anbietern angenommen und zugestellt werden (Hofbauer 2006b). Damit ist etwa Zweidrittel des Postmarktes offen für den Wettbewerb (Arbeiterkammer 2006:36)). Es ist kaum zu erwarten, dass Österreich den reservierten Bereich vor dem von der EU festgelegten Zeitpunkt öffnen wird. Auch wurde der frühere Monopolanbieter bisher nicht dazu gezwungen, interne Dienstleistungen wie das Sortieren von Sendungen gegen ein entsprechendes Entgelt für Konkurrenten zu öffnen.

1999 wurde der Telekommunikationsbereich in eingeständiges Unternehmen überführt und 2000 teilweise an private Investoren verkauft. 2002 wurden dann der Postbus, das führende regionale Busunternehmen in Nahverkehrsbereich, ausgegliedert und später in die Österreichische Bundesbahnen eingegliedert (siehe unten) und die Postbank an eine private Bank (die sich zu diesem Zeitpunkt allerdings mehrheitlich im Besitz der Österreichischen Gewerkschaftsbundes befand) verkauft. Im selben Jahr übernahm die Post ihren stärksten Konkurrenten im Bereich der unadressierten Post (Feibra). Nach wiederholten Gerüchten über eine Übernahme durch ein ausländisches Postunternehmen, veräußerte die damalige rechts-konservative Regierung 2006 völlig überraschend 49 Prozent des Unternehmens über die Börse. In den letzten Jahren ist es der Post gelungen, durch Investitionen in automatisierte Sortierzentren, vor allem aber durch eine drastische Reduktion des Filialnetzes Kosten einzusparen. Seit 2001 wurde das Filialnetz um 40 Prozent reduziert. Gleichzeitig wurde die wirtschaftliche Situation des Unternehmens durch die Erhöhung der Standardtarife verbessert, die vom im Infrastrukturministerium angesiedelten Postregulator anstandslos genehmigt wurden. Mit den Profiten expandierte das Unternehmen nach Mittel- und Osteuropa und mit der Übernahme von Logistikunternehmen zusehends auch in die Logistikbranche.

Trotz der schrittweisen Öffnung des Postmarktes beherrscht die österreichische Post AG immer noch ein Großteil des Marktes. Im Bereich der adressierten Briefsendungen, liegt der Marktanteil bei über 95 Prozent. Im unadressierten Bereich steht die Post zusammen mit ihrer Tochter Feibra ebenfalls unangefochten an der Spitze. Konkurrenz gibt es allerdings bei der Zustellung von Zeitungen und Magazinen, vor allem durch die von den großen Zeitungsverlagen selbst aufgebauten Zustellfirmen, aber auch durch das Engagement der niederländischen Post, die zusammen mit einem Verlagshaus ein Jointventure gegründet hat und darüber in den Briefmarkt eindringen will.[3] Seit kurzem gibt es auch stärkere Konkurrenz auf dem Paketmarkt, nachdem die Österreichische Post Massenaufträge an den seit wenigen Monaten in Österreich tätigen deutschen Paketzusteller Hermes verloren hat.

[3] In Österreich haben es neue Anbieter besonders schwer, weil in großen Städten vielfach nur die Post Zugang zu den in der Regel im Haus befindlichen Postfächern haben. Es gibt zwar eine Verordnung, dass die Anlagen umgerüstet werden sollen, damit auch Konkurrenten Sendungen einwerfen können, bisher scheiterten die Bemühungen allerdings an der Frage, wer in den Mietshäusern für die Umrüstung zahlen soll.

2.3. *Öffentlicher Nahverkehr*

Der öffentliche Nahverkehr unterscheidet sich von den oben beschriebenen Sektoren insofern, dass es hier die europäische Liberalisierungspolitik nur zögernd vorangekommen ist und bisher keine einheitlichen Standards etabliert wurden. Auch der kürzlich in Brüssel geschlossene Kompromiss zum Beschluss einer Richtlinie zur Regulierung der öffentlichen Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße enthält zahlreiche Ausnahmeregelungen. Die Situation in Österreich wird dadurch verkompliziert als hier zwei Systeme nebeneinander existieren (Hermann 2006a). Einerseits gibt es das traditionelle auf der unternehmerischen Initiative beruhende System, in dem ein Busunternehmen, wenn es eine Geschäftsmöglichkeit sieht, für eine Konzession zum Betrieb einer Buslinie ansucht.[4] Diese Linien werden dann „eigenwirtschaftlich" geführte Linien genannt, obwohl auch in diesem Fall der Großteil der Einnahmen aus Subventionen stammt (bspw. SchülerInnenfreifahrt oder Ermäßigungen für SeniorInnen). Gleichzeitig ist Österreich flächendeckend in Verkehrsverbünde gegliedert. Ähnlich wie in Deutschland organisieren die Verkehrsverbünde das Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln in einer bestimmten Region. Durch die Koordination der Verkehrsverbünde wird die Konkurrenz zwischen verschiedenen Anbietern praktisch unterbunden. Seit einigen Jahren begrenzt sich die Rolle der Verkehrsverbünde aber nicht nur auf die Koordination des bestehenden Angebots, sondern immer häufiger beauftragen Verkehrsverbünde Unternehmen, Linien zu betreiben, damit auch Fahrgäste, die nicht an einer lukrativen Linie wohnen, Zugang zu einem öffentlichen Verkehrsmittel haben. Diese Linien werden „gemeinwirtschaftlich" betriebene Linien genannt (ibid).[5]

Während die „eigenwirtschaftlich" betriebenen Konzessionen acht Jahre gültig sind und dann erneuert werden müssen – vor der 2006 erfolgten Novelle zum Kraftfahrliniengesetz waren sie zehn Jahre gültig und wurden automatisch erneuert – werden die „gemeinwirtschaftlichen" Routen in zunehmenden Maße ausgeschrieben. In diesem Bereich, der allerdings nur ein kleiner Teil des gesamten öffentlichen Nahverkehrs ausmacht, hat sich in den letzten Jahren Wettbewerb entwickelt. In einzelnen Fällen, haben auch städtische Verkehrsunternehmen angefangen, im Rahmen von Ausschreibungen einzelne Routen zeitlich begrenzt an Dritte zu vergeben. Es gibt auch eine Reihe von Kommunen die noch in Erwartung des Altmark-Entscheids des Europäischen Gerichtshofs, ihre kommunalen Verkehrsdienstleister in privatrechtliche Unternehmen umgewandelt haben, teilweise um danach auch an Ausschreibungen außerhalb der eigenen

[4] Bahn, Straßenbahn und U-Bahnlinien werden mit wenigen Ausnahmen von öffentlichen Unternehmen betrieben.

[5] Als der Postbus noch Teil der Österreichischen Post- und Telegraphenverwaltung war, wurden die Verluste des Busverkehrs durch die Gewinne im Telefonbereich ausgeglichen. Seit diese Quersubventionierungen durch die Aufsplitterung des Unternehmens weggefallen sind, müssen die Gemeinden und Länder für die Kosten aufkommen. Vor allem für kleinere Gemeinden stellt das eine große budgetäre Belastung dar.

Kommune teilzunehmen.[6] Nach dem Altmark-Urteil und der neuen europäischen Richtinie haben die Kommunen aber die Möglichkeit, unter Einhaltung bestimmter Kriterien den öffentlichen Nahverkehr weiterhin in Eigenleistung zu erbringen. Die Wiener Linien, die der Stadt Wien gehören, sind mit Abstand das größte Nahverkehrsunternehmen in Österreich. Das zweitgrößte Unternehmen ist der sich ebenfalls im öffentlichen Besitz befindliche ÖBB-Postbus. Der ÖBB-Postbus betreibt den Großteil der regionalen Buslinien in Österreich.

Interessanterweise sind in Österreich aber auch die privaten Busunternehmen gegen eine weitere Liberalisierung des Nahverkehrs. Der Grund dafür ist, dass es sich durchgängig um kleine bis mittlere heimische Unternehmen handelt, die im Falle einer Marktöffnung, gegen die großen europäischen Nahverkehrskonzerne kaum Bestehen könnten. Auch im Hinblick auf Privatisierung gab es bisher kaum Veränderungen. Wie oben beschrieben, wurde der Postbus 2002 aus der Post AG ausgegliedert. Kurzzeitig war er im Besitz der Österreichischen Industrie AG Holding, die den Auftrag hatte, das Unternehmen zu privatisieren. Nach heftigem Widerstand kristallisierte sich dann eine Lösung heraus, wonach der Postbus von den Österreichischen Bundesbahnen übernommen wurde (die sich zu 100 Prozent im Staatsbesitz befindet) und mit dem dortigen Bahnbus zum ÖBB-Postbus fusioniert. Gleichzeitig wurde etwa ein Drittel der vom Postbus betrieben Routen and private Busunternehmen abgegeben. Obwohl sich der Wettbewerb noch in Grenzen hält, ist vor allem der ÖBB-Postbus in den letzten Jahren wegen der im Vergleich mit den privaten Anbietern hohen Personalkosten stark unter Druck geraten.

6 Anlass für den EuGH-Entscheid war eine Klage der Nahverkehrsgesellschaft Altmarkt GmbH gegen die Vergabe von Buslinienkonzessionen an ein städtisches Unternehmen in Magdeburg, weil dieses Unternehmen durch städtische Subventionen bevorteilt worden wäre. Der EuGH entschied 2003, dass die Vergabe an kommunale Unternehmen unter Einhaltung bestimmter Kriterien rechtens ist.

3. AUSWIRKUNGEN AUF DIE TARIFPOLITIK

3.1. Elektrizität

Das Tarifsystem im Elektrizitätssektor weist traditionell eine Reihe von Eigenheiten auf. Die nationale Verbundgesellschaft und die neun Landesgesellschaften waren immer schon von den Verhandlungen mit dem öffentlichen Dienst ausgenommen. Als öffentliche Unternehmen sind sie aber auch nicht Teil der Wirtschaftskammer, die die Interessen der privaten ArbeitgeberInnen vertritt. Stattdessen bilden die Verbund und die Landesgesellschaften eine eigene Interessengruppe, den Verband der Österreichischen Elektrizitätsunternehmen. Obwohl es sich um öffentliche Unternehmen handelt, werden andererseits die ArbeiterInnen von der Gewerkschaft Metall, Textil, Nahrung und die Angestellten von der Gewerkschaft der Privatangestellten Druck, Papier, Journalismus vertreten. Die beiden Gewerkschaftsorganisationen verhandeln mit dem Verband der Elektrizitätsunternehmen über den branchenweiten Tarifvertrag für die Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU). Dieser gilt aus Sicht der ArbeitnehmerInnen zu den vorteilhaftesten Tarifverträgen in Österreich mit Löhnen, die weit über dem nationalen Durchschnitt liegen (Adam 2005). Insofern treffen die eingangs beschriebenen Merkmale des öffentlichen Tarifsystems auch auf die Elektrizitätswirtschaft zu, obwohl die handelnden Akteure nicht zum öffentlichen Dienst gehören. Auch ist die Gewerkschaftsdichte mit 80 Prozent ähnlich hoch wie im öffentlichen Dienst. Der Tarifvertrag für Elektrizitätsversorgungsunternehmen gilt für etwa Zweidrittel der insgesamt rund 24.000 Beschäftigten in der Branche (ibid).

Neben der Verbund und den neun Landesgesellschaften gibt es auch kommunale Elektrizitätsversorger. Abhängig davon, ob die Stromversorgung Teil der städtischen Versorgungsbetriebe oder als selbständiges privatrechtliches Unternehmen geführt wurden, werden sie von der Gewerkschaft der Gemeindebediensteten vertreten.[7] Im Gegensatz zu den anderen Stromversorgern fielen die Beschäftigten in den kommunalen Betrieben, sofern sich nicht ausgelagert waren, früher sehr wohl in das das öffentliche Tarifvertragssystem. Die Gewerkschaft der Gemeindebedienstete verhandelte zusammen mit de Gewerkschaft Öffentlicher Dienst mit VertreterInnen der Bundesregierung, der Länder und der Kommunen über die jährlichen Lohnzuwächse. In punkto Lohn und Arbeitszeit ergaben sich daraus kaum Vorteile gegenüber den Beschäftigten in der Verbund und den Landegesellschaften. In Zeiten von Maastricht-Kriterien und Budgetkürzungen hatten es die Gemeindebediensteten oft schwerer als ihre KollegInnen im formell unabhängigen Verbund und den eigenständigen Landesgesellschaften Lohnerhöhungen durchzusetzen. Dafür genossen die Gemeindebediensteten früher Beamtenstatus oder ein dem Beamtenstatus äquivalentes Beschäftigungsverhältnis.[8] Unter-

[7] In manchen Kommunen gab es schon in den 70er Jahren Auslagerungen.

[8] Neben den ‚klassischen' Beamten gibt es in Österreich auch so genannte Vertragsbedienstete. Auch Vertragsbedienstete sind praktisch unkündbar und werden nach Dienstordnungen bezahlt.

schiede gab es auch hinsichtlich der Mitbestimmung. Während die Mitbestimmung im Verbund und in den Landesgesellschaft in der für die gesamte Privatwirtschaft gültige Arbeitsverfassung geregelt wurde, genossen die MitarbeiterInnen in den kommunalen Unternehmen spezifische Mitbestimmungsrechte, die zum Teil über jene in der Arbeitsverfassung vorgesehen Rechte hinausgingen.

Von den drei hier behandelten Dienstleistungen, ist die Elektrizitätswirtschaft jener Sektor, in dem Liberalisierung und Privatisierung die geringsten Auswirkungen auf die Tarifpolitik hatte. Das hat verschiedene Gründe: Erstens war, wie oben beschrieben, ein großer Teil der Elektrizitätswirtschaft niemals formell Teil des Tarifvertragssystems des öffentlichen Dienstes. Die Beschäftigten in der Verbundgesellschaft und den neun Landesgesellschaften hatten niemals Beamtenstatus und wurden immer schon von Gewerkschaften vertreten, die in der Privatwirtschaft tätig sind und mit den Verhältnissen in der Privatwirtschaft bestens vertraut sind. Auch hinsichtlich der betrieblichen Mitbestimmung verursachte die Liberalisierung in vielen Betrieben keine Veränderungen. Zweitens handelt es sich bei der Elektrizitätswirtschaft im Gegensatz zur Post und zum öffentlichen Nahverkehr um einen kapitalintensiven Sektor. Arbeitskosten machen einen geringeren Teil der Gesamtkosten aus und sie werden traditionell eher durch Investitionen in arbeitssparende Technologien als durch Lohnkürzungen reduziert. Seit Mitte der 1990er Jahre wurden in der österreichischen Elektrizitätswirtschaft mehr als ein Viertel der Beschäftigten abgebaut.

Das heißt nicht, dass Liberalisierung und Privatisierung keine Veränderungen nach sich gezogen hätten. In allen Bereichen kam es zu Auslagerungen von Dienstleistungen an private Dienstleistungsunternehmen. Die Beschäftigten der privaten Dienstleistungsunternehmen wie bspw. private Reinigungsfirmen arbeiten mit wenigen Ausnahmen zu wesentlich schlechteren Konditionen as die Beschäftigten der Elektrizitätswirtschaft. Im Vergleich zu früher greifen die Elektrizitätsversorgungsunternehmen öfters auf LeiharbeiterInnen zurück.[9] Für die Stammbelegschaften in den nicht-kommunalen Betrieben ergaben sich Einbußen vor allem dadurch, dass zusätzliche freiwillige Sozialleistungen gestrichen wurden. Darüber hinaus haben die meisten Elektrizitätsversorgungsunternehmen aufgrund der in den EU Richtlinien vorgeschriebenen Trennung von Verteilung und Verkauf eigene Gesellschaften für den Stromhandel gegründet. Manche ManagerInnen argumentierten darauf, dass diese neuen Unternehmen nicht mehr unter den Tarifvertrag der Elektrizitätswirtschaft, sondern unter den aus ArbeitnehmerInnensicht wesentlich schlechteren allgemeinen Tarifvertrag für den Handel fallen würden. Dies konnte von den Gewerkschaften verhindert werden. Allerdings mussten die Gewerk-

[9] In Österreich dürfen LeiharbeiterInnen nicht weniger verdienen, als der für den jeweiligen Arbeitsplatz gültige Tarifvertrag vorsieht. Kostenvorteile gibt es, wenn die tatsächlich bezahlten Löhne über den tarifvertraglichen Löhnen liegen und wenn kurzfristig Beschäftigung abgebaut werden muss.

schaften dafür bei der Flexibilität der Arbeitszeit und bei der erfolgsabhängigen Entlohnung für die Beschäftigten im Stromhandel Zugeständnisse machen.[10]

Größere Umstellungen zog die Liberalisierung im Bereich der kommunalen Stromversorger nach sich. Manche sind nach der Liberalisierung dem Verband der Österreichischen Elektrizitätsunternehmen beigetreten und haben den Tarifvertrag der Elektrizitätswirtschaft übernommen. Andere wiederum haben einen eigenen Haustarifvertrag ausgehandelt. Letzteres trifft auf Wienstrom zu, dem in der Hauptstadt Wien ansässigen größten kommunalen Stromversorger Österreichs. Wienstrom ist Teil der Wiener Stadtwerke Holding AG, die 1999 in ein eigenständiges privatrechtliches Unternehmen überführt worden war, das sich immer noch zu 100 Prozent im Besitz der Stadt Wien befindet. Nachdem dem Unternehmen die Tarifvertragsfähigkeit zugestanden worden war, verhandelt das Management der Stadtwerke Holding AG seit 2001 einen Haustarifvertrag mit der Gewerkschaft der Gemeindebediensteten. Teil der Verhandlungen sind auch die Lohnerhöhungen für die sinkende Zahl der Beamten, für die allerdings weiterhin die alte Dienstordnung gilt. Neue Beschäftigte erhalten keinen Beamtenstatus mehr, sondern werden als normale Angestellte nach dem Angestelltengesetz aufgenommen. Dies hat unter anderem zur Folge, dass es zwei Mitbestimmungsstrukturen gibt. Die Beamten genießen immer noch die Rechte, die ihnen im Wiener Personalvertretungsgesetz zugestanden wurden, während für die Angestellten die Mitbestimmungsrechte der Arbeitsverfassung gelten. Laut Personalvertretung, die inzwischen gleichzeitig auch Betriebsrat ist, wäre die Orientierung an verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen nicht immer ganz einfach und hätte vor allem am Anfang Lernprozesse erfordert (Atzmüller/ Hermann 2004:72).

Darüber hinaus müssen Beschäftigte, die nachdem dem 1. Juli 2001 in Unternehmen eingetreten sind, im Vergleich zu den vorher üblichen Löhnen ein Einkommensverlust von durchschnittlich 13 Prozent hinnehmen (ibid). Zumindest aber werden alle Beschäftigten von derselben Gewerkschaft vertreten (die Gewerkschaft der Gemeindebediensteten) und alle neuen Beschäftigte fallen unter einen einheitlichen Tarifvertrag. In anderen Kommunen ist es teilweise so, dass seit der Liberalisierung Stadtwerke MitarbeiterInnen von verschiedenen Gewerkschaften vertreten werden und je nach Tätigkeit ein spezifischer Tarifvertrag zur Anwendung kommt. Sowohl der Abschluss von Haustarifverträgen als auch die Präsenz von mehr als zwei Gewerkschaften am selben Arbeitsplatz – wie eingangs beschrieben gilt für ArbeiterInnen das Branchenprinzip während Angestellte in der Privatwirtschaft von einer eigenen Gewerkschaft vertreten werden – sind in Österreich eher unüblich.

[10] Für Angestellte in eigenrechtsfähigen Stromhandelsunternehmen und Stromvertriebsunternehmen gibt es im Tarifvertrag zusätzliche Bestimmungen hinsichtlich der Arbeitszeit und Löhne. So können solche Angestellten bei Gleitzeitregelungen bis zu zehn Stunden am Tag arbeiten und leistungsorientierte Entgeltbestandteile wie Verkaufs- und Handelsprovisionen zählen bei der Berechnung des Mindestgrundgehaltes. In beiden Fällen muss dazu aber eine Betriebsvereinbarung abgeschlossen werden.

3.2. Post

Im Unterschied zur Elektrizitätswirtschaft war der gesamte Postsektor früher Teil des öffentlichen Dienstes. Die Beschäftigten der staatlichen Post- und Telegraphenverwaltung hatten Beamtenstatus oder ein äquivalenten Beschäftigungsstatus. Die Beschäftigungsbedingungen wurden im Rahmen von Dienstordnungen geregelt. Über Lohnerhöhungen wurde zusammen mit den anderen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes direkt mit der Regierung verhandelt. Mit der Überführung der Post in ein privatrechtliches Unternehmen wurden der damaligen Post und Telekom AG 1996 auch die Tarifvertragsfähigkeit zugestanden. Seither verhandelt das Management mit der Gewerkschaft der Post- und Fernmeldebediensteten einen Haustarifvertrag. Dieser gilt für die nach 1996 neu eingetretenen MitarbeiterInnen, die nur noch in einem Angestelltenverhältnis aufgenommen wurden. Für die Beamten gilt zwar noch eine Dienstordnung, aber auch für sie werden inzwischen die jährlichen Lohnsteigerungen nicht mehr zwischen der Gewerkschaft und RegierungsvertreterInnen sondern zwischen der Gewerkschaft und dem Management ausgehandelt. Rund 60 Prozent der Beschäftigten besitzen noch einen Beamtenstatus (Adam 2007). Neue Beschäftigte haben dadurch zwar weniger Beschäftigungssicherheit, unmittelbar ist es aber zu keinen Einkommensverlusten gekommen. Folglich sind auch die Unterschiede zwischen ‚alten' und ‚neuen' Beschäftigten weniger krass als in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes. Mit der Überführung in ein privatrechtliches Unternehmen wurden auch die Mitbestimmungsrechte geändert. Im Falle der Post kam zwar nicht das Arbeitsverfassungsgesetz zur Anwendung, dafür wurde das aus dem Jahr 1946 stammte Mitbestimmungsgesetz reformiert und die Mitbestimmungsrechte weitgehend an die Bestimmungen des Arbeitsverfassung angepasst (Atzmüller/Hermann 2004:44).

Wie bei den Elektrizitätsversorgungsunternehmen kam es auch bei der Post zu einem massiven Jobabbau. Seit Mitte der 1990er Jahre wurde etwa ein Drittel der Beschäftigung abgebaut. Der Abbau erfolgte hauptsächlich durch Frühpensionierungen und durch das Angebot von Prämien für MitarbeiterInnen, die bis zu einem bestimmten Stichtag freiwillig ausschieden (so genannte ‚golden handshakes'). Beide Maßnahmen wurden im Rahmen von Betriebsvereinbarungen mit der Gewerkschaft abgesprochen, obwohl die Gewerkschaft den Beschäftigungsabbau kritisierte. Andererseits gelang es der Gewerkschaft das Management davon abzuhalten, MitarbeiterInnen zu kündigen, obwohl in den letzten Jahren rund 40 Prozent des Filialnetzes geschlossen wurde. Nach dem Verlust von zwei Großkunden im Paketbereich wird im Moment allerdings über eine neue Abbauwelle verhandelt. Weil es sich bei der Postgewerkschaft praktisch um eine Betriebsgewerkschaft handelt, konnte der damit zusammenhängende Verlust an Mitgliedern und Beiträgen nicht durch Anwerbung neuer Mitglieder in anderen Unternehmen ausgeglichen werden. Für die Postgewerkschaft, die neben der Post noch Beschäftigte in der Österreichischen Telekom AG und in der ÖBB-Postbus vertritt, bedeutet die Liberalisierung deshalb vielfach nicht nur eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für ihre Mitglieder, sondern auch eine Schwächung der Gewerkschaftsorganisation, obwohl nach eigenen Angaben nach wie vor etwa 80 Prozent der Postbediensteten Gewerkschaftsmitglied sind (Adam 2007).

Während sich im Falle der Postdienstleistungen trotz des Übergangs von Beamten zu Angestellten die Fragmentierung innerhalb des früheren Monopolanbieters in Grenzen hält, kam es durch die Liberalisierung innerhalb der Branche zur Herausbildung von höchst unterschiedlichen Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen. Das Problem ist dabei einerseits, dass mehrere unterschiedliche Tarifverträge zur Anwendung kommen. Beschäftigte bei den neuen Paket- und Expressdiensten fallen beispielsweise unter den Tarifvertrag für Speditions- und Lagereibetriebe, während für die Angestellten der neuen Zeitungs- und Werbungszustelldienste innerhalb Wiens der Tarifvertrag für Werbung und Kommunikation gilt. Angestellte außerhalb Wiens fallen möglicherweise unter den allgemeinen Handelstarifvertrag oder einen anderen Tarifvertrag. Die Gewerkschaftsdichte ist bei den neuen Anbietern um ein vielfaches geringer als bei der Post. In einigen Unternehmen gibt es aber zumindest einen Betriebsrat.

Viel brisanter ist allerdings, dass ein großer Teil der ArbeitnehmerInnen in diesen Unternehmen als Selbständige beschäftigt ist. Sie werden weder von einer Gewerkschaft noch von einem Betriebsrat vertreten und sind als Selbständige vom Arbeitsrecht ausgeschlossen. Statt eines Arbeitsvertrages erhalten sie einen so genannten Werkvertrag. Im Falle der Zeitungs- und Werbungszustelldienste arbeiten die ZustellerInnen fast ausschließlich auf Werkvertragsbasis. Die ZustellerInnen machen etwa 90 Prozent der gesamten Belegschaft aus. Dabei fehlt ihnen nicht nur Beschäftigungsschutz und Urlaubsanspruch, für sie gilt auch kein Mindestlohn.[11] Bei unterschiedlichen Arbeitszeiten verdienen sie im Monat etwa halb soviel wie ein/e bei der Post beschäftigte BriefträgerIn. Dazu kommen hoch flexible Arbeitszeiten. Bei den ZeitungszustellerInnen beispielsweise beginnt der Arbeitstag um vier Uhr früh. Kein Wunder, dass innerhalb von Wien für diese Jobs praktisch ausschließlich MigrantInnen und TagespendlerInnen aus dem tschechischen und slowakischen Grenzgebiet gefunden werden. Dabei muss allerdings betont werden, dass die Österreichische Post selber durch ihre Tochter Feibra von solchen Beschäftigungsverhältnissen Gebrauch macht.[12]

3.3. Öffentlicher Nahverkehr

Im Vergleich zur Elektrizitätswirtschaft und zu den Postdiensten zeichnet sich der öffentliche Nahverkehr in Österreich durch eine Vielzahl verschiedner Anbieter aus.[13] Im öffentlichen Nahverkehr sind mehr als 500 Unternehmen tätig. Die große Mehrheit war davon immer schon privat. Gemessen an der Transportleistung wurde aber der größte Teil des öffentlichen Nahverkehrs von öffentlichen Unternehmen betrieben. Der größte Nahverkehrsversorger in Österreich sind die Wiener Linien, die zu den Wiener

[11] In Österreich gibt es keinen gesetzlichen Mindestlohn. Als Mindestlöhne gelten die niedrigsten Lohngruppen in den Tarifverträgen.

[12] Unter den ZustellerInnen sind auch viele AylwerberInnen. AsylwerberInnen dürfen in Österreich in der Regel keine unselbständige Beschäftigung annehmen. Die Tätigkeit als selbständige ZustellerInnen ist eine der wenigen Beschäftigungsmöglichkeiten, die von den Behörden toleriert wird – nicht zuletzt weil davon auch die großen Zeitungsverlage profitieren.

[13] Abgesehen von den selbständigen ZustellerInnen und Kleinkraftwerken.

Stadtwerken gehören. Sie werden gefolgt von den Österreichischen Bundesbahnen, die Schnellbahnen und regionale Züge betreibt und die seit 2002 auch im Besitz des Postbus ist, der in der Folge mit dem bahneigenen Busunternehmen Bahnbus fusioniert wurde. Der daraus entstandene ÖBB-Postbus ist der Marktführer im Bereich des regionalen Transportes. Die Struktur folgend war die Tariflandschaft bereits vor der Liberalisierung zweigeteilt. Auf der einen Seite die öffentlichen Unternehmen, die Teil des öffentlichen Tarifsystems waren. Dazu gehören die kommunalen Verkehrsbetriebe, die ÖBB und der Postbus. Während die Beschäftigten der kommunalen Verkehrsbetriebe größtenteils von der Gewerkschaft der Gemeindebediensteten vertreten wurden, hatten die Bundesbahnen eine eigene Gewerkschaft, die Gewerkschaft der Eisenbahner, die inzwischen zu Vida gehört. Die Beschäftigten beim Postbus wiederum wurden von der Gewerkschaft der Post- und Fernmeldebediensteten vertreten. Für alle drei Beschäftigungsgruppen galten verschiedene Dienstordnungen. Lohnerhöhungen bewegten sich im Rahmen der allgemeinen Lohnerhöhungen des öffentlichen Dienstes. Die Beschäftigten hatten Beamtenstatus oder einen äquivalenten Beschäftigungsschutz. Die Beschäftigen bei den Gemeinden, ÖBB und Post genossen auch spezifische Mitbestimmungsrechte. Für die Beschäftigten in den privaten Busunternehmen gab es einen eigenen Tarifvertrag, der zwischen der Wirtschaftskammer und der damaligen Gewerkschaft Handel Verkehr Transport (heute Teil von Vida) ausgehandelt wurde. Hinsichtlich von Löhnen und Beschäftigungsbedingungen gab es immer schon ein Gefälle zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich und noch heute sind die Löhne bei den öffentlichen Verkehrsunternehmen durchgängig höher als bei den privaten Unternehmen. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist im privaten Bereich auch deutlich niedriger. Allerdings verfügen die großen privaten Busunternehmen durchwegs über einen Betriebsrat.

Die Liberalisierung brachte eine Reihe von Veränderungen. Bei den städtischen Verkehrsbetrieben gab es unterschiedliche Entwicklungen. Die Veränderungen bei den Wiener Linien sind vergleichbar mit jenen, die zuvor für, ebenfalls zu den Wiener Stadtwerken gehörende, Wienstrom beschrieben wurden. Seit 2001 werden neue Beschäftigte nur noch in Angestelltenverhältnissen aufgenommen. Der seither verhandelte Haustarifvertrag sieht für neue MitarbeiterInnen gegenüber den in den alten Dienstordnungen vorgesehenem Einstiegsgehälter ein Einkommensverlust von13 Prozent vor. Darüber hinaus haben die Angestellten auch weniger Mitbestimmungsrechte. Zumindest gelten aber für alle neuen Beschäftigten dieselben Bedingungen. Im Falle des Innsbrucker Verkehrsbetriebe wurde der Dieselbusbetrieb in Erwartung eines Ausschreibungszwangs für städtische Dienstleistungen 2000 in ein eigenständiges Unternehmen ausgelagert. Seither gelten unterschiedliche Tarifverträge für die Beschäftigten der Verkehrsbetriebe und des ausgelagerten Busbetriebes. Erstere fallen aufgrund des Betriebes von Straßenbahnen unter den von der Eisenbahnergewerkschaft ausgehandelten Tarifvertrag für Privatbahnen, letztere unter den oben erwähnten Tarifvertrag für private Busunternehmen. Die Tarifverträge an sich sind vom Inhalt und Niveau her vergleichbar, die neuen BusfahrerInnen haben aber keinen Anspruch auf die für die Verkehrsbetriebe vereinbarten betrieblichen Sozialleistungen. Nach Angaben des

Betriebsrates der Verkehrsbetriebe ergibt sich daraus ein Einkommensverlust von bis zu 20 Prozent (Atzmüller/Hermann 2004:78).

Eine ähnliche Fragmentierung der Beschäftigungsverhältnisse gibt es auch innerhalb der Belegschaft des ÖBB-Postbus. Hier gibt es seit der Fusionierung von Bahnbus und Postbus drei unterschiedliche Beschäftigungsgruppen mit verschiedenen Löhnen und Beschäftigungsbedingungen. Die ‚alten' Beschäftigten der Bahnbus und der Postbus genießen noch Beamtenstatus oder einen äquivalenten Beschäftigungsschutz. Für sie gelten auch noch Dienstordnungen. Neue Beschäftigte werden als Angestellte aufgenommen und nach einem Haustarifvertrag entlohnt. Laut Betriebsrat stehen die Beschäftigten des früheren Bahnbus an der Spitze der belegschaftsinternen Einkommenspyramide. Sie werden gefolgt von den Beschäftigten der früheren Postbus, die rund ein Viertel weniger verdienen. Jene Beschäftigte, die nach dem neuen Haustarifvertrag bezahlt werden, bekommen für dieselben Tätigkeiten rund ein Drittel weniger. Sie verdienen aber immer noch um zehn Prozent mehr als BusfahrerInnen, die nach dem Tarifvertrag der privaten Busunternehmen entlohnt werden (Hermann 2006b:18). Insgesamt ergeben sich dadurch erheblich Unterschiede zu jenen Löhnen, die im privaten Bereich bezahlt werden. Nicht überraschend, dass der ÖBB-Postbus unter großem Druck steht, die Arbeitskosten zu senken. In den letzten Jahren wurden deshalb zahlreiche MitarbeiterInnen abgebaut. Klar ist es auch, dass es bei derartigen Einkommensunterschieden für die Gewerkschaften, nicht einfach ist, die Solidarität zwischen den Beschäftigten zu erhalten. Darüber hinaus kämpften sowohl die Eisenbahner als auch die Postgewerkschafter mit dem Umstand, dass ihre Mitgliederbasis durch den Abbau von Beschäftigung im öffentlichen Dienst ständig verkleinert wird.

Obwohl es sich beim öffentlichen Nahverkehr in diesem Vergleich um jene Branche handelt, in der der Wettbewerb noch am wenigsten fortgeschritten ist, hat sie den höchsten Grad an tarifpolitischer Fragmentierung. Im öffentlichen Nahverkehr gibt es in Österreich sowohl Unterschiede zwischen Beschäftigungsgruppen in den öffentlichen Unternehmen, als auch erhebliche und aufgrund des Wettbewerbes immer wichtiger werdenden Unterschiede zwischen den öffentlichen und den privaten Verkehrsunternehmen. Nachdem der öffentliche Nahverkehr in Österreich vergleichsweise gut funktioniert – wie vorne erwähnt, ist das gesamte Bundesgebiet in Verkehrsverbünde unterteilt –, zielt die Liberalisierung weniger auf Effizienzsteigerungen im eigentlichen Sinn ab, sondern auf eine Reduktion der Lohnkosten beziehungsweise auf eine Anpassung der Löhne in den öffentlichen Unternehmen an jenes Niveau, das im privaten Bereich bezahlt wird. Die Reduktion der Kosten wiederum sind die Folge von Budgetkürzungen und des zunehmenden Unwillens der Bundesregierung für die Kosten eines effektiven Nahverkehrs aufzukommen. Dies erzeugt enormen Druck auf die Länder und Gemeinden Kosten einzusparen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in Österreich führt zu einer zunehmenden Fragmentierung von Tarifpolitik und Interessenvertretung. Diese Zersplitterung verläuft auf mehreren Ebenen. Einerseits kommt es zu wachsenden Unterschieden innerhalb der früheren Monopolanbieter. Dies betrifft zu allererst den Beschäftigungsstatus. Während die ‚alten' Beschäftigten noch über einen Beamtenstatus verfügen, werden ‚neue' nur noch im Angestelltenverhältnis aufgenommen. Mit der Änderung des Beschäftigungsstatus ist vielfach auch ein Einkommensverlust verbunden: Neue Beschäftigte verdienen um bis zu einem Drittel weniger als es die Einstiegsgehälter der alten Dienstordnungen vorsahen. In manchen Betrieben gibt es aber nicht nur Unterschiede zwischen ‚neuen' und ‚alten' Beschäftigten, sondern auch zwischen den ‚neuen' Beschäftigten. Im Falle der kommunalen Stadtwerke gibt es Fälle, wo neue Beschäftigte je nach Tätigkeit nach unterschiedlichen Tarifverträgen bezahlt werden. In solchen Fällen wird die Belegschaft eines Unternehmens von mehreren Gewerkschaften vertreten. Oft kommt es in diesem Zusammenhang auch zur Herausbildung von unterschiedlichen und zum Teil nebeneinander verlaufender Mitbestimmungsstrukturen. Alle diese Entwicklungen sind sehr unüblich im österreichischen Tarifvertragssystem.

Mit den wachsenden Unterschieden innerhalb der früheren Monopolanbieter verbunden ist andererseits eine zunehmende Fragmentierung des branchenspezifischen Tarifvertragssystems. Eine Reihe von ehemaligen Monopolanbietern hat die Tarifvertragsfähigkeit erlangt und hat in weiterer Folge Haustarifverträge abgeschlossen. In anderen Fällen wiederum sind es hauptsächlich die neuen privaten Anbieter, die unter verschiedene Tarifverträge fallen. Jedenfalls sind mit Ausnahme des Elektrizitätssektors die Beschäftigungsbedingungen bei den öffentlichen Unternehmen in der Regel besser als bei den privaten Konkurrenten. Besonders krass sind die Unterschiede zwischen der ehemals staatlichen Post und den neuen Zeitungs- und Werbemittelzustelldiensten. Im letzteren Fall ist ein Großteil der Beschäftigten selbständig beschäftigt und ist damit von jedweder tarifvertraglichen Regelung ausgeschlossen. In diesen Fällen gilt nicht einmal der gesetzliche ArbeitnehmerInnenschutz. Aber auch die BusfahrerInnen in den privaten Busunternehmen verdienen deutlich weniger als ihre KollegInnen in öffentlichen Nahverkehrbetrieben, was bei zunehmendem Wettbewerb Druck auf die dort bestehenden Bedingungen erzeugt. Auch hier werden die Beschäftigten innerhalb derselben Branche von einer Reihe von unterschiedlichen Gewerkschaften vertreten.

Die zunehmende Zersplitterung des Tarifvertragssystems steht im Gegensatz zu der in der österreichischen Privatwirtschaft üblichen branchenspezifischen Homogenität. Insofern führen Liberalisierung und Privatisierung der öffentlichen Dienstleistungen in Österreich zwar zu einer Auflösung des traditionellen Tarifsystems des öffentlichen Dienstes, das Resultat ist aber keineswegs eine Anpassung an die privatwirtschaftlichen Verhältnisse. Stattdessen entwickelt sich ein neues aus Sicht der ArbeitnehmerInnen besonders ungünstiges System, weil ohne branchenweite Beschäftigungsstandards die

Gefahr besteht, dass Wettbewerb zu einer Abwärtsspirale in den Beschäftigungsbedingungen führt. Vor allem in den arbeitsintensiven Branchen stehen öffentliche Unternehmen unter großem Druck, Löhne und Arbeitszeiten zu verschlechtern, um mit den neuen Anbietern konkurrieren zu können. Im Postbereich und beim öffentlichen Nahverkehr sind diese Tendenzen unübersehbar.

Die österreichischen Gewerkschaften haben bisher kaum Mittel gefunden dem Beschäftigungsabbau und der Verschlechterung der Beschäftigungsbedingungen etwas entgegenzusetzen. 2003 streikt die Gewerkschaft der Eisenbahner (heute Teil von Vida) gegen die Reform der Österreichischen Bundesbahnen. Die Postgewerkschaft hat mehrfach Streiks gegen die die Umstrukturierung der Post angekündigt – zuletzt als 49 Prozent der Post AG über die Börse privatisiert wurde – ohne damit ernst zu machen. Stattdessen gab es eine Reihe von Demonstrationen und Protestaktionen. Im Falle der Reorganisation von Postbus ging die Gewerkschaft ein Stück weiter und hielt mehrfach eintägige Warnstreiks ab. Neben der Streikdrohung setzt die Postgewerkschaft vor allem auf Öffentlichkeitsarbeit. Seit 2000 wird die Kampagne ‚Ausverkauf – Nicht mit uns!' betrieben. Die Gewerkschaft der Gemeindebediensteten steht in Österreich federführend hinter der vom Europäischen Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst initiierte Kampagne für ‚Hochwertige öffentliche Dienstleistungen für Alle'. Die Eisenbahnergewerkschaft bzw. Vida wiederum hat sich in der Vergangenheit stark in grundsätzlichen Debatten über den Sinn und die Rolle von öffentlichen Dienstleistungen und eines öffentlichen Transportsystem engagiert und hat dabei auch mit Umweltorganisationen und Gruppen wie Attac zusammengearbeitet. Die hauptsächlich in der Privatwirtschaft tätigen Gewerkschaften der Privatangestellten und der Metaller haben sich bis jetzt kaum an Diskussionen und Kampagnen zu Liberalisierung und Privatisierung beteiligt, obwohl ihre Mitglieder zum Teil davon betroffen sind.

Gleichzeitig haben die Gewerkschaften in den letzten Jahren auf die Veränderungen durch Gewerkschaftszusammenschlüsse reagiert. 2006 vereinigten sich die Gewerkschaft der Eisenbahner und Handel, Transport, Verkehr (HTV) sowie die Gewerkschaft Hotel, Gastgewerbe, Persönlicher Dienst (HGPD) zur Gewerkschaft Vida. Interessant ist dieser Zusammenschluss vor allem für den Nahverkehrsbereich, wo die Gewerkschaft der Eisenbahner und die HTV eine wichtige Rolle spielen. Interessant ist er auch weil hier erstmals GewerkschaftsfunktionärInnen aus dem öffentlichen und privaten Bereich zusammenarbeiten. Neben den Zusammenschlüssen gibt es auch Allianzen. In der Gewerkschaftsallianz Infra gehören neben der Vida beispielsweise auch die Gewerkschaft der Post- und Fernmeldebediensteten und die Gewerkschaft der Gemeindebediensteten, womit praktisch der gesamte Nahverkehrsbereich abgedeckt ist. Ob diese Zusammenschlüsse bzw. Kooperationen helfen, die zunehmende Fragmentierung in der Tarifpolitik in liberalisierten und privatisierten öffentlichen Dienstleistungen zu stoppen und umzukehren, bleibt abzuwarten.

LITERATUR

Adam, Georg (2005): Questionnaire for EIRO comparative study on industrial relations in the public sector, focusing on the public utilities – Case of Austria; in: Eironline, http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/02/study/index.htm

Adam, Georg (2007): Industrial Relations in the Postal Sector – Austria; in: Eironline, http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0704018s/at0704019q.htm

Atzmüller Roland/Hermann Christoph (2004): Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU und Österreich. Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen, Kammer für Arbeiter und angestellte, Wien, http://wien.arbeiterkammer.at/pictures/d27/FORBA_Studie_DE.pdf

Beer, Elisabeth/Ederer, Brigitte/Goldmann, Wilhelmine/Lang, Roland/Passweg, Miron (1991): Wem gehört Österreichs Wirtschaft wirklich? Wien

Flecker Jörg/Hermann Christoph (2005): Geliehene Stabilität. Zur Funktionsfähigkeit des dualen Systems der Arbeitsbeziehungen in Österreich; in: Karlhofer F./Tálos E. (Hg.), Sozialpartnerschaft, Wien und Münster, S. 37-56

Hermann Christoph/Flecker Jörg (2006a): Neue Flächentarifverträge in neuen Branchen: Erfahrungen aus Österreich; in: WSI Mitteilungen 7/2006, S. 396-402

Hermann Christoph/Flecker Jörg (2006b): Betriebliche Interessenvertretung in Österreich, FORBA-Schriftenreihe 1/2006, http://www.forba.at

Hermann, Christoph (2006a): Liberalisation, Privatisation and Regulation in the Austrian Local Public Transport Sector, PIQUE Projekt Bericht, http://www.pique.at/reports/reports.html

Hermann, Christoph (2006b): Local Public Transport Austria, DYNAMO Projekt Bericht

Hofbauer, Ines (2006a): Liberalisation, Privatisation and Regulation in the Austrian Electricity Sector, PIQUE Projektbericht, http://www.pique.at/reports/reports.html

Hofbauer, Ines (2006b): Liberalisation, Privatisation and Regulation in the Austrian Postal Service Sector, PIQUE Projektbericht, http://www.pique.at/reports/reports.html

Kammer für Arbeiter und Angestellte (2006): Wettbewerbsbericht. Teil 1. Wien, http://wien.arbeiterkammer.at/www-403-IP-29965.html

Obinger, Herbert (2006): „Wir sind Voesterreicher“: Bilanz der ÖVP/FPÖ-Privatisierungspolitik; in: Talós E. (Hg.), Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“, Wien und Münster, S. 154-169

Traxler, Franz/Behrens, Martin (2002): Collective bargaining coverage and extension procedures; in: Eironline, http://www.eiro.eurofound.ie/2002/12/ study/tn0212102s.html