



**Endbericht:**

**Arbeitsbeziehungen in liberalisierten  
Wirtschaftsbereichen in Österreich**

*Georg Adam*

**Wien, am 21. November 2016**

Dieses Projekt wird aus Mitteln der Arbeiterkammer Wien gefördert.

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

ZUSAMMENFASSUNG .....	1
EINLEITUNG .....	3
1. DAS „ÖSTERREICHISCHE MODELL“ IN ZEITEN DER LIBERALISIERUNG .....	7
1.1. Das System der Arbeitsbeziehungen in Österreich vor dem Hintergrund der Liberalisierungsdynamiken .....	7
1.1.1. Struktur der Kollektivvertragsverhandlungen und Akteure sowie unternehmensspezifische Regelungen .....	8
1.1.2. Exkurs: Die Fachorganisationsordnung der WKÖ .....	9
1.1.3. (Normativer) Gehalt der Kollektivverträge .....	10
1.1.4. „Organisierte Dezentralisierung“ und Lohnführerschaft .....	11
1.1.5. Der Sonderfall des öffentlichen Dienstes .....	12
1.1.6. Weitere zentrale Aspekte des österreichischen Modells der Sozialpartnerschaft und Herausforderungen durch den Liberalisierungsprozess .....	13
1.2. Liberalisierung und Reorganisation öffentlicher Dienstleistungen in der Europäischen Union .....	15
1.3. Definition und Beschreibung der untersuchten Wirtschaftsbereiche in Österreich .....	17
1.4. Methoden der Untersuchung: Literaturstudium, Primärquellenanalyse (Kollektivverträge) und qualitative ExpertInneninterviews .....	20
2. BRANCHENANALYSEN .....	23
2.1. Postdienstleistungen .....	23
2.1.1. Ökonomischer Hintergrund sowie Liberalisierungsprozesse .....	23
2.1.2. Arbeitsbeziehungen in der österreichischen Postwirtschaft .....	25
2.2. Telekommunikationsdienste .....	35
2.2.1. Ökonomischer Hintergrund sowie Liberalisierungsprozesse .....	35
2.2.2. Arbeitsbeziehungen im Bereich der österreichischen Telekommunikationsdienste .....	37
2.3. Eisenbahnwirtschaft .....	45
2.3.1. Ökonomischer Hintergrund sowie Liberalisierungsprozesse .....	45
2.3.2. Arbeitsbeziehungen in der österreichischen Eisenbahnwirtschaft .....	47

2.4.	<i>Gaswirtschaft</i> .....	56
2.4.1.	<i>Ökonomischer Hintergrund sowie Liberalisierungsprozesse</i> .....	56
2.4.2.	<i>Arbeitsbeziehungen in der österreichischen Gaswirtschaft</i> .....	59
2.5.	<i>Abfallwirtschaft</i> .....	71
2.5.1.	<i>Ökonomischer Hintergrund sowie Liberalisierungsprozesse</i> .....	71
2.5.2.	<i>Arbeitsbeziehungen in der österreichischen Abfallwirtschaft</i> .....	74
3.	<i>BRANCHENVERGLEICH: WANDEL IM ZEICHEN DER PFADABHÄNGIGKEIT</i> .....	79
3.1.	<i>Arbeitsbeziehungen der fünf Branchen im Vergleich</i> .....	79
3.1.1.	<i>Generelle Auswirkungen der Liberalisierung auf die Arbeitsbeziehungen</i> .....	79
3.1.2.	<i>Wettbewerb über Arbeitskosten</i> .....	82
3.1.3.	<i>Weitere Bestimmungsgrößen für die Arbeitsbeziehungen der Branchen im Vergleich</i> .....	84
3.2.	<i>Konvergenz oder Pfadabhängigkeit?</i> .....	87
	<i>SCHLUSSFOLGERUNGEN</i> .....	91
	<i>LITERATUR</i> .....	93

## TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1.1:	<i>Beschreibung und ausgewählte Charakteristika der untersuchten Wirtschaftsbereiche .....</i>	20
Tabelle 1.2:	<i>Verteilung der InterviewpartnerInnen auf Branchen und Interessengruppen.....</i>	21
Tabelle 2.1:	<i>Branchenrelevante Kollektivverträge im Bereich der Postdienstleistungen.....</i>	29
Tabelle 2.2:	<i>Akteure der Arbeitsbeziehungen im Bereich der Postdienstleistungen .....</i>	32
Tabelle 2.3:	<i>Branchenrelevante Kollektivverträge im Bereich der Telekommunikationsdienste .....</i>	40
Tabelle 2.4:	<i>Akteure der Arbeitsbeziehungen im Bereich der Telekommunikation .....</i>	42
Tabelle 2.5:	<i>Branchenrelevante Kollektivverträge in der Eisenbahnwirtschaft .....</i>	51
Tabelle 2.6:	<i>Akteure der Arbeitsbeziehungen in der Eisenbahnbranche.....</i>	54
Tabelle 2.7:	<i>Branchenrelevante Kollektivverträge in der Gaswirtschaft .....</i>	64
Tabelle 2.8:	<i>Akteure der Arbeitsbeziehungen in der Gaswirtschaft.....</i>	69
Tabelle 3.1:	<i>Charakteristika der Arbeitsbeziehungen und Beschäftigungsbedingungen vor und nach der Liberalisierung .....</i>	82
Tabelle 3.2:	<i>Wettbewerb über Arbeitskosten nach Branchen in Österreich .....</i>	83
Tabelle 3.3:	<i>Kollektive Beschäftigungsregelungssysteme in unterschiedlichen liberalisierten Branchen in Österreich im Vergleich zum „Standardmodell“ der Arbeitsbeziehungen .....</i>	87



## ZUSAMMENFASSUNG

Wie auch in anderen Ländern hatte die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Österreich weitreichende Konsequenzen für die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen. Ursprünglich waren die öffentlichen Dienstleistungen als Teil der öffentlichen Verwaltung organisiert. Mittlerweile werden in der Regel nur noch „Altbeschäftigte“ in den Nachfolgeunternehmen ehemaliger staatlicher Monopolbetriebe vom öffentlichen Dienstrecht erfasst, während Neubeschäftigte in den liberalisierten Märkten die unterschiedlichsten privatrechtlichen Regelungen der Arbeit vorfinden. Die einheitliche Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse in einer Branche ging damit tendenziell zugunsten einer Fragmentierung kollektiver Regelungen bzw. mitunter der Nichtanwendbarkeit („tarifvertragsfreie Zonen“) von Kollektivverträgen verloren. So bestehen heute in einigen liberalisierten Branchen mehrere Verbandskollektivverträge sowie auch in Österreich unübliche Firmenkollektivverträge mit teils sehr unterschiedlichen Bestimmungen nebeneinander.

Die vorliegende Studie untersucht die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in fünf ausgewählten liberalisierten Wirtschaftsbranchen, nämlich den Post- und Telekommunikationsdienstleistungen sowie der Eisenbahn-, Gas- und Abfallwirtschaft, und versucht, Ähnlichkeiten und Unterschiede dieser Wirtschaftsbereiche zum in Österreich etablierten „Standardmodell“ für die Privatwirtschaft einerseits sowie zwischen den einzelnen liberalisierten Branchen andererseits zu identifizieren und analysieren. Dabei zeigt sich, dass die fünf Branchen in wesentlichen Aspekten der Arbeitsbeziehungen – wie etwa der Präsenz der Interessenvertretungen oder der Gestaltung der kollektiven Regulierung der Arbeit – nicht nur vom österreichischen „Standardmodell“ abweichen, sondern sich auch untereinander erheblich unterscheiden.

Wesentliche Bestimmungsgrößen für die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen in den untersuchten Branchen sind zum einen unterschiedliche institutionell-organisatorische und ökonomische Kontextbedingungen und zum anderen unterschiedliche Interessenlagen der involvierten Akteure (UnternehmerInnen, Beschäftigte sowie deren Interessenvertretungen). So kann etwa gezeigt werden, dass in ökonomisch heterogenen Branchen, in denen die Arbeitsintensität hoch und somit der Wettbewerb über die Senkung der Arbeitskosten attraktiv ist, sich die Interessenaggregation auf Seiten der ArbeitgeberInnen schwierig gestaltet, sodass gegebenenfalls – wie etwa im Bereich der Postdienstleistungen – die Voraussetzungen für die Gründung eines branchenumfassenden ArbeitgeberInnenverbands nicht gegeben sind. Dies wiederum stellt ein beträchtliches Hindernis zur Vereinheitlichung der Arbeitsbeziehungen und somit der Arbeitsbedingungen in der Branche dar.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass – mit Blick auf die Arbeitsbeziehungen – die durch den Liberalisierungsprozess induzierten Entwicklungswege der untersuchten Wirtschaftsbereiche sich tendenziell nicht angleichen, sondern wesentlich pfadabhängig verlaufen.



## **EINLEITUNG**

Die Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen für die Allgemeinheit wurde bereits insbesondere auf europäischer, aber auch auf nationalstaatlicher Ebene extensiv beforscht. Der Fokus richtete sich bei den meisten Forschungsprojekten hauptsächlich auf Themen der politischen Ökonomie, die Genese und prozessuale sowie institutionelle Ausgestaltung der Marktliberalisierung in unterschiedlichen Nationalökonomien sowie deren Auswirkungen auf die Beschäftigungsbedingungen der betroffenen ArbeitnehmerInnen (vgl. etwa Hermann/Flecker 2012; Bieling et al. 2008; Brandt et al. 2008). Obgleich bei derartigen Abhandlungen auch regelmäßig die (durch Liberalisierung veränderten) Arbeitsbeziehungen mitberücksichtigt werden, so stehen diese zumeist nicht im Zentrum des Forschungsinteresses, sondern werden als – wenn auch wesentliche – Kontextbedingungen betrachtet.

Diese Beschreibung trifft im Wesentlichen auch auf den Forschungsstand in Österreich zu. Zwar wurden etliche durchaus sehr ergiebige Projekte zu den Auswirkungen von Liberalisierungsprozessen auf Beschäftigungsverhältnisse, -bedingungen und auch Arbeitsbeziehungen in ausgewählten Wirtschaftsbranchen durchgeführt (vgl. etwa Hermann 2009; Hofbauer 2006; AK Wien 2009). Diese Studien blieben aber in ihrer Reichweite auf eine bestimmte Branche begrenzt oder – wenn sie branchenübergreifend-komparatives Erkenntnisinteresse beanspruchten – eher der Erforschung der durch Liberalisierung induzierten Veränderung der Beschäftigungsbedingungen (und weniger der Arbeitsbeziehungen) verpflichtet.

Ziel des diesem Forschungsbericht zugrundeliegenden Projekts ist es, die (über die letzten zwei bis drei Dekaden sich vollziehenden Veränderungen der) Arbeitsbeziehungen in Österreich im Kontext der Prozesse der Produktmarkt-, aber auch Arbeitsmarktliberalisierung systematisch zu erfassen. Denn bereits ein erster Blick auf die Arbeitsbeziehungen in beliebig ausgewählten Wirtschaftsbereichen, die einen Entwicklungsprozess von ursprünglich monopolistischer Organisation und Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen in Richtung Marktöffnung durchlaufen haben, lässt erkennen, dass zum Teil beträchtliche Unterschiede zum in Österreich dominanten „Standardmodell“ für den privaten Sektor bestehen. Während letzteres durch eine annähernd lückenlose kollektivvertragliche Abdeckung der Unternehmen und Beschäftigten qua Pflichtmitgliedschaft der Unternehmen in der Wirtschaftskammer und eine relativ klare Mitgliedschaftsdomänenabgrenzung der Interessenverbände gekennzeichnet ist, sind in etlichen liberalisierten Wirtschaftsbereichen unklare Domänenabgrenzungen zwischen den Akteuren der kollektiven Interessenvertretung, eine für Österreich untypische Heterogenität der Akteursstruktur insbesondere auf ArbeitgeberInnenseite, eine teilweise relativ hohe Fragmentierung der Interessenverbände- sowie der Kollektivvertragslandschaft sowie das Bestehen für Österreich untypischer Unternehmens-Kollektivverträge auffindbar. Das Projekt folgt dabei dem Anspruch, nicht nur einzelne Wirtschaftsbereiche in Relation zum österreichischen „Standardmodell“ der Arbeitsbeziehungen zu charakterisieren, sondern eine Zusammenschau ausgewählter liberalisierter Branchen zu versuchen mit dem Ziel,

mithilfe von Kategorien der Arbeits- und Industriesoziologie Vergleichspunkte als mögliche Differenzpunkte zwischen den liberalisierten Wirtschaftsbereichen zu identifizieren. Nur so ist es möglich, eine weitere interessierende Fragestellung zu beantworten, nämlich, ob die unterschiedlichen (und auch in unterschiedlichem Ausmaß) liberalisierten Wirtschaftsbereiche in ähnlicher (konvergenter) Weise vom österreichischen „Standardmodell“ der Arbeitsbeziehungen abweichen oder vielmehr die Entwicklungswege der verschiedenen liberalisierten Wirtschaftsbereiche untereinander derart differieren, dass von einer stark pfadabhängigen und von historischen Kontextbedingungen des jeweiligen Liberalisierungsprozesses kontingenten Entwicklung in den jeweiligen Branchen ausgegangen werden muss. Die Beantwortung dieser Frage erscheint deswegen als nicht unwesentlich, weil – sofern die „atypischen“ Entwicklungswege in den liberalisierten Wirtschaftsbereichen als Menetekel für die Infragestellung bzw. Unterminierung des weithin als erfolgreich eingeschätzten „Standardmodells“ der Arbeitsbeziehungen in Österreich betrachtet werden – allfällige Strategien der politischen Bearbeitung und Einhegung dieser „Sonderentwicklungen“ von ihr abhängen.

Für das Forschungsprojekt wurden fünf mehr oder weniger liberalisierte Wirtschaftsbereiche als Fallstudienobjekte ausgesucht. Dabei wurde(n) ein etwas unorthodoxer Methoden-Mix aus *most different* und *most similar case design* und dementsprechend folgende Wirtschaftsbereiche (aus)gewählt: Die Eisenbahnwirtschaft mit (natürlichem) Monopolbetrieb in Staatseigentum im Bereich der Schienennetze; der Gaswirtschaftsbereich mit oligopolartiger Struktur im Bereich der Produktion und (natürlichen) regionalen Monopolen im Bereich der Netze; die Abfallwirtschaft als gleichermaßen kommunal und privat betriebene Dienstleistung; sowie die Postdienstleistungsbranche (teilstaatlicher Quasi-Monopolist als Universaldienstleister) und die Telekommunikationsbranche (teilstaatlicher Quasi-Netzmonopolist) als Wirtschaftsbereiche, in denen die jeweiligen privatwirtschaftlichen Nachfolgeunternehmen aus ein und demselben Wirtschaftsbetrieb hervorgegangen sind und heute als selbständige Unternehmen unterschiedliche Markt- und Wettbewerbsbedingungen sowie ein gänzlich unterschiedliches interessen- und verbandspolitisches Umfeld vorfinden.

Mit der vorliegenden Untersuchung sollen folgende drei zentrale Fragen behandelt werden:

1. Unterscheiden sich die Arbeitsbeziehungen in den liberalisierten Wirtschaftsbereichen grundlegend vom österreichischen „Standardmodell“, und wenn ja, in welcher Hinsicht (in welchen Aspekten)?
2. Sofern grundlegende Unterschiede zum „Standardmodell“ bestehen: Sind diese Unterschiede im Vergleich der liberalisierten Branchen tendenziell untereinander ähnlich (Konvergenzthese) oder divergierend (Pfadabhängigkeitsthese)?
3. Sofern diese Unterschiede zum „Standardmodell“ (zumindest in einigen Aspekten) von Branche zu Branche divergieren: Welche sind die wesentlichen Faktoren, die über einen bestimmten Entwicklungspfad der Arbeitsbeziehungen in den liberalisierten Wirtschaftsbereichen entscheiden?

In theoretischer Hinsicht wurden dabei sowohl rein monokausal-funktionalistische bzw. neofunktionalistische als auch institutionenzentriert-schematische Ansätze verworfen. In

Bezug auf die Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen in den liberalisierten Wirtschaftsbereichen läuft das Argument des ursprünglich zur Kennzeichnung des fortschreitenden Integrationsprozesses der Europäischen Union entwickelten Ansatzes des Neofunktionalismus (vgl. Haas 1958) darauf hinaus, dass die Verfolgung des Ziels der Etablierung offener Märkte durch ökonomische Sachzwänge einerseits und *functional spill-over*-Effekte (Pollack 2010) andererseits zu einer branchenübergreifenden Vereinheitlichung (Konvergenz) der Regelung der Arbeitsverhältnisse führt. Empirisch lässt sich eine solche Annahme allerdings weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene halten (Traxler et al. 2001; Bechter et al. 2011). Institutionenzentriert-schematische Ansätze hingegen, wie etwa auf einer Typologie von Wohlfahrtsmodellen oder idealtypischen Varieties of Capitalism (VoC) aufbauenden Theorien (Hall/Soskice 2001), gehen von der Resilienz idealtypisch gefasster nationaler Systeme der Arbeitsbeziehungen aus, vernachlässigen dabei aber systematisch die Heterogenität innerstaatlicher Regulierungsweisen nach Branchen und Regionen und verengen die Ebene der interessenpolitischen Akteure im Wesentlichen auf die Perspektive des Managements nationaler Leitbetriebe (Artus 2008). Der statische Charakter sowie die polare Typologie lassen den VoC-Ansatz demnach als denkbar ungeeignet erscheinen, die Dynamik des institutionellen Wandels in Branchen, die sich im Übergang von öffentlich-rechtlicher zu privatwirtschaftlicher Regulierung befinden, adäquat abzubilden (vgl. Flecker et al. 2014, S. 15; Streeck/Thelen 2005). In dieser Untersuchung wurde deshalb versucht, die institutionell-prozedurale Ebene mit einem interessengeleiteten akteurzentrierten Ansatz zu verbinden. Weder werden Institutionen als funktional prädestinierte und unveränderbare „Gefäße“ für soziales Handeln definiert, noch werden die wirtschaftspolitischen und Arbeitsmarktakteure als „Gefangene“ des dominanten Systems der (Arbeits-)Marktregulierung gefasst. Vielmehr wird angenommen, dass sich Wandel und institutionelle Umbrüche im Wechselspiel des gegenseitigen Einflusses von historisch kontingentem Institutionengefüge einerseits und interessengeleitetem Handeln (kollektiver) Akteure andererseits vollziehen.

Bevor die für die Untersuchung ausgewählten liberalisierten Wirtschaftsbereiche im Detail analysiert werden, befasst sich der 1. Teil der Studie mit den Hauptcharakteristika des Systems der Arbeitsbeziehungen in Österreich. Dies erscheint vor dem Hintergrund der (vermuteten) Sonderentwicklungen der Regulierung der Arbeit in den liberalisierten Branchen als notwendig, um die allfälligen Besonderheiten in diesen Branchen mit der „Norm“ der Arbeitsbeziehungen in Österreich kontrastieren zu können. In diesem 1. Teil der Studie werden die Grundzüge des österreichischen „Standardmodells“ der Arbeitsbeziehungen, also die relevanten Sozialpartnerakteure sowie das Kollektivvertragssystem, aber auch die speziellen Regelungen für den öffentlichen Dienst skizziert (Kap. 1.1). Kap. 1.2 beschreibt in der Folge in aller Kürze die Triebkräfte und Mechanismen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der Europäischen Union, da die Entwicklungen in Österreich nur im regulativen und prozeduralen Kontext auf europäischer Ebene verstanden werden können. In einem weiteren Schritt werden dann die fünf für die Untersuchung ausgewählten Wirtschaftsbranchen definiert und anhand weniger sozioökonomischer Indikatoren beschrieben (Kap. 1.3). Der 1. Teil der Studie wird schließlich

mit der Präsentation und Begründung der Untersuchungsmethoden abgeschlossen (Kap. 1.4).

Der zweite und Hauptteil dieser Studie widmet sich im Detail der Beschreibung und Analyse der (Entwicklung der) Arbeitsbeziehungen in den fünf ausgewählten Branchen. Dabei wird für jede Branche, nämlich die Postdienstleistungen (Kap. 2.1), die Telekommunikationsdienste (Kap. 2.2), die Eisenbahnwirtschaft (Kap. 2.3), die Gaswirtschaft (Kap. 2.4) sowie die Abfallwirtschaft (Kap. 2.5), die gleiche Analysestruktur angewandt: Nach der Darstellung des ökonomischen Hintergrunds und des Verlaufs des Liberalisierungsprozesses auf europäischer und nationaler Ebene werden die besonderen Charakteristika sowie die Genese der Arbeitsbeziehungen insbesondere hinsichtlich des Kollektivvertragssystems und der relevanten Akteure in der jeweiligen Branche analysiert. Jede dieser Branchenanalysen endet mit einem Fazit, in dem noch einmal die wesentlichen Kennzeichen und Besonderheiten im Bereich der Regulierung der Arbeitsverhältnisse sowie – wenn möglich – ursächliche Faktoren für diese Besonderheiten zusammengefasst werden.

Im 3. Teil der Studie werden die Arbeitsbeziehungen (bzw. wesentliche Aspekte der Arbeitsbeziehungen) der fünf untersuchten Branchen anhand von Analysekriterien, die sich im Verlauf der Branchenanalysen als relevant herauskristallisiert haben, verglichen, wobei v.a. den Kriterien der Arbeitsintensität und – damit zusammenhängend – des Wettbewerbs über Arbeitskosten besondere Bedeutung beigemessen wird (Kap. 3.1). Schließlich wird die einleitende Frage zu beantworten versucht, ob die allfällige Divergenz der Entwicklungswege der Arbeitsbeziehungen in den liberalisierten Branchen zum sogenannten österreichischen „Standardmodell“ zwischen den untersuchten Branchen konvergiert oder einer je eigenen Entwicklungslogik (Pfadabhängigkeit) folgt (Kap. 3.2).

Schließlich werden in den Schlussfolgerungen die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung kurz zusammengefasst sowie einige wenige interessenpolitisch bedeutsame Implikationen der Studienergebnisse für die betroffenen Interessenverbände auf ArbeitgeberInnen-, v.a. aber ArbeitnehmerInnenseite erläutert.

# 1. DAS „ÖSTERREICHISCHE MODELL“ IN ZEITEN DER LIBERALISIERUNG

## 1.1. Das System der Arbeitsbeziehungen in Österreich vor dem Hintergrund der Liberalisierungsdynamiken

Die Arbeitsbeziehungen in Österreich gelten weithin als fortgeschritten, robust und sowohl prozedural als auch institutionell fest im politischen System und im Gesellschaftsgefüge verankert (vgl. Traxler 1998). Im internationalen Vergleich werden die industriellen Beziehungen Österreichs tendenziell dem Modell einer „koordinierten Marktwirtschaft“ gemäß dem *Varieties of Capitalism (VoC)*-Ansatz (Hall/Soskice 2001) zugerechnet, wenngleich in einigen Fällen fälschlich von einer in Österreich vorherrschenden Praxis der zentralistischen Lohnfestsetzung ausgegangen wird (Calmfors/Driffill 1988; Rowthorne 1992). Allerdings stößt auch der VoC-Ansatz durch seine schematische Erfassung der Modellhaftigkeit von Systemen der Arbeitsbeziehungen an seine analytischen Grenzen, sofern – wie in Österreich der Fall – wesentliche Merkmale von „koordinierten Marktwirtschaften“ im Verbund mit beträchtlichen inter- und intrasektoralen Lohnungleichheiten, die etwa für liberale Modelle typisch sind, auftreten (Traxler 2005). Darüber hinaus wurde überzeugend darauf hingewiesen, dass institutionenzentrierte Theoriemodelle tendenziell die Robustheit von Institutionen und eingeübten Verfahrensweisen überschätzen und die durch alltagspolitische Praxis des Verhandeln und der Kompromissfindung induzierten (schrittweisen) Veränderungen im Institutionengefüge übersehen (vgl. Hermann/Flecker 2009, S. 18). Wie Streeck/Thelen (2005) zeigen, kann jedoch die sich über etliche Jahre hinziehende Kumulation von selektiven und graduellen Veränderungen institutioneller Arrangements zu einem grundlegenden Umbau des „Systems“ führen bzw. das Institutionengefüge über die Jahre hinweg einen grundlegenden Bedeutungswandel erfahren. Dementsprechend argumentieren Hermann/Flecker (2009), dass das „österreichische Modell der Nachkriegsjahrzehnte“ sich sukzessive verändert, „einige seiner charakteristischen Merkmale der Nachkriegszeit abgelegt (...) und sich dabei nicht nur dem europäischen Mainstream angenähert, sondern einige Charakteristika angenommen [hat], die gemeinhin mit der (neo)liberalen Form des Kapitalismus verbunden werden“ (ibid., S. 19). Der schematische Blick auf das „österreichische Modell“ der Arbeitsbeziehungen läuft zudem Gefahr, die zum Teil beträchtlichen Unterschiede in der Präsenz der Interessenverbände und der Verfasstheit der Lohnfindungssysteme zwischen den einzelnen Branchen außer Betracht zu lassen. Wie eine Eurofound-Studie aus dem Jahr 2011 nachweist, unterscheiden sich die Arbeitsbeziehungen von ausgewählten Wirtschaftsbranchen in den EU 27 tendenziell stärker voneinander als die Systeme der nationalen Arbeitsbeziehungen (Bechter et al. 2011). Auch wenn dieses Ergebnis keine unmittelbaren Rückschlüsse für Österreich zulässt, so gibt die Studie doch Anhaltspunkte dafür, welche externen (Grad der Internationalisierung der Branche; EU-weite Regulierung der Branche; Grad der Kapitalkonzentration in der Branche etc.) und internen Faktoren (spezifische Produkt- und Arbeitsmärkte einer Branche, mit Auswirkungen auf die Beschäftigtenstruktur,

Arbeitsorganisation etc.) für die branchen-spezifische Organisation der Arbeitsbeziehungen eine Rolle spielen. In dieser Hinsicht hat in einigen Wirtschaftsbereichen insbesondere die Liberalisierung der Produktmärkte, aber auch der Arbeitsmärkte für ein derart verändertes wirtschafts- und sozialpolitisches sowie regulatives Umfeld in Österreich gesorgt, dass auch die Arbeitsbeziehungen in diesen Bereichen einer radikalen Umgestaltung unterworfen wurden.

Nichtsdestoweniger kann für Österreich zumindest in groben Zügen nach wie vor ein „Standardmodell“ der Arbeitsbeziehungen für den privaten Sektor ausgemacht werden, welches in struktureller Hinsicht von einer Reihe von Institutionen und Verfahren gekennzeichnet ist, die im Folgenden skizziert werden sollen.

### **1.1.1. Struktur der Kollektivvertragsverhandlungen und Akteure sowie unternehmensspezifische Regelungen**

In Österreich sind zumindest 97-98 Prozent der ArbeitnehmerInnen des privaten Sektors durch kollektivvertragliche (Lohn- und Gehalts-)Regelungen erfasst (vgl. Guger et al. 2001, S. 162; Hermann/Flecker 2009, S. 20). Der weitaus überwiegende Teil der Kollektivverträge wird auf Branchenebene abgeschlossen. Kollektivverträge werden in der Regel getrennt nach ArbeitnehmerInnen-Gruppen (Angestellte und ArbeiterInnen) und – im Bereich der Produktion – getrennt für Industrie und Gewerbe verhandelt. Diese Differenzierung spiegelt die innere Organisationsstruktur der beiden Dachverbände auf ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnenseite wider, nämlich des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB) mit seinen separaten ArbeiterInnen- und Angestellten-gewerkschaften, und der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) mit ihren separaten Spartenverbänden für Industrie und Gewerbe im Bereich der Güterproduktion (Glassner/Adam 2008, S. 30). Alle kollektivvertragsverhandelnden Gewerkschaften sind Mitgliedsverbände des ÖGB und fast alle branchenspezifischen VerhandlungspartnerInnen auf ArbeitgeberInnenseite sind organisatorische Untereinheiten der WKÖ. In territorialer Hinsicht erstreckt sich der Geltungsbereich der meisten Kollektivverträge auf das gesamte Bundesgebiet; eine – wenn auch nicht unbedeutende – Minderheit von Kollektivverträgen gilt nur für einzelne Bundesländer. Unternehmens-Kollektivverträge, bei denen ein einzelner Arbeitgeber/eine einzelne Arbeitgeberin als Kollektivvertragspartner/in gegenüber der Gewerkschaft auftritt, werden in Österreich nur in wenigen Ausnahmefällen abgeschlossen. Der Grund dafür liegt in der Tatsache, dass das Arbeitsverfassungsgesetz (ArbVG) dem Verbands-Kollektivvertrag eindeutig Vorrang vor jedweder Einzelvereinbarung mit einem Betrieb/mit einer Firma einräumt. Dementsprechend gibt es nur wenige Firmen-Kollektivverträge in Österreich, und wo sie existieren, basieren sie – im Gegensatz zu „unechten“ Firmen-Kollektivverträgen – meist auf gesetzlichen Sonderregelungen (vgl. Guger et al. 2001, S. 89f).

Die im internationalen Vergleich außerordentlich hohe kollektivvertragliche Deckungsrate in Österreich von zumindest 97 Prozent im privaten Sektor resultiert aus mehreren Faktoren: Zum einen entfalten Kollektivverträge eine sogenannte Außenseiterwirkung;

das bedeutet, dass kraft gesetzlicher Anordnung gemäß § 12 ArbVG auch ArbeitnehmerInnen, die nicht Mitglied eines vertragschließenden Tarifpartners (ArbeitnehmerInnenorganisation) sind, vom Kollektivvertrag erfasst sind, wenn sie von einem Arbeitgeber/einer Arbeitgeberin beschäftigt werden, der/die qua Mitgliedschaft bei der vertragschließenden Arbeitgeberorganisation tarifgebunden ist. Zweitens erstreckt sich die Wirkung eines Kollektivvertrags gemäß § 13 ArbVG grundsätzlich auch auf die Zeit nach dessen Erlöschen (Nachwirkung), d.h. er gilt so lange bis entweder ein neuer Kollektivvertrag abgeschlossen oder eine abweichende Einzelvereinbarung getroffen wird. Und drittens besteht gemäß § 2 Wirtschaftskammergesetz (WKG) Pflichtmitgliedschaft für alle Unternehmungen – ungeachtet ihrer Rechtsform, Eigentümerstruktur und Profitorientierung – bei der WKÖ und ihren Untereinheiten (Fachorganisationen), sofern sie in die Mitgliedschaftsdomäne der WKÖ fallen (vgl. Traxler 2007a, S. 49f). Die Mitgliedschaftsdomäne der WKÖ umfasst im Wesentlichen den gesamten privaten Sektor mit Ausnahme des Landwirtschaftssektors und der freien Berufe. Die WKÖ und ihre Fachorganisationen repräsentieren also mit Ausnahme der Landwirtschaft, der freien Berufe und des hoheitlichen Bereichs des öffentlichen Sektors beinahe alle Arbeitgebergruppen und schließen in der Regel für diese die Branchenkollektivverträge ab. Der Pflichtmitgliedschaft bei der WKÖ kommt also für die Entfaltung der Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen eine kaum zu überschätzende Bedeutung zu. Allgemeinverbindlichkeitserklärungen (*Satzungen*) von Kollektivverträgen spielen demgegenüber in Österreich eine klar untergeordnete Rolle. Dies erklärt sich daraus, dass ohnehin beinahe alle ArbeitgeberInnengruppen Mitglied eines verhandlungsführenden WKÖ-Fachverbandes sind und daher nur wenige potentielle Zielgruppen für Allgemeinverbindlichkeitserklärungen auf ArbeitgeberInnenseite bestehen.

### 1.1.2. **Exkurs: Die Fachorganisationsordnung der WKÖ**

§ 15 WKG sieht die Errichtung von Fachverbänden auf Bundesebene und die Errichtung von Fachgruppen auf Landesebene durch das Wirtschaftsparlament der Bundeskammer vor. Bei der Errichtung der Fachverbände soll demgemäß darauf Bedacht genommen werden, „dass wirtschaftlich verwandte Berufszweige zusammengefasst werden, eine wirksame Vertretung der Interessen der betreffenden Mitglieder möglich und die Bedeckung des Aufwandes gewährleistet ist“ (Abs. 1). Bei der Erstellung der Kriterien für die Errichtung von Fachverbänden – eine Aufgabe des Erweiterten Präsidiums der Bundeskammer – ist zudem auf die „gegenwärtige und die zu erwartende Wirtschaftsstruktur“ (Abs. 2) Bedacht zu nehmen. Tatsächlich muss die Domänenabgrenzung eines neu zu errichtenden Fachverbandes (im Fall des Entstehens eines neuen Wirtschaftszweiges) bzw. die Neudefinition von Mitgliedschaftsdomänen bereits bestehender Fachverbände (im Fall von Neudefinitionen von Wirtschaftsbereichen) als zuhöchst problematische und politische Intervention in bestehende Strukturen der zwischenverbandlichen Verhältnisse und der Arbeitsbeziehungen betrachtet werden. Im Fall der Liberalisierung eines Wirtschaftsbereiches bedeutet dies mitunter, dass aus der Sicht eines Fachverbandes die Frage der In- bzw. Exklusion eines ehemaligen Monopolbetriebs

(mit einer eigenen Beschäftigtenstruktur und allenfalls mit eigenen Regelungskompetenzen in Bezug auf die Arbeitsbeziehungen ausgestattet) über die Reichweite der eigenen Handlungsfähigkeit entscheidet. Denn die Domänenabgrenzung eines Fachverbandes entscheidet nicht nur darüber, ob ein ehemaliger Monopolist Mitglied dieses Fachverbandes ist, sondern auch und vor allem, ob die wirtschaftlichen Aktivitäten des privatwirtschaftlichen Nachfolgeunternehmens in der Hauptsache der Mitgliedschaftsdomäne des Fachverbandes zuzurechnen sind und damit der dominante Betrieb unter den vom Fachverband geschlossenen Verbandskollektivvertrag fällt oder allenfalls – wenn der ehemalige Monopolist selbst Kollektivvertragsfähigkeit besitzt – ein Firmenkollektivvertrag in „Systemkonkurrenz“ zum Branchen-Kollektivvertrag tritt. Vor diesem Hintergrund kommt der Gestaltung und Veränderung der Fachorganisationsordnung der WKÖ große strategische Bedeutung zu.

### **1.1.3. (Normativer) Gehalt der Kollektivverträge**

Kollektivverträge sind Instrumente des Privatrechts und kommen durch Willensübereinstimmung zwischen den vertragschließenden Parteien zustande; für ihre Gültigkeit bedürfen sie der Schriftform. Kraft der ihnen gesetzlich zugewiesenen Funktionen und Wirkungen (ArbVG) unterscheiden sie sich von anderen privatrechtlichen Verträgen dadurch, dass Kollektivverträge als „Gesetze im materiellen Sinn“ die Parteien des Individualarbeitsvertrags unmittelbar binden (Anfragebeantwortung BMASK von Jänner 2015). Gemäß BMASK wurde vom Verfassungsgerichtshof (VfGH) anerkannt, dass im Bereich des kollektiven Arbeitsrechts Normen außerhalb des regulären Gesetzgebungsverfahrens gesetzt werden können, weil eben kollektive Willensbildungsprozesse das essenzielle Gestaltungsinstrument im Arbeitsrecht sind.

Kollektivverträge bestehen aus einem schuldrechtlichen (obligatorischen) und einem normativen Teil. Der schuldrechtliche Teil regelt die Rechtsbeziehungen zwischen den vertragschließenden Parteien. Dazu gehören etwa die Regelungen über die Geltungsdauer oder die Kündigung des Kollektivvertrags. Konflikte zwischen den Kollektivvertragsparteien über den schuldrechtlichen Teil (etwa ob eine Kündigung des Kollektivvertrags wirksam erfolgt ist) sind zivilgerichtlich zu klären. Der normative Teil gestaltet die unmittelbar dem Kollektivvertrag unterliegenden Arbeitsverhältnisse und normiert Rechte und Pflichten der ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen. Diese Regelungen wirken unmittelbar und einseitig zwingend und können ihrem Wesen nach nur von den Parteien des Einzelarbeitsverhältnisses eingehalten oder gebrochen werden, nicht jedoch von den Parteien des Kollektivvertrags (Guger et al. 2001, S. 160f). Verstöße gegen den normativen Teil des Kollektivvertrags sind daher Rechtsstreitigkeiten zwischen den Parteien des Einzelarbeitsverhältnisses und werden vor dem Arbeits- und Sozialgericht verhandelt.

Traditioneller Weise bilden quantitative Fragen (Lohn, Arbeitszeit) den Schwerpunkt der Kollektivvertragspolitik. Qualitative Aspekte der Beschäftigung, wie etwa Fragen der Gestaltung der Arbeitsorganisation (Heimarbeit, Telearbeit), des Rationalisierungsschutzes und der Aus- und Weiterbildung, spielen demgegenüber eine untergeordnete

Rolle. Derartige qualitative Aspekte des Arbeitskräfteeinsatzes unterliegen dem Regulierungsbereich der betrieblichen Mitbestimmung und damit dem Mitwirkungsrecht der Betriebsräte. Die Kollektivvertragspolitik der Gewerkschaften fokussiert allerdings traditionell auf quantitative Aspekte, also Fragen der Entgelterhöhung und der Arbeitszeitverkürzung (ibid., S. 209f).

Die mitgliederstärkeren und durchschlagskräftigeren Gewerkschaften in Österreich schließen regelmäßig nicht nur Kollektivvertragslöhne (Mindestlöhne und -gehälter), sondern auch sogenannte „Ist-Löhne“ ab. D.h. dass auch die Steigerungsrate der effektiv ausbezahlten Ist-Löhne und Ist-Gehälter für jene ArbeitnehmerInnen vereinbart wird, „die aufgrund einer Überzahlung vom Mindestlohnabschluss nicht direkt betroffen sind“ (ibid., S. 154). Meistens werden für die tariflichen Mindestlöhne höhere Steigerungssätze vereinbart als für die Ist-Löhne, um einer weiteren effektiven Lohnspreizung entgegen zu wirken. Die Grundlage für solche Effektivlohnklauseln bietet also die Lohndrift, welche aus der einseitigen und freiwilligen Überzahlung durch das Management einerseits und informellen Verhandlungen zwischen Management und Betriebsrat andererseits resultiert. Derartige Vereinbarungen sind allerdings notwendiger Weise informell, da das ArbVG dem Betriebsrat jegliche Gestaltungskompetenz in Fragen kollektiver Lohnbildung abspricht und den Gewerkschaften diesbezüglich ein Verhandlungsmonopol zuweist. Nichtsdestoweniger hat sich in etlichen größeren Betrieben mit starkem Betriebsrat eine Praxis informeller, nachgeordneter betrieblicher Lohnrunden etabliert.

#### **1.1.4. „Organisierte Dezentralisierung“ und Lohnführerschaft**

Seit den 1980er Jahren ist eine Tendenz zu beobachten, dass die Parteien des Branchen-Kollektivvertrags sogenannte Öffnungsklauseln vereinbaren, mittels deren die detaillierte Regelung bestimmter Aspekte des Beschäftigungsverhältnisses an Management und Betriebsrat delegiert werden. Dabei werden im Kollektivvertrag bestimmte Rahmenvereinbarungen getroffen, deren konkrete Ausgestaltung den Parteien der Betriebsvereinbarung obliegt (ibid., S. 166f). Mit diesem Instrument wird die Flexibilität der Regelung der Arbeitsbedingungen erhöht. Ursprünglich zur Flexibilisierung relativ starrer Arbeitszeitmodelle auf betrieblicher Ebene entwickelt, betreffen solche Öffnungsklauseln seit den 1990er Jahren auch Fragen der flexiblen Entgeltgestaltung auf betrieblicher Ebene bzw. kombinieren Arbeitszeit- mit Lohnfragen (etwa in der Form der *Freizeitoption*).

Diese Entwicklung wurde als fortschreitender Prozess der „organisierten Dezentralisierung“ der Kollektivvertragsverhandlungen beschrieben, wobei die übergeordneten Kollektivvertragsparteien den untergeordneten Parteien der Betriebsvereinbarung die Regelung genau definierter Fragen übertragen, ohne allerdings die Kontrolle über die betriebliche Ebene zu verlieren (Traxler 1995).

Obwohl in Österreich Kollektivverträge fast ausschließlich auf Branchenebene abgeschlossen werden und eine Vielzahl von mehreren Hundert branchenbezogenen und teilweise auch regionalen Vereinbarungen besteht, zudem auch noch die oben beschriebenen Dezentralisierungstendenzen beobachtet werden können, gilt das österreichische Kollektivvertragssystem als über die Branchengrenzen hinweg hochgradig koordiniert.

Der wesentlichste Grund dafür liegt in der sogenannten Schrittmacherfunktion (*Lohnführerschaft*) der Metallindustrie für die gesamte Volkswirtschaft. Die Lohnführerschaft der Metallindustrie resultiert aus dem relativ hohen Organisationsgrad der Vorgängerorganisationen der heutigen Produktionsgewerkschaft PRO-GE, die ihre Kollektivvertragsverhandlungen für die ArbeiterInnen der Branche mit den parallelen Verhandlungen der Gewerkschaft der Privatangestellten – Druck, Journalismus, Papier (GPA-djp) für die Angestellten der Branche koordiniert. Die Orientierung der Lohnentwicklung des „geschützten“ bzw. weniger „exponierten Sektors“ an den Abschlüssen der Metallindustrie als Speerspitze des „exponierten Sektors“ ist eine wichtige Voraussetzung für die Integration der Lohnpolitik in die makroökonomische Governance des Staates als Ganzes und „die Synchronisierung der Lohnpolitik mit den Erfordernissen der internationalen Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Wirtschaft“ (Guger et al. 2001, S. 165).

Im internationalen Vergleich hat sich Österreichs koordinierte Lohnpolitik als äußerst flexibel in Bezug auf Änderungen am Arbeitsmarkt und der Arbeitskosten erwiesen. Darüber hinaus beschränkt sich die Lohnführerschaft der Metallindustrie auf die durchschnittlichen Lohnsteigerungsraten, während auf eine egalitäre und „solidarische“ Lohnstrukturpolitik weitgehend verzichtet wird. Auch in dieser Hinsicht hat die Metallindustrie eine Vorreiterrolle für die anderen Branchen inne. Aus diesem Grund wird klar, warum Österreich trotz einer außergewöhnlich hohen kollektivvertraglichen Deckungsrate zu jenen Ländern gehört, die einen hohen Grad an Lohnungleichheit aufweisen. Wie Traxler (1998) ausführt, ist der Lohnbildungsprozess in Österreich von zwei Merkmalen gekennzeichnet, die in den Theorien international vergleichender Arbeitsbeziehungen lange Zeit als eigentlich unvereinbar gegolten haben: einem hohen Grad an makroökonomischer Koordinierung und einem hohen Grad an Lohnungleichheit und -flexibilität.

#### **1.1.5. Der Sonderfall des öffentlichen Dienstes**

In Abgrenzung zum privaten Sektor weist der öffentliche Dienst in Österreich einige Besonderheiten im Bereich der Arbeitsbeziehungen auf. So ist der öffentliche Dienst vom Geltungsbereich des ArbVG und somit vom Kollektivvertragsrecht ausgenommen. Entgelt, Arbeitszeiten und andere Beschäftigungsbedingungen werden somit nicht in wechselseitig bindenden Privatrechtsverträgen festgelegt, sondern in Form von Dienstordnungen unilateral im Rahmen der Gesetzgebung erlassen. Weniger innerhalb der klassischen Hoheitsdienstleistungen als vielmehr in den Bereichen der öffentlichen Infrastruktur und erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen des Bundes waren vor der Strukturbereinigung der Gewerkschaftslandschaft seit den frühen 2000er Jahren hochspezifische Gewerkschaften aktiv, die eher dem Typ der Betriebsgewerkschaften (die in formeller Hinsicht in Österreich nicht vorgesehen sind) entsprechen als klassischen Branchengewerkschaften. Dies v.a. deshalb, weil die „staatseigenen Monopolanbieter wie die Österreichischen Bundesbahnen und die Post- und Telegraphenverwaltung gleichzeitig die gesamte Branche abdeckten“ (Hermann 2008, S. 213). Obgleich sich die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes mit der Liberalisierung dieser Wirtschaftsbereiche zu „echten“ Branchengewerkschaften entwickelten, haben sich der vergleichsweise hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad im öffentlichen

Dienst insgesamt (einschließlich der ausgegliederten Bereiche und Unternehmungen) sowie die starke Präsenz dieser Gewerkschaften in den ehemaligen Monopolbetrieben weitgehend erhalten.

Auch wenn der öffentliche Dienst formell kein Kollektivvertragsrecht kennt, werden dennoch – analog zu den jährlichen Kollektivvertragsverhandlungen im privaten Sektor – jährliche Verhandlungsrunden zwischen den RegierungsvertreterInnen und den Spitzen der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes abgehalten. Dabei gilt selbst für den formal völlig eigenständigen Prozess der Entgeltfindung im öffentlichen Dienst das Prinzip der Lohnführerschaft der Metallindustrie (Traxler 1999). Dies funktioniert nur deshalb, weil die Verhandlungen für den öffentlichen Dienst de facto höchst zentralisiert stattfinden, indem VertreterInnen der Bundesregierung, der Landesregierungen und der Städte und Gemeinden zusammen mit den RepräsentantInnen der unterschiedlichen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes an einem Tisch sitzen. So wie die öffentlich Bediensteten im Bereich der staatlichen Hoheitsverwaltung auch heute noch effektiven Kündigungs- und Versetzungsschutz genießen sowie in einigen Bereichen über die mächtige Personalvertretung extensive Mitbestimmungsrechte geltend machen können, waren auch die Bediensteten der ehemaligen Monopoldienstleistungsbetriebe vor ihrer Ausgliederung aus der staatlichen Verwaltung gegenüber den in der Privatwirtschaft Beschäftigten privilegiert. Dies hat sich jedoch mit der Liberalisierung und Privatisierung in diesen Bereichen des öffentlichen Dienstes geändert (Hermann 2008, S. 214). Zudem stellen die im Zuge der Liberalisierung erfolgten Ausgliederungen von erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen des Bundes, aber auch der Länder und Gemeinden die Organisation und Gestaltung der Arbeitsbeziehungen in diesen Bereichen vor neue Herausforderungen. Zum einen werden durch die systematische Verdrängung von Dienstverhältnissen zu den staatlichen Organen durch privatrechtliche Beschäftigungsverhältnisse die traditionellen Mitgliedschaftsdomänen der involvierten Gewerkschaften in Frage gestellt. Zum anderen werden die ausgegliederten Bereiche als in den ungeschützten Markt gestoßene Wirtschafts- und Arbeitgeberbetriebe genötigt, einem (kollektivvertragsfähigen, allenfalls neu zu gründenden) Arbeitgeberverband beizutreten und/oder gegebenenfalls eigene Haustarifverträge abzuschließen (Traxler 2002). Somit löst die Liberalisierung im öffentlichen Dienst oftmals weniger einen Anpassungsprozess aus, indem die dominanten Merkmale des Kollektivvertragssystems im privaten Sektor (mit dem Effekt der branchenspezifischen Homogenität der Arbeitsbeziehungen!) übernommen werden, sondern bewirkt in etlichen Fällen eine Zersplitterung der Akteurs- und Verbändelandschaft sowie eine Fragmentierung des Kollektivvertragssystems.

#### **1.1.6. Weitere zentrale Aspekte des österreichischen Modells der Sozialpartnerschaft und Herausforderungen durch den Liberalisierungsprozess**

Ausgehend von der Annahme, das Fundament der österreichischen Sozialpartnerschaft (wie auch des Europäischen Sozialmodells im größeren Maßstab) beruhe auf einem Klassenkompromiss zwischen den Interessenverbänden der ArbeitnehmerInnen und der ArbeitgeberInnen, kann dieser Kompromiss als mehrdimensionales soziales Arrangement betrachtet werden. In *inhaltlicher* Hinsicht besteht eine interessenpolitische

Basisübereinkunft der Akteure über die Zweckmäßigkeit der Sozialpartnerschaft, insofern diese für die ArbeitgeberInnen den Vorteil sozialen Friedens, geringerer Transaktionskosten und größerer Planbarkeit in den Arbeitsbeziehungen und für die ArbeitnehmerInnen den Vorteil der Teilhabe am wirtschaftlichen Fortschritt birgt. In *prozeduraler* Hinsicht basiert der Klassenkompromiss auf der gegenseitigen Anerkennung der Interessenverbände als legitime RepräsentantInnen von Kapital und Arbeit sowie der Kooperation zwischen ArbeitgeberInnenverbänden, Gewerkschaften und dem Staat (Traxler 2006, S. 57f). Dabei leistet der Staat beträchtliche Unterstützungsleistungen zur Beförderung der zwischenverbandlichen Kooperation. Zum einen wirkt die Pflichtmitgliedschaft zur WKÖ als funktionales Äquivalent zu staatlichen Allgemeinverpflichtungserklärungen; zum anderen resultiert aus der gesetzlichen Privilegierung von Branchenkollektivverträgen gegenüber betrieblichen Arrangements im Zusammenwirken mit dem arbeitsrechtlichen Günstigkeitsprinzip für Kollektivvertragslöhne die Handlungsfähigkeit der SozialpartnerInnen auf überbetrieblicher Ebene, welche erst dadurch zu Akteuren der makroökonomischen Konzertierung erhoben werden; darüber hinaus stärkt der Staat die Autorität und das Durchgriffsrecht der Interessenverbände gegenüber ihren Mitgliedern, indem staatliche Verpflichtungshilfen, wie etwa die rechtliche Erzwingbarkeit von Kollektivverträgen, die gesetzliche Friedenspflicht während der Laufzeit von Kollektivverträgen oder aber das gewerkschaftliche Streikmonopol eingeführt wurden (Mesch 2015, S. 23f). Schließlich adelt der Staat die Interessenverbände mit der Übertragung von Regelungskompetenzen an dieselben als legitime Akteure der wirtschafts- und sozialpolitischen Gestaltung des Landes. Damit ist die *institutionelle* Dimension des Klassenkompromisses berührt, welche neben der autonomen Regulierungsfunktion der Verbände (Kollektivvertragspolitik, aber auch Aus- und Weiterbildung) deren Konsultations- und Beratungsfunktion, deren Teilhabe an der Organisation und Administration des Wohlfahrtsstaats (Verwaltung der öffentlichen Sozialversicherung etc.) sowie die formalisierte Mitsprache von RepräsentantInnen der ArbeitnehmerInnen im Unternehmen (Betriebsräte) umfasst (Traxler 2006, 57f).

Der Nutzen der systematischen Einbindung der Verbände in politische Entscheidungsprozesse besteht für den Staat darin, dass dieser zum einen Zugang zur Expertise der Verbände erhält, zum anderen die Einbeziehung der Verbände die Legitimation staatlicher Entscheidungsprozesse erhöht und drittens durch kooperatives Verhalten der Verbände die Effektivität der wirtschafts- und sozialpolitischen Regulierung gesteigert wird. Aber nur in dem Maße, wie die Interessenverbände im Kernbereich ihrer Regulierungsfunktion, nämlich in der kollektivvertraglichen Regelung der Arbeitsverhältnisse auf überbetrieblicher Ebene, ihre vom Staat übertragene Aufgabe der makroökonomischen Steuerung effektiv wahrnehmen, sind sie als KooperationspartnerInnen für den Staat von Bedeutung. Verlieren sie an Regelungskompetenz auf überbetrieblicher (Branchen)Ebene durch zunehmende Erosions- bzw. Dezentralisierungstendenzen im Bereich des Kollektivvertragssystems, verringert sich der Anreiz des Staates, in Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik mit den Interessenverbänden zu kooperieren.

Vor dem Hintergrund dieses Zusammenhangs muss der auch in Österreich sich vollziehende (bzw. in manchen Branchen bereits vollzogene) Liberalisierungsprozess

und seine Auswirkungen auf die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen zumindest auf Branchenebene betrachtet werden. Sofern Liberalisierung der Produkt-, aber auch der Arbeitsmärkte eine Neustrukturierung dieser Märkte und damit eine Neukonfigurierung der (verbandlichen) Interessenvertretungsstrukturen auslöst, ist damit grundsätzlich immer die Gefahr verbunden, dass der ursprüngliche interessenpolitische Basiskompromiss und damit die Effektivität des Gesamtmodells in Frage gestellt wird. Inwiefern und in welche Bereiche der Arbeitsbeziehungen die Liberalisierungsprozesse in ausgewählten Wirtschaftsbereichen hineinwirken, wird Gegenstand des 2. Teils dieses Berichts sein.

## **1.2. Liberalisierung und Reorganisation öffentlicher Dienstleistungen in der Europäischen Union**

Da der Prozess der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastruktur in Österreich nicht losgelöst von Entwicklungen auf europäischer Ebene und politisch-rechtlichen Vorgaben der EU nachvollzogen werden kann, soll in diesem Abschnitt in aller Kürze auf das politische Projekt der Liberalisierung und Deregulierung öffentlicher Dienstleistungen im Zuge der europäischen Integration eingegangen werden. Dabei muss der Begriff der *Liberalisierung* von den Begriffen der *Privatisierung* und der *Vermarktlichung* klassifikatorisch geschieden werden (vgl. Hermann/Verhoest 2012, S. 6f). Mit dem Terminus der *Liberalisierung* werden gemeinhin die Zerschlagung von öffentlichen Monopolen der Produktion und die Bereitstellung von (öffentlichen) Gütern und die Einführung von effektivem Wettbewerb zwischen mehreren AnbieterInnen/ProduzentInnen verstanden. In Abgrenzung dazu meint *Privatisierung* die Veräußerung öffentlichen Eigentums an öffentlicher Infrastruktur oder erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen an private EigentümerInnen, während *Vermarktlichung* auf die Einführung von marktkonformen Elementen in der Organisation und Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen abzielt, ohne dass der/die AnbieterIn von diesen Dienstleistungen selbst im Marktwettbewerb bestehen muss. In liberalisierten (Dienstleistungs)Märkten haben KonsumentInnen also die Wahl zwischen zumindest zwei AnbieterInnen/ProduzentInnen, wobei – was das EU-Regelwerk betrifft – die EigentümerInnenstruktur nicht berührt ist. De facto waren Liberalisierungsmaßnahmen in den EU-Mitgliedsstaaten allerdings in der Regel mit zumindest teilweiser Privatisierung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen verbunden, insbesondere in Wirtschaftsbereichen, in denen der EU an einer Entflechtung vertikal integrierter Monopolbetriebe in Netzwerkindustrien gelegen war (ibid., S. 7).

In diesem Zusammenhang ist wichtig zu betonen, dass Liberalisierung nicht zwangsläufig auf einen Konkurrenzkampf *in Märkten* hinauslaufen muss, sondern dass auch ein Ausschreibungswettbewerb für den Zuschlag zur temporären Ausbeutung *von ganzen (Teil)Märkten* erfolgen kann. Wettbewerbliche Ausschreibungs- bzw. Vergabeverfahren werden in jenen Bereichen öffentlicher Dienstleistungen angewandt, in denen der permanente Wettbewerb mehrerer AnbieterInnen die Effektivität der öffentlichen Dienstleistung gefährden würde. Dies ist etwa beim öffentlichen Personen-Nahverkehrs-

bereich der Fall, in dem die Funktionalität und Effektivität des öffentlichen Personenverkehrssystems von der genauen Abstimmung der Fahrpläne und der Einheitlichkeit des Verkehrstarifsystems abhängt. Eine unmittelbare Konkurrenz mehrerer VerkehrsdienstleistungsanbieterInnen um Passagiere wäre einer kohärenten Gestaltung eines tarifär und taktfahrplanmäßig abgestimmten Verkehrsverbundes also eher abträglich (ibid., S. 8).

Das Beispiel des öffentlichen Personen-Nahverkehrs ist auch gut geeignet, auf einen weiteren Aspekt der Liberalisierung, der in einem scheinbar paradoxen Widerspruch zur eigentlichen Intention von Liberalisierungsprozessen steht, aufmerksam zu machen. Denn viele Fälle von Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung und Vermarktlichung werden von Prozessen der Re-Regulierung begleitet. Formen von Re-Regulierung treten insbesondere in netzgebundenen öffentlichen Dienstleistungen auf, in denen das vom früheren Monopolunternehmen bzw. von den öffentlichen Behörden errichtete Netz (Schiene, Gasleitung, Postverteilsystem, Kommunikationskanäle etc.) als *natürliches Monopol* der Nutzung konkurrierender AnbieterInnen erschlossen werden muss. Dazu ist es notwendig, einerseits vertikal integrierte Monopolunternehmen zu entflechten (*unbundling*), also den Netzbetrieb von den übrigen Bereichen der Dienstleistungserbringung rechtlich und operationell zu trennen, andererseits – und hier besteht die eigentliche Notwendigkeit für Maßnahmen der Re-Regulierung – die Bedingungen (v.a. das Nutzungsentgelt) für den Zugang konkurrierender MarktteilnehmerInnen zur netzgebundenen Infrastruktur zu reglementieren (vgl. Bieling/Deckwirth 2008, S. 12f).

Aus historischer Perspektive lässt sich festhalten, dass die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa in den 1980er Jahren begonnen hat. Ursprünglich als zentrales Element der sogenannten *mixed economy* bzw. des keynesianischen Wohlfahrtsstaates westeuropäischen Zuschnitts gefasst, wurde der öffentliche Sektor weitgehend den Markt- und Wettbewerbsregeln unterworfen, die für die Privatwirtschaftsordnung typisch sind (vgl. Huffs Schmid 2008). Das elementare Kennzeichen der *mixed economy* der Nachkriegszeit bestand darin, dass ein umfassender öffentlicher Sektor der Privatwirtschaft gegenüberstand, „um die kapitalistische Entwicklungsdynamik durch Formen der wohlfahrtsstaatlichen Regulierung und Staatsintervention politisch zu korrigieren“ (Bieling/Deckwirth 2008, S. 10). In funktionaler Hinsicht übernahm der öffentliche Sektor die betriebswirtschaftlich unrentablen, aber volkswirtschaftlich und gesellschaftspolitisch notwendigen Aufgaben, einerseits die privatwirtschaftlich-kapitalistische Akkumulation zu stützen und dies andererseits mit sozialpolitischen (hohes Beschäftigungsniveau) und gemeinwohlorientierten Zielen (Grundversorgung mit essentiellen Infrastrukturleistungen) zu verbinden (ibid., S. 11).

Obwohl es schon seit den 1980er Jahren auf nationalstaatlicher Ebene vereinzelt Bemühungen gegeben hatte, bestimmte Monopolstrukturen aufzubrechen (etwa in Großbritannien und – in Bezug auf die Postdienstleistungen – Schweden), so waren es doch die unterschiedlichen Organe der Europäischen Union, die einen systematischen, synchronisierten und letztendlich auch effektiven Vorstoß in Richtung Liberalisierung ehemals geschützter Wirtschaftsbereiche in Europa wagten. Zunächst wurde der Fokus des Liberalisierungsprojektes auf die Netzwerkindustrien gerichtet, und hier insbesondere

auf die Telekommunikationsbranche. Bereits im Jahr 1987 brachte die Europäische Kommission ein Grünpapier zur Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für den Telekommunikationsbereich heraus. Es folgten zwei Richtlinien, welche die Marktöffnung (1990) und schließlich die komplette Liberalisierung des Telekom-Marktes (1998) vorsahen. Die Tatsache, dass die Liberalisierung und weitgehende Privatisierung des Telekommunikationsmarktes zeitlich mit der Entwicklung der Mobiltelefonie und damit einer gewaltigen Expansion des Geschäftsfeldes in der Branche zusammenfiel, ließ den gesamten Liberalisierungsprozess als Erfolgsgeschichte erscheinen. Die Branche galt somit für die LiberalisierungsbefürworterInnen als Blaupause für weitere Deregulierungsprozesse in anderen Netzwerkindustrien, nämlich Eisenbahnen (ab 1991), Elektrizitätswirtschaft (ab 1996), Postdienstleistungen (ab 1997), Gaswirtschaft (ab 1998) und andere Wirtschaftsbereiche (vgl. Hermann/Verhoest 2012, S. 10f).

### **1.3. Definition und Beschreibung der untersuchten Wirtschaftsbereiche in Österreich**

Wie bereits in der Einleitung skizziert, werden in die Studie fünf liberalisierte Wirtschaftsbereiche einbezogen. Bei den ausgewählten Branchen handelt es sich um die Postdienstleistungen, die Telekommunikation, die Eisenbahnen, die Gaswirtschaft und die Abfallwirtschaft. Um Anschlussfähigkeit an die europäische Forschungslandschaft und internationale Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten, wurde versucht, die Wirtschaftsbereiche in größtmöglicher Übereinstimmung mit den Branchendefinitionen der EU zur Errichtung und Etablierung des europäischen sektoralen sozialen Dialogs gemäß NACE-Klassifikationssystem einzugrenzen (vgl. Europäische Kommission 2010). Dies gelingt allerdings in einigen Fällen nur annäherungsweise, zum einen, weil sich die Branchendefinitionen der EU zum Zweck des europäischen sektoralen sozialen Dialogs mitunter ändern (etwa im Bereich der Eisenbahnen), zum anderen, weil bestimmte Branchen noch nach dem „alten“ NACE (Rev.1)-Klassifikationssystem definiert sind (etwa die Gaswirtschaft und der Telekommunikationsbereich), welches sich von der aktuellen NACE (Rev.2) Version etwas unterscheidet. Zudem werden z.T. bestimmte Segmente eines Wirtschaftsbereichs bewusst unberücksichtigt gelassen, wenn dies sachlich gerechtfertigt erscheint (etwa der Fernseh- und Rundfunkbereich gemäß NACE (Rev.2) 60.1 und 60.2 in der Telekommunikationsbranche, welcher sich hinsichtlich des Produktmarktes vom übrigen Telekommunikationsmarkt deutlich abhebt; oder der Bereich des Öffentlichen Nahverkehrs in der Eisenbahnwirtschaft, der teilweise grundlegend anders organisiert ist als das Bahnwesen und erst mit der Neudefinition der Eisenbahnwirtschaft für den europäischen sektoralen sozialen Dialog im Herbst 2015 der Branche zugerechnet wurde). Im Bereich der Abfallwirtschaft wurde bisher noch gar kein sozialer Dialog auf europäischer Ebene eingerichtet. Hier musste folglich nach eigenem Gutdünken des Forscherteams eine Branchendefinition gefunden werden.

Im Folgenden werden die fünf in die Untersuchung einbezogenen Branchen gemäß dem NACE-Klassifikationssystem der wirtschaftlichen Tätigkeiten definiert und anhand einiger quantitativer Indikatoren beschrieben. Als Datenquelle für alle angegebenen

Indikatoren gilt ausnahmslos: Statistik Austria, STATcube, Leistungs- und Strukturstatistik (Zugriff 18. Februar 2016). Bezüglich der im weiteren Verlauf der Studie ausgewiesenen Beschäftigungszahlen muss angemerkt werden, dass diese Zahlen auf Beschäftigungsverhältnisse, nicht auf beschäftigte *Personen* referieren.

### *Postdienste*

Diese Studie definiert die Branche der Postdienstleistungen gemäß den NACE (Rev.2) Klassen 53.1 (Postdienste von Universaldienstleistungsanbietern) und 53.2 (Sonstige Post-, Kurier- und Expressdienste). Die so gefassten Post- und Kurierdienste umfassten in Österreich im Jahr 2013 452 Unternehmen mit 24.909 Beschäftigungsverhältnissen (davon 24.469 von unselbständig Beschäftigten). Somit waren im Jahr 2013 etwa 0,7% aller unselbständig Erwerbstätigen Österreichs im Bereich der Postdienstleistungen tätig. Gut zwei Drittel aller unselbständig Beschäftigten in der Branche waren 2013 männlich. Beinahe 92% der unselbständig Beschäftigten in der Branche wurden als Angestellte geführt, während der Anteil der ArbeiterInnen dementsprechend bei etwas mehr als 8% lag. Die Teilzeitquote betrug knapp 19%.

### *Telekommunikationsdienste*

Telekommunikation wird in dieser Untersuchung so definiert, dass alle wirtschaftlichen Tätigkeiten, die unter die NACE (Rev.2) Klassen 61.1, 61.2, 61.3 und 61.9 fallen, erfasst werden. Inkludiert sind damit die Leitungsgebundene Telekommunikation (61.1), die Drahtlose Telekommunikation (61.2), die Satellitentelekommunikation (61.3) und die Sonstige Telekommunikation (61.9). Insgesamt zählte im Jahr 2013 die Telekommunikationsbranche in Österreich 344 Unternehmen und 16.005 Beschäftigungsverhältnisse (darunter 15.692 von unselbständig Beschäftigten). Die Branche repräsentierte somit in diesem Jahr rund 0.4% aller in Österreich tätigen unselbständig Beschäftigten. Etwa 71% der unselbständig Beschäftigten in der Branche waren 2013 männlich und nahezu alle (99%) Angestellte, während nur etwa 1% ArbeiterInnenstatus hatte. Etwa 12% aller Unselbständigen in der Telekommunikationsbranche arbeiteten auf Teilzeitbasis.

### *Eisenbahndienste*

Für den Zweck dieser Untersuchung wird die Bahnwirtschaft wie folgt abgegrenzt: Personenbeförderung im Eisenbahnfernverkehr nach NACE (Rev.2) Klasse 49.1; Güterbeförderung im Eisenbahnverkehr (Klasse 49.2); und Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für den Landverkehr (Klasse 52.21). Letztgenannte Klasse umfasst den gesamten Landverkehr und führt insofern in die Irre, als rein eisenbahnbezogene Tätigkeiten nicht von anderen innerhalb dieser Klasse geschieden werden können. Die Eisenbahndienste gemäß NACE (Rev.2) 49.1 und 49.2 umschlossen im Jahr 2013 27 Unternehmen mit insgesamt 11.499 Beschäftigungsverhältnissen (davon 11.492 von unselbständig Beschäftigten), während die Branche unter Einschluss von NACE (Rev.2)-Klasse 52.21 367 Unternehmen mit 30.363 Beschäftigungsverhältnissen (darunter 30.058 von Unselbständigen gehaltene) zählte. Die Berücksichtigung der Klasse 52.21 hat also

durchaus beträchtliche Auswirkungen auf die „Größe“ der Branche. Je nach Definition beschäftigte die Bahnwirtschaft im Jahr 2013 0,3% bzw. 0,8% aller unselbständig Beschäftigten der österreichischen Volkswirtschaft. Bei enger gefasster Branchendefinition betragen der Anteil der männlichen unselbständig Beschäftigten ziemlich exakt 90% und der Anteil der Angestellten im Verhältnis zu den ArbeiterInnen etwa 86% zu 14%. Die Teilzeitquote lag bei Zugrundelegung der engeren Branchendefinition knapp unter 4% und der weiteren Definition bei etwas über 5% – ein im Vergleich der Wirtschaftsbranchen immer noch äußerst niedriger Wert.

### *Gaswirtschaft*

Für die vorliegende Untersuchung wird die Gaswirtschaft gemäß NACE (Rev.2) Klassifikation folgendermaßen definiert: sie umfasst die gesamte Klasse 35.2 (Gasversorgung, einschließlich Gaserzeugung gemäß 35.21, Gasverteilung durch Rohrleitungen gemäß 35.22 und Gashandel durch Rohrleitungen gemäß 35.23). Die derart eingegrenzte Gaswirtschaft setzte sich in Österreich im Jahr 2013 aus 41 Unternehmen mit insgesamt 1.820 Beschäftigungsverhältnissen (davon 1.808 von unselbständig Beschäftigten) zusammen; dies entsprach nur 0,05% aller unselbständig Beschäftigten in Österreich. Auch in dieser Branche bildeten die weiblichen Beschäftigten eine klare Minorität; knapp 81% der unselbständig Beschäftigten waren im Jahr 2013 Männer. Wie auch in anderen Dienstleistungsbereichen dominierten in der Gaswirtschaft Angestelltenverhältnisse (knapp 86%). Teilzeitarbeit wurde von etwas über 9% der unselbständig Beschäftigten in der Branche verrichtet.

### *Abfallwirtschaft*

Die Abfallwirtschaft wird im NACE (Rev.2)-Klassifikationssystem teilweise als Querschnittsaktivität behandelt, sodass sich die Branche in diesem System nicht als kohärente Klasse abbildet. Sie umfasst die Abwasserentsorgung gemäß Klasse 37, Sammlung von Abfällen gemäß Klasse 38.1, Abfallbehandlung und -beseitigung gemäß Klasse 38.2 sowie Beseitigung von Umweltverschmutzungen und sonstige Entsorgung gemäß Klasse 39. Die Anzahl der Unternehmen in der Branche belief sich im Jahr 2013 auf 1.327, jene der Beschäftigungsverhältnisse auf 15.890 (einschließlich 15.402 von unselbständig Beschäftigten gehaltene). D.h. dass im Jahr 2013 etwa 0,4% aller unselbständig Beschäftigten in Österreich im Abfallwirtschaftsbereich tätig waren. Gut 80% dieser Beschäftigtengruppe waren männlich und gut 59% ArbeiterInnen gegenüber knapp 41% Angestellten. Die Abfallwirtschaft ist demnach der einzige in diese Untersuchung einbezogene Wirtschaftsbereich, in dem sich im Jahr 2013 Angestellte gegenüber ArbeiterInnen in der Minderheit befanden. Die Teilzeitquote in der Branche betrug in demselben Jahr etwas über 16%.

**Tabelle 1.1: Beschreibung und ausgewählte Charakteristika der untersuchten Wirtschaftsbereiche**

	Postdienstleistungen	Telekommunikation	Eisenbahnen	Gaswirtschaft	Abfallwirtschaft
Definition NACE Code	53.1 + 53.2	61.1 + 61.2 + 61.3 + 61.9	49.1 + 49.2 (+ 52.21)	35.2	37 + 38.1 + 38.2 + 39
Anzahl Unternehmen	452	344	27 (367)	41	1.327
Anzahl Beschäftigungsverhältnisse	24.909	16.005	11.499 (30.363)	1.820	15.890
Anzahl unselbst. Beschäftigungsverhältnisse	24.469	15.692	11.492 (30.058)	1.808	15.402
% an uns. Besch. der Volkswirtschaft	0,7	0,4	0,3 (0,8)	0,05	0,4
% Frauen	32	29	10	19	20
% Angestellte	92	99	86	86	41
% Teilzeit	19	12	4 (5)	9	16

Quelle: Statistik Austria, STATcube, Leistungs- und Strukturstatistik für 2013, Zugriff am 18. Februar 2016.

#### **1.4. Methoden der Untersuchung: Literaturstudium, Primärquellenanalyse (Kollektivverträge) und qualitative ExpertInneninterviews**

Gemäß dem Ziel dieser Untersuchung, erstens eine Analyse der (verbandlichen) Vertretungsstrukturen auf ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenseite und ihrer Genese in den ausgewählten liberalisierten Wirtschaftsbereichen vorzunehmen, zweitens den historischen Transformationsprozess der Liberalisierung in den einzelnen Wirtschaftsbereichen und dessen Auswirkungen auf die Interessen und Strategien der Interessendurchsetzung der unterschiedlichen UnternehmerInnengruppen einerseits und Gewerkschaften andererseits nachzuzeichnen, und drittens die Auswirkungen der durch den Liberalisierungsprozess ausgelösten Neukonfiguration der Verbände- und Interessenvertretungslandschaft auf die Gestaltung und das „Funktionieren“ der Arbeitsbeziehungen in den ausgewählten Wirtschaftsbereichen zu analysieren, wurde ein spezieller Methodenmix gewählt, um der Komplexität und Mehrdimensionalität des Untersuchungsdesigns Rechnung zu tragen.

Zunächst wurde in eingehendem *Literaturstudium* der historische und polit-ökonomische Kontext der Liberalisierungsprozesse auf europäischer, aber auch nationalstaatlicher und branchenspezifischer Ebene zu ergründen versucht. Zugleich wurde einschlägige Literatur zur Besonderheit der Arbeitsbeziehungen in Österreich gesichtet sowie

branchenspezifische Literatur – soweit vorhanden – analysiert. In einer *Dokumentenanalyse* wurden die einschlägigen rechtlichen Grundlagen (Wirtschaftskammergesetz, FOO, ArbVG) sowie die für die ausgewählten Wirtschaftsbereiche relevanten Kollektivverträge aufgearbeitet. Zur quantitativen Erfassung der ausgewählten Wirtschaftsbereiche wurden sekundäranalytisch die von der Statistik Austria in der Form des STATcubes veröffentlichten Daten im Rahmen der Leistungs- und Strukturstatistik aufbereitet. In weiterer Folge wurde ein Leitfaden für die *Durchführung halbstrukturierter face-to-face Interviews* mit RepräsentantInnen und FunktionärInnen der Interessenvertretungen auf ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenseite (Wirtschafts- und ArbeitgeberInnenverbände, VertreterInnen von Einzelunternehmungen, Gewerkschaften, Betriebsratskörperschaften) entwickelt. Insgesamt wurden auf Basis dieses Leitfadens 18 Interviews mit einer durchschnittlichen Länge von etwa 50 Minuten geführt, die allesamt aufgezeichnet und teiltranskribiert wurden. Da einige GesprächspartnerInnen die Erlaubnis zur Aufzeichnung und wissenschaftlichen Verwertung des Interviews von der Zusicherung der Anonymität abhängig machten und eine Ungleichbehandlung der interviewten ExpertInnen aus wissensethischen Gründen nicht vertretbar erscheint, werden im vorliegenden Bericht sämtliche InterviewpartnerInnen nur in anonymisierter Form zitiert. Einen Überblick über die branchen- und interessenpolitische Zugehörigkeit der interviewten ExpertInnen gewährt Tabelle 1.2. Neben der sekundäranalytischen Verwertung bereits bestehender Branchenanalysen waren diese ExpertInneninterviews die bedeutendste Quelle für branchenspezifische Informationen.

**Tabelle 1.2: Verteilung der InterviewpartnerInnen auf Branchen und Interessengruppen**

<b>Branche</b>	<b>AG-VertreterInnen</b>	<b>AN-VertreterInnen</b>
Postdienstleistungen	AG1+AG2	AN1
Telekommunikation	AG3+AG4+AG5	AN2
Eisenbahnen	AG6	AN3
Gaswirtschaft	AG7+AG8	AN4
Abfallwirtschaft	AG9	AN5
branchenübergreifend	AG10	AN6+AN7+AN8



## 2. BRANCHENANALYSEN

### 2.1. Postdienstleistungen

#### 2.1.1. *Ökonomischer Hintergrund sowie Liberalisierungsprozesse*

##### 2.1.1.1. *Europäische Ebene*

Mit der Verabschiedung der Europäischen Richtlinie 97/67/EG über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und der Verbesserung der Dienstqualität, welche in der Folge durch die Richtlinie 2002/39/EG über die weitere Wettbewerbsöffnung der Branche und schließlich die Richtlinie 2008/6/EG in Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft abgeändert wurde, wurden die Postdienste in den EU Mitgliedsstaaten grundlegend restrukturiert. Nichtsdestoweniger wurden die gesellschaftspolitischen Funktionen einer umfassenden und landesweiten Versorgung mit Postdienstleistungen im Rahmen des Liberalisierungsprojekts garantiert (Universaldienstverpflichtung). Wenngleich die Liberalisierung der Postdienstleistungen in den EU-Mitgliedsstaaten nach 1997 ungleichzeitig einsetzte, kann doch für praktisch alle Mitgliedsländer mit fortschreitendem Liberalisierungsprozess die Herausbildung eines gemeinsamen Strukturmerkmals beobachtet werden, das in der Trennung eines einzelnen Universaldienst-anbieters (in der Regel der ehemalige Monopolbetreiber) einerseits und einer Anzahl von bestimmte, meist spezifische Postdienstleistungen anbietenden Privatunternehmungen andererseits besteht. Der Restrukturierungsprozess betraf allerdings nicht nur die Neukonfiguration des Produktmarktes, sondern berührte zumindest indirekt auch die Beschäftigungsbedingungen sowie die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen im Sektor. So vollzog sich etwa in allen Mitgliedsstaaten ein Prozess der Verschiebung bzw. Ersetzung von öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen der Beschäftigten zum Staat bzw. dessen Organen zu/durch privatrechtliche/n Dienstverhältnisse/n zu eigenständig und auf privatrechtlicher Grundlage operierenden Postunternehmungen, wenngleich in einiger Ländern (Österreich inklusive) die bestehenden öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse aufrechterhalten wurden und nur Neubeschäftigte unter die neuen privatrechtlichen Dienstregelungen fielen (Glassner 2008, S. 4). Öffentlich-rechtliche Dienstregelungen spielen demzufolge im europäischen Postmarkt noch eine wesentliche Rolle, insofern trotz Liberalisierungs- und Privatisierungsprozessen die ehemaligen Monopolbetriebe ihre wirtschaftliche Vormachtstellung im Bereich der nationalen Postdienste aufrechterhalten konnten und nach wie vor große Teile des Postmarktes und der Beschäftigung in der Branche abdecken.

### 2.1.1.2. Österreich

Die heutige Österreichische Post AG (ÖPAG) war bis April 1996 Teil der Bundesverwaltung und als Post- und Telegraphenverwaltung (PTV) im Zuständigkeitsbereich des für Verkehrsangelegenheiten verantwortlichen Bundesministeriums angesiedelt. Im Zuge der Postmarktliberalisierung wurde mit 1. Mai 1996 die PTV aus der Bundesverwaltung ausgegliedert und als Post und Telekom Austria (PTA) AG in die Rechtsform einer Aktiengesellschaft (AG) umgewandelt. Im Jahr 1999 erfolgte die Trennung in zwei unabhängige Gesellschaften, die Telekom Austria (TA) AG einerseits und die Österreichische Post AG (ÖPAG) andererseits. Letztere steht zu 52,85% im Eigentum der Republik Österreich, während der Rest der Aktien an der Börse gehandelt wird. Die Eigentümerrechte werden vom Bundesministerium für Finanzen (BMF) im Wege der Österreichischen Bundes- und Industriebeteiligungen GmbH (ÖBIB) wahrgenommen. Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (bmvit) fungiert dem gegenüber als Oberste Post- und Regulierungsbehörde. Seit 1. Jänner 2008 ist die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH) für Regulierungsangelegenheiten des Postwesens zuständig.

Die Liberalisierung hat demzufolge seit Mitte der 1990er Jahre einen fundamentalen Restrukturierungsprozess im Bereich des österreichischen Postwesens mit sich gebracht. Über die letzten knapp 20 Jahre waren mit diesem Prozess massive Beschäftigungsverluste verbunden. Beschäftigte die ÖPAG im Jahr 1998 noch deutlich über 36.000 MitarbeiterInnen, so betrug diese Zahl im Jahr 2014 nur noch etwa 18.400 (in Vollzeitäquivalenten), was einer Halbierung innert 16 Jahren entspricht (ÖPAG 2015). In Übereinstimmung mit allgemeinen Trends im europäischen Postmarkt nach Einführung der (kompletten) Liberalisierung spielt sich auch in Österreich der intensivste Wettbewerb in den profitabelsten Segmenten, nämlich der Werbemittelverteilung und der Paketzustellung, ab (Interview AG1). Denn als Folge des vermehrten Online-Handels und der fortschreitenden Substitution des Briefverkehrs durch elektronischen Postverkehr (von Seiten nicht nur der Privatwirtschaft, sondern auch der Behörden) nimmt das Volumen von Briefsendungen ab und von Paketsendungen zu (Interview AG2). Dementsprechend sind in den letzten Jahren eine Reihe von in der Regel kleinen Zustellbetrieben (etliche Hundert) sowie einige wenige größere Postdienstleistungs- und Logistikbetriebe entstanden. Auf Basis von Statistik Austria Daten kann von etwa 450 „alternativen“ Postdienstleistungsbetrieben mit etwa 6.000 Beschäftigten ausgegangen werden (vgl. ÖSTAT, STATcube, Leistungs- und Strukturdaten). Der Verlust an Beschäftigten in der ÖPAG wurde demzufolge bei weitem nicht durch die vom Auftreten neuer MarktteilnehmerInnen induzierten Beschäftigungseffekte kompensiert. Zudem fällt die Qualität der Beschäftigung/der Arbeitsbedingungen, zumindest was die Bereiche der zahlreichen für (internationale) Logistikkonzerne tätigen kleinstrukturierten und meist eigentümergeführten Sub-Zustellunternehmen – ganz zu schweigen von den oft aus dem Ausland einpendelnden solo-selbständigen FahrerInnen, die pro erfolgreiche Zustellung auf Werkvertragsbasis bezahlt werden – betrifft, in den neu geschaffenen Jobs oftmals hinter diejenige der verloren gegangenen Jobs in der ÖPAG zurück (Hermann 2009).

## 2.1.2. *Arbeitsbeziehungen in der österreichischen Postwirtschaft*

### 2.1.2.1. *Einleitung*

Im Gegensatz zum österreichischen „Standardmodell“ des einheitlichen, branchenumfassenden Verbandskollektivvertrags sind die Arbeitsbeziehungen in der Postwirtschaft eigentümlich fragmentiert. Diese Unübersichtlichkeit der Akteurslandschaft und Vertragsbeziehungen resultiert aus der historischen Tatsache, dass die Existenz einer Postbranche gemäß NACE-Definition in Österreich keine institutionelle Verfestigung erfahren hat. Insbesondere sieht die FOO der Wirtschaftskammer keine extra für diese Branche ausgewiesene Vertretung unter dem Dach der WKÖ vor. Dies ist aus der Historie erklärbar, dass in Österreich die ÖPAG als Universal-Postdienstleisterbetrieb bzw. ihre Vorgängerorganisationen für lange Zeit die Branche mehr oder weniger alleine abgedeckt haben und neben dieser Organisation keine Akteure (und somit keine Branche) existierten. Auch heute noch fungiert die ÖPAG als einzige Universaldienstleisterin im Bereich der österreichischen Postdienste (Interview AN1). Die vergleichsweise wenigen Zustelldienste, die im bereits vorher liberalisierten Paketsegment tätig gewesen waren, waren schon damals Mitglied in einem oder mehreren an die heutige Postwirtschaft angrenzenden Wirtschafts-Fachverband/-verbänden, etwa im Bereich Logistik, Spedition, Güterbeförderung etc. Mit der Liberalisierung der Postdienste fanden die neu aufkommenden MarktteilnehmerInnen somit Verbandsstrukturen vor, in die sie je nach Schwerpunkt ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten leicht integriert werden konnten. Auch die ÖPAG selbst ist Mitglied bei zumindest einem halben Dutzend WKÖ-Fachverbänden.

Entscheidend in diesem Zusammenhang ist jedenfalls, dass zum einen von Seiten der WKÖ zu Beginn des Liberalisierungsprozesses es als nicht zweckmäßig oder durchführbar erachtet wurde, eigene Organisationsstrukturen für einen unbestimmten, erst im Entstehen begriffenen Wirtschaftsbereich zu errichten – sei es aus Rücksicht auf bereits bestehende Strukturelemente, sei es aus Unkenntnis darüber, aus welchen wirtschaftlichen Tätigkeitsbereichen der künftige Postmarkt überhaupt bestehen könnte. Zum anderen wurde mit deren Ausgliederung aus der Bundesverwaltung 1996 der PTA (und damit ihren Nachfolgesellschaften) sowie der GPF auf betrieblicher Ebene die Kollektivvertragsfähigkeit zugesprochen – andernfalls die GPF der Ausgliederung vermutlich nicht zugestimmt hätte (Interview AG1). Demzufolge schließt die ÖPAG seit knapp zwei Jahrzehnten Haus-Kollektivverträge für die privatrechtlich Beschäftigten bzw. die ehemaligen Vertragsbediensteten, die in den Kollektivvertrag zwangsübergeführt wurden (Dienstordnungsangestellte), ab (im Jahr 2014 etwa 9.700), während die noch im Betrieb aktiven Beamten (im Jahr 2014 etwa 8.400) formal vom Kollektivvertragsrecht ausgeschlossen sind. Die etwa 6.000 unselbständig Beschäftigten der „alternativen“ PostdienstleisterInnen werden von zumindest acht unterschiedlichen Kollektivverträgen erfasst, die in an die Postwirtschaft angrenzenden Wirtschaftsbereichen abgeschlossen werden. Der für Österreich ungewöhnlich hohe Grad an Fragmentierung der Verbandslandschaft zumindest auf ArbeitgeberInnenseite und an Inkonsistenz der Arbeitsbeziehungen in der Postwirtschaft resultiert aus der Tatsache, dass es die ArbeitgeberInnenbetriebe bzw. die WKÖ nicht für zweckmäßig erachtet oder geschafft

haben, eine eigene kollektivvertragsfähige ArbeitgeberInnenorganisation extra für den Bereich der Postdienste zu etablieren.

#### 2.1.2.2. Kollektivvertragssystem

Wie bereits erwähnt, wurde der ÖPAG bzw. ihrer Vorgängerorganisation im Jahr 1996 die Kollektivvertragsfähigkeit zuerkannt. Dies bedeutet, dass die ÖPAG für ihre ca. 10.000 privatrechtlich Beschäftigten mit der Gewerkschaft der Post- und Fernmeldebediensteten (GPF) einen Haustarifvertrag abschließt, während die ca. 8.000 bis heute verbliebenen BeamtInnen formal vom Kollektivvertragsrecht ausgeschlossen sind. Tatsächlich verhandelt das ÖPAG Management mit der GPF allerdings die Tarifabschlüsse nicht nur für die mit privatrechtlichen Dienstverhältnissen ausgestatteten Beschäftigten, sondern auch (in formal getrennten, de facto aber gemeinsamen Verhandlungen) für die BeamtInnen. Dabei orientieren sich die Abschlüsse für die BeamtInnen in der Regel an den Abschlüssen des Hauskollektivvertrags. In formaler Hinsicht, da ihre Beschäftigungsbedingungen ja nicht durch Kollektivvertrag geregelt werden können, werden die Abschlüsse für die BeamtInnen jedoch per Verordnung des Postvorstands verabschiedet. Diese Verordnungsermächtigung des Vorstands (analog zu derjenigen eines Ministeriums) ist im Poststrukturgesetz bzw. im Postbetriebsverfassungsgesetz verankert. Da mit dem Inkrafttreten des Kollektivvertrags Neu im Jahr 2009 die Neugestellten deutlich schlechter gestellt sind als die Altbediensteten (deren Rechte im Kollektivvertrag Alt umfassend abgesichert wurden) und die BeamtInnen (die Bezahlung der Neubediensteten liegt um bis zu 50 Prozent unter derjenigen der Altbediensteten), werden für die „Kollektivvertrag Neu“-Bediensteten in der Regel extra Boni oder Mindest- (Sockel)-Erhöhungen ausverhandelt, um die Einkommensschere zwischen den Beschäftigtengruppen zumindest nicht weiter zu vergrößern (Interview AN1). Unter dem Konkurrenzdruck von Seiten der BilliganbieterInnen im liberalisierten Postmarkt, die ihre Geschäftsstrategie auf Niedriglöhnen, Scheinselbständigkeit und Stücklohn aufbauen, musste die GPF 2009 letztendlich dem neuen Kollektivvertrag zustimmen, auch vor dem Hintergrund der Drohung des ÖPAG Managements, beträchtliche Teile des Zustelldienstes an eine Tochterfirma auszulagern, um wettbewerbsfähig zu bleiben (Flecker 2014, S. 31).

Bedingt durch das Fehlen einer branchenweiten kollektivvertragsfähigen ArbeitgeberInnenorganisation im Bereich der Postdienste besteht neben dem Hauskollektivvertrag der ÖPAG kein Branchenkollektivvertrag in der Branche (wie er für die Zwecke dieser Untersuchung definiert wurde). Allerdings werden ArbeitnehmerInnen, die bei „alternativen“ Postdienstleistungsunternehmen beschäftigt sind, in der Regel von Branchenkollektivverträgen angrenzender bzw. „verwandter“ Wirtschaftsbereiche erfasst. In Konkurrenz zur ÖPAG stehende Unternehmen fallen also unter unterschiedliche Kollektivverträge angrenzender Wirtschaftsbereiche. Sofern diese Konkurrenzunternehmen, insbesondere im Bereich der Zustellung, mit Subunternehmen bzw. selbständig Beschäftigten operieren, kommen wiederum andere bzw. gar keine Kollektivverträge zur Anwendung.

Der österreichische Postmarkt kann im Großen und Ganzen in zwei relativ autonome Submärkte untergliedert werden, nämlich den Markt für adressierte und unadressierte

Briefsendungen, Werbemittel und Zeitungen einerseits und den Markt für Expressdienste und Paketzustellungen andererseits. Die ÖPAG ist das einzige Unternehmen, das beide Marktsegmente verbindet (Haidinger/Hermann 2008). Während das erste Marktsegment neben der ÖPAG AnbieterInnen wie Feibra, Redmail oder HurtigFlink umfasst, wird das zweite Marktsegment neben der ÖPAG von Unternehmen wie UPS, TNT, DHL, GLS DPD, Fetex, Hermes und zuletzt DHS dominiert.

Im Bereich der Brief-, Werbemittel und Zeitungszustellung konnten folgende zur Anwendung gelangende Kollektivverträge identifiziert werden:

1. Kollektivvertrag für ExpeditarbeiterInnen, abgeschlossen zwischen dem Verband Österreichischer Zeitungsherausgeber und Zeitungsverleger (VÖZ) einerseits und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB), Gewerkschaft der Privatangestellten – Druck, Journalismus, Papier (GPA-djp), andererseits, gültig für das gesamte Staatsgebiet für alle DienstnehmerInnen, die in Verlagen von Mitgliedern des Verbandes Österreichischer Zeitungsherausgeber und Zeitungsverleger bei Tageszeitungen und von diesen Verlagen herausgegebenen Wochen- und Monatszeitschriften beschäftigt sind: ExpeditarbeiterInnen, Maschinenwarte, Redaktions- und Verwaltungsgehilfen, ZustellerInnen, Sonn- und FeiertagszustellerInnen (unter der Voraussetzung Sonderbestimmungen für ZustellerInnen) und AusträgerInnen.
2. Kollektivvertrag für Angestellte in Betrieben der Fachgruppe Werbung und Marktkommunikation Wien, abgeschlossen zwischen der Fachgruppe Werbung und Marktkommunikation Wien einerseits und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB), Gewerkschaft der Privatangestellten – Druck, Journalismus, Papier (GPA-djp) andererseits, gültig für das Bundesland Wien für alle Angestellten von Mitgliedsbetrieben der Fachgruppe Werbung und Marktkommunikation Wien mit Ausnahme von ORF Online und Teletext GmbH & Co KG.
3. Kollektivvertrag für HandelsarbeiterInnen, abgeschlossen zwischen der Wirtschaftskammer Österreich, Sparte Handel, einerseits und dem ÖGB, Gewerkschaft vido, andererseits, gültig für das gesamte Staatsgebiet für alle ArbeiterInnen im Handel mit Ausnahme der dem Kollektivvertrag für die „BetreuerInnen“ der Firma Donauland unterliegenden ArbeitnehmerInnen, die in Mitgliedsbetrieben der Sparte Handel der Wirtschaftskammer Österreich, des Fachverbands der Versicherungsmakler und Berater in Versicherungsangelegenheiten oder des Fachverbands Buch- und Medienwirtschaft (mit Ausnahme von einigen Unternehmen der Mineralölindustrie und des Mode- und Freizeitartikelhandels) beschäftigt sind.
4. Kollektivvertrag für Angestellte in Handelsbetrieben, abgeschlossen zwischen der Wirtschaftskammer Österreich, Sparte Handel, einerseits und dem ÖGB, GPA-djp, Wirtschaftsbereich Handel, andererseits, gültig für das gesamte Staatsgebiet für alle Angestellten, die in Mitgliedsbetrieben der Sparte Handel der Wirtschaftskammer Österreich, des Fachverbands der Versicherungsmakler und Berater in Versicherungsangelegenheiten oder des Fachverbands Buch- und Medienwirtschaft (mit Ausnahme von einigen Unternehmen des pharmazeutischen Großhandels, der Mineralölindustrie, des Stahlhandels, des Mode- und Freizeitartikelhandels etc. ) beschäftigt sind.

Im Bereich der Expressdienste und Paketzustellung konnten folgende zur Anwendung gelangende Kollektivverträge identifiziert werden:

1. Kollektivvertrag für die ArbeiterInnen der Speditions- und Lagereibetriebe Österreichs, abgeschlossen zwischen der Wirtschaftskammer Österreich, Fachverband der Spediteure, einerseits und dem ÖGB, Gewerkschaft vda, andererseits, gültig für das gesamte Staatsgebiet für alle ArbeiterInnen, die in Mitgliedsbetrieben des Fachverbands im Bereich des Speditionsgewerbes bzw. des Lagereigewerbes beschäftigt sind.
2. Kollektivvertrag für die Angestellten in Spedition und Logistik, abgeschlossen zwischen der Wirtschaftskammer Österreich, Fachverband der Spediteure, einerseits und dem ÖGB, GPA-djp, Wirtschaftsbereich Verkehr, andererseits, gültig für das gesamte Staatsgebiet für alle Angestellten, die in Mitgliedsbetrieben des Fachverbands mit Ausnahme jener Betriebe, die ausschließlich das Gewerbe der Vermittlung von Seefrachtgeschäften (Seefrachtagenturen) ausüben, beschäftigt sind.
3. Kollektivvertrag für die ArbeiterInnen im Güterbeförderungsgewerbe, abgeschlossen zwischen dem Fachverband für das Güterbeförderungsgewerbe Österreichs in der Bundessparte Transport und Verkehr der Wirtschaftskammer Österreich, einerseits und dem ÖGB, Gewerkschaft vda, andererseits, gültig für das gesamte Staatsgebiet für alle ArbeiterInnen, die in Mitgliedsbetrieben des Fachverbands, welche das bewilligungspflichtige gebundene Gewerbe der Beförderung von Gütern mit Kraftfahrzeugen ausüben, beschäftigt sind.
4. Kollektivvertrag für Angestellte im Güterbeförderungsgewerbe, abgeschlossen zwischen dem Fachverband für das Güterbeförderungsgewerbe Österreichs in der Bundessparte Transport und Verkehr der Wirtschaftskammer Österreich, einerseits und dem ÖGB, GPA-djp, Wirtschaftsbereich Verkehr, andererseits, gültig für das gesamte Staatsgebiet für alle Angestellten, die in Mitgliedsbetrieben des Fachverbands, welche das Gewerbe der Beförderung von Gütern mit Kraftfahrzeugen ausüben, beschäftigt sind.

Tabelle 2.1: Branchenrelevante Kollektivverträge im Bereich der Postdienstleistungen

Name des KV	Verhandlungsebene	Erfasste AG	Erfasste AN	Deckung in der Postwirtschaft	VerhandlungspartnerInnen
KV Post AG Alt + Neu	Konzern	ÖPAG und Tochterunternehmen	Arb. + Angest.	Ca. 10.000	ÖPAG (AG) + GPF (AN)
Post-Bezüge-Verordnung (kein KV!!)	Konzern	ÖPAG und Tochterunternehmen	BeamtInnen der ÖPAG	Ca. 8.000	ÖPAG (AG) + GPF (AN) (Verordnung durch Vorstand)
KV für Expedit-arbeiterInnen	Branche	Zeitungs- und Zeitschriftenverlage	Arb. + Angest.	unbekannt	VÖZ (AG) + GPA-djp (AN)
KV Angest. Werbung und Marktkommunik.	Branche Wien	Werbewirtschaft	Angest.	unbekannt	WKÖ Fachgruppe Werbung und Marktkommunik. Wien (AG) + GPA-djp (AN)
KV Handels-arbeiterInnen	Branche	Handel	Arb.	unbekannt	WKÖ Sparte Handel (AG) + vida (AN)
KV Angestellte im Handel	Branche	Handel	Angest.	unbekannt	WKÖ Sparte Handel (AG) + GPA-djp (AN)
KV ArbeiterInnen Spedition	Branche	Spedition und Lagerei	Arb.	unbekannt	WKÖ Fachverband Spediteure (AG) + vida (AN)
KV Angestellte Spedition und Logistik	Branche	Spedition und Logistik	Angest.	unbekannt	WKÖ Fachverband Spediteure (AG) + GPA-djp (AN)
KV ArbeiterInnen Güterbeförderungsgewerbe	Branche	Güterbeförderungsgewerbe	Arb.	unbekannt	WKÖ Fachverband Güterbeförderungsgewerbe (AG) + vida (AN)
KV Angestellte Güterbeförderungsgewerbe	Branche	Güterbeförderungsgewerbe	Angest.	unbekannt	WKÖ Fachverband Güterbeförderungsgewerbe (AG) + GPa-djp (AN)

Quellen: Haidinger/Hermann 2008; ÖGB-Kollektivvertragsdatenbank ([www.kollektivvertrag.at](http://www.kollektivvertrag.at)); Interviews AN1 und AG1.

Bedingt durch das Fehlen eines einheitlichen branchenweiten Verbandskollektivvertrags für den Bereich der Postdienste können demnach für die „alternativen“ Postdienstleistungsunternehmen zumindest acht Kollektivverträge „verwandter“ bzw. an die Postwirtschaft angrenzender Wirtschaftsbereiche ausgemacht werden, die für die unterschiedlichen Postdienstleistungen zur Anwendung kommen. Die Akteurs- und Kollektivvertragslandschaft in der Branche kann demzufolge als stark fragmentiert bezeichnet werden. Differenziert wird nicht nur nach Beschäftigtenkategorie (Angestellte und ArbeiterInnen), sondern auch und vor allem nach Art der wirtschaftlichen Tätigkeit. Der hohe Grad an Fragmentierung im System der kollektiven Reglementierung der Beschäftigungsverhältnisse spiegelt sich in der unterschiedlichen Qualität der Arbeitsbedingungen in der Branche wider. So macht es für die Beschäftigten im Bereich der Expressdienste und Paketzustellung einen großen Unterschied, ob der Kollektivvertrag für Spedition oder derjenige für das Güterbeförderungsgewerbe zur Anwendung kommt, da letzterer wesentlich schlechtere Entlohn- und Arbeitsbedingungen vorsieht. Im Bereich der Brief-, Werbemittel- und Zeitungszustellung wiederum zahlen – zumindest für die Berufsgruppe der ZustellerInnen – die Kollektivverträge für die HandelsarbeiterInnen und die ExpeditarbeiterInnen bedeutend schlechtere Löhne (im letzteren Fall auch Stücklöhne) als der Kollektivvertrag für die Werbung und Marktkommunikation Wien (Haidinger/Hermann 2008). In diesem Bereich arbeiten allerdings vorwiegend selbständig beschäftigte ZustellerInnen, die unter gar keinen Kollektivvertrag fallen.

### 2.1.2.3. Akteure

Durch das Fehlen eines genuin branchenbezogenen ArbeitgeberInnenverbands im Bereich der Postdienste ist die Akteurslandschaft insbesondere auf ArbeitgeberInnenseite äußerst vielfältig und heterogen. Neben der ÖPAG als ehemaligem Monopolbetrieb und gegenwärtigem Universaldienstleistungsunternehmen spielen noch eine Reihe von ArbeitgeberInnenverbänden eine Rolle, deren Mitgliedschaftsdomänen zwar in der Hauptsache außerhalb der Branche liegen, sie aber dennoch partiell abdecken. Von diesen Verbänden sind alle bis auf einen (VÖZ) Teilorganisationen der WKÖ und somit mit Pflichtmitgliedschaft sowie Kollektivvertragsfähigkeit innerhalb ihrer Mitgliedschaftsdomäne ausgestattet. Folglich besteht innerhalb ihrer Mitgliedschaftsdomäne (auch innerhalb des Bereichs der Postdienste) ein Organisationsgrad von 100 Prozent, und zwar bezogen auf sowohl die Unternehmen als auch die in diesen Unternehmen Beschäftigten, sowie eine kollektivvertragliche Deckungsrate von 100 Prozent. Etwas anders sieht die Situation für den freiwilligen VÖZ aus, der außerhalb der Mitgliedschaftsdomäne der WKÖ liegt. Als privater Verein legt der VÖZ seine Statuten selber fest und kann sich seine Mitglieder aussuchen. Folglich dürften der Organisationsgrad innerhalb seiner Mitgliedschaftsdomäne (auch innerhalb des Bereichs der Postdienste) sowie die kollektivvertragliche Deckungsrate innerhalb seiner Domäne unter 100 Prozent liegen. Ob und in welchem Ausmaß dieser Mangel an Flächendeckung „tarifvertragsfreie Zonen“ unter ExpeditarbeiterInnen in der Branche bedingt, konnte nicht eruiert werden.

Auf ArbeitnehmerInnenseite treten drei Gewerkschaften als branchenrelevante Kollektivvertragsparteien auf – die GPF als Verhandlungspartnerin gegenüber der ÖPAG, die

GPA-djp als Repräsentantin von ArbeitnehmerInnen in den Bereichen Medien, Werbung und Marktkommunikation sowie von Angestellten in den Bereichen Handel und Verkehr/Transport/Logistik sowie die vida als Vertreterin der ArbeiterInnen in den Bereichen Handel und Verkehr/Transport/Logistik. Während der gewerkschaftliche Nettoorganisationsgrad der GPF als Quasi-Betriebsgewerkschaft in der ÖPAG mit über 70 Prozent nach wie vor sehr hoch ist (Interview AN1), sind für die vida und die GPA-djp keine diesbezüglichen Angaben für den Bereich der Postwirtschaft möglich. Es kann allerdings davon ausgegangen werden, dass die Branche für beide Gewerkschaften nicht als Hochburg gewerkschaftlicher Mitgliederstärke gilt.

**Tabelle 2.2: Akteure der Arbeitsbeziehungen im Bereich der Postdienstleistungen**

Organisation	Mitgliedschaftsdomäne in Bezug auf Postdienste	Kollektivvertragspartei/ Ebene	Mitglieder insgesamt* (inklusive EPU's im Fall von AG-Verbänden)	Organisationsgrad in Branchen-domäne	Mitgliedschaft
ÖPAG	Unternehmen, Universaldienstleisterin	Ja/ Unternehmen	---	---	---
VÖZ	Expedit/Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften	Ja/ Branche	54	>90%**	freiwillig
WKÖ Fachgruppe Werbung und Marktkommunikation Wien	Zustellung von Werbemitteln in Wien	Ja/ Branche	9.024 (darunter 271 WerbemittelverteilernInnen)	100%	Pflicht
WKÖ Sparte Handel	Handelsversand, Onlinehandel, Postpartner	Ja/ Branche	148.102	100%	Pflicht
WKÖ Fachverband der Spediteure	Fracht, Zustellung, Lagerei von Postgütern	Ja/ Branche	1.589	100%	Pflicht
WKÖ Fachverband für das Güterbeförderungsgewerbe	Beförderung und Zustellung von Postgütern mit KFZ	Ja/ Branche	10.991	100%	Pflicht
GPF	Alle unselbständig Beschäftigten der ÖPAG	Ja/ Unternehmen (ÖPAG)	47.641***	>70%	freiwillig
GPA-djp	Alle unselbständig Beschäftigte in den Bereichen Zeitungs- und Werbemittel-zustellung sowie Angestellte in den Bereichen Handelsversand, Postpartner, Zustellung und Logistik von Postgütern	Ja/ Branche	276.632***	Keine Angaben, vermutlich niedrig (unter 15%)	freiwillig
vida	ArbeiterInnen in den Bereichen Handelsversand, Postpartner, Zustellung und Logistik von Postgütern	Ja/ Branche	135.566***	Keine Angaben	freiwillig

\*=aktive Mitglieder im Fall von AG-Verbänden 2015

\*\*=eigene Schätzung

\*\*\*=inklusive inaktive Mitglieder 2015

Quellen: WKÖ-Mitgliederstatistik 2015 ([www.wko.at](http://www.wko.at)); ÖGB-Mitgliederstatistik ([www.oegb.at](http://www.oegb.at)); Interview AN1; [www.voez.at](http://www.voez.at).

Die GPF spielt im österreichischen System der Arbeitsbeziehungen insofern eine Sonderrolle, als dem ÖGB und seinen Fachgewerkschaften gemäß ArbVG grundsätzlich nur auf

überbetrieblicher Ebene Kollektivvertragsfähigkeit zugestanden wird. Sowohl das Poststrukturgesetz als auch das Post-Betriebsverfassungsgesetz weisen der GPF allerdings auch für die ÖPAG (und die Telekom Austria AG) – und somit auf betrieblicher Ebene – die Funktion als Kollektivvertragspartei zu, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass der Staatsanteil an den beiden Unternehmen jeweils über 25% beträgt. Die GPF als Quasi-Betriebsgewerkschaft, deren Legitimation eng an ihre Rolle als betriebliche Kollektivvertragspartei geknüpft ist, kämpft demzufolge aus Selbsterhaltungsgründen an zwei Fronten: Zum einen drängt die GPF darauf, die 25%-Plus-Klausel aus den beiden Gesetzesstücken zu streichen, damit sie auch im Fall des weiteren Rückgangs der jeweiligen Staatsanteile an den beiden Unternehmungen ÖPAG und Telekom Austria AG kollektivvertragsfähig bleibt. Zum anderen dürfte die GPF – entgegen der offiziellen gewerkschaftlichen Rhetorik – kein wirkliches Interesse an der Etablierung eines umfassenden Branchen-Verbandskollektivvertrags für den Bereich der Postdienste haben, da sie als Quasi-Betriebsgewerkschaft in diesem Fall ihre Organisationsgrundlage und Legitimationsbasis verlöre (Interview AG1).

#### 2.1.2.4. *Fazit*

Die besondere Konfiguration der Arbeitsbeziehungen im Bereich der Postdienstleistungen im Vergleich zum im Österreich vorherrschenden „Standardmodell“ der Arbeitsbeziehungen kann auf einige historisch-institutionelle Determinanten zurückgeführt werden. So tritt der ehemalige Monopol- und derzeit alleinige Universaldienstleister ÖPAG in etlichen Wirtschaftssegmenten der Branche als Marktdominator bzw. teilweise immer noch Quasi-Monopolist auf, insbesondere in Universaldienstleistungs-Bereichen wie der flächendeckenden Briefzustellung, die als wenig profitabel gelten und für deren Erfüllung die ÖPAG eine staatlich garantierte Abgeltung erhält. Diese historisch begründete Dominanz im Produktmarkt spiegelt sich auch im Bereich der Arbeitsbeziehungen wider, da aufgrund des Fehlens eines branchenweiten ArbeitgeberInnenverbands der ÖPAG bzw. ihrer Vorgängerorganisation im Gefolge der Liberalisierungsprozesse entgegen den österreichischen Gepflogenheiten die Kollektivvertragsfähigkeit zuerkannt wurde. Gleichzeitig wurde auch der GPF für die Nachfolgeunternehmen der ehemaligen PTA auf betrieblicher Ebene die Kollektivvertragsfähigkeit zugebilligt. Um im härter werdenden Wettbewerb, insbesondere im Paketmarkt, bestehen zu können, sah sich die ÖPAG gezwungen, die Personalkosten drastisch zurückzufahren. Dementsprechend konnte im Jahr 2009 mit der GPF der sogenannte Kollektivvertrag Neu ausverhandelt werden, der die Rechte der „teuren“ BeamtInnen und Altbediensteten unangetastet ließ, für die Neubeschäftigten aber substantiell niedrigere Entlohnschemata vorsah und -sieht. Um marktkonform operieren zu können, wurden für den Kollektivvertrag Neu bezeichnender Weise für bestimmte Beschäftigtengruppen Kollektivverträge, die für die Konkurrenz zur Anwendung kommen, als Vorlage genommen. Für FilialmitarbeiterInnen etwa wurden wesentliche Bestandteile des Einzelhandel-Kollektivvertrags, für ZustellerInnen jene des Kollektivvertrags des Güterbeförderungsgewerbes übernommen (Interview AG1). Damit wird die Heterogenität der Verbändelandschaft auf ArbeitgeberInnenseite und damit zusammenhängend des kollektiven Regelwerks teilweise in die ÖPAG hineingetragen. Der Verzicht auf eine Gründung eines

umfassenden ArbeitgeberInnenverbands im Bereich der Postdienste in Verbindung mit der relativen Schwäche der Gewerkschaften in den zur Postwirtschaft „angrenzenden“ Wirtschaftsbereichen bietet für die „alternativen“ Postdienstleistungsbetriebe den Vorteil, in Nischenmärkten über Druck auf die Lohnkosten entscheidende Wettbewerbsvorteile zu lukrieren, insbesondere dann, wenn über Subverträge auf billigere Kollektivverträge ausgewichen oder gar der außerreglementierte Bereich (Schein-/Selbständigkeit) zunutze gemacht werden kann. Die Branche bietet also Anschauungsmaterial zur Genüge für den Nachweis, dass der Mangel an einheitlicher kollektiver Regulierung der Arbeits- und Entlohnbedingungen tendenziell nicht nur zu diesbezüglichen krassen Ungleichheiten selbst innerhalb gleicher Beschäftigtengruppen führt, sondern dass die Heterogenität (bzw. Parallelität unterschiedlicher) kollektiver Normen den Wettbewerb um die billigste Arbeitskraft geradezu anheizt.

Auf einer abstrakteren Ebene kann für die liberalisierte österreichische Postwirtschaft zumindest in Ansätzen ein Prozess beschrieben werden, den Holst (2015) mit Blick auf das europäische Paketsegment als „institutionelle Entbettung“ der nationalen Arbeitsbeziehungen im Gefolge der zunehmenden internationalen Ausrichtung der privatisierten Postorganisationen bezeichnet hat. (Entbettung meint in Anlehnung an K. Polanyi die schwindende Prägungskraft der nationalen Institutionen der Arbeitsbeziehungen zur Regulierung von Beschäftigungsverhältnissen.) Demzufolge habe die Liberalisierung der europäischen Postdienste sowie die Privatisierung und verstärkte Orientierung der ehemaligen Postmonopole an Shareholder-Value-Interessen zwar die nationalen Post- und insbesondere Paketmärkte nach außen geöffnet, mangels eines europäischen Regimes der Regulierung der Arbeitsbeziehungen auf supranationaler Ebene (europäische Sozialintegration) und aufgrund einer zunehmenden Überforderung der nationalen Institutionen für die Ausgestaltung von Arbeit und Beschäftigung habe dieser Internationalisierungsprozess jedoch zu einer „Öffnung der Arbeitsbeziehungen nach innen“ geführt, in der lokale Faktoren wie etwa die Beschaffenheit des regionalen Arbeitsmarktes sowie „subjektive Elemente wie die Persönlichkeit des Eigentümer-Managers“ an Gewicht gewinnen (ibid., S. 154). Der übermäßige Kapitalbedarf der zu finanzialisierten Unternehmen transformierten internationalen Postkonzerne habe durch die Strategie der umfangreichen Externalisierung insbesondere von Logistik-tätigkeiten wesentlich zur institutionellen Entbettung der Arbeitsbeziehungen beigetragen, da die erfolgreiche Internationalisierung auf dem Geschäftsmodell der Schaffung von Wertschöpfungsketten unter der Ausnutzung der „Konkurrenz zwischen verschiedenen nationalen Sozial- und Arbeitsbeziehungssystemen“ (ibid., S. 157) und damit der Auflösung der traditionellen „räumlichen Kongruenz zwischen Markt und Arbeitsbeziehungen“ (ibid.) beruhe. Wenngleich Holst größere Player als die ÖPAG vor Augen hat, so kann auch für dieses Unternehmen eine für die oben beschriebene Situation typische Doppelstrategie der Pflege sozialpartnerschaftlicher Beziehungen im Heimatmarkt einerseits und dem Versuch der Aushöhlung kollektiver Regelungsmechanismen in externalisierten Geschäftsfeldern andererseits beobachtet werden (Interview AG2). Insbesondere aber kann in jenen Bereichen, in denen vorwiegend kleinbetriebliche inhaberInnengeführte Subunternehmen im Auftrag von großen Paketzustellkonzernen oder gar formal selbständige ZustellerInnen tätig werden, auch in Österreich ein Prozess der Informalisierung und (partiellen)

Entbettung der Normalarbeit in Folge erhöhten Wettbewerbsdrucks (auch durch ausländische DienstleistungsanbieterInnen) festgestellt werden. Die oben beschriebene Parzellierung der österreichischen Postwirtschaft in Hinblick auf die Akteurs- und Kollektivvertragslandschaft schon mit Anbeginn des Liberalisierungsprozesses hat dieser Entbettungsdynamik zusätzlich den Weg bereitet.

## **2.2. Telekommunikationsdienste**

### **2.2.1. Ökonomischer Hintergrund sowie Liberalisierungsprozesse**

#### *2.2.1.1. Europäische Ebene*

Vergleichbar dem Bereich der Postdienste wurde auch die europäische Telekommunikationsdienstleistungsbranche seit den frühen 1990er Jahren einem grundlegenden Restrukturierungsprozess unterworfen. Ursprünglich in rein nationalstaatlichem Kontext als öffentliche Organisationen in Staatsbesitz bzw. monopolartige Verwaltungsgebilde organisiert, wurde der Telekommunikationsbereich als Resultat der Abschaffung von Markteintrittsbarrieren, Liberalisierung der branchenbezogenen Dienstleistungen und (teilweiser) Privatisierung in eine stark exponierte Wirtschaftsbranche umgewandelt. Dieser Restrukturierungsprozess wurde zudem durch rasante technologische Entwicklungen unterstützt, da die Errichtungskosten für konkurrierende Netzwerkstrukturen fielen und neue Marktsegmente wie Mobiltelefonie, Internet und kabelgebundene Telekommunikation mit traditionellen Telefondienstleistungen zu konkurrieren begannen (Doellgast et al. 2013, S.7). EU-weit synchronisiert und in einen gemeinsamen regulativen Rahmen gezwängt wurde dieser Liberalisierungsprozess durch eine Reihe von EU-Richtlinien, die die Mitgliedsstaaten u.a. verpflichteten, bis 1998 die staatlichen Monopolstrukturen in diesem Bereich aufzubrechen und Marktwettbewerb uneingeschränkt zuzulassen (vgl. etwa Berrer et al. 2003, S. 4f). Der erste Telekommunikations-Rechtsrahmen der EU, bestehend aus einer Reihe von EU-Richtlinien von Ende der 1980er Jahre bis Anfang der 1990er Jahre, wurde im Jahr 2002 ergänzt bzw. ersetzt durch einen neuen Rechtsrahmen, bestehend aus der Richtlinie 2002/21/EG betreffend einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, Richtlinie 2002/20/EG betreffend die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, Richtlinie 2002/19/EG betreffend den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen, Richtlinie 2002/22/EG betreffend den Universaldienst und die Nutzungsrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten und der Richtlinie 2002/58/EG betreffend den Datenschutz bei elektronischer Kommunikation. Durch das EU-Telekom-Reformpaket von 2007 wurden weitere Maßnahmen zur Stützung des Wettbewerbs gesetzt; insbesondere wurde den nationalen Regulierungsbehörden die Möglichkeit gegeben, den marktbeherrschenden BetreiberInnen eine funktionelle Trennung der Unternehmensstruktur aufzuerlegen. EU-weit hat die Umorganisation der Branche zu einer Steigerung der Arbeitsproduktivität und einem Rückgang der Beschäftigung geführt (Europäische Kommission 2010, S. 80).

Ähnlich wie im Bereich der Postdienste bedeutete auch im Bereich der Telekommunikation die Zerschlagung der vormaligen Monopolisten nicht deren Verschwinden in der Bedeutungslosigkeit. Vielmehr stellen die ehemaligen Monopolbetriebe in den Mitgliedsstaaten in der Regel nach wie vor die größten und dominantesten Akteure in den liberalisierten Telekommunikationsmärkten dar, insbesondere im Bereich der Festnetz-Kommunikation. Sofern diesen ehemaligen Monopolisten im Rahmen der Universaldienstverpflichtung Aufgaben der öffentlichen Versorgung mit Kommunikationsdiensten auferlegt wurden, wird die (partiell) marktdominante Stellung dieser Unternehmen auch von Seiten des Staates gestützt.

Auch im Bereich der Telekommunikationsdienste betraf der Restrukturierungsprozess nicht nur den Produktmarkt, sondern auch wesentliche Aspekte der Beschäftigungsbedingungen und Arbeitsbeziehungen. So wurden in etlichen Ländern in ehemaligen staatlichen Monopolunternehmen bestehende öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse mit der Transformation dieser Monopole in privatrechtliche Unternehmen in privatrechtliche Dienstverhältnisse umgewandelt. Dies gelang allerdings nicht in allen Fällen. In einigen Ländern, darunter Belgien, Frankreich und Österreich, konnten ArbeitnehmerInnen mit bestehendem Beamtenstatus diesen auch über den Restrukturierungsprozess hinweg beibehalten, sodass sich in den ehemaligen Monopolunternehmen ArbeitnehmerInnen mit privatrechtlichen Dienstverträgen solchen mit öffentlich-rechtlichen Dienstverträgen gegenüberstehen (Traxler 2007b).

#### 2.2.1.2. Österreich

Wie in Kapitel 2.1.1.2. bereits ausgeführt, war die heutige Telekom Austria (TA) Aktiengesellschaft zusammen mit der heutigen ÖPAG als PTV bis April 1996 Teil der Bundesverwaltung. 1996 erfolgte die Ausgliederung als PTA und 1999 die Trennung in zwei Gesellschaften, nämlich die heutige ÖPAG einerseits und die heutige TA andererseits, womit der Weg für Privatisierungen beider Unternehmen geebnet war. Anders als die ÖPAG steht die TA nur noch zu 28,42% im Eigentum der Republik, wobei die Eigentümerrechte vom BMF über die ÖBIB wahrgenommen werden. Aufgaben der Branchenregulierung werden durch die RTR und die als weisungsfreies Kollegialorgan eingerichtete Telekom-Control-Kommission (TKK) wahrgenommen.

Der österreichische Telekommunikationsmarkt ist in Übereinstimmung mit dem EU-Rechtsrahmen seit Jänner 1998 vollständig liberalisiert. Der neue EU-Rechtsrahmen von 2002 wurde in Österreich mit dem Telekommunikationsgesetz 2003 fristgerecht umgesetzt. Hierbei wurden alle wesentlichen Vorgaben, wie die Einführung von Allgemein genehmigungen statt individueller Konzessionen und die Stärkung der Wettbewerbsregulierung und der Eingriffsmöglichkeiten der Regulierungsbehörde, erfüllt. Die operativen Aufgaben der Regulierung, wie Konzessionsvergabe oder Preisregulierung, werden von der RTR wahrgenommen, während das bmvit für die strategische Ausrichtung der Regulierungspolitik zuständig ist.

Der Restrukturierungsprozess im Bereich der österreichischen Telekommunikationsdienste war mit erheblichen Beschäftigungseinbußen im Bereich des ehemaligen Monopoldienstleisters verbunden. Im Zeitraum 1995 bis 2010 dürfte mehr als die Hälfte des Beschäftigtenstandes von 1995 wegrationalisiert worden sein (Doellgast et al. 2013, S. 19). In Vollzeitäquivalenten beschäftigte die TA im Jahr 2014 in Österreich etwa 8.600 ArbeitnehmerInnen (Telekom Austria Group 2015, S. 50), was einer Anzahl von etwa 9.000 bis 10.000 beschäftigten Personen entsprechen dürfte (Interview AN2). Legt man die ÖSTAT-Daten (STATcube, Leistungs- und Strukturdaten) für die Branche zugrunde, kann davon ausgegangen werden, dass die knapp 350 „alternativen“ Dienstleistungsbetriebe zwischen 5.000 und 6.000 ArbeitnehmerInnen beschäftigen. Der durch das Entstehen „alternativer“ Telekommunikationsfirmen induzierte Beschäftigungseffekt hat demnach die Beschäftigungsverluste in der TA nur teilweise kompensiert. Im Zeitraum von 2004 bis 2014 dürfte die sektorale Beschäftigung in Österreich von rund 20.000 (vgl. Traxler 2007b) auf etwa 16.000 zurückgegangen sein. Der Beschäftigtenrückgang erfolgte allerdings nicht nur in der TA, sondern betraf zu einem geringeren Anteil auch die „alternativen“ AnbieterInnen. Erklärt wird dies damit, dass der Wachstums- und Boomphase Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre eine Marktberaumungsphase gegen Ende der 2000er Jahre und eine Konsolidierungsphase in den 2010er Jahren folgte, in denen aufgrund des wettbewerbsinduzierten Kostendrucks überzählige Beschäftigte wieder abgebaut werden mussten (Interview AG5). Seit etwa 2005 sind die Revenues per unit im österreichischen Telekommunikationsmarkt im Sinken begriffen (Interview AG3). Dies hat auch damit zu tun, dass vermehrt internationale „Over-the-top-player“ wie Google, Facebook, Skype oder Whats App ohne die Notwendigkeit, eigene Infrastruktur zur Verfügung stellen zu müssen, unter Ausnützung der bestehenden Netze ihre Internet-Dienstleistungen in Konkurrenz zu regionalen AnbieterInnen preisgünstig verkaufen können. Zudem sind diese Player nicht in gleicher Weise wie die nationalen NetzbetreiberInnen dem engen Regelwerk – etwa in Bezug auf Konsumentenschutz – ausgesetzt (Interview AG5).

## **2.2.2. Arbeitsbeziehungen im Bereich der österreichischen Telekommunikationsdienste**

### *2.2.2.1. Einleitung*

Das System der Arbeitsbeziehungen im Wirtschaftsbereich Telekommunikation ist durch eine in Österreich unübliche Ko-Existenz von Regelungen für die TA einerseits und für die übrige Branche der „alternativen“ Dienstleistungsbetriebe andererseits gekennzeichnet. Ähnlich wie in der Postwirtschaft bricht auch dieses System mit der Logik des österreichischen „Standardmodells“ der Arbeitsbeziehungen, welches auf der Einheitlichkeit branchenbezogener Regelungen qua umfassenden Verbandskollektivvertrag beruht. Im Gegensatz zum Bereich der Postdienste besteht im Telekommunikationsbereich allerdings keine fragmentierte Verbands- und damit Kollektivvertragslandschaft, sondern eine bloße Dichotomie der kollektiven Regelungsmechanismen. Der historische Grund dafür liegt in der Tatsache, dass der Vorgängerorganisation der TA, nämlich der PTA, mit deren Ausgliederung aus der Bundesverwaltung im Jahr 1996 (sowie der GPF auf betrieblicher

Ebene) die Kollektivvertragsfähigkeit zuerkannt wurde (siehe Kapitel 2.1.2.1.). Dies bedeutet, dass die TA seit ihrer Trennung von der ÖPAG im Jahr 1998 Haustarifverträge mit der GPF verhandelt und abschließt. Zusätzlich wurde um das Jahr 2000 (das genaue Datum konnte leider nicht eruiert werden) ein eigener branchenspezifischer Fachverband unter dem Dach der WKÖ, nämlich der Fachverband der Telekommunikations- und Rundfunkunternehmungen (FTR), gegründet, der seitdem einen Verbandskollektivvertrag mit der GPA-djp und der GPF für die ganze Telekommunikationsbranche mit Ausnahme der TA – also für alle „alternativen“ AnbieterInnen – abschließt. Als Marktteilnehmerin ist die TA allerdings Pflichtmitglied beim FTR bzw. der WKÖ. Folglich vertritt der FTR die TA ausschließlich in Fragen der Produktmarktinteressen, nicht jedoch der Arbeitsmarktinteressen, da in letztgenanntem Bereich die TA selbst als Akteurin mit Regelungskompetenz auftritt.

Obwohl also sowohl die ÖPAG als auch die TA aus der gleichen Vorgängerorganisation herausgelöst wurden, beide in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich nach wie vor als alleinige Universaldienstleisterinnen fungieren, beide eine marktbeherrschende Stellung inne haben und beide mit Kollektivvertragsfähigkeit für ihr eigenes Firmen-„Imperium“ ausgestattet sind, unterscheiden sich die Organisation und Struktur der Arbeitsbeziehungen der beiden Branchen, in denen diese zwei Unternehmen tätig sind, erheblich voneinander. Denn während es im Bereich der Postdienstleistungen nicht gelang, einen branchenumfassenden ArbeitgeberInnenverband, ausgestattet mit Kollektivvertragsfähigkeit, zu errichten und die Arbeitsbeziehungen in der Folge nur dezentral und fragmentarisch organisiert werden können, konnte im Bereich der Telekommunikation sehr wohl ein branchenweiter ArbeitgeberInnenverband mit Kollektivvertragsfähigkeit gegründet werden, sodass – mit Ausnahme der TA – brancheneinheitliche Regelungen hinsichtlich Entlohnung und Arbeitsbedingungen gelten. Dies dürfte darin begründet sein, dass – im Gegensatz zur Postbranche – zum einen aufgrund der enorm rasch voranschreitenden technologischen Entwicklungen Ende der 1990er Jahre der Telekommunikationsbereich als vielversprechender Wachstumsmarkt identifiziert wurde und zum anderen zu dieser Zeit bereits „alternative“ Akteure mit großem Entwicklungspotential auf dem Markt vorhanden waren. Denn bereits vor der Errichtung des FTR wurde – um ein Gegengewicht zur marktdominanten TA zu schaffen – im Jahr 1997 der auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhende Verband Alternativer Telekom-Netzbetreiber (VAT) von den ersten aufkommenden Infrastrukturbetreiberfirmen gegründet. Dieser Verband, der sich als Interessenvertretung der österreichweit auftretenden Infrastruktur-NetzbetreiberInnen im Bereich Fest- und Mobilfunknetz gegenüber der marktdominanten TA versteht, besteht auch heute noch. Der VAT vertritt explizit die Partikularinteressen der „alternativen“ Infrastruktur-Netzbetreiber-Unternehmen und kooperiert im Bereich der Produktmarkt- und Regulierungsinteressen teilweise eng mit der FTR. Im Bereich der Arbeitsbeziehungen hegt er keine Ambitionen und kommt aufgrund seiner limitierten Repräsentativität als Sozialpartner auch gar nicht in Frage.

### 2.2.2.2. Kollektivvertragssystem

Ebenso wie der ÖPAG wurde auch der TA bzw. der Vorgängerorganisation beider Unternehmungen, nämlich der PTA, im Jahr 1996 die Kollektivvertragsfähigkeit zuerkannt. Dementsprechend schließt die TA für ihre derzeit rund 4.500 Angestellten einen Haustarifvertrag ab. Die etwa ebenso vielen Beamten der TA sind formal vom Kollektivvertragsrecht ausgeschlossen, in de facto Verhandlungen zwischen dem TA Management und der GPF werden allerdings auch die Gehälter dieser Berufsgruppe festgelegt, wenngleich diese dann formal auf dem Verordnungsweg verabschiedet werden (der Vorstand der TA ist gemäß Poststrukturgesetz genauso wie jener der ÖPAG verordnungsermächtigt). Die Abschlüsse für die BeamtInnen orientieren sich in der Regel an jenen des Hauskollektivvertrags – nur im Jahr 2013 wurden unterschiedliche Abschlüsse verhandelt (Interview AG4). Von den derzeit rund 4.500 TA Angestellten sind mehr als die Hälfte ehemalige Vertragsbedienstete, die per Kollektivvertrag 1999/2000 in den TA-Hauskollektivvertrag übergeführt wurden. Für diese ehemaligen Vertragsbediensteten wirkt das Vertragsbedienstetenrecht insofern nach, als diese mit erhöhtem Kündigungsschutz ausgestattet sind (Bedarfmangel gilt für diese Berufsgruppe nicht als Kündigungsgrund!) und für sie die fiktiven Biennalsprünge, die im Vertragsbedienstetenrecht vorgesehen sind, im Gehalt eingerechnet werden, sodass die in den Hauskollektivvertrag übergeleiteten Vertragsbediensteten deutlich überzahlt werden (Interview AN2). Zu den aktiven Beschäftigten der TA, nämlich den etwa 2.500 ehemaligen Vertragsbediensteten und den rund 2.000 „normalen“ Angestellten, die vom Haustarifvertrag abgedeckt werden, müssen noch etwa 500 bis 1.000 MitarbeiterInnen in verschiedenen Karenzierungsmodellen gezählt werden, die ebenso unter diesen Kollektivvertrag fallen. Bei dieser inaktiven Beschäftigtengruppe handelt es sich um dienstfrei gestellte „Alt-Beamte“, für die keine Beschäftigung mehr gefunden werden konnte und die für die Zeit der Karenzierung bis zum erstmöglichen Pensionsantritt in ein privatrechtliches Dienstverhältnis mit beträchtlichen Gehaltsabschlägen übergeführt wurden. Diese Beschäftigtengruppe ist naturgemäß im Schrumpfen begriffen (ibid.). Die historisch begründete interne Differenzierung nach unterschiedlichen Beschäftigtengruppen bedingt somit eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung in ein und demselben Regelwerk (Hauskollektivvertrag).

Wie weiter oben schon erwähnt, besteht im Bereich der Telekommunikationsdienste neben dem TA Hauskollektivvertrag noch der Branchenkollektivvertrag für die „alternativen“ AnbieterInnen, der zwischen dem FTR auf ArbeitgeberInnenseite und der GPA-djp (unter Einbindung der GPF) auf ArbeitnehmerInnenseite abgeschlossen wird. Ebenso wie der TA Kollektivvertrag unterscheidet auch dieser KV nicht zwischen ArbeiterInnen und Angestellten, sondern nur zwischen unterschiedlichen Verwendungsgruppen und Qualifikationsstufen. Dieser Kollektivvertrag sieht niedrigere Einstiegsgehälter und weniger Vergünstigungen als der TA Hauskollektivvertrag vor. Der Branchenkollektivvertrag deckt alle etwa 350 „alternativen“ Telekom-Dienstleistungsbetriebe, die gemäß Telekommunikationsgesetz Mitglied des FTR sind, und ihre 5.000 bis 6.000 unselbständig Beschäftigten ab.

Im Telekommunikationsbereich kommen demnach folgende zwei Kollektivverträge zur Anwendung:

1. Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Telekom Austria AG und der ihr gemäß Poststrukturgesetz angeschlossenen Tochterunternehmen, abgeschlossen zwischen dem Vorstand der Telekom Austria AG einerseits und der GPF andererseits, gültig für das gesamte Staatsgebiet für alle ArbeitnehmerInnen, die von der TA und deren Tochterunternehmen beschäftigt werden.
2. Kollektivvertrag für ArbeitnehmerInnen in Telekom-Unternehmen (außer A1 Telekom Austria), abgeschlossen zwischen dem Fachverband der Telekommunikations- und Rundfunkunternehmungen (FTR) einerseits und der GPA-djp sowie der GPF andererseits, gültig für das gesamte Staatsgebiet für alle ArbeitnehmerInnen in Telekom-Unternehmen außer der TA gemäß Telekommunikationsgesetz.

**Tabelle 2.3: Branchenrelevante Kollektivverträge im Bereich der Telekommunikationsdienste**

Name des KV	Verhandlungsebene	Erfasste AG	Erfasste AN	Deckung im Telekom-Bereich	VerhandlungspartnerInnen
KV Telekom Austria AG	Konzern	TA und Tochterunternehmen	Arb. + Angest.	Ca. 5.000 (inkl. Dienstfreigestellte)	TA (AG) + GPF (AN)
Telekom-Bezügeverordnung (kein KV!)	Konzern	TA und Tochterunternehmen	BeamtInnen der TA	Ca. 4.500	TA (AG) + GPF (AN) (Verordnung durch Vorstand)
KV alternative Telekom-Unternehmen	Branche	Telekom-Unternehmen gemäß Telekom-Gesetz	Arb. + Angest.	5.000 bis 6.000	FTR (AG) + GPA-djp + GPF (AN)

Quellen: ÖGB-Kollektivvertragsdatenbank ([www.kollektivvertrag.at](http://www.kollektivvertrag.at)); Interviews AN2, AG3, AG4 und AG5.

Die dichotome Struktur der Kollektivvertragslandschaft im Telekommunikationsbereich spiegelt die Zweiteilung der Vertretungsstruktur auf ArbeitgeberInnenseite in der Branche wider. Diese Dichotomie ist historisch erklärbar, da die Ausgliederung und teilweise Privatisierung des ehemaligen, als Teil der staatlichen Verwaltung bestehenden Monopolisten sowie dessen Inauguration als kollektivvertragsfähiger Akteur der sektoralen Arbeitsbeziehungen der Herausbildung einer Wirtschaftsbranche mit formaler kollektiver Vertretungsstruktur zeitlich vorausgegangen ist. Der FTR wurde erst gegründet, als die TA bereits mit sozialpartnerschaftlichen Agenden ausgestattet worden war, woran auch die Pflichtmitgliedschaft der TA beim FTR als verbandlicher Branchenvertreter nichts mehr änderte. Zudem gab und gibt es im Gegensatz zur Postwirtschaft im Telekommunikationsbereich auch offiziell keine Bestrebungen der involvierten Parteien, die Kollektivvertragsagenden (teilweise) von der Unternehmens-ebene auf die Branchenebene zu übertragen. Dies dürfte daraus resultieren, dass die

Beschäftigtenstruktur der TA (BeamtInnen, ehemalige Vertragsbedienstete, Angestellte, von Dienstpflichten freigestellte MitarbeiterInnen) so speziell ist, dass weder die ArbeitgeberInnen- noch die ArbeitnehmerInnenseite die Herkulesaufgabe der branchenweiten Vereinheitlichung der Beschäftigungsbedingungen unter Einschluss der TA-Beschäftigten in Angriff zu nehmen gewillt zu sein scheinen. Darüber hinaus ist die Legitimität der GPF als Quasi-Betriebsgewerkschaft ähnlich wie im Bereich der Postdienste eng an ihre Funktion als gesetzliche Kollektivvertragspartei innerhalb des TA-Konzerns geknüpft. Insgesamt gelten die kollektivvertraglich geregelten Beschäftigungs- und Entgeltbedingungen für die TA-MitarbeiterInnen als wesentlich günstiger als jene für die Beschäftigten der „alternativen“ Dienstleistungsbetriebe, insbesondere deshalb, weil etliche Vergünstigungen aus früheren Mobilkom-Zeiten in den aktuellen TA-Kollektivvertrag hinübergerettet werden konnten (Interview AN2). Da sich die Beschäftigten der TA und deren gewerkschaftliche Vertretung gegen eine Nivellierung nach unten, die eine Angleichung an den Branchenkollektivvertrag mit sich brächte, wehren würden, die „alternativen“ BetreiberInnen bzw. der FTR gleichzeitig aber eine Erhöhung der Ansprüche ihrer Beschäftigten nicht akzeptieren würden, scheint der Abschluss eines branchenweiten Kollektivvertrags unter Einschluss der TA und ihrer Beschäftigten derzeit kein Thema für die involvierten Parteien zu sein.

### 2.2.2.3. Akteure

Auf ArbeitgeberInnenseite bestehen im Bereich der Telekommunikationsdienste zwei Organisationen, die sozialpartnerschaftliche Agenden in der Branche wahrnehmen: zum einen die TA, die immer noch deutlich mehr als die Hälfte der ArbeitnehmerInnen in der Branche beschäftigt und für diese entweder einen Hauskollektivvertrag abschließt (privatrechtlich Angestellte) oder über den Verordnungsweg die Entgelt- und Beschäftigungsbedingungen festlegt (BeamtInnen); zum anderen der FTR, der als auf Pflichtmitgliedschaft aller Unternehmen innerhalb seiner Mitgliedschaftsdomäne beruhender Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband unter dem Dach der WKÖ einen Verbandskollektivvertrag für alle Telekom-Unternehmen in Österreich außer der TA abschließt. Da der FTR neben Telekommunikationsfirmen auch den Bereich Fernsehen und Rundfunk organisiert, liegen Teile seiner Domäne außerhalb der Branche, wie sie für diese Studie definiert wird. Der FTR repräsentiert die gesamte Telekom-Branche in Österreich, auch wenn er im Fall der TA, die ebenfalls Mitglied des FTR ist, ausschließlich Produktmarkt- und keine Arbeitsmarktinteressen vertritt. Als mit Pflichtmitgliedschaft ausgestattete Kammerorganisation repräsentiert der FTR somit 100 Prozent der branchenrelevanten Unternehmen sowie deren Beschäftigte.

Auf der Seite der ArbeitnehmerInnenvertretung können zwei ÖGB-Fachgewerkschaften als relevante Kollektivvertragsparteien identifiziert werden – die GPF als Vertreterin aller TA-Beschäftigten ungeachtet ihres Beschäftigtenstatus und Verhandlungspartnerin gegenüber dem TA Management sowie Co-Verhandlungspartnerin zusammen mit der GPA-djp gegenüber dem FTR und die GPA-djp selbst als Repräsentantin der Branchenbeschäftigten mit Ausnahme der TA-Beschäftigten sowie Verhandlungsführerin für den Branchenkollektivvertrag. Der Nettoorganisationsgrad der GPF innerhalb der TA wird

auf rund 60 Prozent unter der BeamtInnen und rund 30 Prozent unter den privatrechtlich Angestellten geschätzt, während die GPF außerhalb der TA keine Mitglieder in der Branche verzeichnet (Interview AN2). Angaben über den gewerkschaftlichen Organisationsgrad der GPA-djp im Telekom-Bereich können nicht gemacht werden; dieser dürfte aber vergleichsweise sehr niedrig sein.

**Tabelle 2.4: Akteure der Arbeitsbeziehungen im Bereich der Telekommunikation**

Organisation	Mitgliedschaftsdomäne in Bezug auf den Telekom-Bereich	Kollektivvertragspartei/ Ebene	Mitglieder insgesamt* (inklusive EPU's im Fall von AG-Verbänden)	Organisationsgrad in Branchen-domäne	Mitgliedschaft
TA	Unternehmen, Universaldienstleisterin	Ja/ Unternehmen	---	---	---
FTR	Alle Telekom-Unternehmen im Sektor	Ja/ Branche	960	100%	Pflicht
GPF	Alle unselbständig Beschäftigten der TA	Ja/ Unternehmen (TA) + Branche	47.641**	Ca. 50%***	freiwillig
GPA-djp	Alle unselbständig Beschäftigten im Telekom-Sektor mit Ausnahme der TA-Beschäftigten	Ja/ Branche	276.632**	Keine Angaben, vermutlich niedrig	freiwillig

\*=aktive Mitglieder im Fall von AG-Verbänden 2015

\*\*=inklusive inaktive Mitglieder 2015

\*\*\*=eigene Schätzung

Quellen: WKÖ-Mitgliederstatistik 2015 ([www.wko.at](http://www.wko.at)); ÖGB-Mitgliederstatistik ([www.oegb.at](http://www.oegb.at)); Interview AN2.

Mit der Liberalisierung des Post- und Telekommunikationsbereichs ab 1996 wurde die Mitgliedschaftsdomäne der GPF, die bis dahin ein Repräsentationsmonopol auf ArbeitnehmerInnenseite in der Branche innehatte, durch das Auftreten konkurrierender Gewerkschaften in Frage gestellt. Sowohl die damalige Gewerkschaft Handel, Transport, Verkehr (HTV), die später in der vida aufgehen sollte, als auch die damalige GPA brachten einen Vertretungsanspruch für Beschäftigte im neu entstehenden Privatsektor vor. Während die HTV, die die ArbeiterInnen in der liberalisierten Telekom-Branche zu vertreten beanspruchte, aus Gründen organisatorischer Schwäche mit ihrem Ansinnen scheiterte, konnte sich die GPA als Branchenvertreterin der ArbeitnehmerInnen rasch behaupten, zumal sie als relativ starke und mit langjähriger Erfahrung mit Kollektivvertragsangelegenheiten ausgestattete Gewerkschaft Kompetenzen mitbrachte, die der in Kollektivvertragsfragen damals unerfahrenen GPF fehlten. Somit konnte durch

die Etablierung der GPA in der Branche die Stärke der GPF (Mitglieder) mit der Verhandlungskompetenz der GPA verbunden werden, indem in der Branche gemeinsame Verhandlungsteams gebildet wurden (Traxler 2002). Die GPF dürfte sich sehr rasch Verhandlungskompetenzen angeeignet haben, da sie auf eine Unterstützung durch die GPA bei den KV-Verhandlungen in der TA in der Folge verzichtet hat. Inwiefern es Konkurrenz um Mitglieder bzw. Kollektivvertragskompetenzen zwischen den beiden Gewerkschaften innerhalb der Branche gegeben hat, lässt sich heute nur noch schwerlich nachvollziehen. Vermutlich war und ist der GPF an einem Verhandlungsmonopol für die ArbeitnehmerInnen in der TA als eigentliche Legitimationsgrundlage ihrer Existenz als Quasi-Betriebsgewerkschaft gelegen (Interview AG1). Im Verhältnis der beiden Gewerkschaften zueinander kann in Bezug auf die branchenbezogenen Kollektivvertragsverhandlungen jedenfalls eine relativ klare Arbeitsteilung konstatiert werden.

Die im Kapitel 2.1.2.3. im Zusammenhang mit der Postwirtschaft beschriebene Sonderrolle der GPF im österreichischen System der Arbeitsbeziehungen (Kollektivvertragsfähigkeit auf betrieblicher Ebene, Voraussetzung 25% Staatsanteil am Unternehmen) sowie die damit verbundenen polit-strategischen Implikationen für die GPF treffen im Wesentlichen auch auf den Telekommunikationsbereich zu.

#### 2.2.2.4. *Fazit*

Ogleich der Bereich der ehemalige Post- und Telekommunikationswirtschaft in Österreich seit Mitte der 1990er Jahre grundlegend transformiert und restrukturiert wurde, konnten sich die branchenrelevanten Sozialpartnerorganisationen, die sich teilweise neu konstituieren mussten, insbesondere im Telekommunikationsbereich relativ erfolgreich den neuen Umständen anpassen. Insbesondere ist es den involvierten Akteuren im Telekom-Bereich (weniger im Postsegment) gelungen, ein durch und durch staatliches Regulierungsverhältnis relativ reibungslos in ein System freier Kollektivvertragsvereinbarungen mit umfassender Deckungsrate umzuwandeln. Dieser Anpassungsprozess wurde strukturell dadurch unterstützt, dass alle branchenrelevanten Akteure Mitgliederorganisationen der mit umfassender Mitgliedschaftsdomäne ausgestatteten Dachverbände der ArbeitnehmerInnen (ÖGB) und ArbeitgeberInnen (WKÖ) sind, sodass allfällige zwischenverbandliche Konflikte um Mitglieder oder Kollektivvertragskompetenzen auf Dachverbandsebene moderiert werden konnten und können. Dass solche Konflikte v.a. zwischen den Fachgewerkschaften aufgetreten sind, wird vor dem Hintergrund der Transformation der Branche, der zum einen die traditionellen Mitgliedschaftsdomänen der Gewerkschaften in Frage gestellt und zum anderen die Unterscheidung zwischen ArbeiterInnen und Angestellten (auf der die österreichische Gewerkschaftsstruktur basiert) aufgelöst hat, plausibel (Traxler 2002). Letztendlich hat aber weder die unklare Domänenabgrenzung zwischen den Gewerkschaften noch deren teilweise erfolgter Wettbewerb um Mitglieder zu einer Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen und der Kollektivvertragslandschaft (wie sie im Bereich der Postdienstleistungen entstanden ist) geführt.

Nichtsdestoweniger unterscheidet sich auch der Telekommunikationsbereich grundlegend vom österreichischen „Standardmodell“ der Arbeitsbeziehungen, insofern als

neben dem Verbandskollektivvertrag noch der Firmenkollektivvertrag für die TA, dem weiterhin bestehenden Quasi-Monopolisten in etlichen Segmenten des Produktmarktes, existiert. Dieser duale Charakter der branchenbezogenen Arbeitsbeziehungen, der historisch darin begründet ist, dass der aus der staatlichen Verwaltung herausgelösten TA (bzw. dessen Vorgängerorganisation) die Kollektivvertragsfähigkeit zuerkannt worden war, noch ehe ein kollektivvertragsfähiger ArbeitgeberInnenverband in der Branche etabliert wurde, wird bis dato allerdings von keinem Sozialpartnerakteur in Frage gestellt. Dies dürfte insbesondere auf die besondere Beschäftigtenstruktur der TA (ein Erbe aus Zeiten, als die TA noch einen Teil der staatlichen Verwaltung bildete) und die damit zusammenhängende Inkompatibilität der jeweiligen Regelungsbereiche und -systeme für die TA einerseits und die „alternativen“ AnbieterInnen andererseits zurück zu führen sein. Nur sehr eingeschränkt jedoch kann diese Zweiteilung des Systems der Arbeitsbeziehungen in der Branche als Resultat der strategisch-interessenpolitischen Fokussierung der Gewerkschaften auf sogenannte Kernbelegschaften bzw. strategische Betriebe bei gleichzeitiger Außerachtlassung sogenannter marginaler Belegschaften verstanden werden, die in der Literatur als *labour market dualisation* und strategische Gegenüberstellung von *insider groups* und *outsider groups* durch die Gewerkschaften diskutiert wird (vgl. Kornelakis 2015 für den Telekom-Bereich und allgemeiner Palier/Thelen 2010). Die Zentralisierung interessenpolitisch-gewerkschaftlicher Vertretung unter dem Dach des ÖGB wirkt einer möglichen Hierarchisierung von unterschiedlichen Beschäftigtengruppen entgegen, sofern diese Beschäftigten in die Mitgliedschaftsdomäne des ÖGB fallen. Dies schließt natürlich nicht aus, dass die unterschiedlichen Gewerkschaften je nach Mitglieder-domäne, strategischer Ausrichtung, Programmatik, Ressourcenausstattung und Zugang zu Betrieben unterschiedliche Schwerpunkte in der konkreten Ausgestaltung ihrer Interessenpolitik setzen. Die GPF etwa als Quasi-Betriebsgewerkschaft schöpft einen Gutteil ihrer Gesamtlegitimität aus der betrieblichen Interessenvertretung in der TA, während von der GPA-djp Telekommunikationsbeschäftigte als eine Angestelltengruppe neben zahlreichen anderen betrachtet werden.

Der oben für die österreichische Telekom-Branche beschriebene relativ reibungslose Übergang von einem System staatlicher Regulierung zu einem System freier Kollektivvertragsverhandlungen bedeutet freilich nicht, dass die damit verbundenen Veränderungen in der Regulierung der Arbeitsverhältnisse immer friktionsfrei verlaufen sind. Tatsächlich waren gerade in der TA erhebliche Arbeitskonflikte zu beobachten, insbesondere wenn es um den adäquaten Einsatz von und Umgang mit den als von der Geschäftsführung als überzählig und zu teuer eingeschätzten BeamtenInnen im Betrieb ging. Heftige Konflikte gab es etwa in der Frage der „Beamtenparkplätze“ bzw. der Verschiebung von Beamtenposten in andere Verwaltungseinheiten; weniger konfliktreich hingegen gestaltete sich der Aushandlungsprozess in Bezug auf Dienstfreistellungen und Frühpensionierungen (Doellgast et al. 2013 sowie Interview AN2). Insgesamt jedoch hat sich in den Augen der beteiligten Akteure die Struktur der Arbeitsbeziehungen in der Branche bewährt.

## 2.3. Eisenbahnwirtschaft

### 2.3.1. Ökonomischer Hintergrund sowie Liberalisierungsprozesse

#### 2.3.1.1. Europäische Ebene

Auch die europäische Bahnwirtschaft hat einen tiefschürfenden Transformationsprozess durchgemacht. Ursprünglich in allen EU-Ländern als Teil der staatlichen Infrastruktur organisiert, wandelten sich die großen nationalen Eisenbahngesellschaften allesamt in privatrechtlich organisierte Wirtschaftsbetriebe. Ebenso wie in anderen Wirtschaftsbereichen resultierte dieser Restrukturierungsprozess aus der fortschreitenden Deregulierung des Markteintritts in die Eisenbahnbranche sowie der Liberalisierung der branchenbezogenen Dienstleistungen. In vielen Fällen wurde dieser Liberalisierungsprozess von der teilweisen oder auch kompletten Privatisierung der ehemals rein staatlichen Betreibergesellschaften begleitet. Im Wesentlichen bedeutete Restrukturierung zunächst die organisatorische Trennung von Netzwerk- und Infrastrukturbetrieb auf der einen Seite und Transportaktivitäten („Betrieb“) auf der anderen Seite – ein Prozess, der von der EU mithilfe einer Reihe von Rechtsakten seit Beginn der 1990er Jahre vorangetrieben wurde. Festgeschrieben wurde diese organisatorische Trennung mit transparenter Buchführung im sogenannten Ersten Eisenbahnpaket von 2001, das die Richtlinien 2001/12/EG, 2001/13/EG und 2001/14/EG umfasst. Trotz dieser Reformprozesse hat die Eisenbahnwirtschaft in der Regel jedoch seine monopolartige Struktur behalten, indem eine einzelne Betreibergesellschaft, die sich häufig noch in staatlichem Besitz befindet, den Produktmarkt dominiert und nach wie vor den Großteil der ArbeitnehmerInnen der Branche beschäftigt. Typischer Weise sind nach erfolgter Liberalisierung die ehemaligen Eisenbahnmonopolisten heutzutage in der Form einer Holding-Konstruktion mit einer Vielzahl von Tochtergesellschaften organisiert, die in ihrer Gesamtheit im Wesentlichen die gleichen Aktivitäten wie die früheren staatlichen Monopolbetriebe abdecken und gleichzeitig den legislativen Erfordernissen des EU-Gesetzgebers nach Trennung von Infrastruktur und Betrieb entsprechen (Pedersini 2005). Nichtsdestoweniger hat der Restrukturierungsprozess den Arbeitsmarkt bzw. die Organisation der Arbeitsbeziehungen in der Branche in zweifacher Weise verändert. Zum einen implizierte der Übergang des rein staatlich kontrollierten und gesteuerten Eisenbahnwesens zur Organisationsform des privatrechtlichen Unternehmens, dass sich auch der Beschäftigungsstatus der ArbeitnehmerInnen änderte, indem öffentlich-rechtliche Beschäftigungsverhältnisse in privatrechtliche umgewandelt bzw. von letzteren verdrängt wurden. Zum anderen wurde das Beschäftigungsvolumen insgesamt massiv redimensioniert (Traxler/Adam 2008, S. 4).

Ein weiterer wesentlicher Schritt zur Liberalisierung bzw. Re-Regulierung des europäischen Eisenbahnwesens war die sogenannte PSO (für Public Service Obligations) Verordnung der EU (VO 1370/2007). Diese Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße, die im Dezember 2009 in Kraft trat, zielt auf eine weitere Stärkung des Wettbewerbs in der Branche ab. Sie sieht vor, dass öffentliche

Verkehrsdienste grundsätzlich im Ausschreibungsverfahren zu vergeben sind, gestattet jedoch auch die Direktvergabe an Unternehmen bei Vorliegen bestimmter Ausnahmetatbestände. Insbesondere lässt sie AuftraggeberInnen im öffentlichen Verkehrsbereich, den Kommunen und Ländern, die Wahl zwischen Direktvergabe und wettbewerblichen Ausschreibungen und gestattet auch die Anwendung von Sozialkriterien bei der Auftragsvergabe (Haidinger 2015). Zudem kann im Fall eines Betreiberwechsels die Personalübernahme verlangt werden (Astleithner 2015).

Schließlich hat die Europäische Kommission im Jänner 2013 das sogenannte Vierte Eisenbahnpaket vorgelegt, mit dem die vollständige Liberalisierung des Schienenpersonenverkehrs und die weitere strukturelle Trennung von Infrastruktur und Verkehrsbetrieb angestrebt werden. Zudem soll die Wahlfreiheit zwischen Direktvergabe und Ausschreibungswettbewerb zugunsten des Letzteren abgeschafft werden (Gütermann 2015). Dieses Ansinnen dürfte vorerst aufgrund nationaler Widerstände abgewendet worden sein (Pressemitteilung des bmvit vom 20. 4. 2016). Dies ist insofern von großer Bedeutung für die Gestaltung der Arbeitswelt in der europäischen Eisenbahnwirtschaft, als internationale Erfahrungen mit Ausschreibungswettbewerben zeigen, dass diese tendenziell zu verschärften Arbeitsbedingungen und verringerten Lohn- und Sozialstandards für die Beschäftigten führen (Gütermann 2013).

#### 2.3.1.2. Österreich

Bis zum Jahr 1992 waren die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) eine vom Staat direkt verwaltete Unternehmung bzw. seit der Verabschiedung des Bundesbahngesetzes 1969 ein unselbständiger Wirtschaftskörper unter der Betriebsverwaltung des Bundes. Im Jahr 1992 wurden die ÖBB aus dem Bundesbudget ausgegliedert und in eine Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit transformiert, die zu 100 Prozent im Besitz der Republik Österreich verblieb. Die Ausgliederung verfolgte zum einen das Ziel, angesichts des bevorstehenden EU-Beitritts Österreichs den europäischen Liberalisierungsvorgaben zu entsprechen; andererseits versprach man sich damals von der Ausgliederung Effizienzsteigerungen, bessere Wettbewerbschancen und eine Reduktion des Finanzbedarfs durch die öffentliche Hand. Im Jahr 2004 wurden die ÖBB vollständig als privatrechtliches Unternehmen (AG) mit Holdingstruktur und operativen Tochtergesellschaften organisiert, wobei die Eigenständigkeit der Tochtergesellschaften im Jahr 2012 wieder etwas eingeschränkt wurde. Ziel der Holding-Töchter-Konstruktion war und ist die von der EU vorgegebene Trennung von Bahninfrastruktur und Bahnbetrieb. Die derzeitige im Bundesbahnstrukturgesetz festgesetzte Organisationsstruktur der ÖBB sieht vor, dass eine zu 100 Prozent im Eigentum der Republik Österreich sich befindende Holding AG – ausgestattet mit der Kompetenz zur einheitlichen strategischen Ausrichtung des Gesamtkonzerns – alle Anteile an drei operativen Teilgesellschaften hält, die für die Bereiche Personenverkehr, Infrastruktur und Güterverkehr/Logistik zuständig sind. Daneben gibt es noch eine Reihe von kleineren ÖBB-Tochtergesellschaften (etwa für die Bereiche Werbung, Immobilienmanagement, Reinigung etc.), die teilweise mit dem operativen Eisenbahngeschäft im engeren Sinn nur mittelbar zu tun haben (ÖBB 2016).

In Einklang mit den EU-Vorgaben ist der Liberalisierungsprozess im österreichischen Eisenbahnmarkt bereits vorangeschritten; insbesondere der Güterschienenbereich kann als weitgehend liberalisiert bezeichnet werden, obwohl auch hier erst rund ein Viertel des Volumens von privaten AnbieterInnen durchgeführt wird (Interview AG6). Im Bereich des Personennah- und -regionalverkehrs wird ein Großteil der Dienstleistungen direkt vom Bund über den Vertrag der Gemeinwirtschaftlichen Leistungen (deren Erbringung im öffentlichen Interesse liegt, deren Kosten aber nicht nur aus Tariferlösen gedeckt werden können) finanziert. Bund, Länder und Gemeinden zusammen bestellten etwa im Jahr 2011 bei den ÖBB und diversen sogenannten Privatbahnen (die in der Regel allerdings von territorialen Körperschaften gehalten und betrieben werden) gemeinwirtschaftliche Verkehrsaufträge im Wert von 812,5 Millionen Euro (Gütermann 2015, S. 15).

Ebenso wie in anderen europäischen Ländern war der Restrukturierungsprozess im österreichischen Eisenbahnbereich nicht nur mit der Zerschlagung betrieblicher Organisationsstrukturen, sondern auch mit beträchtlichen Jobreduktionen im Bereich der ehemaligen staatlichen Eisenbahngesellschaft verbunden (Interview AN3). Beschäftigten die ÖBB Anfang der 1990er Jahre noch knapp 70.000 ArbeitnehmerInnen, lag diese Zahl im Dezember 2015 für den gesamten Konzern bei etwas über 40.000 (ÖBB 2016, S. 86). Knapp 23.000 davon waren MitarbeiterInnen mit Definitivstellung, knapp 11.000 Angestellte und etwa 5.700 ArbeiterInnen. Zudem muss berücksichtigt werden, dass etwa nur geschätzte vier Fünftel dieser Konzernbeschäftigten dem Eisenbahnbereich im engeren Sinn zugerechnet werden können. Im Bereich der sogenannten Privatbahnen (die sich allerdings meist im Besitz der Länder und Kommunen befinden) existieren etwas mehr als 100 Unternehmen, von denen viele allerdings kein operatives Geschäft im Bereich des Eisenbahnbetriebs haben dürften – nur etwa ein Dutzend dürfte einen eigenen Eisenbahnbetrieb anbieten. Insgesamt beschäftigen diese Betriebe ca. 4.000 MitarbeiterInnen (WKÖ Mitgliederstatistik). Obgleich die Zahl sowohl der Bahnunternehmen als auch der in diesen Betrieben Beschäftigten in den letzten zwei Jahrzehnten gestiegen sein dürfte – nicht zuletzt aufgrund des Markteintritts der Westbahn –, nimmt sich der Umfang der durch diese Unternehmen betriebenen Verkehrsdienstleistungen sowie die Anzahl der in ihnen Beschäftigten im Vergleich zu den ÖBB nach wie vor relativ bescheiden aus.

## **2.3.2. Arbeitsbeziehungen in der österreichischen Eisenbahnwirtschaft**

### *2.3.2.1. Einleitung*

Auf den ersten Blick scheinen die Arbeitsbeziehungen im Bereich der Eisenbahnen dem österreichischen „Standardmodell“ weitgehend zu entsprechen. Zum einen besteht auf ArbeitgeberInnenseite ein einheitlicher und branchenumfassender Verband unter dem Dach der WKÖ, der auch den marktdominierenden, ehemaligen Staatsbetrieb ÖBB repräsentiert und zum anderen einen umfassenden Verbandskollektivvertrag (gültig auch für die ÖBB) abschließt. Bei genauerer Betrachtung zeigen sich allerdings einige Besonderheiten der Branche, insbesondere mit Blick auf die ÖBB. Als die ÖBB im Jahr

1992 aus der Bundesverwaltung ausgegliedert, mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet und in den freien Schienenmarkt entlassen wurden, wurde dieses Unternehmen automatisch Mitglied des bereits lange vorher existierenden, kollektivvertragsfähigen WKÖ-Fachverbandes der Schienenbahnen (FVS) (Interview AG6). Allerdings konnte für die mit einem besonderen Beschäftigtenstatus ausgestatteten öffentlich Bediensteten der ÖBB (Quasi-Beamte) nicht einfach der Verbandskollektivvertrag angewendet werden. Tatsächlich wurden die ÖBB-Bediensteten mit dem Bundesbahngesetz von 1992 mit einem besonderen Dienstrecht ausgestattet, das zwar privatrechtliche Einzeldienstverträge zwischen jedem Beschäftigten und dem ÖBB Management vorsah, von welchen allerdings die sogenannten Allgemeinen Vertragsbedingungen (AVB) integraler Bestandteil wurden. Die AVB beinhalteten nicht nur besondere, für die ArbeitnehmerInnen günstige Arbeitszeitbestimmungen, sondern – und insbesondere – begründeten sie die Definitivstellung samt vollständigem Kündigungsschutz für die ÖBB-Bediensteten. Die AVB-Vertragsschablone wurde Inhalt jedes Einzeldienstvertrags. Mit dem Bahnbetriebsverfassungsgesetz (BBVG) von 1997 wurden die extensiven Mitbestimmungsrechte der ÖBB-Personalvertretung verfestigt. Unter zunehmendem Wettbewerbsdruck auf europäischer Ebene und den politischen Vorgaben der damaligen schwarz-blauen Regierung, die finanziellen Bundeszuschüsse an die ÖBB zu kürzen, wurden in den Jahren 2003/4 groß angelegte Restrukturierungsprozesse in Angriff genommen. Insbesondere wurde damals die Holding-Konstruktion für die ÖBB geschaffen (Bundesbahnstrukturgesetz) sowie massiv in das Dienstrecht der ÖBB-Beschäftigten eingegriffen. In der Folge wurden im Jahr 2003 von der gut organisierten Eisenbahnergewerkschaft massive Streikaktionen durchgeführt, die nur durch Zugeständnisse seitens des ÖBB-Managements eingedämmt werden konnten (Adam 2005). Intensive Verhandlungen zwischen Management und Gewerkschaft führten letztlich zum Abschluss von zwei sogenannten General-Kollektivverträgen, die zwar inhaltlich von den genannten Parteien auf betrieblicher Ebene ausverhandelt wurden, mangels Kollektivvertragsfähigkeit der ÖBB allerdings von den Spitzen von WKÖ und ÖGB gezeichnet werden mussten. Diese Kollektivverträge sahen eine Reduktion der automatischen Gehaltssprünge, neue Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen sowie Kürzungen des Krankengeldes vor. Gleichzeitig wurde das BBVG außer Kraft gesetzt und damit der Weg für die Geltung des ArbVG für die ÖBB-Beschäftigten ab Jänner 2005 freigemacht (Adam 2008). Somit gelten für ab 1. Jänner 2005 neu eingestellte ÖBB-MitarbeiterInnen die Bestimmungen des ArbVG sowie des Branchen-Kollektivvertrags (der vom FVS einerseits und der heutigen vda andererseits ausverhandelt wird) bzw. für zwischen 2004 und 2010 eingetretene DienstnehmerInnen die sogenannte Dienst- und Besoldungsordnung (DBO), während für die „Altbeschäftigten“ der ÖBB die AVB weiterbestehen (Interview AN3). Die AVB gelten als „firmenbezogene Verbandskollektivverträge“ (vgl. Guger et al. 2001, S. 89f.), wurden als Vertragsschablonen (Rahmenrecht) bis 2003 zwischen dem ÖBB-Betriebsrat und der Konzernführung inhaltlich ausverhandelt, aber letztlich von den jeweiligen Führungsetagen der WKÖ einerseits und des ÖGB andererseits formal besiegelt. Seit 2004 bleibt das AVB-Rahmenrecht unverändert und werden von den Parteien auf Branchenebene (FVS und vda) nur noch Gehaltsabschlüsse verhandelt, die sich jedoch de facto an den Branchen-

KV anlehnen. Formell wird zwar getrennt verhandelt und es werden zwei getrennte KV abgeschlossen, tatsächlich wird aber in den jährlichen Verhandlungsrunden zuerst der Branchen-KV verhandelt und in der Folge werden die AVB-Abschlüsse für die „Altbediensteten“ dementsprechend nachvollzogen (Interview AG6). Die die ÖBB betreffenden Restrukturierungsmaßnahmen im Gefolge der Liberalisierungsprozesse auf europäischer und nationaler Ebene haben also bewirkt, dass der branchenweite Verbandskollektivvertrag auf den ehemals staatlich regulierten Marktdominator ausgeweitet wurde und im Lauf der Zeit (wenn die letzten AVB-Beschäftigten pensioniert sein werden) das einzige kollektive Regulierungsinstrument in der Branche sein wird. Auf betrieblicher bzw. für die betriebliche Ebene werden dann (von den betrieblichen SozialpartnerInnen) nur noch Betriebsvereinbarungen abgeschlossen werden, jedoch keine „firmenbezogenen Verbandskollektivverträge“ mehr. Die Restrukturierung der ÖBB hat in den letzten zwei Jahrzehnten jedenfalls zu einer beträchtlichen Umwälzung und tendenziell zu einer Vereinheitlichung der Arbeitsbeziehungen in der Branche insgesamt geführt.

### 2.3.2.2. Kollektivvertragssystem

Im Unterschied zu den ehemaligen Monopolunternehmen im Post- und Telekommunikationsbereich wurde den ÖBB mit ihrer Ausgliederung aus der Bundesverwaltung nicht die Kollektivvertragsfähigkeit verliehen. Worin genau der Grund hierfür liegt, konnte in den ExpertInnengesprächen nicht eruiert werden. Mitentscheidend dürfte aber gewesen sein, dass zur Zeit der Ausgliederung der ÖBB bereits Landesbahnen („Privatbahnen“) in Betrieb waren und damit eine Eisenbahnbranche schon Bestand hatte. Auf ArbeitgeberInnenseite war der FVS, dessen Mitglied die ÖBB mit ihrer Ausgliederung wurden, schon längst gegründet. Zudem muss betont werden, dass die österreichische Arbeitsverfassung den Betriebskollektivvertrag nur als Ausnahmeerscheinung kennt. Nichtsdestoweniger bestehen für die ÖBB-Altbediensteten“ mit den sogenannten „firmenbezogenen Verbandskollektivverträgen“ Quasi-Firmenkollektivverträge, auch wenn diese über die nächsten zwei bis drei Jahrzehnte auslaufen werden.

Der Branchen-Kollektivvertrag (Rahmen und Gehalt) für die Eisenbahnunternehmen (auch EU-Kollektivvertrag genannt) erfasst neben den sogenannten Privatbahnen auch die Privatangestellten der ÖBB nach ArbVG (die ab 2005 in die ÖBB eingetreten sind) und somit vermutlich knapp 20,000 ArbeitnehmerInnen (etwa 15,000 ÖBB-Bedienstete und gut 4,000 Beschäftigte der „Privatbahnen“). Der Kollektivvertrag unterscheidet nicht zwischen Angestellten und ArbeiterInnen, sondern nur verschiedene Verwendungsgruppen. An die Gehaltsabschlüsse des Lohn-EU-KVs angelehnt sind die Abschlüsse der AVB-Bediensteten innerhalb der ÖBB, die jährlich verhandelt werden. Daneben existiert noch ein Rahmen-Kollektivvertrag für AVB-Beschäftigte aus dem Jahr 2003, der allerdings nicht mehr neu verhandelt wird. Zudem gilt für alle ÖBB-MitarbeiterInnen ein spezieller Arbeitszeit-Kollektivvertrag aus dem Jahr 2013, in dem die 38,5-Stunden-Woche eingeführt wird.

Im Bereich der Eisenbahnen kommen demnach folgende Kollektivverträge zur Anwendung (Kollektivverträge, deren Gültigkeit abgelaufen ist, werden hier nicht gelistet):

1. Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der österreichischen Eisenbahnunternehmen (EU-Kollektivvertrag Rahmen und Gehalt), abgeschlossen zwischen dem Fachverband der Schienenbahnen (FVS) einerseits und der Gewerkschaft vida andererseits, gültig für das gesamte Staatsgebiet für alle ArbeitnehmerInnen, die in Eisenbahnunternehmen (mit Ausnahme einiger kommunaler Betriebe) beschäftigt sind und deren Dienstverhältnisse seit 1. Jänner 2011 begründet wurden oder die in den Anwendungsbereich des Kollektivvertrags übergetreten sind.
2. Dienst- und Besoldungsordnung (DBO) für die Bediensteten der österreichischen Privatbahnen (Kollektivvertrag Gehalt), abgeschlossen zwischen dem FVS einerseits und der Gewerkschaft vida andererseits, gültig für das gesamte Staatsgebiet für alle ArbeitnehmerInnen, die in Eisenbahnunternehmen (mit Ausnahme einiger kommunaler Betriebe) beschäftigt sind und deren Dienstverhältnisse zwischen 2004 und 2010 begründet wurden. Die DBO (Rahmen) wird seit 2011 nicht mehr verhandelt und wirkt nur noch nach.
3. Allgemeine Vertragsbedingungen für Dienstverträge bei den ÖBB (AVB) (Kollektivvertrag Gehalt), abgeschlossen zwischen dem FVS einerseits und der Gewerkschaft vida andererseits, gültig für alle Bediensteten der ÖBB, deren Dienstverhältnisse vor dem 1. Jänner 2004 begründet wurden. Die AVB (Rahmen) werden seit 2003 nicht mehr verhandelt und wirken nur noch nach.
4. Kollektivvertrag (Rahmen) zur Regelung der Arbeitszeit für MitarbeiterInnen der ÖBB, abgeschlossen zwischen dem FVS einerseits und der Gewerkschaft vida andererseits, gültig für das gesamte Staatsgebiet für alle ArbeitnehmerInnen der ÖBB.

Tabelle 2.5: Branchenrelevante Kollektivverträge in der Eisenbahnwirtschaft

Name des KV	Verhandlungsebene	Erfasste AG	Erfasste AN	Deckung im Bereich Eisenbahnen	VerhandlungspartnerInnen
EU-KV	Branche	Eisenbahnunternehmen gemäß Eisenbahngesetz	Arb. + Angest. (inklusive ÖBB-Bedienstete Neu)	Knapp 20.000	FVS (AG) + vida (AN)
DBO	Branche	Eisenbahnunternehmen gemäß Eisenbahngesetz	Arb. + Angest. Alt	unbekannt	FVS (AG) + vida (AN)
AVB	Konzern*	ÖBB und Tochterunternehmen	Arb. + Angest. Alt (AVB-Bedienstete der ÖBB)	Knapp 20.000	FVS (AG) + vida (AN)
KV ÖBB Arbeitszeit	Konzern*	ÖBB und Tochterunternehmen	Arb. + Angest.	Knapp 40.000	FVS (AG) + vida (AN)

\*=BranchenvertreterInnen verhandeln für den ÖBB-Konzern.

Quellen: ÖGB-Kollektivvertragsdatenbank ([www.kollektivvertrag.at](http://www.kollektivvertrag.at)); Interviews AN3 und AG6.

Die österreichische Eisenbahnbranche gilt als beispielhaft für eine gelungene Integration einer aus der Bundesverwaltung herausgelösten Organisationseinheit in die verbandlichen Strukturen auf ArbeitgeberInnenseite einer bestehenden Wirtschaftsbranche sowie für eine – wenn auch nicht reibungslose, so doch erfolgreiche – Vereinheitlichung der Arbeitsbeziehungen (Interview AN3). Denn obwohl das Erbe der beamtenähnlichen Dienstverhältnisse aus der Zeit der staatlichen Verwaltung des österreichischen Eisenbahnwesens die Voraussetzungen für eine Homogenisierung der Beschäftigungsverhältnisse im liberalisierten Bahnbereich schwierig gestalten ließ, ist es im Bereich der Eisenbahnen nur eine Frage der Zeit, bis das österreichische Standardmodell einer branchenweit einheitlichen Regelung der Beschäftigungsverhältnisse durch ausschließliche Geltung eines umfassenden Verbandskollektivvertrags Platz greift. Im Gegensatz zu anderen liberalisierten Wirtschaftsbereichen ist die Heterogenität der Regelwerke im Bereich der Arbeitsbeziehungen mit einem zeitlichen Ablaufdatum versehen. Entscheidend dafür scheint die Tatsache zu sein, dass den ÖBB mit ihrer Ausgliederung aus der Bundesverwaltung im Jahr 1992 nicht die Kollektivvertragsfähigkeit zuerkannt wurde, sondern Kollektivvertragsverhandlungen in der Branche auf ArbeitgeberInnenseite ausschließliche Kompetenz des bereits bestehenden FVS blieben. Auf Seiten der ArbeitnehmerInnen konnte die frühere Eisenbahngewerkschaft, die dann in der vida aufgehen sollte, die von ihr abgelehnte Liberalisierung der Branche, Zerschlagung und

Neuerrichtung der ÖBB sowie Auflösung des alten beamtenähnlichen Dienstrechts zwar trotz organisatorischer Stärke in der Branche und machtvoller Mobilisierung der Mitglieder (Streiks) nicht verhindern. Dennoch gelang es ihr aufgrund ihrer Stärke im Eisenbahnbereich, etliche Benefits des alten Dienstrechts in den neuen Kollektivvertrag zu transferieren bzw. im Jahr 2013 einen Arbeitszeit-Kollektivvertrag für die ÖBB-Bediensteten auszuverhandeln, der eine 38,5-Stunden-Woche vorsieht (ibid.). Auch wenn es nach wie vor unterschiedliches Rahmenrecht für nach wie vor existierende unterschiedliche Beschäftigtenkategorien in der Branche gibt, so ist es der *vida* bisher relativ gut gelungen, eine einheitliche und geschlossene Vertretung für alle Berufsgruppen in der Branche innerhalb und außerhalb der ÖBB aufzubauen. Diese Einheitlichkeit der Vertretung aller Eisenbahnbeschäftigten scheint insbesondere vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Deutschland, wo die Vertretungsstruktur im Bahnbereich auf ArbeitnehmerInnenseite aufgesplittert und stark von Partikularinteressen geleitet ist, von besonderer Bedeutung zu sein. Spätestens seitdem ersichtlich wurde, dass die alten ÖBB-Dienstverträge auf Dauer nicht zu halten sein würden, dürfte die *vida* ihre strategische Ausrichtung auf die Schaffung eines einheitlichen Branchenkollektivvertrags unter Einschluss der ÖBB-Beschäftigten festgelegt haben. Förderlich für diese strategische Ausrichtung dürfte auch gewesen sein, dass keine andere Gewerkschaft innerhalb der Mitgliederdomäne der *vida* Vertretungsansprüche geltend gemacht hat und mit dem FVS auf ArbeitgeberInnenseite ein Verhandlungspartner gegenübersteht, der als Vertretungsorgan der ganzen Branche das Interesse an einer branchenweit einheitlichen Regelung mit der *vida* teilt (Interview AG6).

### 2.3.2.3. Akteure

Der FVS als mit Pflichtmitgliedschaft ausgestattete Kammerorganisation ist aufgrund der heterogenen Zusammensetzung hinsichtlich seiner Mitgliederstruktur vor eine besondere Herausforderung der Interessenaggregation gestellt. Denn während bei ArbeitgeberInnenverbänden in der Regel von einer weit gehenden Homogenität der Interessenlagen ihrer Mitglieder in Bezug auf den Arbeitsmarkt ausgegangen werden kann (bei gleichzeitig bestehendem horizontalen Wettbewerb in Bezug auf die Produktmarktinteressen), so kann im Fall des FVS nicht selbstverständlich eine einheitliche Interessenlage der Mitglieder an der Regelung des Arbeitsmarktes angenommen werden. Zu unterschiedlich sind die Voraussetzungen hinsichtlich der Beschäftigtenstruktur zwischen den ÖBB einerseits und den sogenannten Privatbahnen andererseits. Dies ist auch der Grund dafür, dass im Übergangsprozess vom Quasi-Beamtentum der ÖBB-Bediensteten zu reinen privatrechtlichen Dienstverhältnissen der FVS zusammen mit der Gewerkschaft *vida* zwei Dienstrechte parallel verhandelt, solange die Alt-Dienstverträge der ÖBB nicht ausgelaufen sind. Die Heterogenität der Mitgliederstruktur des FVS wird aber auch im Bereich der Produktmarktinteressen bzw. der politisch-regulativen Gestaltung der Branche evident, insbesondere dort, wo einzelne Privatbahnen, wie die Westbahn GmbH, in Fragen der Ausschreibungs- und Vergabepolitik bzw. der Vergütung öffentlicher Verkehre durch die öffentliche Hand völlig konträre Auffassungen vertreten als die überwiegende Mehrheit der übrigen MarktteilnehmerInnen. Als mit Pflichtmitgliedschaft

versehene Assoziation kann der FVS seine Mitglieder jedoch zumindest in Arbeitsmarktforderungen auf gemeinsame Verbandsziele verpflichten, sodass spätestens mit ausschließlicher Geltung des Verbandskollektivvertrags gleiche Spielregeln in Gehaltsfragen etabliert sein werden und damit der Wettbewerb zumindest theoretisch nicht über Lohndruck ausgetragen werden wird.

Der FVS deckt die ganze Eisenbahnbranche, wie sie für den Zweck dieser Untersuchung definiert wird, ab und vertritt darüber hinaus auch noch schienengebundene Verkehre und O-Busse des von Kommunen betriebenen regionalen Nahverkehrs. Somit liegen Teile seiner Mitgliedschaftsdomäne außerhalb der Branche. Gemäß Fachorganisationsordnung der WKÖ sind alle Betriebe, die eine Gewerbeberechtigung nach dem Eisenbahngesetz vorweisen, Mitglied des FVS. Im Jahr 2015 zählte der FVS 108 aktive Mitgliedsbetriebe, darunter die ÖBB Holding AG, die ÖBB Personenverkehr AG, die ÖBB Infrastruktur AG und die ÖBB Rail Cargo Austria AG (Güterverkehr). Von den 108 Mitgliedern waren 48 ArbeitgeberInnenbetriebe mit zusammen knapp 44.000 unselbständig Beschäftigten (WKÖ Mitgliederstatistik). Als Kammerorganisation repräsentiert der FVS sämtliche Unternehmen der Branche und deren Beschäftigte.

Auf ArbeitnehmerInnenseite besteht im Wesentlichen nur eine Verbandsakteurin, nämlich die Gewerkschaft *vida* unter dem Dach des ÖGB. Die *vida* vertritt alle Eisenbahnbeschäftigten (ArbeiterInnen und Angestellte) in Österreich mit Ausnahme jener ArbeitnehmerInnen, die bei Schienenfahrzeugbetrieben im Eigentum von Gemeinden tätig sind. Gemeindebedienstete werden von der Yunion vertreten. Zudem sind teilweise unklare Demarkationen von Domänenabgrenzungen im Bereich der kleineren Tochtergesellschaften der ÖBB auffindbar; so fallen etwa bestimmte Angestelltingruppen innerhalb des ÖBB-Konzerns nicht in den Geltungsbereich des EU-Kollektivvertrags, sondern des Immobilienkollektivvertrags oder des KV allgemeines Gewerbe und somit in den Zuständigkeitsbereich der GPA-djp. Im Kernbereich des Eisenbahnwesens ist die ausschließliche Zuständigkeit der *vida* jedoch unbestritten (Interview AN3). Abgesehen von in der Branche bisher fallweise auftretenden Generalkollektivverträgen, die von den jeweiligen Verbandsspitzen auf ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenseite (wenn auch nicht substantiell verhandelt, so doch) abgeschlossen werden, tritt die *vida* als alleinige Vertragspartnerin auf Seiten der ArbeitnehmerInnen auf Branchenebene auf. Wenngleich exakte Angaben über den Nettoorganisationsgrad der *vida* im Bahnbereich nicht möglich sind, so kann doch mit Sicherheit angenommen werden, dass dieser für österreichische Verhältnisse ausgesprochen hoch ist. EisenbahnerInnen machen etwa die Hälfte aller *vida*-Mitglieder aus, wobei der Anteil der inaktiven Mitglieder (PensionistInnen) gerade unter dieser Gruppe besonders hoch sein dürfte. Am höchsten dürfte der Organisationsgrad unter den ÖBB-„Altbediensteten“ sein, gefolgt von den ÖBB-„Neubediensteten“ und den sogenannten Privatbahnen (meist Landesbahnen). Im Verwaltungsbereich ist der Organisationsgrad tendenziell niedriger als im Bereich des Bahnbetriebs (*ibid.*). Generell begünstigen Faktoren wie ein hoher ökonomischer Konzentrationsgrad sowie Eigentümerschaft strategischer Betriebe durch die öffentliche Hand, wie sie in der Branche vorzufinden sind, die erfolgreiche Rekrutierung von Gewerkschaftsmitgliedern (Traxler/Adam 2008).

**Tabelle 2.6: Akteure der Arbeitsbeziehungen in der Eisenbahnbranche**

Organisation	Mitgliedschaftsdomäne in Bezug auf die Eisenbahnbranche	Kollektivvertragspartei/Ebene	Mitglieder insgesamt* (inklusive EPU's im Fall von AG-Verbänden)	Organisationsgrad in Branchen-domäne	Mitgliedschaft
FVS	Alle Eisenbahnunternehmen in der Branche	Ja/Unternehmen (ÖBB) + Branche	108	100%	Pflicht
vida	Alle unselbständig Beschäftigten in der Eisenbahnbranche	Ja/Unternehmen (ÖBB) + Branche	135.566**	80%***	freiwillig

\*=aktive Mitglieder im Fall von AG-Verbänden 2015

\*\*=inklusive inaktive Mitglieder 2015

\*\*\*=eigene Schätzung

Quellen: WKÖ-Mitgliederstatistik 2015 ([www.wko.at](http://www.wko.at)); ÖGB-Mitgliederstatistik ([www.oegb.at](http://www.oegb.at)); Interviews AG6 und AN3.

Durch das Vorhandensein von jeweils nur einem Vertretungsverband auf ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenseite kann die Akteurslandschaft in der Branche als sehr übersichtlich bezeichnet werden. Im Vergleich zu etlichen anderen liberalisierten Wirtschaftsbereichen mit ehemals staatlichen Monopolbetrieben fehlen im Eisenbahnbereich insbesondere mit Kollektivvertragsfähigkeit ausgestattete Akteure auf betrieblicher Ebene. Dies vereinfacht, zumindest auf längere Sicht, die Herstellung branchenweit einheitlicher kollektiver Regelungen im Bereich der Arbeits- und Entgeltbedingungen. Zudem erleichtert die de facto Monopolstellung der beiden Akteure in ihrem jeweiligen Vertretungsbereich die Kontrollfähigkeit der Verbände über ihre Mitglieder bzw. ihre Fähigkeit der Mitgliederverpflichtung auf gemeinsame Verbandsziele.

Auf betrieblicher Ebene im Bereich des ÖBB-Konzerns hat allerdings der im Gefolge der Liberalisierung stattfindende Restrukturierungsprozess erheblichen Anpassungsdruck für die Betriebsratsstrukturen und -arbeit bewirkt. Insgesamt hat sich durch die Aufsplitterung des Konzerns und die Verschiebung ganzer Berufsgruppen auch die betriebsrätliche Vertretungsstruktur stark geändert, die insgesamt viel kleinteiliger geworden ist. Umso wichtiger ist die Koordinationsfunktion des Konzern-Betriebsrates geworden. Für die vida haben die Umwälzungen innerhalb der ÖBB sowie die Liberalisierung der Bahnwirtschaft als Ganzes einen Transformationsprozess ausgelöst, indem die Gewerkschaft sich von einer Betriebsgewerkschaft mit Fokus auf die ÖBB-Bediensteten zu einer Branchengewerkschaft, die nicht nur alle ArbeitnehmerInnen in der Branche vertritt, sondern auch mit allen vorhandenen Betriebsratskörperschaften der diversen Eisenbahnunternehmen zusammenarbeitet, entwickelte (Interview AN3).

#### 2.3.2.4. Fazit

Im Unterschied zu manch anderen liberalisierten Wirtschaftsbereichen haben sich die Arbeitsbeziehungen in der Eisenbahnbranche dem österreichischen Standardmodell tendenziell angenähert. Zwar gelten für den ehemals staatlich regulierten Bereich der ÖBB zu einem erheblichen Teil (für die „Altbediensteten“) immer noch beamtenähnliche Dienstverträge (AVB-Einzeldienstverträge), diese werden aber auf absehbare Zeit sukzessive von rein privatrechtlichen Arbeitsverträgen gemäß Branchenkollektivvertrag verdrängt. Das bedeutet, dass die derzeit noch bestehenden parallelen Verhandlungs- und Regulierungsstrukturen in Bezug auf die Gestaltung der Beschäftigungsbedingungen im Eisenbahnbereich (ÖBB-AVB-Dienstrecht und Branchenkollektivvertrag) auf Dauer zu Gunsten einer einheitlichen branchenweiten Regelung weichen werden. Rechtlich-institutionelle Voraussetzung für diesen Entwicklungspfad war nicht nur die Eingliederung der ÖBB in die WKÖ-Strukturen (FVS), sondern und vor allem der Verzicht auf Ausstattung der ÖBB mit Kompetenzen zur autonomen Regulierung von Lohn- und Gehaltsangelegenheiten. Im historischen Rückblick dürfte dieser Verzicht darauf zurückzuführen sein, dass zum Zeitpunkt der Ausgliederung der ÖBB aus der Bundesverwaltung und der damit verbundenen Notwendigkeit der Neuregelung der Arbeitsbeziehungen für den Konzern bereits eine privatwirtschaftlich organisierte Eisenbahnbranche sowie mit dem FVS ein eigener, für die Schienenbahnunternehmen zuständiger und kollektivvertragsfähiger ArbeitgeberInnenverband vorhanden war, dem die ÖBB nur mehr beizutreten brauchten (Interview AG6). Ohnedies privilegiert das österreichische Arbeitsverfassungsrecht bei der Vergabe des Kollektivvertragsrechts unternehmen-übergreifende Akteure gegenüber einzelnen Betrieben (Guger et al. 2001, S. 160f.). Für die einzig relevante Kollektivvertragspartei auf ArbeitnehmerInnenseite bedeutete dieser Transformationsprozess im Eisenbahnwesen die Umwandlung von einer Quasi-Betriebsgewerkschaft (ursprünglich als Gewerkschaft der EisenbahnerInnen) in eine tatsächliche Branchengewerkschaft, die im Bereich des Eisenbahnwesens nun nicht mehr (fast) ausschließlich die Interessen der ÖBB-Bediensteten, sondern gleichermaßen aller Eisenbahnbeschäftigten zu vertreten hat (Interview AN3).

Dieser „Normalisierungsprozess“ im Bereich der Eisenbahnen ging allerdings alles andere als friktionsfrei vonstatten. Sowohl die massenhafte Pensionierung von ÖBB-Bediensteten als auch der unilaterale Eingriff in bestehendes Dienstrecht von Seiten des Gesetzgebers führten, insbesondere in den 2000er Jahren, zu Mobilisierungen der Beschäftigten und groß angelegten Streikaktionen, die nur aufgrund der außerordentlich hohen Organisationsrate der *vida* in der Branche möglich und in den meisten anderen Branchen geradezu undenkbar waren. Auch wenn die Mobilisierung der Beschäftigten letztendlich substanziell relativ wenige Zugeständnisse von Seiten der Regierung bzw. des ÖBB-Managements bewirkt haben und die derzeitige Gestaltung der Arbeitsbeziehungen im Bereich der Eisenbahnen, insbesondere was die ÖBB-MitarbeiterInnen betrifft, bestimmt nicht den ursprünglichen gewerkschaftlichen Zielvorgaben zu Zeiten des Beginns der Liberalisierung vor gut 20 Jahren entsprechen dürfte, so scheint das heutige Ergebnis – bezogen auf die Grundarchitektur der branchenspezifischen Arbeitsbeziehungen – für die *vida* relativ akzeptabel zu sein. Denn die mittelfristig avisierte

vollständige Homogenisierung der Arbeitsbeziehungen und damit auch der Beschäftigungsbedingungen in der Branche erscheint im Vergleich zu anderen liberalisierten Wirtschaftsbereichen insbesondere aus Gewerkschaftssicht geradezu als Wunschscenario. Im Gegensatz zu jener Entwicklung, die im Kontext der Postdienstleistungen weiter oben als „institutionelle Entbettung“ (Holst 2015) beschrieben wurde, kann für den Bereich der Eisenbahnen eher ein Prozess der *institutionellen Einbettung der Arbeitsbeziehungen* in dem Sinn konstatiert werden, dass durch die Etablierung einer einheitlichen branchenweiten Regulierung der Entgelt- und Arbeitsbedingungen die „räumliche(n) Kongruenz zwischen Markt und Arbeitsbeziehungen“ nachträglich erst hergestellt wurde (ibid., S. 157).

Drei institutionelle Faktoren können in der Branche als entscheidende Schaltstellen für diesen Entwicklungsweg ausgemacht werden: Erstens die übersichtliche und monopolartige Akteursstruktur mit nur jeweils einer relevanten Sozialpartnerorganisation auf ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenseite; zweitens die relative Stärke nicht nur des ArbeitgeberInnenverbands (als Kammerorganisation keine Überraschung), sondern auch der *vida* in der Eisenbahnbranche, die eine etwaige Spaltung (von außen) der Belegschaften in *insider* und *outsider* zu unterbinden vermag; und drittens (und hauptsächlich) die Vermeidung der Schaffung von Kollektivvertragsstrukturen auf betrieblicher Ebene (ÖBB) parallel zu jener auf Branchenebene, welche Spaltungstendenzen zwischen unterschiedlichen Beschäftigtengruppen grundsätzlich begünstigen.

## **2.4. Gaswirtschaft**

### **2.4.1. Ökonomischer Hintergrund sowie Liberalisierungsprozesse**

#### *2.4.1.1. Europäische Ebene*

Im Gefolge der Liberalisierung der gesamten EU-Energiebranche seit den 1990er Jahren haben auch im Bereich der Gaswirtschaft grundlegende Veränderungen stattgefunden. Ziel der Europäischen Kommission war es, auch im Gaswirtschaftsbereich einen einheitlichen europäischen Markt zu schaffen und auf diese Weise Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum in der Branche zu stimulieren. In den Jahren von 1996 bis 2009 wurden von den zuständigen Organen der EU drei sogenannte Energiepakete (Richtlinien und Verordnungen) geschnürt und verabschiedet, die auch für die Gaswirtschaft die Bereiche Marktzugang, Transparenz, Marktregulierung, VerbraucherInnenschutz und Versorgungssicherheit regeln. Dabei spielte zunächst insbesondere die Richtlinie 98/30/EG eine gewichtige Rolle, welche vorsieht, dass die Gasmärkte neuen AnbieterInnen geöffnet werden müssen und Geschäfts- und PrivatkundInnen ihren Erdgaslieferanten frei wählen können. Zudem wird geregelt, dass NetzbetreiberInnen ihren KundInnen Zugang zu ihrem Netz gewähren müssen (entweder aufgrund von Einzelverträgen oder transparenten Netznutzungstarifen), unabhängig von der Wahl des Gaslieferbetriebs durch den/die KundIn. Um einen Monopolmissbrauch durch den/die Netzinhaber/in auszuschließen, müssen Erdgas(infrastruktur)betriebe getrennte Rechnungskreisläufe für

Netzaktivitäten, Speicherung und Vertrieb führen. Zudem müssen die Mitgliedstaaten eine effektive Aufsicht des diskriminierungsfreien Marktzugangs (Netzzugang!) durch nationale Energieregulierungsbehörden (mit Preiskontrollfunktion) sicherstellen und die Stärkung des VerbraucherInnenschutzes garantieren. Um diese Ziele zu erreichen, wurden weitere Legislativmaßnahmen gesetzt, unter anderem die Verabschiedung der sogenannten Beschleunigungsrichtlinie für Erdgas 2003/55/EG, welche die umfassende Öffnung des Gasmarktes bis 1. Juli 2004 für GeschäftskundInnen und bis 1. Juli 2007 für Haushalte vorsah, sowie des sogenannten Dritten Energiepakets von 2009, welches die Entflechtung (Unbundling) des Netzbetriebs von Versorgung und Erzeugung nochmals konkretisiert und die Stärkung von VerbraucherInnenrechten festschreibt (Kerebel 2015).

Ebenso wie in anderen liberalisierten Wirtschaftsbereichen führte der fortschreitende Prozess des Abbaus von Markteintrittsbarrieren und der Liberalisierung von Dienstleistungen auch im ursprünglich in vielen Ländern als staatliches Monopol organisierten Gasversorgungsbereich zu tiefgreifenden Restrukturierungsprozessen. Auch hier wurde der Transformationsprozess oftmals von kompletter oder zumindest teilweiser Privatisierung der ehemals rein staatlichen Versorgungseinheiten begleitet. Nichtsdestoweniger genießen diese ehemals staatlichen Gasversorgungsbetriebe in der Regel auch nach erfolgter Liberalisierung noch eine privilegierte Marktposition, vergleichbar mit anderen ehemaligen Monopolunternehmen in anderen ehemals geschützten Wirtschaftsbereichen, deren Produktmarkt im Zuge von Maßnahmen zur Schaffung eines einheitlichen EU-Binnenmarktes dereguliert wurde (Eurofound 2008, S. 4). In Bezug auf die Beschäftigtenstruktur erfolgte auch in der europäischen Gaswirtschaft im Gefolge ihrer Liberalisierung ein Verdrängungseffekt, indem öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse zunehmend von privatrechtlichen zurückgedrängt wurden und werden. Außerdem dürften die Restrukturierungsprozesse insbesondere Anfang der 2000er Jahre gravierende negative Effekte auf die Branchen-Gesamtbeschäftigung gehabt haben; so sollen im Zeitraum von 2001 bis 2005 zwischen 12 und 13 Prozent der Beschäftigten in der Gaswirtschaft der EU-12 verloren gegangen sein (Europäische Kommission 2010, S. 36). Abgesehen von den Beschäftigungseffekten dürfte in den meisten EU-Ländern der Liberalisierungs- und Deregulierungsprozess insgesamt jedoch vergleichsweise geringe Auswirkungen auf die bestehenden Systeme der Arbeitsbeziehungen in der Branche gezeitigt haben (Traxler 2008, S. 33f.).

#### 2.4.1.2. Österreich

Die Binnenmarktrichtlinie 98/30/EG löste auch in Österreich die Liberalisierung des Gasmarktes aus. Mit dem Gaswirtschaftsgesetz von 2000 wurde die vollständige Marktöffnung mit 1. Oktober 2002 festgelegt. Seit damals ist den KundInnen im Rahmen des *regulierten Netzzugangs* Zugang zum Versorgungsnetz zu gewähren und die freie Wahl des/der GaslieferantIn zu ermöglichen (Kratena 2004). Während vor der Liberalisierung das Prinzip des verhandelten Netzzugangs galt, werden heute die Leitungstarife normiert. Die Aufgabe des Marktregulators (Verordnung der Netztarife!) wurde von Seiten des Gesetzgebers der Energie-Control-Kommission und der Energie-Control-GmbH übertragen (Interview AG7).

In der österreichischen Gaswirtschaft sind verschiedene Wertschöpfungssegmente voneinander zu unterscheiden. Die *Gasversorgung und Gaserzeugung* erfolgt in Österreich traditioneller Weise durch die OMV (bzw. ihre Tochterunternehmen) sowie die RAG. Diese beiden Unternehmen zusammen fördern etwa 17 bis 18 Prozent des Inlandbedarfs an Erdgas, die restlichen Mengen müssen importiert werden (FVMI 2015, S. 23f.). Der Bereich *Distribution über das Gasleitungsnetz* wird von mehreren unterschiedlichen Akteuren betrieben, darunter OMV-eigene Rohrleitungen, Gasleitungssysteme, die von landeseigenen Energiegesellschaften betrieben werden, sowie städtische/kommunale Verteilungssysteme. Von diesen beiden Segmenten der Wertschöpfungskette muss schließlich noch der *Gashandel* geschieden werden. Vor der Gasmarktliberalisierung erfolgte die Beschaffung von Gas durchwegs über langfristige Lieferverträge mit strikten Vertragsbestandteilen (Mindestabnahmemengen, Ölpreisbindung etc.). Nach erfolgter Liberalisierung hat die flexible Beschaffung von Gas an kurzfristigen Handelsplätzen (sogenannten Hubs) enorm an Bedeutung gewonnen. Möglich wurde dies, weil durch die fortschreitende Regulierung der Durchleitungsregeln die HändlerInnen ihr Gas auch zu den Handelsplätzen transportieren konnten und können. Über die Frage jedoch, inwieweit die Liberalisierung zu preisdämpfenden Effekten geführt hat, sind sich die ExpertInnen uneinig. Während VertreterInnen der Regulierungsbehörde Energie-Control Austria davon überzeugt sind, dass insbesondere die Industrie, aber auch die EndkundInnen von positiven Preiseffekten profitieren (Energie-Control Austria 2012), bezweifeln ArbeitnehmervertreterInnen diese Effekte für die Haushalte (Interviews AN4, AN6 und AN7).

Da der Gasmarkt aus unterschiedlichen Segmenten der Wertschöpfung (Erzeugung, Handel, Verteilung) besteht und ganz unterschiedliche organisatorische Akteure in unterschiedlichen Prozessen der Wertschöpfung involviert sind, ist eine adäquate Erfassung der Branche mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. So sind so große und unterschiedliche organisatorische Einheiten wie die OMV (Erzeugung), die EVN, der Verbund oder die Wiener Stadtwerke (Verteilung) sowie Shell oder Goldgas (Handel) im österreichischen Gasmarkt in unterschiedlichen Wirtschaftssegmenten vertreten, wobei jedoch in den meisten Fällen nur Subeinheiten oder Tochtergesellschaften dieser Großorganisationen als eigentliche Gasmarktakteure auftreten. Nur so ist es erklärbar, dass die Statistik Austria (STATcube) für 2013 nicht einmal 2.000 Beschäftigte im österreichischen Gasmarkt ausweist – um etwa 1.000 weniger als noch für das Jahr 2004 (Eurofound 2008, S. 5f.). Ob dieser Beschäftigtenrückgang ursächlich mit der Liberalisierung der Branche zusammenhängt, kann hier nicht beurteilt werden. Ein gewisser durch die Liberalisierung induzierter Kostendruck, der auch auf die Beschäftigten durchschlägt, wurde allerdings bestätigt (Interview AN7). Tatsächlich scheint allerdings eine eindeutige Zuordnung der wirtschaftlichen Tätigkeiten im verschränkten Energiebereich sehr schwierig zu sein, weswegen diese Zahlen eher mit einer gewissen Zurückhaltung betrachtet werden sollten. Aus der obigen Liste relativ willkürlich ausgewählter wirtschaftlicher Akteure in der Gaswirtschaft ist jedenfalls ersichtlich, dass es sich bei der Branche um einen äußerst heterogenen Wirtschaftsbereich handelt – hinsichtlich nicht nur der wirtschaftlichen Tätigkeiten, sondern auch der Akteursstruktur. Neben Quasi-Monopolisten im Öl- und Gasförder- sowie Raffineriebereich (OMV) treten ausgegliederte kommunale Dienstleistungsbetriebe (oft im Eigentum der öffentlichen Hand)

sowie rein „private“, oft international aktive Energieunternehmen. Sofern es sich bei diesen Playern um Großunternehmen handelt, spielt die Gaswirtschaft im Portefeuille dieser Unternehmen – zumindest bezogen auf den österreichischen Gasmarkt – in der Regel nur eine marginale Rolle.

## **2.4.2. Arbeitsbeziehungen in der österreichischen Gaswirtschaft**

### *2.4.2.1. Einleitung*

In der österreichischen Gaswirtschaft sind die Arbeitsbeziehungen relativ kleinteilig strukturiert und deswegen als vergleichsweise stark fragmentiert zu bezeichnen. Dies ist allerdings nur zu einem relativ geringen Teil der Liberalisierung des Gasmarkts geschuldet – und zwar insofern, als die Notwendigkeit der betrieblichen Entflechtung von Netz-, Versorgungs- und Gewinnungsaktivitäten teilweise zu einer organisatorisch-rechtlichen Zerschlagung integrierter Unternehmen geführt hat. Diese organisatorische Aufsplitterung bzw. Gründung von selbständigen betrieblichen Einheiten bewirkte mitunter, dass je nach wirtschaftlicher Schwerpunktaktivität dieser neu gegründeten Betriebe unterschiedliche Kollektivverträge zur Anwendung kamen und kommen. Damit allerdings Verschiebungen in der Geltung unterschiedlicher kollektiver Regelungssysteme überhaupt stattfinden können, müssen diese schon Bestand gehabt haben, bevor betriebliche Restrukturierungsmaßnahmen solche Verschiebungen auslösen können. Tatsächlich spiegelt die relativ aufgesplitterte Landschaft kollektiver Regelungsmechanismen die traditionell ausgeprägt heterogene Struktur der Wirtschaftsakteure in der Branche wider. Denn befindet sich zum einen die Erdgasgewinnung in der Hand von nur zwei Unternehmen (der ehemals staatlichen OMV und der RAG) und sind im Gashandel in Österreich etwa 40 bis 50 nationale und internationale Firmen engagiert, so wird zum anderen der Geschäftsbereich Versorgung durch Netze von knapp zwei Dutzend Gesellschaften betrieben, darunter von Kommunen oder Ländern kontrollierte (ausgegliederte) Unternehmungen wie die Wien Energie, die EVN oder die Energie Steiermark. Dementsprechend kommen in der Branche je nach ArbeitgeberIn und Beschäftigte/n unterschiedliche Branchenkollektivverträge, Hauskollektivverträge für kommunale Betriebe und das Beamtendienstrecht für „Altbedienstete“ in kommunalen Betrieben zur Anwendung (Interviews AG 7, AN5 und AN7).

Spezifischer Weise besteht in der österreichischen Gaswirtschaft eine relativ stark ausgeprägte Fragmentierung kollektiver Regelungssysteme trotz der langjährigen Existenz eines branchenumfassenden kollektivvertragsfähigen ArbeitgeberInnenverbands unter dem Dach der WKÖ, nämlich des Fachverbands der Gas- und Wärmeversorgungsunternehmen (FGW). Der FGW gehört der Bundessparte Industrie der WKÖ an, wurde bereits 1947 gegründet und vertritt neben Erdgasunternehmen auch noch Unternehmen der Nah- und Fernwärmeversorgung sowie der Fernkälteversorgung, somit also GashändlerInnen und -verteilerInnen inklusive kommunale Betriebe der Gasversorgung, unabhängig von deren Eigentümerschaft. Obwohl die Mitgliedschaftsdomäne des FGW

die gesamte Branche umfasst, schließt der Verband nur für einen Teil der Branchenbeschäftigten Kollektivverträge ab, schätzungsweise für insgesamt etwa 2.000 bis 2.500 Beschäftigte, von denen die meisten der Gaswirtschaft zuzurechnen sein dürften (Interview AG7) (zu den Abgrenzungsproblemen der Branche bei der quantitativen Erfassung der Beschäftigten siehe Kap. 2.4.1.2.). Nicht von den zwei in der Branche bestehenden Verbandskollektivverträgen (einer für Angestellte und einer für ArbeiterInnen) erfasst werden jene Beschäftigten, die in (Energie)Betrieben mit einem wirtschaftlichen Schwerpunkt außerhalb der Gaswirtschaft (etwa Elektrizitätswirtschaft) tätig sind und somit unter einen anderen Branchenkollektivvertrag (etwa den Kollektivvertrag für Elektrizitätsversorgungsunternehmen, kurz EVU-KV) fallen. Ebenso wenig erfasst werden jene „Altbediensteten“ kommunaler oder landeseigener Gasversorgungsbetriebe, deren Dienstrecht noch von den Dienstordnungen der öffentlichen Hand geregelt wird, auch wenn diese (ausgegliederten) Betriebe Mitglied des FGW sind (Interview AN8). Nur „Neubeschäftigte“ dieser Betriebe ab einem gewissen Stichtag mit einem privatrechtlichen Dienstverhältnis werden vom Branchenkollektivvertrag erfasst. Einige in der Gaswirtschaft tätige ArbeitnehmerInnen des OMV-Konzerns mögen auch in den Kollektivvertrag für die Mineralölwirtschaft fallen, obwohl zwei Tochtergesellschaften der OMV Mitglied beim FGW sind. Durch Mehrfachmitgliedschaften (im gegebenen Fall etwa auch beim Fachverband der Mineralölindustrie, FMI) vieler Betriebe ist es im Einzelfall oft schwierig herauszufinden, welcher Kollektivvertrag für die Beschäftigten tatsächlich zur Anwendung gelangt.

Auf längere Sicht zeichnen sich in der Gaswirtschaft im Bereich der Arbeitsbeziehungen zwei voneinander relativ unabhängige Entwicklungen ab, von welchen die erste die bestehende Fragmentierung der Regelungssysteme für die Beschäftigtenverhältnisse tendenziell abschwächen, die zweite allerdings eher verstärken wird. Zum einen werden im gemeinde- bzw. ländereigenen Bereich nicht nur die Beamtendienstverträge durch natürlichen Abgang auslaufen, sondern wird auch die Bedeutung der Hauskollektivverträge in der Branche abnehmen. Dies hat damit zu tun, dass die Gewerkschaft Yunion (bis November 2015 Gewerkschaft der Gemeindebediensteten – Kunst, Medien, Sport, freie Berufe) in den letzten Jahren sich vermehrt auf die Vertretung der Kernbelegschaften in den Kommunen beschränkt und die Vertretung der Belegschaften in den ausgegliederten Wirtschaftsbereichen den Fachgewerkschaften überlässt (Interview AN8). Auch wenn viele Kommunalbeschäftigte formal noch Yunion-Mitglieder sind, werden sie etwa im Bereich der Gaswirtschaft bereits von der GPA-djp bzw. der PRO-GE vis-a-vis dem FGW vertreten. (Eine bemerkenswerte Ausnahme von dieser Tendenz konnte im Jahr 2013 beobachtet werden, als die etwa 1.000 Fernwärme Wien-Beschäftigten wieder in die Wien Energie eingliedert wurden und damit vom Geltungsbereich des Branchenkollektivvertrags Gas-Wärme in jenen des Hauskollektivvertrags der Wiener Stadtwerke verschoben und Neubedienstete somit wieder von der Yunion anstatt der GPA-djp bzw. der PRO-GE betreut werden, vgl. Interview AN7.) Zum anderen – und dies führt eher zu einer weiteren Verstärkung der Parzellierung der Kollektivvertragslandschaft in der Gaswirtschaft – besteht seit einiger Zeit eine Tendenz, dass immer weniger Betriebe und damit Beschäftigte die Branchenkollektivverträge Gas-

Wärme anwenden. Dies ist auf einen durch die Notwendigkeit der rechtlich-organisatorischen Entflechtung integrierter Gas- und Stromunternehmen induzierten Strukturwandel in der Branche zurückzuführen, sodass vermehrt auf Netztätigkeiten oder Vertrieb spezialisierte Strom-Gas-Firmen auf dem Markt auftreten, die sich dann aus pragmatisch-administrativen Gründen in der Regel eher für den EVU-KV als für den Kollektivvertrag Gas-Wärme entscheiden. Eine weitere beobachtbare Tendenz betrifft die organisatorische Auslagerung von Nicht-Kerngeschäftsbereichen durch Gasunternehmen, um diesen dann einem kostengünstigeren Kollektivvertrag (oftmals dem für das allgemeine Gewerbe) unterstellen zu können (Interview AG7). All diese Entwicklungen tragen zur weiteren Fragmentierung der ohnedies bereits relativ unübersichtlichen Akteurs- und Kollektivvertragslandschaft in der relativ kleinen Gaswirtschaftsbranche in Österreich bei.

#### 2.4.2.2. *Kollektivvertragssystem*

Das System der Arbeitsbeziehungen in der österreichischen Gaswirtschaft hat sich mit der Liberalisierung der Gasmärkte nicht grundlegend geändert. Die in der Branche maßgeblichen Sozialpartnerakteure sowie kollektiven Regelungsmechanismen bestehen bereits seit mehreren Jahrzehnten. Die in der Branche stattgefundenene Liberalisierung (bzw. Re-Regulierung) mag (indirekt) zu Verschiebungen im jeweiligen Geltungsbereich kollektiver Regelungssysteme geführt haben (generell zu Lasten des Geltungsbereichs des Kollektivvertrags Gas-Wärme, siehe oben), an der Grundarchitektur der branchenspezifischen Arbeitsbeziehungen hat sie wenig geändert. Auch die mit Ausgliederungen verbundenen Verschiebungen von Berufsgruppen in kommunalen Betrieben aus dem Bereich hoheitlicher Regulierung in den Geltungsbereich von Kollektivverträgen hat per se nichts mit der Liberalisierung der Branche als vielmehr mit einer generellen Restrukturierung des gesamten öffentlichen Sektors zu tun. Die sukzessive Abschaffung des Berufsbeamtentums außerhalb der hoheitlichen Kernstaatsfunktionen (Justiz, Polizei, Militär) etwa erfolgt entsprechend einem langjährigen nationalen Programm zur Verschlankung des Staates und ist keiner branchenspezifischen Agenda geschuldet.

Grundsätzlich besteht in der Gaswirtschaft das System der Regelung der Beschäftigungsverhältnisse aus folgender Grundarchitektur: 1) Für alle „Altbeschäftigten“ mit Dienstverhältnis zur öffentlichen Hand (in der Regel Kommunen, fallweise auch Länder) in von Gebietskörperschaften betriebenen Unternehmen – ob aus der öffentlichen Verwaltung ausgegliedert oder nicht – gelten (de facto zwar informell verhandelte, aber formell unilateral erlassene) hoheitliche Dienstordnungen. Das quantitative Ausmaß dieser „Altbeschäftigten“ in der Branche lässt sich nur schwer bestimmen, mehr als ein paar Hundert dürften es jedoch nicht sein. 2) Alle privatrechtlich angestellten Beschäftigten ausgegliederter Unternehmen jedoch fallen in den Geltungsbereich entweder eines Branchenkollektivvertrags (hier: KV Gas-Wärme, KV Mineralölindustrie, EVU-KV, allenfalls noch andere Kollektivverträge) oder, wie etwa im Fall der Stadtwerke Wien, Graz oder Innsbruck, eines Hauskollektivvertrags (bzw. „firmenbezogenen Verbandskollektivvertrags), wenn dem ausgegliederten kommunalen Betrieb bzw. der gemeindeeigenen Muttergesellschaft Kollektivvertragsfähigkeit zuerkannt wurde. Diese Beschäftigtengruppe dürfte größer sein, lässt sich zahlenmäßig jedoch auch nicht näher

eingrenzen. 3) Alle Beschäftigten der nicht durch territoriale Körperschaften kontrollierten Privatunternehmen in der Branche werden von einem der oben genannten Branchenkollektivverträge, in der Regel vom KV Gas-Wärme, erfasst. Der Umfang dieser Beschäftigtengruppe in der Gaswirtschaft kann grob auf 1.000 bis 2.000 geschätzt werden. Nicht durch kollektive Regelungsmechanismen erfasste unselbständig Beschäftigte gibt es demnach (zumindest theoretisch) keine; die kollektivvertragliche Deckungsrate beträgt folglich 100 Prozent. Atypische Beschäftigungsformen (mit Ausnahme von Teilzeitarbeit) dürften in der Gaswirtschaft kaum vorhanden sein (Interview AN7).

In der Gaswirtschaftsbranche können folgende zur Anwendung kommende Kollektivverträge identifiziert werden:

1. Kollektivvertrag für Angestellte der Gas- und Wärmeversorgungsunternehmen (Rahmen und Gehalt), abgeschlossen zwischen dem FGW einerseits und der GPA-djp andererseits, gültig für das gesamte Staatsgebiet für alle Angestellten, die in Mitgliedsunternehmen des FGW beschäftigt sind, mit Ausnahme von Gas-, Wärme- und Verteilungsanlagen im Nebenbetrieb und solchen, die einer anderen kollektivvertraglichen Regelung unterliegen, sowie von Gemeindewerken, deren Dienstverträge einer öffentlich-rechtlichen Regelung unterworfen sind.
2. Kollektivvertrag für ArbeiterInnen der Gas- und Wärmeversorgungsunternehmen (Rahmen und Lohn), abgeschlossen zwischen dem FGW und fünf weiteren ArbeitgeberInnenverbänden im Bereich Metallindustrie unter dem Dach der WKÖ einerseits und der Gewerkschaft PRO-GE andererseits, gültig für das gesamte Staatsgebiet für alle ArbeiterInnen, die in den Mitgliedsbetrieben des FGW und der weiteren fünf ArbeitgeberInnenverbände Mitglied sind.
3. Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen in der Mineralölindustrie Österreichs (Rahmen und Gehalt), abgeschlossen zwischen dem Fachverband der Mineralölindustrie (FMI, Teil der WKÖ) einerseits und der GPA-djp sowie der PRO-GE andererseits, gültig für das gesamte Staatsgebiet für alle ArbeitnehmerInnen (ArbeiterInnen und Angestellte), die in Mitgliedsfirmen des FMI, insbesondere in Unternehmungen der Erdöl- und Erdgasgewinnung und Erdölverarbeitung, beschäftigt sind.
4. Kollektivvertrag für die Angestellten der Elektrizitätsversorgungsunternehmen Österreichs (EVU-KV Angestellte), abgeschlossen zwischen dem Verband der Elektrizitätsunternehmen Österreichs (VEÖ) einerseits und der GPA-djp andererseits, gültig für das gesamte Staatsgebiet für alle Angestellten, die in Mitgliedsbetrieben des VEÖ beschäftigt sind, mit Ausnahme von Elektrizitätswerken im Nebenbetrieb und Gemeinde-Elektrizitätswerken, wenn diese dem EVU-KV nicht explizit beigetreten sind.
5. Kollektivvertrag für die ArbeiterInnen der Elektrizitätsversorgungsunternehmen Österreichs (EVU-KV ArbeiterInnen), abgeschlossen zwischen dem Verband der Elektrizitätsunternehmen Österreichs (VEÖ) einerseits und der PRO-GE andererseits, gültig für das gesamte Staatsgebiet für alle ArbeiterInnen, die in Mitgliedsbetrieben des VEÖ beschäftigt sind, mit Ausnahme von Elektrizitätswerken im Nebenbetrieb und Gemeinde-Elektrizitätswerken, wenn diese dem EVU-KV nicht explizit beigetreten sind.

6. Kollektivvertrag der Wiener Stadtwerke (Rahmen und Gehalt), abgeschlossen zwischen der Wiener Stadtwerke Holding AG einerseits und der GdG-KMSfB (jetzt Younion) andererseits, gültig für alle ArbeitnehmerInnen (Angestellte und ArbeiterInnen) der Wiener Stadtwerke Holding und ihrer Tochtergesellschaften.
7. Kollektivvertrag für die Versorgungsbetriebe der Grazer Stadtwerke (Rahmen und Gehalt), abgeschlossen zwischen dem VEÖ und dem FGW einerseits und der GdG-KMSfB (jetzt Younion) andererseits, gültig für alle ArbeitnehmerInnen (Angestellte und ArbeiterInnen) der Versorgungsbetriebe und des zentralen Bereichs der Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH („firmenbezogener Verbandskollektivvertrag“).
8. Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Innsbrucker Kommunalbetriebe AG (Rahmen und Gehalt), abgeschlossen zwischen dem VEÖ, dem FGW und einigen Tiroler Landesinnungen einerseits und der GdG-KMSfB (jetzt Younion) andererseits, gültig für alle ArbeitnehmerInnen (Angestellte und ArbeiterInnen) der Innsbrucker Kommunalbetriebe AG („firmenbezogener Verbandskollektivvertrag“).

**Tabelle 2.7: Branchenrelevante Kollektivverträge in der Gaswirtschaft**

Name des KV	Verhandlungsebene	Erfasste AG	Erfasste AN	Deckung in der Gaswirtschaft	VerhandlungspartnerInnen
KV Angestellte Gas-Wärme	Branche	Gas- und Wärmeversorgungsbetriebe	Angest.	1.000 – 1.500	FGW (AG) + GPA-djp (AN)
KV ArbeiterInnen Gas-Wärme	Branche	Gas- und Wärmeversorgungsbetriebe und Metallindustrie	Arb.	Wenige Hundert	FGW+ 5 weitere WKÖ- Verbände (AG) + PRO-GE (AN)
KV Mineralölindustrie	Branche	Erdölgewinnung und -verarbeitung und Erdgasgewinnung	Arb. + Angest.	Unbekannt (wenige Hundert*)	FMI (AG) + GPA-djp + PRO-GE (AN)
EVU-KV Angestellte	Branche	Elektrizitätsunternehmen	Angest.	Unbekannt (wenige Hundert*)	VEÖ (AG) + GPA-djp (AN)
EVU-KV ArbeiterInnen	Branche	Elektrizitätsunternehmen	Arb.	Unbekannt (wenige Hundert*)	VEÖ (AG) + PRO-GE (AN)
KV Wiener Stadtwerke	Konzern	Wiener Stadtwerke Holding und Tochterunternehmen	Arb. + Angest.	Unbekannt (einige Hundert*)	Wiener Stadtwerke Holding (AG) + Younion (AN)
KV Grazer Stadtwerke	Konzern**	Grazer Stadtwerke Holding und Tochterunternehmen	Arb. + Angest.	unbekannt	VEÖ + FGW (AG) + Younion (AN)
KV Innsbrucker Kommunalbetriebe	Konzern**	Innsbrucker Kommunalbetriebe	Arb. + Angst.	unbekannt	VEÖ + FGW + Landesinnungen (AG) + Younion (AN)

\*=eigene Schätzung

\*\*=BranchenvertreterInnen verhandeln für den kommunalen Betrieb.

Quellen: ÖGB-Kollektivvertragsdatenbank ([www.kollektivvertrag.at](http://www.kollektivvertrag.at)); Interviews AN4, AN6, AN7 und AG7.

Wie aus Tabelle 2.7 ersichtlich, ist die Akteurs- und Regelungsstruktur in der österreichischen Gaswirtschaft trotz ihrer relativ bescheidenen Größe ziemlich zersplittert. Infolgedessen erfassen einige Kollektivverträge vermutlich nur maximal wenige Hundert Beschäftigte in der Branche, die Hauskollektivverträge der kommunalen Betriebe der Städte Graz und Innsbruck vermutlich noch weniger. Die Unsicherheit darüber, wie viele ArbeitnehmerInnen die diversen Kollektivverträge in der Branche erfassen, resultiert

daraus, dass auch die branchenspezifischen SozialpartnerInnen selbst bei etlichen Betrieben nicht genau wissen, in den Geltungsbereich wessen Kollektivvertrags die Beschäftigten fallen (Interview AN7). Diese Unübersichtlichkeit in der Zuordnung von Betrieben und Beschäftigten zum „richtigen“ bzw. aktuell gültigen Kollektivvertrag entspricht auch der Tatsache, dass auf ArbeitnehmerInnenseite in der Branche vom Gewerkschaftsprinzip „Ein Betrieb – eine Gewerkschaft – ein Kollektivvertrag“ vielfach Abstand genommen werden muss. Denn in ausgegliederten kommunalen Betrieben etwa sind in der Regel drei Gewerkschaften für die unterschiedlichen ArbeitnehmerInnen-Kategorien zuständig und drei verschiedene Regelungssysteme gültig – die Youunion für die verbeamteten „Altbediensteten“ im Rahmen der alten Dienstordnungen und die Neubediensteten im Rahmen von Hauskollektivverträgen, die GPA-djp für die neu beschäftigten Angestellten und die PRO-GE für die neu beschäftigten ArbeiterInnen im Rahmen von privatrechtlichen Dienstverträgen zum/zur ArbeitgeberIn. In der Fernwärme Wien hingegen, die im Jahr 2013 wieder in die Wien Energie eingegliedert wurde, gelten für die bis 2013 eingestellten ArbeitnehmerInnen die Verbandskollektivverträge Gas-Wärme für Angestellte und ArbeiterInnen, während neu beschäftigte MitarbeiterInnen unter den Hauskollektivvertrag der Wiener Stadtwerke fallen. Die Zuständigkeit mehrerer Gewerkschaften in einem relativ kleinen Aktionsfeld und die parallele Geltung unterschiedlicher Regelungen für ein und dieselbe Beschäftigtengruppe innerhalb eines Betriebs verursachen mitunter Unverständnis unter der Belegschaft (Interviews AN4 und AN6). Strukturbereinigungen und das Auslaufen der öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse in kommunalen Betrieben sollten allerdings längerfristig zu einer insgesamt einheitlicheren Regelung der Beschäftigungsverhältnisse in der Gaswirtschaft beitragen (Interview AG7).

Tabelle 2.7 zeigt zudem, dass der Branchenkollektivvertrag Gas-Wärme für ArbeiterInnen von insgesamt sechs WKÖ-Fachverbänden (einschließlich des FGW) unterzeichnet wird. Dies erklärt sich daraus, dass der FGW einen Teil (wenn auch den kleinsten) der sogenannten Metaller-Verhandlungsrunde bildet, bei dem sechs Wirtschaftsverbände der Metall- und Maschinenbauindustrie bis vor wenigen Jahren zusammen, seitdem allerdings zumindest formal getrennt die sogenannte Herbstlohnrunde eröffnen und damit eine Schrittmacherfunktion für andere Lohnrunden erfüllen. Dass der FGW Teil dieser Verhandlungsrunde ist, erklärt sich historisch, da etliche Gas-Wärme-Betriebe aus der Nutzung von Abwärme aus industrieller Produktion, vielfach in der Metallindustrie, entstanden sind (Interview AN7).

Schließlich soll noch auf ein weiteres Charakteristikum des Kollektivvertragssystems in der Gaswirtschaft aufmerksam gemacht werden, das mit der zuvor beschriebenen Fragmentierung des Gesamtregelungswerks zusammenhängt, nämlich den tendenziellen Bedeutungsverlust der wichtigsten Kollektivverträge in der Branche – der Branchenkollektivverträge Gas-Wärme für ArbeiterInnen und Angestellte. Denn deckten diese Kollektivverträge vor etlichen Jahren noch bis zu 10.000 ArbeitnehmerInnen ab (nicht nur in der Gaswirtschaft), so gelten sie derzeit nur noch für weniger als 2.500 Beschäftigte (Interview AG7). Teilweise resultiert dieser Bedeutungsverlust aus der Neigung etlicher kleiner Kraftwerke aus dem Bereich der Kraft-Wärme-Kopplung, aus dem für sie teureren

Gas-Wärme-Kollektivvertrag der Industrie in den Gewerbe-Kollektivvertrag zu flüchten. Ein wesentlich größerer Effekt scheint sich jedoch aus der Abwanderungsbewegung in Richtung EVU-KV zu ergeben, und zwar weniger aus Gründen der Vermeidung von Lohnkosten, sondern weil für integrierte Energie-Unternehmen bzw. aus mehreren Betrieben bestehende Unternehmen die einheitliche Geltung eines einzigen Kollektivvertrags für alle Unternehmensteile wesentlich einfacher und kostengünstiger administrierbar ist (Interviews AN4 und AN6). Mit dieser Entwicklung wird jedoch die Herausbildung bzw. Etablierung eines einheitlichen, branchenumfassenden Kollektivvertrags in der Gaswirtschaft unter der Federführung eines branchenumfassenden ArbeitgeberInnenverbands – die für Österreichs System der Arbeitsbeziehungen typische Situation – systematisch untergraben.

#### 2.4.2.3. Akteure

Der der Sparte Industrie der WKÖ angehörende und mit Pflichtmitgliedschaft ausgestattete FGW gilt auf ArbeitgeberInnenseite als wichtigster Akteur in der Gaswirtschaft. Er vertritt alle Unternehmungen, die Gashandel und -vertrieb betreiben, und schließt sämtliche Betriebsformen ein. Somit fallen auch kommunale Energiebetriebe, sofern sie im Gasgeschäft tätig sind, in die Mitgliedschaftsdomäne des FGW. Selbst als diese noch zu 100 Prozent öffentlich Bedienstete beschäftigten und der FGW deshalb für sie keine Kollektivverhandlungsagenden wahrnehmen konnte, waren sie bereits Mitglied des Verbandes. Der im Zuge der Liberalisierung erfolgte Prozess der Entflechtung von Netz-, Versorgungs- und Gewinnungsaktivitäten stellte die Sub-Branche des Gashandels vor die Frage, ob sie weiterhin beim FGW verbleiben oder zur Sparte Handel der WKÖ wechseln sollte. Letztendlich wurde zugunsten des Verbleibs beim FGW entschieden, sodass der Verband derzeit etwa 20 Gasnetzbetreiberfirmen und zwischen 40 und 50 Gashandelsunternehmen repräsentiert, darunter einige kommunale Betriebe sowie einige vom Ausland kontrollierte Unternehmen (Interview AG7). Auch zwei OMV-Tochterunternehmen (Gas Connect Austria sowie Econgass) sind beim FGW affiliert, wobei unklar bleibt, ob diese vom Kollektivvertrag Gas-Wärme oder vom Mineralölkollektivvertrag erfasst werden. Die Mitgliederstruktur des FGW kann also als einigermaßen heterogen bezeichnet werden, wobei die ArbeitgeberInnenseite, abgesehen vom horizontalen Wettbewerb der Unternehmen im Produktmarkt, größere Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedern – insbesondere zwischen Kommunal- und privaten Betrieben – abstreitet.

Neben dem FGW als zentralem Akteur in der Branche spielen auch noch der FMI sowie der VEÖ eine wesentliche Sozialpartnerrolle – der FMI als Teil der Sparte Industrie der WKÖ insbesondere als Repräsentant der Erdgasgewinnungsunternehmen, während der VEÖ nicht Teil der Wirtschaftskammerstruktur, sondern ein freiwilliger Interessenverband der Elektrizitätsunternehmen ist. Da die Elektrizitätsbranche nicht in die Mitgliedschaftsdomäne der WKÖ fällt, wurde, um die Beschäftigungsbedingungen in der Branche nicht völlig ungeregelt zu belassen, dem VEÖ vom Bundeseinigungsamt die Kollektivvertragsfähigkeit zuerkannt. Der VEÖ vertrat im Jahr 2013 über 140 Unternehmen mit etwa 21.000 Beschäftigten (Allinger 2014). Dieser Verband ist, wie weiter

oben bereits ausgeführt, für die Gaswirtschaft insofern von Bedeutung, als er für die integrierten Strom-Gas-Unternehmungen, wie etwa die EVN oder die Energie Steiermark, den EVU-KV ausverhandelt, der dann für diese Unternehmen als Ganzes (inklusive ihrer Gas-Tochterunternehmen) zur Anwendung kommt. Da der VEÖ alle wesentlichen wirtschaftlichen Akteure im Strommarkt (und damit auch die integrierten Strom-Gas-Unternehmen) vertritt, kann auch für den VEÖ eine Organisationsdichte – bezogen zumindest auf die Gasbranche innerhalb seiner Mitgliedschaftsdomäne – von 100 Prozent ausgegangen werden. Für den FGW und den FMI bewirkt der Mechanismus der Pflichtmitgliedschaft theoretisch ohnedies einen Organisationsgrad von 100 Prozent.

Auf ArbeitnehmerInnenseite können drei wesentliche Akteure in der Branche identifiziert werden, zum einen die GPA-djp (für Angestellte) und die PRO-GE (für ArbeiterInnen) als Verhandlungspartnerinnen gegenüber dem FGW, dem FMI und dem VEÖ, zum anderen die Younion als Verhandlungspartnerin insbesondere gegenüber den Wiener Stadtwerken. Generell wurde zwischen den Gewerkschaftsspitzen ein Abkommen geschlossen, welches vorsieht, dass sowohl die PRO-GE als auch die GPA-djp von der Younion die Verhandlungsagenden für die Beschäftigten ausgegliederter Kommunalbetriebe übernehmen, während zuletzt genannte Gewerkschaft weiterhin die Kernbelegschaften der Kommunen gegenüber den territorialen Körperschaften sowie – was für den Gasbereich relevant ist – die Beschäftigten der ausgegliederten Kommunalbetriebe der Städte Wien, Graz und Innsbruck vertritt (Interview AN8). Die im Zuge von Ausgliederungen erfolgende Übertragung der Verhandlungsagenden von der Younion zur GPA-djp und PRO-GE (bzw. im Fall der Fernheizwerke Wien umgekehrt von den beiden Fachgewerkschaften zur Younion) bedeutet allerdings nicht, dass die betroffenen ArbeitnehmerInnen sofort mit der Änderung der Zuständigkeiten der Gewerkschaften auch ihre Gewerkschaftsmitgliedschaft ändern und zu der aktuell die Kollektivvertragsverhandlungen führenden Gewerkschaft wechseln müssen. Auch hier werden zwischen den Gewerkschaftsspitzen in der Regel Übergangsbestimmungen ausverhandelt. Die fallweise vorzufindende Inkongruenz von Mitgliedschaftsdomäne und Vertretungsdomäne sowie die Verschiebungen von Beschäftigtengruppen zwischen den Gewerkschaften führen allerdings mitunter dazu, dass auch die BeschäftigtenvertreterInnen selbst nicht exakt wissen, welche Beschäftigten sie aktuell vertreten und welche nicht.

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad in der Gaswirtschaft gilt generell als hoch. Während er für die Younion etwa im ohnedies relativ hohen Durchschnitt bezogen auf die gesamte Mitgliederdomäne liegen dürfte, scheint die Branche für sowohl die GPA-djp als auch die PRO-GE eine Hochburg gewerkschaftlicher Mitgliederstärke (wenngleich generell auf deutlich niedrigeren Niveau verglichen mit der Younion) zu sein, auch wenn es die RepräsentantInnen der ArbeitnehmerInnenseite vermeiden, konkrete Mitgliederzahlen zu nennen (vgl. auch Traxler 2008, S. 9f.). Die überdurchschnittlich hohe Mitgliederstärke in der Gaswirtschaft dürfte ein Produkt mehrerer Faktoren sein, unter anderem der Nachwirkungen generell gut organisierter öffentlich-rechtlicher Beschäftigtenverhältnisse und des damit verbundenen geringen Anteils atypischer Beschäftigung, der überproportionalen Größe der Betriebe sowie der Tatsache,

dass nach wie vor kommunale Unternehmungen wesentliche Teile des nationalen Gasgeschäfts betreiben.

Die lückenlose Organisation der Wirtschaftsbetriebe auf ArbeitgeberInnenseite sowie der vergleichsweise hohe Organisationsgrad auf ArbeitnehmerInnenseite haben vermutlich dazu beigetragen, dass die Grundfeste der branchenspezifischen Arbeitsbeziehungen trotz ökonomischer Transformationsprozesse im Zuge der Marktliberalisierung nicht erschüttert wurden. Die konkrete Ausgestaltung der betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitsbeziehungen in der Branche wurde freilich kontinuierlich den sich ändernden Gegebenheiten angepasst.

Tabelle 2.8: Akteure der Arbeitsbeziehungen in der Gaswirtschaft

Organisation	Mitgliedschaftsdomäne in Bezug auf die Gaswirtschaft	Kollektivvertragspartei/Ebene	Mitglieder insgesamt* (inklusive EPU's im Fall von AG-Verbänden)	Organisationsgrad in Branchen-domäne	Mitgliedschaft
FGW	Alle Erdgas- und Wärmeversorgungsunternehmen	Ja/ Branche	Ca. 750	100%	Pflicht
FMI	Alle Erdöl und Erdgas produzierenden Unternehmen	Ja/ Branche	28	100%	Pflicht
VEÖ	Alle Elektrizitätsunternehmen	Ja/ Branche	Ca. 140	(fast) 100%	freiwillig
Wiener Stadtwerke	Wien Energie (inklusive Gaswerke und Fernheizwerke)	Ja/Unternehmen (Wiener Kommunalbetriebe)	---	---	---
GPA-djp	Alle Angestellten in der Gaswirtschaft mit Ausnahmen der Beschäftigten der kommunalen Betriebe Wien, Graz und Innsbruck	Ja/ Branche	276.632**	20-30%***	freiwillig
PRO-GE	Alle ArbeiterInnen in der Gaswirtschaft mit Ausnahme der Beschäftigten der kommunalen Betriebe Wien, Graz und Innsbruck	Ja/ Branche	230.127**	Keine Angaben, vermutlich relativ hoch	freiwillig
Younion	Beschäftigte gemeinde-eigener Gaskraftwerke sowie der kommunalen Energiebetriebe der Städte Wien, Graz und Innsbruck	Ja/ Unternehmen (kommunale Energiebetriebe)	149.754**	Keine Angaben, vermutlich über 60%***	freiwillig

\*=aktive Mitglieder im Fall von AG-Verbänden 2015 (2013 im Fall des VEÖ)

\*\*=inklusive inaktive Mitglieder 2015

\*\*\*=eigene Schätzung

Quellen: WKÖ-Mitgliederstatistik 2015 ([www.wko.at](http://www.wko.at)); ÖGB-Mitgliederstatistik ([www.oegb.at](http://www.oegb.at)); Allinger 2014; Interviews AN4, AN6, AN7 und AN8.

Trotz der über Jahrzehnte gewachsenen Vertretungsstrukturen in der Gaswirtschaft, die auch heute in ihren Grundzügen noch bestehen, sind diese durch eine für Österreich eher untypische institutionelle Unübersichtlichkeit gekennzeichnet. Die relativ ausgeprägte

Fragmentierung der Verbandslandschaft ist zum einen der Zerteilung der Branche auf horizontaler Ebene in einen quasi-öffentlichen (kommunale Betriebe) und einen „privaten“ Teil mit jeweils unterschiedlichen Vertretungsstrukturen geschuldet. Zum anderen erwies sich der „eigentliche“ branchenweite Vertreter auf ArbeitgeberInnenseite, der FGW, als zu schwach, um in der relativ kleinen Gaswirtschaftsbranche, die vielfach einfach mit größeren Industrien mitläuft bzw. häufig als Subeinheit eines größeren Industriezweigs (Metall, Öl, Energie) besteht, seine Stellung behaupten zu können. Dadurch, dass das Gaswirtschaftssegment in etlichen Unternehmen, die nicht dem FGW, sondern einem anderen ArbeitgeberInnenverband angehören bzw. in den von einem solchen Verband verhandelten Kollektivvertrag fallen, einfach in diesen Verband bzw. Kollektivvertrag „mitgenommen“ wird, wird dem FGW seine Kernklientel systematisch entzogen. Die Gasmarktliberalisierung scheint dafür nicht ursächlich verantwortlich zu sein, dürfte diesen Prozess aber durch das Vorantreiben der Unternehmensentflechtungen und der damit verbundenen Neuaufstellung dieser Unternehmungen (Strukturwandel) zusätzlich beschleunigt haben (Interview AG7).

#### 2.4.2.4. *Fazit*

Im Gegensatz zur Post-, Telekommunikations- und Eisenbahnwirtschaft bestand im Gaswirtschaftsbereich zu Beginn des Liberalisierungsprozesses kein branchenumfassender staatlicher Monopolbetrieb, um dessen Umstrukturierung die Neuordnung der branchenbezogenen Arbeitsbeziehungen und Neukonfiguration der Akteurslandschaft kreieren musste. Vielmehr bedeutete Liberalisierung in der Gaswirtschaft Entflechtung integrierter Unternehmen einerseits und Ausgliederung kommunaler Energieunternehmen aus der öffentlichen Verwaltung andererseits. Durch das Fehlen eines marktbeherrschenden Monopolisten musste das Regelungsverhältnis der Arbeitsmarktakteure nicht von Grund auf neu aufgesetzt, sondern das bestehende System an die geänderten Anforderungen schrittweise angepasst werden. Die größten Veränderungen betrafen die teilweise sehr umfangreichen und beschäftigungsintensiven Betriebe der ehemals öffentlichen (kommunalen) Verwaltung, denen mit ihrer Ausgliederung Kollektivvertragsfähigkeit zuerkannt wurde (Wiener Stadtwerke) oder für welche „firmenbezogene Verbandskollektivverträge“ (kommunale Betriebe der Städte Graz und Innsbruck) ausverhandelt werden. Die Gaswirtschaft stellt für diese Betriebe allerdings nur ein Nebengeschäft dar. Ansonsten scheint die Branche in Österreich insgesamt zu klein und unbedeutend zu sein, um für diese ein eigenes Regelwerk zu erschaffen. Da für die Gaswirtschaft seit Jahrzehnten ein eigener, zumindest theoretisch branchenumfassender und kollektivvertragsfähiger ArbeitgeberInnenverband innerhalb der WKÖ-Struktur Bestand hat, gab es zu Beginn der Gasmarktliberalisierung auch gar keine Veranlassung, neue Vertretungs- und Regelungsstrukturen zu etablieren. Vielmehr ging es darum, die sich verändernde ökonomische Struktur im Sektor in die bestehenden Strukturen der Interessenvertretung zu integrieren. Dass der FGW als branchenspezifischer ArbeitgeberInnenverband über die Jahre sukzessive an Bedeutung als branchenspezifischer Sozialpartner verlor, hat weniger mit Unzulänglichkeiten in der Grundstruktur der Arbeitsbeziehungen in der Branche als vielmehr damit zu tun, dass das Gasgeschäft als

relativ marginalisierter und kleiner Wirtschaftsbereich vielfach von größeren Industriebetrieben im Bereich Stromversorgung, Öl- oder Metallindustrie im Nebengeschäft mitbetrieben und damit dem Gestaltungsbereich des FGW entzogen wird. Da auch der vom FGW verhandelte Kollektivvertrag Gas-Wärme nicht als „billiger“ Kollektivvertrag gilt, auf den auszuweichen Kostenvorteile mit sich brächte, tendieren offenbar viele integrierte Unternehmen im Bereich Energie, Metall u.a. aus Gründen der effizienteren Administration und Transparenz dazu, einen einzigen Kollektivvertrag auf alle Unternehmensteile anstatt den Kollektivvertrag Gas-Wärme auf einen einzelnen Unternehmensteil, der das Gasgeschäft betrifft, separat anzuwenden.

In Anbetracht dessen, dass trotz der geringen Größe der Branche etliche gaswirtschaftsbezogene Aktivitäten durch branchenfremde Kollektivverträge abgedeckt werden, zudem noch öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse sowie Hauskollektivverträge zur Anwendung kommen, muss von einer relativ großen Fragmentierung der Akteurslandschaft und einer beträchtlichen Heterogenität der kollektiven Regelungssysteme in der Branche gesprochen werden. Trotz des längerfristigen Auslaufens öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse deuten die Entwicklungen der letzten Jahre in der Branche nicht darauf hin, dass sich an dieser Situation in absehbarer Zeit etwas ändern könnte. Denn eine „Strukturbereinigung“ im Bereich der branchenspezifischen Arbeitsbeziehungen würde gleichzeitig bedeuten, dass wesentliche Sozialpartnerakteure auf ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenseite auf ihre Vertretungsfunktion in der Branche verzichten, damit aber auch ihre Legitimationsgrundlage für ihre weitere Existenz in der Gaswirtschaft in Frage stellen – ein nicht sehr wahrscheinliches Szenario.

## **2.5. Abfallwirtschaft**

### **2.5.1. Ökonomischer Hintergrund sowie Liberalisierungsprozesse**

#### *2.5.1.1. Europäische Ebene*

Ein eigenes europäisches Regelwerk zur Liberalisierung der Abfallwirtschaftsbranche ist bisher noch nicht zustande gekommen. Nichtsdestoweniger bestehen zahlreiche internationale und europäische Übereinkommen, die auch die österreichische Abfallwirtschaft beeinflussen. Diese Abkommen regeln allerdings durchwegs weniger Arbeitsmarktthemen als vielmehr Umweltthemen, wie etwa Aspekte der Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und deren Entsorgung (Basler Übereinkommen von 1989), der adäquaten Behandlung von persistenten organischen Schadstoffen (sogenannte POP-Abfälle) (Stockholmer Übereinkommen bzw. EU-Verordnung EG/850/2004) oder der transparenten Gestaltung von Entscheidungsverfahren in Umweltfragen bzw. der Schaffung eines Registers der Schadstofffreisetzung (Aarhus-Konvention von 2001 und Kiew-Protokoll von 2003). Im Bereich der Fragen der Deregulierung und Liberalisierung des europäischen Abfallmarktes kommen im Wesentlichen die Bestimmungen des EU-Primärrechts (Warenverkehrsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit, Wettbewerbsrecht) zur Geltung, während das Sekundärrecht fast ausschließlich

auf mit der Abfallwirtschaft verbundene Regelungen von Umwelt- und technisch-organisatorischen Fragen abstellt (Hochholding 2014). So haben die EU-Institutionen eine Reihe von Richtlinien und Verordnungen zum Umgang mit Abfällen erlassen – etwa die Deponierichtlinie, die Richtlinie zu Verbrennungsanlagen, die Verbringungsverordnung, die Verpackungsrichtlinie, Richtlinien zu spezifischen Abfällen etc. (OGPP 2008, S. 22). Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die EU nur sogenannte *Abfälle zur Verwertung* als Waren klassifiziert, also Abfälle, die Wertstoffe darstellen und noch zu Sekundärrohstoffen aufbereitet werden, nicht jedoch jene Abfälle, die nur noch entsorgt werden können. Nur solche *Abfälle zur Verwertung* unterliegen also den Vorschriften des freien Güter- und Warenverkehrs. Da jedoch die Auslegung dessen, was solche verwertbaren Abfälle konkret sein können, bisher von Land zu Land unterschiedlich ausfällt, wird die von den EU-Institutionen prinzipiell angenommene Herausforderung der Liberalisierung der Abfallwirtschaft vor grundsätzliche Definitionsfragen gestellt. Im Gegensatz zu verwertbaren Abfällen ist die Entsorgungsbranche bisher jedoch keinem Wettbewerb durch Liberalisierung unterworfen (Nußmüller 2004, S. 37).

Dies ist jedoch nicht in Stein gemeißelt. Auch die europäische Abfallwirtschaft wurde in den letzten zwei Jahrzehnten von Liberalisierungstendenzen erfasst. Auch ohne rechtliche Vorgaben von Seiten der EU haben etliche Mitgliedstaaten bereits weite Bereiche der Abfallwirtschaft privatisiert, mit teilweise drastischen Auswirkungen auf die Umweltsituation und die Beschäftigungsbedingungen in der Branche (OGPP 2008, S. 21f.).

#### 2.5.1.2. Österreich

In Österreich ist die Abfallwirtschaft föderal organisiert, das heißt, dass die Kommunen seit den 1970er Jahren zur geordneten Sammlung des Hausmülls verpflichtet sind. Dabei ist zu beachten, dass nur die Organisation der Haushaltsmüllsammlung zu den hoheitlichen Aufgaben der Gemeinden zählt, die tatsächliche Sammelleistung allerdings oftmals von privaten Unternehmen durchgeführt wird. Nur wenige Gemeinden, insbesondere die größeren Städte, wickeln die Abfallsammlung durch gemeindeeigene Betriebe oder Organisationseinheiten ab – wie etwa die Magistratsabteilung (MA) 48 der Stadt Wien (ibid.). Dabei wird mit eigenen Müllfahrzeugen und Personal der Abfall der Haushalte und jener Betriebe, die an das öffentliche Entsorgungssystem angeschlossen sind, eingesammelt. In den kleineren Gemeinden übernehmen meistens private Unternehmen die Sammelaufträge, da es sich die Kommunen in der Regel nicht leisten können, eine eigene Abfallwirtschaftsinfrastruktur aufzubauen (Mayr 2014, S. 31).

Im Gefolge eines verschärften Umweltbewusstseins der Bevölkerung in den 1980er Jahren wurde es immer schwieriger, Mülldeponieprojekte gegen vermehrt sich formierende BürgerInnenproteste durchzusetzen. Aufgrund eines daraus resultierenden Depo-nieengpasses sah sich die damalige Bundesregierung gezwungen, neue regulierende Maßnahmen im Bereich der Abfallwirtschaft (insbesondere zur Müllvermeidung) zu setzen. Mit dem 1992 beschlossenen (und inzwischen mehrmals novellierten) Bundesabfallwirtschaftsgesetz wurden die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern neu geregelt und die Gemeinden verpflichtet, Abfallsammel-Trennsysteme für den Hausmüll einzuführen. Da die Kommunen mit der Übertragung dieser neuen Aufgabe teilweise

überfordert waren, wurden in etlichen Bundesländern Gemeindeverbände gegründet, welche die abfallwirtschaftlichen Aufgaben im Auftrag der Gemeinden erfüllten. Durch die Verabschiedung der Verpackungsverordnung 1993 wurden die Gemeinden finanziell insofern entlastet, als die getrennte Sammlung und Verwertung von Verpackungsmaterial nun durch spezielle, von der Wirtschaft gegründete Branchengesellschaften organisiert wurde. Die Einhebung der Entsorgungsgebühren für diese Branchengesellschaften wurde der 1993 gegründeten Altstoff Recycling Austria AG (ARA) übertragen, die von Kurien und Innungen der WKÖ getragen wird. Nach dem Konzept der *erweiterten Produzentenverantwortung* sind die Kosten für die Entsorgung des Verpackungsmaterials seitdem im Produktpreis inkludiert (ibid., S. 32).

Da der Bereich der Entsorgung des Haushaltsmülls in Österreich zum Bereich der Daseinsvorsorge gehört, besteht für die Gemeinden gegenüber den Haushalten die sogenannte *Andienungspflicht*. Die unterschiedlichen Landesabfallwirtschaftsgesetze der Bundesländer regeln dabei in unterschiedlicher Weise, wie die Daseinsvorsorge im Bereich der Abfallentsorgung definiert wird bzw. inwieweit die Verpflichtung der Kommunen zur Abfuhr nicht gefährlicher Siedlungsabfälle auch haushaltsmüllähnliche gewerbliche Abfälle beinhaltet (Hochholding 2014, S. 78f.). In diesem Zusammenhang fordern etwa die Interessenvertretungen der privaten Abfallwirtschaft, ein bundeseinheitliches Abfallwirtschaftsgesetz zu etablieren und auf diesem Weg die Andienungspflicht für kleingewerbliche Siedlungsabfälle abzuschaffen, was allerdings zu einer Unterminierung des solidarischen Systems kommunaler Abfallabfuhr führen und zu einer Erhöhung der Abfallwirtschaftsgebühren für die Bevölkerung führen würde, da ja dann die Gewerbebetriebe keine kommunalen Gebühren mehr zu entrichten hätten (Mayr 2014, S. 34).

Neben der Aufgabe, für die (vor allem ländlichen) Kommunen die Sammlung und Entsorgung von Altstoffen und Restmüll zu besorgen, ist die private Abfallwirtschaft insbesondere und hauptsächlich mit der Sammlung und Entsorgung von speziellen gewerblichen Abfällen betraut. Im Vergleich zur kommunalen Abfallwirtschaft ist der Umsatz der privaten Abfallwirtschaft mit etwa vier Milliarden Euro pro Jahr mehr als dreimal so hoch (ibid., S. 35). Die Sammlung und Entsorgung von Unternehmensabfällen fällt nicht in den Bereich der hoheitlichen Aufgaben der Kommunen und wird über den freien Markt geregelt. Die Marktliberalisierung ist also in Österreich grundsätzlich in allen Abfallwirtschaftssegmenten außerhalb des hoheitlichen Aufgabenbereichs der Kommunen (außerhalb des Bereichs der Andienungspflicht, die von Bundesland zu Bundesland variiert) realisiert. Dabei sind über diverse produktbezogene Verordnungen zu Kühlgeräten, Lampen, Batterien etc. schrittweise einzelne Müllfraktionen der Zuständigkeit der Gemeinden entzogen und deren Entsorgung de facto privatisiert worden (OGPP 2003, S. 27). Von der Europäischen Kommission wiederholt angestoßene Diskussionen über die vermeintliche Notwendigkeit verstärkten Wettbewerbs in der Branche und der weiteren Öffnung der Märkte, insbesondere in Bezug auf die Neugestaltung des Rechtsrahmens für die Sammlung von Verpackungsmaterialien, lassen es zudem wahrscheinlich erscheinen, dass es auch in Österreich längerfristig zu Änderungen der

rechtlichen Rahmenbedingungen, etwa betreffend das Vergaberecht und die kommunale Andienungspflicht, kommen wird.

## **2.5.2. Arbeitsbeziehungen in der österreichischen Abfallwirtschaft**

### *2.5.2.1. Einleitung*

Das System der Arbeitsbeziehungen im Bereich der Abfallwirtschaft ist in Bezug sowohl auf die Akteurs- als auch die Kollektivvertragslandschaft stark fragmentiert. Im Wesentlichen sind vier Gewerkschaften für die Beschäftigten in der Branche zuständig – die Gewerkschaft Yunion für die Gemeindebediensteten, die PRO-GE für die ArbeiterInnen in jenen Abfallwirtschaftsbereichen, die ihren Ursprung im produzierenden Gewerbe haben, die vda für die Beschäftigten der ausgegliederten Kommunalbetriebe und die ArbeiterInnen in jenen Bereichen, die mit der Dienstleistungsbranche verbunden sind, sowie die GPA-djp für die Angestellten im Bereich Administration (Interviews AN5, AN7 und AN8). Auf ArbeitgeberInnenseite besteht zwar nur ein branchenumfassender kollektivvertragsfähiger Verband innerhalb der WKÖ-Struktur, nämlich der Fachverband Entsorgungs- und Ressourcenmanagement (FER). Diesem Verband ist es allerdings bisher noch nicht gelungen, einen Branchenkollektivvertrag für die Abfallwirtschaft abzuschließen. Deswegen werden die meisten Beschäftigten in der Branche von „branchenfremden“ Kollektivverträgen und etliche – sofern sie nicht öffentlich Bedienstete in Gemeinden sind – von gar keinen kollektiven Regelungen erfasst.

Diese Fragmentierung des kollektiven Regelungssystems ist eng mit der überaus heterogenen Struktur der Abfallbranche in vielen Belangen verknüpft. So besteht privates neben öffentlichem Eigentum, bestehen kleine regionale neben großen internationalen Unternehmen, Tochtergesellschaften großer Unternehmungen neben ausgegliederten Kommunalbetrieben, öffentlich Bedienstete neben Privatangestellten etc. Durch Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen spielen Ausgliederungen von Abfallwirtschaftsbetrieben aus der öffentlichen Gemeindeverwaltung sowie – auch aufgrund der knappen Kassen vieler Kommunen – öffentliche Ausschreibungsverfahren eine zunehmend größere Rolle. Ausgliederungen ziehen in der Regel einen Effekt der Heterogenisierung der Belegschaftsstruktur innerhalb eines Betriebes nach sich, da Neubeschäftigte nach erfolgter Ausgliederung privatrechtliche Dienstverhältnisse eingehen, während die „Altbeschäftigten“ ihre öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse mitnehmen. Im Fall der Städte Linz und Salzburg etwa wurde die Abfallwirtschaft ausgegliedert und in Holding-Gesellschaften im Eigentum der jeweiligen Städte integriert. Mangels Branchenkollektivvertrags wurden in beiden Fällen Hauskollektivverträge für die Neubeschäftigten ausverhandelt (Holtgrewe/Sardadvar 2011, S. 8). In Wien hingegen verblieb das städtische Abfallwirtschaftssystem weitgehend im Verbund der kommunalen Verwaltung und bildet mit der Magistratsabteilung (MA) 48 eine eigene Verwaltungseinheit. Beschäftigte der MA 48 fallen somit in das für die jeweilige Beschäftigtengruppe geltende Wiener Dienstrecht für öffentlich Bedienstete. Nur Teile der gewerblichen Abfälle werden in Wien von privaten Unternehmen gesammelt und entsorgt (Interview AG8).

Für das privatwirtschaftliche Segment der Abfallwirtschaftsbranche wurde seit 2005 versucht, einen branchenspezifischen Verbandskollektivvertrag abzuschließen – bisher ohne Erfolg. Ein wesentlicher Grund für das Scheitern der Verhandlungsbemühungen ist die Heterogenität der Struktur der Branche. Interessanter Weise ging die Initiative für den Abschluss eines Branchenkollektivvertrags nicht von ArbeitnehmerInnenseite, sondern vom FER aus. Nach den Vorstellungen des FER würde der Kollektivvertrag relativ bescheidene Mindeststandards hinsichtlich Bezahlung und Arbeitsbedingungen vorsehen, die deutlich unterhalb jener der meisten derzeit geltenden Kollektivverträge lägen. Das Paradox für die Gewerkschaften besteht nun darin, dass jene ArbeitnehmerInnen, die vom Abschluss eines solchen Branchenkollektivvertrags profitieren würden (tendenziell einfache Tätigkeiten der Mülltrennung und Müllverarbeitung ausführende Beschäftigte in kleineren Unternehmen), kaum gewerkschaftlich organisiert sind, während die besser organisierten Beschäftigtengruppen durch einen neuen Kollektivvertrag eher verlieren würden. Ursprünglich war von beiden Verhandlungsparteien angedacht worden, auch die Angestellten in den Geltungsbereich des geplanten Kollektivvertrags einzubeziehen. Da allerdings der derzeit zur Anwendung kommende Kollektivvertrag für Angestellte in Handwerk und Gewerbe zweijährliche Gehaltssprünge vorsieht, welche die ArbeitgeberInnenseite für den neuen Kollektivvertrag ablehnt, verließ das GPA-djp-Verhandlungsteam den Verhandlungstisch (Holtgrewe/Sardadvar 2011; S. 22f.). Auch dies war einem Verhandlungsabschluss nicht förderlich, sodass die Verhandlungen für mehrere Jahre zumindest bis Dezember 2015 (als ein Gesprächstermin zur Wiederaufnahme für Verhandlungen geplant war, allerdings mit unklarem Ausgang) auf Eis gelegt waren (AN5).

#### 2.5.2.2. Kollektivvertragssystem

Aufgrund des außerordentlich hohen Grads der Fragmentierung des kollektiven Regelungssystems und des Fehlens eines umfassenden Branchenkollektivvertrags sahen sich die befragten InterviewpartnerInnen außerstande, einen auch nur einigermaßen umfassenden Überblick über die für die Beschäftigten im Abfallwirtschaftsbereich aktuell zur Anwendung kommenden Kollektivverträge und – im Bereich des öffentlichen Sektors – Dienst- und Besoldungsordnungen zu geben. Deswegen muss in diesem Kapitel auf eine systematische und umfassende Darstellung der branchenbezogenen Kollektivverträge verzichtet werden. Die folgende Darlegung kollektivrechtlicher Regelungen hat eher kursorischen als umfassend-deskriptiven Charakter.

Für die öffentlich Bediensteten der MA 48 gilt ausnahmslos das jeweilige Wiener Dienstrecht, ob es sich nun um BeamtInnen oder Vertragsbedienstete handelt. Die Beschäftigten werden von der Younion vertreten. In den ausgegliederten Betrieben der Städte und Gemeinden findet das Dienstrecht für öffentlich Bedienstete (eingestellt vor der Ausgliederung) Anwendung, während für Neubeschäftigte nach einem gewissen Stichtag ein privatrechtliches Dienstverhältnis gilt. Öffentlich Bedienstete werden nach wie vor von der Younion betreut, Neubedienstete in der Regel von der vida. Ebenso von der vida vertreten werden Beschäftigte der Abfallwirtschaft, die von den diversen Kol-

lektivverträgen für die Transportwirtschaft bzw. Logistik erfasst werden. ArbeitnehmerInnen in der Abfallwirtschaft, die in Betrieben tätig sind, welche aus dem Metall- oder Chemiebereich herausgelöst wurden oder noch Teil dieser Wirtschaftsbereiche sind, werden in der Regel von der PRO-GE vertreten und fallen unter den Metallgewerbe- oder Chemiegewerbe-Kollektivvertrag. Für ArbeiterInnen auf Deponien, die sich oftmals aus den Schottergruben entwickelt haben, ist in der Regel die Gewerkschaft Bau-Holz zuständig und demnach der Kollektivvertrag für das Baugewerbe anwendbar. Schließlich vertritt noch die GPA-djp die wenigen Angestellten in der Branche, die in der Regel vom Kollektivvertrag für Angestellte in Handwerk und Gewerbe abgedeckt werden (Interviews AN5, AN7, AN8 und AG9).

### 2.5.2.3. Akteure

Auf ArbeitgeberInnenseite existiert nur *ein* branchenumfassender Verband, der mit Kollektivvertragsfähigkeit ausgestattet wurde, nämlich der FER. Dieser Verband wurde erst im Jahr 2000 unter dem Namen Fachverband Abfall- und Abwasserwirtschaft gegründet und der WKÖ-Struktur eingegliedert. Diese späte Verbandsgründung unterstreicht die Tatsache, dass es sich bei der Abfallwirtschaft um eine junge Branche handelt, die sich erst langsam aus dem öffentlichen Sektor heraus entwickelt hat. Durch die Verschiebung der Schwerpunkttätigkeiten von der Entsorgung der Abfälle in Richtung Recycling und Aufbereitung von Abfällen wurde der Name des Verbandes im Mai 2015 in FER umgewandelt. Der Verband organisiert Unternehmen in den Bereichen Abfallsammlung, -entsorgung und -aufbereitung, Reinhaltung und Wartung von Verkehrsflächen, Abwasseraufbereitung, Schneeräumung, Entrümpelung sowie Reinigen von Kanälen und Kläranlagen. Seine Mitgliedschaftsdomäne ist somit umfassender als die Abfallwirtschaft, wie sie in dieser Untersuchung definiert wird. Der Verband verzeichnet etwa 5.600 Mitgliedschaften mit etwa 14.400 Beschäftigten (WKÖ-Mitgliederstatistik). Da der FER sämtliche Unternehmungen in der Branche mit gewerblicher Absicht vertritt, unabhängig von der Eigentümerstruktur, somit internationale Player ebenso wie Einpersonenernehmen, ausgegliederte Kommunalbetriebe ebenso wie ehemalige Bauhöfe, kann von einer ausgeprägt heterogenen Mitgliederstruktur und damit auch einem breiten Spektrum von insbesondere Produktmarktinteressen, aber auch Arbeitsmarktinteressen, ausgegangen werden (Interviews AN5 und AG9). Dies wiederum erschwert die Interessenaggregation innerhalb des Verbandes sowie eine Einigung auf eine konsistente Verhandlungsstrategie in Kollektivvertragsangelegenheiten.

Noch schwieriger dürfte eine einheitliche Verhandlungsführung im Namen aller Beschäftigten in der Branche auf ArbeitnehmerInnenseite sein. Dies hat mit der Zuständigkeit von zumindest vier Gewerkschaften im Abfallwirtschaftsbereich zu tun, die einerseits unterschiedliche Beschäftigtengruppen mit unterschiedlichen Arbeitsbedingungen vertreten und deswegen andererseits unterschiedliche Verhandlungsziele verfolgen. Darüber hinaus sind die Gewerkschaften in der Branche unterschiedlich stark vertreten. Während etwa innerhalb der Mitgliederdomäne der *vida* beinahe keine Gewerkschaftsmitglieder zu verzeichnen sein dürften (Interview AN5), scheint der Organisationsgrad der Younion unter den MA 48-MitarbeiterInnen mit über 90 Prozent exorbitant hoch zu

sein (Interview AN8). Zwar stimmen sich die Gewerkschaften untereinander ab, was insofern erleichtert wird, als sich alle unter dem Dach des ÖGB befinden; eine einheitliche Verhandlungslinie gegenüber dem FER konnte allerdings anscheinend noch nicht gefunden werden.

#### 2.5.2.4. *Fazit*

Die Arbeitsbeziehungen in der teilliberalisierten Abfallwirtschaft entsprechen nur ansatzweise dem österreichischen „Standardmodell“, welches durch umfassende ArbeitgeberInnenverbände sowie umfassende Branchenkollektivverträge mit hundertprozentiger Deckungsrate gekennzeichnet ist. Zwar besteht mit dem FER ein umfassender ArbeitgeberInnenverband unter dem Dach der WKÖ, der mit Pflichtmitgliedschaft ausgestattet ist; dieser hat es allerdings bisher nicht geschafft, als effektiver Sozialpartner für seine Mitglieder in Erscheinung zu treten. Infolgedessen werden seine Mitglieder von einer Vielzahl von „branchenfremden“ Kollektivverträgen mit gänzlich unterschiedlichen inhaltlichen Regelungen erfasst. Dies bedeutet, dass der eigentliche Branchenvertreter, nämlich der FER, seine Repräsentationsfunktionen in Hinblick weder auf den Produktmarkt noch auf den Arbeitsmarkt adäquat wahrnehmen kann. Denn in Bezug auf den Arbeitsmarkt werden derzeit die Verhandlungssagenden de facto von anderen ArbeitgeberInnenverbänden wahrgenommen, während in Produktmarktfragen reine Wirtschaftsverbände, wie etwa der Verband Österreichischer Entsorgungsbetriebe (VÖEB), die Stoßrichtung in der Interessenvertretung vorgeben.

Um nichts weniger fragmentiert als auf der ArbeitgeberInnenseite ist die Interessenvertretung auf Seiten der ArbeitnehmerInnen. Dies hat damit zu tun, dass die Abfallbranche nicht organisch gewachsen ist, sondern einerseits aus dem öffentlich-rechtlichen Kommunalbereich herausgelöst wurde und andererseits unter dem Einfluss verschiedener Regelungsmechanismen relativ unkoordiniert entstanden ist. So stehen sich im Bereich der Abfallwirtschaft unterschiedliche ArbeitnehmerInnengruppen mit unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen, Beschäftigungsbedingungen, unterschiedlicher „Herkunft“ und unterschiedlicher Vertretungsstruktur relativ unvermittelt gegenüber. Dementsprechend schwierig gestaltet sich der Versuch der Gewerkschaften – eingedenk ihrer unterschiedlichen Traditionen und Verfahrensweisen in der Interessenvertretung –, gemeinsame Prioritäten, Verfahren und Zielsetzungen in den Kollektivverhandlungen gegenüber einer ohnehin heterogenen ArbeitgeberInnengruppe zu definieren.

Als eine relativ „junge“ Branche wurde die Abfallwirtschaft in den letzten zwei Jahrzehnten massiven Restrukturierungsprozessen unterzogen, welche von Regelungen auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung, von der europäischen über die nationale, föderale und nicht zuletzt kommunale, geformt wurden. Dabei standen in der Regel ökologische, technische, ökonomische und politische Aspekte im Vordergrund, weniger jedoch die Belange und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten. Diese Priorisierung anderer als beschäftigungsbezogener Aspekte bei der Gestaltung der nach wie vor in einem Entwicklungsprozess sich befindenden Branche schlägt sich in Bezug auf die Arbeitsbeziehungen in Österreich institutionell in einer Fragmentierung der Akteurs- und

Regelungsstrukturen und prozedural in einer weitgehend unkoordinierten Vorgehensweise der Kompromissfindung nieder. Letztlich lässt sich bestätigen, was Holtgrewe/Sardadvar (2011) in Bezug auf die österreichische Abfallwirtschaft zusammenfassend feststellen: „While it has an ‚identity‘ as a sector with regard to technical, environmental and political issues, with regard to work and workers it is fragmented by the polarisation of strongly organised companies and the public sector on the one hand, non-unionised regional SMEs on the other, and parts of the sector at the margins of other collective agreements“ (S. 29).

### **3. BRANCHENVERGLEICH: WANDEL IM ZEICHEN DER PFADABHÄNGIGKEIT**

#### **3.1. Arbeitsbeziehungen der fünf Branchen im Vergleich**

##### **3.1.1. Generelle Auswirkungen der Liberalisierung auf die Arbeitsbeziehungen**

Bevor in diesem Abschnitt ein systematischer Vergleich der untersuchten Wirtschaftsbereiche hinsichtlich der Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen im Zuge ihrer Liberalisierung erfolgt, sollen die generellen, branchenübergreifenden Auswirkungen der Produkt- und Arbeitsmarktliberalisierung ehemals staatlich regulierter Wirtschaftsbereiche im Bereich der Arbeitsbeziehungen in aller Kürze skizziert werden, vor deren Hintergrund dann die branchenspezifischen institutionell-organisatorischen Charakteristika und Entwicklungswege diskutiert werden.

Bekanntlich wurde und wird das politische Projekt der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen von der Annahme geleitet, dass die Schaffung neuer Märkte zu mehr Effizienz in der Allokation öffentlicher Güter beitrüge und in der Folge ein größeres Wirtschaftswachstum sowie höhere Wohlfahrtseffekte nach sich zöge. Auf europäischer Ebene ist diese Leitidee etwa in der Lissabon-Strategie verankert, mit dem expliziten „Ziel, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm). Da der Hauptzweck der Liberalisierungsbestrebungen nicht nur auf europäischer, sondern auch auf nationalstaatlicher Ebene in der Schaffung und Öffnung neuer Märkte lag und liegt, was gleichzeitig die Umwandlung ehemals staatlicher Betriebsstrukturen in privatwirtschaftlich-gewinnorientierte Unternehmen implizierte, wurden diese ehemals staatlichen Organisationseinheiten oftmals relativ unvermittelt dem Wettbewerb im neuen, „freien“ Markt ausgesetzt. Dies bedeutete, dass die traditionellen Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Dienstes, die auch für die ehemals staatlich reglementierten und „geschützten“ und nunmehr liberalisierten Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge gegolten hatten, regelmäßig von den im privaten Sektor geltenden Regelungen der Arbeit abgelöst bzw. aufgeweicht wurden. Die traditionellen Arbeitsbeziehungen und Beschäftigungsbedingungen des öffentlichen Sektors in Österreich waren und sind im Wesentlichen durch folgende Merkmale gekennzeichnet: 1) der starken Präsenz gut organisierter Gewerkschaften auf allen Ebenen öffentlicher Verwaltung, auch wenn diese formal nicht in die Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse eingebunden sind; 2) der Führung (wenngleich informeller, so doch in der Substanz effektiver) zentraler Verhandlungen für den öffentlichen Dienst durch die Gewerkschaften, mit dem Ergebnis der detaillierten Festsetzung von Lohn- und Gehaltsordnungen anhand eines strikten Gehaltsschemas (auf Basis eines Systems bestehend aus den Elementen Seniorität

und Zulagen anstatt eines Leistungslohnsystems); 3) einem relativ egalitären Entlohnungssystem, welches vergleichsweise hohe Gehälter für Niedrigqualifizierte und eher moderate Gehälter für Hochqualifizierte sowie relativ gute Arbeitsbedingungen für alle Beschäftigtengruppen vorsieht; 4) einem hohen Maß an Beschäftigungssicherheit (Berufsbeamtentum!) und damit Beschäftigungssicherung im öffentlichen Dienst; 5) der Nutzung des öffentlichen Dienstes als Instrument der Beschäftigungspolitik und somit der ökonomischen Makrosteuerung, insbesondere in Zeiten des Arbeitskräfteüberschusses (von Frauen) (vgl. Brandt/Schulten 2009). All diese Charakteristika der Arbeitsbeziehungen und Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Sektor wurden in jenen Wirtschaftsbereichen sukzessive in Frage gestellt, die den Liberalisierungstendenzen anheimfielen – und zwar vordergründig nicht als politisch-ideologisches Projekt der Zerschlagung bestehender Strukturen, sondern als erforderliche Begleitmaßnahmen zur Etablierung fairer Wettbewerbsbedingungen für alle MarktteilnehmerInnen in den neu geschaffenen Märkten. Gerade in den arbeitsintensivsten Branchen wurde dabei versucht, durch Drücken der Lohnkosten die Wettbewerbschancen der ehemaligen staatlichen Monopolbetriebe zu erhöhen – mittels Rationalisierungsmaßnahmen im Produktionsprozess, Gehaltskürzungen, Ausdehnung der Arbeitszeiten bzw. Verdichtung des Arbeitsvolumens sowie der Nutzung neuer, weniger geschützter Beschäftigungsverhältnisse. Dies gelang in der Regel durch die Schaffung eines neuen, kollektiv-arbeitsrechtswirksamen regulativen Regimes, sodass sich die rechtliche Fundierung der Arbeitsbeziehungen und damit auch die faktische Ausgestaltung der konkreten Arbeitsbedingungen dramatisch änderten (Flecker 2014).

Folgende Entwicklungstendenzen können in mehr oder weniger starker Ausprägung in allen liberalisierten Wirtschaftsbereichen identifiziert werden: 1) Im Bereich der kollektiven Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse hat die Liberalisierung zu einer Zerteilung der Regulationssysteme geführt, indem die privatwirtschaftlichen Nachfolgeunternehmen der ehemaligen Monopolbetriebe von relativ stabilen Regulationsmechanismen (Branchen- oder Firmenkollektivverträge für Neubeschäftigte sowie öffentliches Dienstrecht für Altbedienstete) erfasst werden, während die neuen MarktteilnehmerInnen eine oftmals erst im Entstehen begriffene, dezentralisierte bzw. fragmentierte Kollektivvertragslandschaft vorfinden, deren Struktur nicht unbedingt zur neu entstehenden Branche passt, sodass die Branchenkonkurrenten mitunter unter den Geltungsbereich unterschiedlicher Kollektivverträge fallen. 2) Dieses dichotome Regulationssystem spiegelt sich darin wider, dass nicht nur die Entlohn- und Arbeitsbedingungen in den ehemals staatlichen Nachfolgeunternehmen im Vergleich zu den neuen MarktteilnehmerInnen in der Regel wesentlich günstiger für die Beschäftigten gestaltet sind, sondern im Bereich der Nachfolgeunternehmen die Gewerkschaften auch wesentlich höhere Organisationsraten aufweisen, was wiederum die Chancen der Wahrung der Dichotomie der Beschäftigungsbedingungen zugunsten der Beschäftigten in den Nachfolgeunternehmen (jedoch zulasten der Schaffung brancheneinheitlicher Standards im Interesse *aller* Branchenbeschäftigten) erhöht. 3) Parallel zu allfälligen Fragmentierungstendenzen auf Branchenebene hat auch innerhalb der ehemaligen Monopolbetriebe eine Fragmentierung der Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse stattgefunden. Solange die ehemaligen Staatsbetriebe noch Teil der öffentlichen Verwaltung waren, bildete das Dienstrecht den

regulativen Rahmen für eine weitgehend homogene Belegschaft. Mit der Liberalisierung der betreffenden Dienstleistungen und der (partiellen) Privatisierung der vormals öffentlich-rechtlichen Wirtschaftsbetriebe sowie deren Umwandlung in gewinnorientierte privatrechtliche Unternehmen fanden Regulierungsmechanismen (Kollektivvertrag) Einzug, die für die Privatwirtschaft typisch sind und neben die alten Regulierungsmechanismen (Dienstrecht) traten. Die Unterscheidung zwischen Alt- und Neubediensteten, zwischen öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Dienstverhältnis sowie zwischen Kern- und peripheren Belegschaften mit beträchtlichen Auswirkungen auf die konkreten Beschäftigungsbedingungen (Entgelt, Arbeitszeit, Arbeitsplatzsicherheit etc.), sprich: die zunehmende Segmentierung der Belegschaften in den Nachfolgeunternehmen kann nur im Kontext der durch die Liberalisierungspolitik induzierten Vervielfältigung der kollektiven Regulierungssysteme in Bezug auf die Beschäftigungsverhältnisse begriffen werden.

Tabelle 3.1 fasst einige wesentliche Aspekte der Arbeitsbeziehungen auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene, die im Zuge der Liberalisierung – ungeachtet der Branchenspezifika – einen grundlegenden Wandel erfahren haben, schematisch zusammen.

**Tabelle 3.1: Charakteristika der Arbeitsbeziehungen und Beschäftigungsbedingungen vor und nach der Liberalisierung**

Charakteristika	Vor Liberalisierung	Nach Liberalisierung	
	Öffentlicher Dienst	Nachfolgeunternehmen des ehem. Monopolisten	Neue AnbieterInnen/ Markt-teilnehmerInnen
Modus der Gehaltsfestsetzung	Zentrale Verhandlungen (informell); unilateral durch Behörden (formal)	Branchen- oder Firmen-Kollektivvertrag	Branchen-Kollektivvertrag oder fragmentierte KV-Landschaft
Deckungsrate	100%	100%	100% oder weniger
Gewerkschaftl. Organisationsgrad	Hoch	Hoch	Niedrig
Beschäftigungsstatus	Öffentlich Bedienstete	Öffentlich Bedienstete (abnehmend) und privatrechtlich Angestellte (zunehmend)	Privatrechtliche Dienstverhältnisse und Soloselbständige
Belegschaftstypus	Relativ homogen	Relativ inhomogen (Dichotomie zwischen Alt- und Neubeschäftigten)	(Relativ) inhomogen
Arbeitsplatzsicherheit	Hoch	Hoch für Altbedienstete; relativ niedrig für Neubeschäftigte	Relativ niedrig
Wettbewerb über Arbeitskosten	Gering	Moderat/groß	

Quellen: Brandt/Schulten (2009); eigene FORBA-Erhebungen.

### 3.1.2. Wettbewerb über Arbeitskosten

Bei Betrachtung der branchenspezifischen Entwicklungen im Gefolge der Liberalisierung der unterschiedlichen Wirtschaftsbereiche zeigen sich jedoch teilweise gravierende Unterschiede in der Ausgestaltung und Beschaffenheit sowohl der Arbeitsbeziehungen als auch der Beschäftigungsbedingungen. Brandt/Schulten (2009) argumentieren, dass das Ausmaß, zu dem die Liberalisierung ehemals staatlich regulierter Wirtschaftsbereiche zu Wettbewerb über Arbeitskosten und damit tendenziell schlechteren Arbeitsbedingungen beiträgt, im Wesentlichen von zwei Faktoren abhängt: einerseits dem Ausmaß des tatsächlichen oder künftig drohenden Wettbewerbsdrucks im neuen Markt, andererseits der Fähigkeit der bestehenden oder sich entwickelnden Regimes der Regulierung der Arbeitsverhältnisse (also der Arbeitsbeziehungen), brancheneinheitliche Regelungen und damit gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle MarktteilnehmerInnen herzustellen. Obgleich es zweifelsohne richtig ist, dass branchenumfassende Verbandskollektivverträge den Spielraum für Wettbewerb über Arbeitskosten entscheidend einschränken,

beleuchtet ein solch monokausales Erklärungsmodell nur eine Seite der Medaille. Denn es könnte ja durchaus sein, dass gerade in arbeitsintensiven Wirtschaftsbereichen, in denen durch Liberalisierung die Interessenvertretungs- und Regulierungssysteme enorm unter Anpassungsdruck stehen, die Marktstrategie der dominanten Wirtschaftsakteure in der Fokussierung auf Wettbewerb über Arbeitskosten und infolgedessen in der Vermeidung eines brancheneinheitlichen Lohnkollektivvertrags besteht. In Wirtschaftsbereichen, in denen die Neukonfiguration der Arbeitsbeziehungen auf der Agenda der ökonomisch-politischen Akteure steht, könnte demnach das Argument des strategischen Vorteils des Arbeitskostenwettbewerbs einzelner MarktteilnehmerInnen das Zustandekommen effektiver kollektiver Regelungen verhindern – so wie es etwa im Bereich der österreichischen Postdienstleistungen der Fall zu sein scheint. Die unterschiedlichen Entwicklungswege der liberalisierten Branchen in Österreich legen jedenfalls nahe, dass Abstand zum einen von monokausalen Zusammenhängen nach dem Modell: *Struktur/Institution erklärt soziales Handeln* und zum anderen von der Überschätzung der Robustheit und Prägungskraft bestehender „Systeme“ der nationalen Arbeitsbeziehungen genommen werden sollte. Weder sind die „nationalen Institutionen“ immun gegen Veränderung, noch sind ihre Gestalt und Prägekraft einheitlich in allen Wirtschaftsbereichen, andernfalls unterschiedliche Entwicklungswege der unterschiedlichen liberalisierten Wirtschaftsbereiche gar nicht möglich wären (Streeck/Thelen 2005).

Auf Grundlage der Annahme, dass sich (auf Branchenebene) das bestehende (aber stets im Wandel sich befindende) System der Arbeitsbeziehungen einerseits und die Bereitschaft der dominanten Marktakteure, Wettbewerbsvorteile zu einem Gutteil über die „Gestaltung“ der Arbeitskosten zu lukrieren, andererseits wechselseitig beeinflussen, können die untersuchten liberalisierten Wirtschaftsbereiche nach dem Ausmaß, in dem Wettbewerb um Marktanteile über die „Gestaltung“ der Arbeitskosten betrieben wird, unterschieden werden. Tendenziell lässt sich jedenfalls feststellen, dass mit steigender Arbeitsintensität einer Branche (also steigendem Anteil der Arbeitskosten an den gesamten Produktionskosten in einer Branche) sich der Anreiz für einzelne Marktakteure, in einen Wettbewerb über Arbeitskosten einzutreten, erhöht (siehe Tabelle 3.2).

**Tabelle 3.2: Wettbewerb über Arbeitskosten nach Branchen in Österreich**

Branche	Arbeitsintensität	Wettbewerb über Arbeitskosten
Postdienstleistungen	Hoch	Hoch
Telekommunikation	Moderat	Moderat
Eisenbahnen	Moderat / Hoch	Moderat
Gaswirtschaft	Niedrig	Niedrig
Abfallwirtschaft	Hoch	Hoch

Quellen: Eigene FORBA-Erhebungen.

### 3.1.3. Weitere Bestimmungsgrößen für die Arbeitsbeziehungen der Branchen im Vergleich

Neben den Arbeitskosten spielt allerdings noch eine Reihe anderer Faktoren für die Ausgestaltung der unter Anpassungsdruck stehenden Arbeitsbeziehungen in den unterschiedlichen liberalisierten Wirtschaftsbereichen eine Rolle. Dabei handelt es sich in der Regel um historisch kontingente (institutionelle) Bestimmungsgrößen, wie etwa die Existenz eines Monopolunternehmens oder eines branchenweiten ArbeitgeberInnenverbands (jeweils mit oder ohne Kollektivvertragsfähigkeit), die relative Stärke der Interessenverbände in der Branche, die Homogenität/Heterogenität und Fragmentierung der branchenspezifischen Verbändelandschaft (bereits vor der Liberalisierung), die Struktur, Größe und das „Alter“ der Branche etc. Wichtig ist in diesem Zusammenhang jedoch, zumindest einige diese Bestimmungsgrößen grundsätzlich nicht als unveränderbare Determinanten zu begreifen, da sie als historisch kontingente „Institutionen“ selbst ein Resultat kontinuierlicher dynamischer sozialer Austauschprozesse darstellen.

So kann etwa im Bereich der *Postdienstleistungen* die besondere Marktstrategie des ehemaligen Monopolisten Österreichische Post AG (ÖPAG), nämlich die Verbindung von Qualitätswettbewerb mit einer erheblichen Reduktion von Personalkosten und einer Strategie des Outsourcings bestimmter Geschäftssegmente in den mehr oder weniger „unreglementierten“ Bereich, damit erklärt werden, dass das Fehlen einer eigenständigen Branche und damit eines branchenumfassenden ArbeitgeberInnenverbands sowie die relative Schwäche der Gewerkschaften in den zur Postwirtschaft angrenzenden Wirtschaftsbereichen mit einem in Bezug auf die Entlohnung und generellen Arbeitsbedingungen nachteiligen *race to the bottom* in einem zuhöchst fragmentierten Regelungsumfeld einhergeht, von dem die „alternativen“ Postdienstleistungsbetriebe profitieren und dem sich auch die ÖPAG nicht entziehen kann.

Demgegenüber konnte eine derartige „institutionelle Entbettung“ (Holst 2015) der Arbeitsbeziehungen im Bereich der *Telekommunikationsdienstleistungen* verhindert werden, indem das ehemals rein staatliche Regulierungsverhältnis relativ reibungslos in ein System freier und effektiver Kollektivvertragsverhandlungen transformiert werden konnte. Obwohl die Telekom Austria (TA) aus dem gleichen staatseigenen Unternehmen herausgelöst worden war wie die ÖPAG und damit für beide Nachfolgeunternehmen formal gleiche Ausgangsbedingungen bestanden hatten (so waren und sind etwa beide Unternehmen mit Kollektivvertragsfähigkeit ausgestattet), konnte sich die TA in der Folge dem ruinösen Wettbewerb über Arbeitskosten, dem die ÖPAG unterliegt, weitgehend entziehen, da alle Konkurrenzunternehmen der TA ein und denselben Branchenkollektivvertrag anwenden, während die Konkurrenz im Bereich der Postdienstleistungen mangels genuinen Branchenkollektivvertrags unter „billige“ Kollektivverträge angrenzender Wirtschaftsbereiche fällt bzw. über Subverträge sich die Kostenvorteile der Nutzung von formaler Selbständigkeit (in vielen Fällen Scheinselbständigkeit) zu eigen machen kann. Im Vergleich der beiden liberalisierten Branchen kann demnach die Entscheidung der WKÖ, im einen Fall (Telekommunikation) einen kollektivvertragsfähigen Verband für alle Betriebe innerhalb der Kammerstruktur zu etablieren, im anderen (Postdienstleistungen) jedoch nicht, als historisch bedeutendste Zäsur für die

weitere Entwicklung der branchenspezifischen Arbeitsbeziehungen und -bedingungen identifiziert werden.

Im Vergleich mit den Bereichen Postdienstleistungen und Telekommunikation hat sich im *Eisenbahnbereich* das System der branchenspezifischen Arbeitsbeziehungen mit der Liberalisierung der Branche dem österreichischen „Standardmodell“ tendenziell am stärksten angenähert. Dies ist vor allem der historischen Tatsache geschuldet, dass der ehemals staatlich regulierte Marktdominator ÖBB nicht nur – wie auch die ÖPAG und die TA – in die WKÖ-Strukturen eingegliedert, sondern – anders als im Fall der ÖPAG und TA – diesem Unternehmen *nicht* die Kollektivvertragsfähigkeit zuerkannt wurde, da ja zum Zeitpunkt der Ausgliederung der ÖBB aus der Bundesverwaltung bereits ein privatwirtschaftlich organisiertes Eisenbahnwesen sowie ein branchenspezifischer, kollektivvertragsfähiger ArbeitgeberInnenverband unter dem Dach der WKÖ existierte, dem die ÖBB mit ihrer Ausgliederung beizutreten hatte. Die übersichtliche und klare Vertretungsstruktur sowie die relative Stärke der Interessenvertretungen auf sowohl ArbeitgeberInnen- als auch ArbeitnehmerInnenseite sowie der Verzicht auf Etablierung von Kollektivvertragsstrukturen auf betrieblicher Ebene (zusätzlich zu jener auf Branchenebene) konstituieren die wohl wesentlichsten Determinanten für die relative „Normalisierung“ der Arbeitsbeziehungen in der Eisenbahnbranche.

In der großemäßig relativ überschaubaren österreichischen *Gaswirtschaft* bestand im Gegensatz zur Postdienstleistungs-, Telekommunikations- und Eisenbahnbranche, abgesehen vom Gasförderungssegment, vor und zu Beginn des Liberalisierungsprozesses kein branchenumfassender (Quasi)Monopolist, auf den bei der Neukonfiguration der branchenspezifischen Arbeitsbeziehungen besondere Rücksicht hätte genommen werden müssen. Die Gaswirtschaft war von Anbeginn weg relativ kleinteilig und heterogen strukturiert, indem die Erdgasgewinnung sowie der Gashandel traditioneller Weise privatwirtschaftlich organisiert waren und der Geschäftsbereich Versorgung durch Netze zumindest teilweise von kommunalen Betrieben bereitgestellt wurde. Bedingt durch diese heterogene Wirtschaftsstruktur hatte schon vor Beginn der Gasmarktliberalisierung eine ausgeprägte Fragmentierung kollektiver Beschäftigungsregelungssysteme die Branche gekennzeichnet, die durch die Liberalisierung tendenziell noch verstärkt wurde, da den ausgegliederten kommunalen Versorgungsbetrieben teilweise die Kollektivvertragsfähigkeit zuerkannt wurde und die notwendig gewordene Entflechtung integrierter Unternehmen zur Folge hatte, dass auf neu entstehende Unternehmen(steile) unterschiedliche Kollektivverträge Anwendung fanden. Bemerkenswerter Weise konnte dieser Tendenz auch dadurch nicht Einhalt geboten werden, dass bereits vor erfolgter Liberalisierung ein branchenumfassender, kollektivvertragsfähiger ArbeitgeberInnenverband in der Branche Bestand gehabt hatte, der theoretisch alle Unternehmen in der Branche organisiert. Dieser Verband hat allerdings mit der Gasmarktliberalisierung tendenziell an Bedeutung verloren, da das Gasgeschäft oftmals von größeren Dienstleistungs- oder Industriebetrieben im Nebengeschäft betrieben wird und deswegen aus pragmatisch-administrativen Gründen vermehrt in den Geltungsbereich anderer als dem Branchen-Kollektivvertrag Gas-Wärme fällt, womit dem Branchenverband die arbeitsmarktbezogene Gestaltungsmacht über dieses Segment in der Gaswirtschaft abhandenkommt.

Trotz formaler „Ähnlichkeit“ mit dem österreichischen „Standardmodell“ sind die Arbeitsbeziehungen in der Gaswirtschaft de facto relativ heterogen strukturiert und stark fragmentiert.

Ähnliche Entwicklungen wie die Gaswirtschaft hat auch der Bereich *Abfallwirtschaft* durchlaufen. Ursprünglich als rein hoheitliche Aufgabe der Kommunen definiert, hat sich der privatwirtschaftlich organisierte Abfallwirtschaftsbereich erst in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten entwickelt, sodass in der Branche (ausgegliederte) Kommunalbetriebe neben privatwirtschaftlichen Abfallwirtschaftsbetrieben tätig sind. Der Vielfalt der wirtschaftlichen Akteure entspricht auch die Heterogenität der Beschäftigtenstruktur sowie der kollektiven Beschäftigungsregelungssysteme in der Branche. Als „junger“ Wirtschaftsbereich, zumindest was das privatwirtschaftliche Segment betrifft (so wurde erst im Jahr 2000 ein eigener Branchenverband unter dem Dach der WKÖ gegründet), der nicht organisch gewachsen, sondern einerseits aus dem öffentlich-rechtlichen Bereich herausgelöst wurde und andererseits unter dem Einfluss von diversen Regelungsmechanismen „von oben“ entstanden ist, hat die Branche hinsichtlich der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen damit zu kämpfen, dass sowohl auf ArbeitgeberInnen- als auch ArbeitnehmerInnenseite eine äußerst heterogene Akteursstruktur mit ebenso heterogenen Vertretungsstrukturen besteht, sodass etwa die Herausbildung eines umfassenden Branchenkollektivvertrags bis dato nicht gelungen ist. Die unterschiedlichen Beschäftigtengruppen in der Branche werden demnach von unterschiedlichen Regelungsmechanismen – Dienstrecht im öffentlich-rechtlichen Bereich sowie je nach privatwirtschaftlichem Tätigkeitsbereich diversen „branchenfremden“ Kollektivverträgen – erfasst. Die spezifisch historisch-institutionelle Konfiguration der Abfallwirtschaftsbranche stand somit bisher – durchaus vergleichbar der Situation im Gaswirtschaftsbereich – trotz der Herausbildung eines branchenumfassenden kollektivvertragsfähigen ArbeitgeberInnenverbands einer brancheneinheitlichen Gestaltung der arbeitsmarktbezogenen Regelungsmechanismen im Wege.

Tabelle 3.3 gibt einen Überblick über die kollektiven Beschäftigungsregelungsmechanismen im Vergleich sowohl der untersuchten liberalisierten Wirtschaftsbereiche untereinander als auch der liberalisierten Branchen mit dem österreichischen „Standardmodell“ in der Privatwirtschaft.

**Tabelle 3.3: Kollektive Beschäftigungsregelungssysteme in unterschiedlichen liberalisierten Branchen in Österreich im Vergleich zum „Standardmodell“ der Arbeitsbeziehungen**

„Standardmodell“ in Privatwirtschaft	1 AG-Verband (in der Regel unter dem Dach der WKÖ mit Pflichtmitgliedschaft), 2 Gewerkschaften (Ang., Arb.); 2 Branchen-KV (Ang., Arb.); KV-Deckungsrate 100%; kein Firmen-KV	
<b>Liberalisierte Branchen</b>	<b>Ehemaliger Monopolist bzw. öffentlicher Sektor</b>	<b>Neue Marktteilnehmer-Innen/ „Alternative“ AnbieterInnen</b>
Postdienstleistungen	ÖPAG: Firmen-KV + alte Dienstordnung (auslaufend)	Fragmentierte KV-Landschaft („branchenfremde“ KV) + Selbstständige (nicht erfasst von KV)
Telekommunikation	TA: Firmen-KV + alte Dienstordnung (auslaufend)	Umfassender Branchen-KV (ohne TA)
Bahnwirtschaft	ÖBB: Umfassender Branchen-KV + alte Dienstordnung (AVB, auslaufend) sowie interimistische Regelung (DBO, auslaufend)	Umfassender Branchen-KV
Gaswirtschaft	Kommunale Betriebe: Firmen-KV bzw. firmenbezogener Verbands-KV + öffentliches Dienstrecht	Branchen-KV + fragmentierte KV-Landschaft („branchenfremde“ KV)
Abfallwirtschaft	Kommunale Betriebe: Firmen-KV bzw. firmenbezogener Verbands-KV + öffentliches Dienstrecht	Fragmentierte KV-Landschaft („branchenfremde“ KV) + Selbstständige (nicht erfasst von KV)

Quellen: Brandt/Schulten (2009); eigene FORBA-Erhebungen.

### 3.2. Konvergenz oder Pfadabhängigkeit?

Wie bereits mehrfach erläutert, bestehen Ziel und Zweck dieser Untersuchung darin, systematische Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Entwicklungswegen verschiedener liberalisierter Wirtschaftsbereiche unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitsbeziehungen zu identifizieren und ursächlich zu ergründen. Wie in der Einleitung dieses Berichts ersichtlich, wurde als erste interessierende Hauptfrage formuliert, ob sich die Arbeitsbeziehungen in den liberalisierten Wirtschaftsbereichen grundlegend vom sogenannten österreichischen „Standardmodell“ unterscheiden. Diese Frage kann mit Blick auf Tabelle 3.3 eindeutig bejaht werden, da insbesondere die institutionell-organisatorische Struktur der fünf untersuchten Branchen (wirtschaftliche und verbandliche Akteure, Organisation des Produkt- und Arbeitsmarkts, Organisation der Regelungssysteme) und damit auch die konkrete Ausgestaltung und das „Resultat“ der Arbeitsbeziehungen vom in der Privatwirtschaft dominanten „Standardmodell“ abweichen. Die zweite Frage zielt auf die Erkundung dessen ab, ob die Unterschiede der Arbeitsbeziehungen der liberalisierten Branchen zum „Standardmodell“ im Verhältnis der untersuchten Branchen zueinander tendenziell ähnlich oder divergierend sind. Die tendenzielle Ähnlichkeit

entspräche der Richtigkeit der sogenannten Konvergenzthese, während die tendenzielle Divergenz die sogenannte Pfadabhängigkeitsthese stützte. Auch hier hilft schon ein kurzer Blick auf Tabelle 3.3, der offenbart, dass alle fünf untersuchten liberalisierten Wirtschaftsbereiche sich nicht nur grundsätzlich vom in der österreichischen Privatwirtschaft dominanten „Standardmodell“ der Arbeitsbeziehungen, sondern in ihren besonderen Entwicklungswegen in zumindest einem zentralen Aspekt der Arbeitsbeziehungen auch voneinander unterscheiden. Vor diesem Hintergrund scheint sich die Pfadabhängigkeitsthese gegenüber der Konvergenzthese zu behaupten. Eine präzisere Beantwortung der zweiten Frage ist jedoch nur im Kontext der dritten Frage, die auf die wesentlichsten Faktoren, die einen bestimmten Entwicklungspfad im Bereich der Arbeitsbeziehungen „determinieren“, abstellt, möglich. Als zentrale Faktoren können dabei in Anlehnung an Brandt/Schulten (2009) das Ausmaß des Wettbewerbs im (neuen) liberalisierten Markt einerseits sowie die Arbeitsintensität, also der Anteil der Arbeitskosten an den Gesamtproduktionskosten, andererseits in einer Branche identifiziert werden, wobei diese beiden Bestimmungsgrößen miteinander korrespondieren. Zwar werden die Arbeitskosten nur dann, wenn sie einen bestimmten kritischen Wert übersteigen, als Wettbewerbskosten für die MarktteilnehmerInnen relevant; diese Schwelle wird aber umso niedriger angesetzt werden, je stärker der Wettbewerbsdruck die MarktteilnehmerInnen zu Rationalisierungsmaßnahmen zwingt. So hat der verschärfte Wettbewerb über Arbeitskosten in den arbeitsintensiven Bereichen etwa der Postdienstleistungen und der Abfallwirtschaft (im Gegensatz etwa zur Gaswirtschaft) mit dazu beigetragen, dass in diesen Wirtschaftsbereichen bis dato keine umfassenden Branchen-Kollektivverträge abgeschlossen wurden, da ein beträchtlicher Anteil der Wirtschaftsakteure schlicht kein Interesse an einer brancheneinheitlichen Lohnregulierung hat. Im Bereich der Postdienstleistungen konnten sich die Akteure noch nicht einmal über die Definition der Branche einigen, die es zu regulieren gilt, sodass auf ArbeitgeberInnenseite auch kein branchenumfassender Verband gegründet wurde. Die Arbeitsintensität bzw. die Attraktivität des Wettbewerbs über Arbeitskosten kann also als zumindest mittelbar ursächlich für Tendenzen der Dezentralisierung und Fragmentierung der Regulierung von Arbeit gefasst werden. Daneben wurden in Kapitel 3.1.3 weitere wichtige, historisch kontingente Einflussfaktoren im Bereich der Arbeitsbeziehungen genannt, etwa die Gründung eines kollektivvertragsfähigen ArbeitgeberInnenverbands in der Telekommunikationsbranche (im Gegensatz etwa zur Postdienstleistungsbranche), die – bei weit geringerem Wettbewerbsdruck über Arbeitskosten und trotz eigenem Hauskollektivvertrag für die TA – zur weitgehend brancheneinheitlichen Regulierung der Arbeit im Telekombereich geführt hat. Ebenso hat etwa die Tatsache, dass den ÖBB – im Gegensatz zu etlichen anderen ehemaligen staatlichen Monopolbetrieben – die Kollektivvertragsfähigkeit *nicht* zuerkannt wurde, zu einer brancheneinheitlichen Regulierung der Beschäftigungsbedingungen im Eisenbahnbereich beigetragen. In den Bereichen der Gas- und Abfallwirtschaft etwa kann eine durch die Liberalisierung verschärfte Heterogenität der Akteursstruktur (bezüglich sowohl der wirtschaftlichen Akteure als auch ihrer Interessenvertretungen) konstatiert werden, die sich in eine Dezentralisierung und Fragmentierung der Systeme der Regulierung der Arbeit übersetzt – im Bereich der Abfallwirtschaft jedoch in viel stärkerem Ausmaß, da hier die Interessenvertretungen auf ArbeitgeberInnen- und

ArbeitnehmerInnenseite mit relativ wenig Vertretungsmacht ausgestattet sind und die Regulierung des Arbeitsmarktes deutlich hinter die Imperative der Regulierung ökonomischer, technischer und ökologischer Inhalte und Standards tritt.

Wenn hier behauptet wird, dass empirisch eher die Gültigkeit der Pfadabhängigkeits- denn der Konvergenzthese bestätigt wird, so muss in diesem Zusammenhang doch vermerkt werden, dass für den Zweck dieser Untersuchung eine Adaptierung dieses theoretischen Begriffspaars vorgenommen wurde. Im Allgemeinen wird in der Forschung über die Entwicklung der internationalen industriellen Beziehungen dieses begriffliche Konstrukt dafür herangezogen, um die These der durch zunehmende wirtschaftliche Internationalisierung („Globalisierung“) induzierte Angleichung der nationalen Regimes der Arbeitsbeziehungen über die Nationalstaaten hinweg (Konvergenzthese) jener der von je branchen- und länderspezifischen institutionellen Faktoren und traditionellen Strukturen abhängigen Divergenz der Entwicklungswege der nationalen Regimes der Arbeitsbeziehungen (Pfadabhängigkeitsthese) gegenüber zu stellen (Brandl/Allinger 2013; Turner/Windmuller 1998). Interessanter Weise wurde erst relativ spät, etwa seit knapp 20 Jahren, die Branchen- gegenüber der nationalen als mögliche Analyseebene für die Beforschung der internationalen Arbeitsbeziehungen etabliert und damit ersichtlich, dass mitunter die Besonderheit der Wirtschaftsbranche mehr Erklärungskraft für die Variabilität der industriellen Beziehungen aufweist als die nationalen Charakteristika der Arbeitsbeziehungen. Katz/Darbishire (2000) stellen etwa mit ihrer *theory of „converging divergences“* die Behauptung auf, dass einige, stark internationalisierte Branchen (insbesondere in der Güterproduktion) transnationalen Kontextbedingungen folgen und die Systeme der Arbeitsbeziehungen eigene Charakteristika über nationale Schranken hinweg entwickeln und sich somit angleichen, während andere Branchen – insbesondere die „geschützten Sektoren“ – weiterhin in die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen eingebettet bleiben. Die Ergebnisse einer Eurofound-Studie über die Bedeutung der Arbeitsbeziehungen auf Branchenebene (Bechter et al. 2011) legen nahe, dass der Anpassungsdruck auf die Regimes der nationalen Arbeitsbeziehungen in Richtung transnationaler Vereinheitlichung mit der Internationalisierung einer Wirtschaftsbranche (und der möglichen Standortverlagerung von Produktionsstätten ins Ausland) sowie dem steigenden Grad der Regulierung auf europäischer Ebene zunimmt, während insbesondere im Dienstleistungssektor, einschließlich öffentliche Dienstleistungen, mangels Transferierbarkeit der Produktionsstätten dieser Anpassungsdruck (trotz Marktliberalisierung) relativ limitiert bleibt. Für die liberalisierten Wirtschaftsbereiche in Österreich bedeutet dies, dass die Marktöffnung zwar zu beträchtlichen Anpassungsleistungen im Bereich der Regulierung der Arbeit geführt hat, diese Anpassungen aber in der Regel an Erfordernisse eher nationaler als internationaler Märkte erfolgte. Insofern diese Anpassungsleistungen im Bereich der Arbeitsbeziehungen stark von je nach Branche unterschiedlichen Interessenkonfigurationen und Institutionengefügen abhängen, kann – in Anlehnung an den in der Wissenschaft der internationalen industriellen Beziehungen gebräuchlichen Topos der Pfadabhängigkeit – von einer im Wesentlichen *pfadabhängigen* Entwicklung der Regulierung der Arbeitsverhältnisse in den liberalisierten Branchen in Österreich gesprochen

werden. Zuweilen wird auch der Terminus der „Sektoralisierung“ nationaler Arbeitsbeziehungen ins Spiel gebracht (ibid.; Brandl/Allinger 2013). Pfadabhängigkeit branchenspezifischer Entwicklungswege in diesem Sinn bedeutet demnach jedoch nicht bloße Kontinuität innerhalb eines als mehr oder weniger stabil gefassten institutionellen Settings, sondern verweist vielmehr auf die Kontingenz und Veränderbarkeit institutioneller und prozeduraler Konfigurationen, einschließlich rechtlich-institutioneller Zäsuren, insbesondere in Zeiten der Umwälzungen der (trans)nationalen wirtschaftspolitischen Kontextbedingungen (Globalisierung, Liberalisierung, Privatisierung, etc.). Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass der auf die untersuchten Wirtschaftsbereiche ausgeübte Liberalisierungsdruck im Bereich der Regulierung der Arbeitsverhältnisse tendenziell *nicht* zu konvergenten Entwicklungsverläufen geführt hat, sondern die unterschiedlichen Branchen aufgrund je eigener Kontextbedingungen je eigenen Entwicklungswegen folg(t)en.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ausgehend von der Beobachtung, dass sich die Arbeitsbeziehungen in den liberalisierten Wirtschaftsbereichen in Österreich sowohl von der Regulierung der Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Sektor als auch vom sogenannten „Standardmodell“ der Arbeitsbeziehungen, wie es im privaten Sektor vorzufinden ist, regelmäßig unterscheiden, wurde in dieser Untersuchung der Versuch unternommen, die Systematik dieser Sonderentwicklungen (und die entscheidenden institutionellen und prozeduralen Faktoren für diese Sonderentwicklungen) in den liberalisierten Branchen zu ergründen. In theoretischer Hinsicht wurde dabei unter Zurückweisung rein (neo)funktionalistischer Ansätze und von Ansätzen, die eine schematische Typologie (nationaler) Systeme der Arbeitsbeziehungen postulieren – wie etwa der *Varieties of Capitalism*-Ansatz (Hall/Soskice 2001), von der Annahme ausgegangen, dass sich die Regulierung von Arbeitsverhältnissen in den liberalisierten Wirtschaftsbereichen weder von funktionalen Sachzwängen „ableiten“ bzw. durch einen *functional spill-over*-Effekt (vgl. Pollack 2010) ausreichend erklären lässt noch von traditionellen und dauerhaften institutionellen Strukturelementen präterminiert ist (vgl. Hermann/Flecker 2009), sondern sich die Neukonfiguration der Arbeitsbeziehungen in den untersuchten Branchen im je spezifischen Wechselspiel zwischen historisch gewachsenem Institutionengefüge einerseits und von konkreten Interessenlagen abhängigem sozialem Handeln der wesentlichen Akteure andererseits herausbildet. Dieser theoretische Ansatz wurde in methodologischer Hinsicht von einem empirisch-qualitativen Zugang flankiert, indem BranchenexpertInnen mittels leitfadengestützter Interviewtechnik persönlich befragt wurden. Ziel dieser Untersuchung war es, nicht nur die Unterschiede der (Entwicklungswege der) Arbeitsbeziehungen in den liberalisierten Wirtschaftsbereichen zum in der Privatwirtschaft in Österreich vorherrschenden „Standardmodell“ einerseits sowie zwischen den in die Studie einbezogenen liberalisierten Branchen andererseits, sondern auch die entscheidenden institutionellen und prozeduralen Bestimmungsgrößen und Schaltstellen für die je unterschiedlichen Entwicklungswege zu identifizieren. Dabei wurde beansprucht, die Ähnlichkeit bzw. Divergenz der Entwicklungsprozesse zwischen den untersuchten Wirtschaftsbereichen auf theoretisch-konzeptioneller Ebene im Spannungsfeld zwischen Konvergenz einerseits und Pfadabhängigkeit andererseits zu verorten.

Es konnte gezeigt werden, dass die jeweiligen Besonderheiten der institutionellen und prozeduralen Kontextbedingungen in der Phase des Übergangs vom „geschützten Sektor“ zum liberalisierten Markt – insbesondere das traditionelle rechtliche Regelwerk für die Arbeitsverhältnisse, die Verbandsstruktur v.a. auf ArbeitgeberInnenseite, die Branchenstruktur (wesentliche wirtschaftliche Akteure), das Vorhandensein und die (relative) Macht (ehemaliger) Monopolbetriebe, der (drohende) Wettbewerbsdruck (über Arbeitskosten) – die Regulierung der Arbeitsverhältnisse in den einzelnen liberalisierten Branchen sowohl von den traditionellen Modellen der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen und privaten Sektor als auch in wesentlichen Aspekten der Arbeitsbeziehungen voneinander

unterscheidet. Die jeweiligen durch den Liberalisierungsprozess induzierten Entwicklungswege der untersuchten Branchen können demnach als wesentlich pfadabhängig beschrieben werden.

Als eine zentrale Bestimmungsgröße für die Herausbildung und Neukonfiguration der Arbeitsbeziehungen in liberalisierten Wirtschaftsbereichen erwies sich die Rolle der kollektiven Interessenverbände. Auf ArbeitgeberInnenseite konnte herausgearbeitet werden, wie sich in bestimmten Branchen konkrete Interessenlagen der unterschiedlichen wirtschaftlichen Akteure, (bestehende, aber sich verändernde) Verbandsstrukturen sowie veränderte Marktverhältnisse sich gegenseitig bedingen. Insbesondere verdeutlichte sich, dass die spezifische Interessenlage einiger Marktakteure die Stärke der Interessenverbände beeinflussen bzw. allenfalls die Gründung eines ArbeitgeberInnenverbands überhaupt unterminieren können – Konstellationen, die die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen in einer Branche essentiell prägen. Auch wenn die Prägekraft der ArbeitnehmerInnenvertretungen gegenüber der ArbeitgeberInnenseite in Bezug auf die Etablierung eines neuen Regimes zur Regulierung der Arbeit nach erfolgter Liberalisierung deutlich in den Hintergrund tritt, so konnte doch gezeigt werden, dass auch die Gewerkschaften in Zeiten der wirtschaftspolitischen Umbrüche auf Mikro- wie auch Mesoebene ihre Organisationsmacht zur Neugestaltung der Arbeitsbeziehungen entscheidend geltend machen können. Insbesondere in Branchen mit dominantem (ehemaligem) Monopolbetrieb, in welchem die Beschäftigten traditionell vorteilhafte Arbeitsbedingungen vorfinden und die ArbeitnehmerInnenvertretung traditionell ausgeprägte Mitbestimmungsrechte genießt, gelingt es den Gewerkschaften regelmäßig, für die Beschäftigten der Nachfolgebetriebe und allenfalls – wenngleich meist auf niedrigerem Niveau – der gesamten Branche arbeitnehmerInnenfreundliche Sonderbestimmungen auch für die auf privatrechtlicher Grundlage neu Beschäftigten zu erhalten. In heterogenen Branchen mit stark fragmentierten Vertretungsstrukturen, in denen die Vertretung unterschiedlicher Beschäftigtengruppen (also etwa jener der Nachfolgeunternehmen und jener der neuen MarktteilnehmerInnen) unterschiedlichen Fachgewerkschaften obliegt, konnten allerdings Tendenzen der gewerkschaftsübergreifend unkoordinierten Interessenpolitik beobachtet werden, welches das gegenseitige Ausspielen von Beschäftigtengruppen (zum Nachteil der „neuen“ Beschäftigtengruppen) zur Folge hat. Hier kollidieren offenbar von der Fachgewerkschaftslogik getragene Partikularinteressen privilegierter Beschäftigtengruppen mit universellen, Berufsgruppengrenzen transzendierenden und am Prinzip der Solidarität orientierten ArbeitnehmerInneninteressen. Eine kohärente, strategisch koordinierte Gewerkschaftspolitik auf Branchenebene bedürfte demnach eines Grundkonsenses unter den unterschiedlichen Beschäftigtengruppen innerhalb einer Branche sowie der beteiligten Fachgewerkschaften betreffend die interessenpolitischen Ziele, wie er derzeit zumindest in einzelnen Branchen nicht gegeben zu sein scheint.

## LITERATUR

- Adam, G. (2005): Renewed dispute over railworkers' service regulations, EurWORK, Eurofound (Download im Mai 2016:  
<http://www.eurofound.europa.eu/es/observatories/eurwork/articles/renewed-dispute-over-railworkers-service-regulations>)
- Adam, G. (2008): Questionnaire for EIRO Sectoral Representativeness Study on Railways – case of Austria, EurWORK, Eurofound (Download im Mai 2016:  
<http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/austria/representativeness-of-the-european-social-partner-organisations-railways-sector-austria>)
- AK Wien (2009): FORBA Forschungsbericht Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen. Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und deren Auswirkungen auf Qualität, Beschäftigung und Produktivität am Beispiel der Sektoren Postdienstleistungen, Öffentlicher Personennahverkehr, Elektrizität und Krankenhäuser, Wien
- Allinger, B. (2014): Austria: Representativeness of the European social partner organisations in the electricity sector, Eurofound (Download im Mai 2016:  
<http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/austria/austria-representativeness-of-the-european-social-partner-organisations-in-the-electricity-sector>)
- Artus, I. (2008): Interessenhandeln jenseits der Norm. Mittelständische Betriebe und prekäre Dienstleistungsarbeit in Deutschland und Frankreich, Campus Verlag, Frankfurt/ New York
- Astleithner, F. (2015): Beschäftigtenschutz im liberalisierten öffentlichen Verkehr; in: FORBA: Trendreport 2/2015, Wien, S. 9-11
- Bechter, B./Brandl, B./Mearidi, G. (2011): From national to sectoral industrial relations. Developments in sectoral industrial relations in the EU, Eurofound, Luxemburg (Download im Mai 2016:  
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2011/industrial-relations/from-national-to-sectoral-industrial-relations-developments-in-sectoral-industrial-relations-in-the>)
- Berrer, H./Helmenstein, C./Polasek, W./Schnabl, A./Treitler, R. (2003): Effekte der Telekom-Liberalisierung. Projektbericht. IHS, Wien
- Bieling, H.-J./Deckwirth, C./Schmalz, S. (Hg.) (2008): Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union. Schriftenreihe der Hans Böckler Stiftung, Münster
- Bieling, H.-J./Deckwirth, C. (2008): Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union – Einleitung; in: Bieling, H.-J./Deckwirth, C./Schmalz, S. (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union. Schriftenreihe der Hans Böckler Stiftung, Münster, S. 9-33
- Brandl, B./Allinger, B. (2013): Transformationen der Arbeitsbeziehungen in Irland und Portugal; AK Wien Reihe Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 119, Wien
- Brandt, T./Schulten, T./Sterkel, G./Wiedemuth, J. (Hg.) (2008): Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik, VSA-Verlag, Hamburg

- Calmfors, L./Driffil, J. (1988): Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance; in: Economic Policy, 6, S. 13-61
- Doellgast, V./Sarmiento-Mirwaldt, K./Benassi, C. (2013): Alternative routes to good jobs in the service economy. Employment restructuring and human resource management in incumbent telecommunications firms. Final Project Report, ESCR Grant RES-061-25-0444 (Download im Mai 2016: [https://www.academia.edu/4498267/Alternative\\_routes\\_to\\_good\\_jobs\\_in\\_the\\_service\\_economy\\_Employment\\_restructuring\\_and\\_human\\_resource\\_management\\_in\\_incumbent\\_telecommunications\\_firms](https://www.academia.edu/4498267/Alternative_routes_to_good_jobs_in_the_service_economy_Employment_restructuring_and_human_resource_management_in_incumbent_telecommunications_firms))
- Energie-Control-Austria (2012): Energie Round Table. Zehn Jahre Gasmarkt-Liberalisierung in Österreich. Pressemappe, Wien (Download im Mai 2016: <https://www.energie-control.at/documents/20903/-/-/418525e3-500e-4923-9d67-e4ade4e852c4>)
- Europäische Kommission (2010): European Sectoral Social Dialogue. Recent developments. 2010 edition, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (Download im Mai 2016: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=570&type=2&furtherPubs=yes>)
- Flecker, J./Schultheis, F./Vogel, B. (2014): Einleitung; in: Flecker, J./Schultheis, F./Vogel, B. (Hg.): Im Dienste öffentlicher Güter. Metamorphosen der Arbeit aus der Sicht der Beschäftigten, edition sigma, Berlin
- Flecker, J. (2014): Was ist da schiefgegangen? Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen und die Qualität der Beschäftigung; Prausmüller, O./Wagner, A. (Hg.): Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik, VSA-Verlag, Hamburg, S. 25-40
- FVMI (Fachverband der Mineralölindustrie Österreichs) (2015): Mineralölbericht 2014, Wien
- Glassner, V./Adam, G. (2008): Wages and collective bargaining in Austria: trends and developments; in: Keune, M./Galgóczy, B. (Hg.): Wages and wage bargaining in Europe. Developments since the mid-1990s, ETUI-REHS, Brüssel
- Glassner, V. (2008): Representativeness of the European social partner organisations: Posts and courier services, Eurofound (Download im Mai 2016: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/representativeness-of-the-european-social-partner-organisations-post-and-courier-services>)
- Guger, A./Runggaldier, U./Traxler, F. (2001): Lexikon der Arbeitsbeziehungen, Beschäftigung und sozialen Sicherung: Österreich, Eurofound, Luxemburg
- Gütermann, F. (2013): Volkswirtschaftliche Effekte der Liberalisierung des Eisenbahnpersonenverkehrs in Österreich, AK Wien Reihe Verkehr und Infrastruktur 50, Wien
- Gütermann, F. (2015): Eisenbahn-Personenverkehr: die Tücken der Liberalisierung; in: FORBA: Trendreport 2/2015, Wien, S. 15-17
- Haas, E.B. (1958): The Uniting of Europe, Stanford University Press, Stanford
- Haidinger, B. (2015): Fair reisen – soziale Auftragsvergabe im Personenverkehr; in: FORBA: Trendreport 2/2015, Wien, S. 4-7
- Haidinger, B./Hermann, C. (2008): Beschäftigungsverhältnisse bei den neuen Postdienstleistern; AK Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 21, Wien
- Hall, P./Soskice, D. (Hg.) (2001): Varieties of Capitalism. The institutional foundations of comparative advantage, Oxford

- Hermann, C. (2008): Durch Privatisierung zum Ausnahmefall: Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen in öffentlichen Dienstleistungen in Österreich; in: Brandt, T./Schulten, T./Sterkel, G./Wiedemuth, J. (Hg.): Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik, VSA-Verlag, Hamburg, S. 212-232
- Hermann, C. (2009): Die Liberalisierung des österreichischen Postmarktes, neue Unternehmensstrategien und die Folgen für Beschäftigung und Arbeitsbedingungen; in: AK Wien: Wirtschaft und Gesellschaft, 35. Jg. Heft 2, Wien, S. 237-255
- Hermann, C./Flecker, J. (2009): Das „Modell Österreich“ im Wandel; in: Hermann, C./Atzmüller, R. (Hg.): Die Dynamik des „österreichischen Modells“. Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem, Edition Sigma, Berlin, S. 17-44
- Hermann, C./Flecker, J. (Hg.) (2012): Privatization of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe. Routledge Studies in Employment and Work Relations in Context, Routledge, New York – London
- Hermann, C./Verhoest, K. (2012): The Process of Liberalisation, Privatisation and Marketisation; in: Hermann, C./Flecker, J. (Hg.): Privatization of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe. Routledge Studies in Employment and Work Relations in Context, Routledge, New York – London
- Hochholding, C. (2014): Daran muss man sich halten – der rechtliche Rahmen für die österreichische Abfallwirtschaft; in: ARGE Österreichische Abfallwirtschaftsverbände: VWM Verantwortungsvolles Wertstoff-Management Grünbuch, Wien, S. 67-81
- Hofbauer, I. (2006): Liberalisation, privatisation and regulation in the Austrian postal services sector. Austrian Country Report. FORBA Research Report 19/2006, Wien
- Holst, H. (2015): Europäisierung als institutionelle Entbettung – Finanzialisierte multinationale Konzerne und die Arbeitsbeziehungen im europäischen Paketsektor; in: Pernicka, S. (Hg.): Horizontale Europäisierung im Feld der Arbeitsbeziehungen, Europa – Politik – Gesellschaft, Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 151-182
- Holtgrewe, U./Sardadvar, K. (2011): Heterogeneity and conflict. The waste sector in Austria. Bericht im Rahmen der walqing social partnership series, Wien
- Huffschmid, J. (2008): Die Bedeutung der EU für die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen; in: Brandt, T./Schulten, T./Sterkel, G./Wiedemuth, J. (Hg.): Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik, VSA-Verlag, Hamburg, S. 14-41
- Katz, H./Darbishire, O. (2000): Converging Divergences. Worldwide Changes in Employment Systems, Cornell
- Kerebel, C. (2015): Energiebinnenmarkt. Europäisches Parlament. Kurzdarstellungen zur Europäischen Union (Download im Mai 2016: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.7.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.7.2.html))
- Kornelakis, A. (2015): Inclusion or Dualization? The Political Economy of Employment Relations in Italian and Greek Telecommunications; in: British Journal of Industrial Relations, Vol. 54, Issue 2, S. 385-408
- Kratena, K. (2004): Evaluierung der Liberalisierung des österreichischen Energiemarktes aus makroökonomischer Sicht; in WIFO: Monatsberichte 11/2004, Wien, S. 837-843
- Mayr, J. (2014): 14.800 Arbeitsplätze schaffen 1.235 Mio Euro Wertschöpfung – so funktioniert die österreichische Abfallwirtschaft; in: ARGE Österreichische Abfallwirtschaftsverbände: VWM Verantwortungsvolles Wertstoff-Management Grünbuch, Wien, S. 31-47

- Mesch, M. (2015): Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU: Eine Einführung; in: Marterbauer, M./Mesch, M./Zuckerstätter, J. (Hg.): Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004-2014. Von der Tarifautonomie zum EU-Interventionismus? Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien, AK Wien Reihe Band 18, Wien, S. 9-68
- Nußmüller, C. (2004): Alternative Modelle zur Privatisierung von kommunaler Abfall- und Abwasserentsorgung? Fakten, Hintergründe, Argumentationsgrundlagen. ARGE Müllvermeidung, Graz (Download im Mai 2016: <http://docplayer.org/9263939-Privatisierung-forum-abfallwirtschaft-alternative-modelle-zur-von-kommunaler-abfallund-abwasserentsorgung.html>)
- ÖBB (2016): Geschäftsbericht 2015 (Download im Mai 2016: <http://blog.oebb.at/presse/publikationen/geschaeftsberichte/>)
- OGPP (2003): Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU-15: Abfallwirtschaft, Wien
- OGPP (2008): Privatisierung und Liberalisierung kommunaler Dienstleistungen in der EU, Wien (Download im Mai 2016: <http://www.politikberatung.or.at/uploads/media/Privatisierung-und-Liberalisierung-kommunaler-Dienstleistungen-in-der-EU.pdf>)
- ÖPAG (2015): Geschäftsbericht 2014, Wien
- Palier, B./Thelen, K. (2010): Institutionalizing dualism: complementarities and change in France and Germany; in: Politics & Society, 38 (1), S. 119-148
- Pollack, M.A. (2010): Theorizing EU Policy-Making; in: Wallace, H./Pollack, M.A./Young, A.R. (Hg.): Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, S. 15-44
- Rowthorne, B. (1992): Corporatism and labour market performance; in: Pekkarinen, J./Pohjola, M./Rowthorn, B. (Hg.): Social corporatism: a superior economic system? Oxford: Clarendon Press
- Streeck, W./Thelen, K. (2005): Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies; in: Streeck, W./Thelen, K. (Hg.): Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies, Oxford University Press, S. 1-39
- Telekom Austria Group (2015): Annual Report 2014, Wien
- Traxler, F. (1995): Farewell to labour market associations? Organized versus disorganized decentralization as a map for industrial relations; in: Crouch, C./Traxler, F. (Hg.): Organized industrial relations in Europe: What future? Avebury: Aldershot, S. 3-19
- Traxler, F. (1998): Austria – Still der Country of Corporatism; in: Ferner, A./Hyman, R. (Hg.): Changing Industrial Relations in Europe, Oxford: Blackwell, S. 239-261
- Traxler, F. (1999): Structures and patterns in collective bargaining reviewed, EurWORK, Eurofound (Download im Mai 2016: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/structures-and-patterns-in-collective-bargaining-reviewed>)
- Traxler, F./Blaschke, S./Kittel, B. (2001): National Labour Relations in Internationalized Markets, Oxford University Press
- Traxler, F. (2002): Industrial relations in posts and telecommunications examined, EurWORK, Eurofound (Download im Mai 2016: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations-in-posts-and-telecommunications-examined>)

- Traxler, F. (2005): „Pattern bargaining“ als analytisches und empirisches Problem der Lohnpolitik; in: AK Wien: Wirtschaft und Gesellschaft, 31. Jg. Heft 2, Wien, S. 171-195
- Traxler, F. (2006): Ein europäisches Sozialmodell: Die Rolle der Interessenverbände; in: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Hg.), Herausforderungen für eine partizipative Demokratie in einem erweiterten Europa – Tagungsband Nr. 81, Korneuburg, S. 56-64
- Traxler, F. (2007a): Austria; in: Traxler, F./Huemer, G. (Hg.): Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A comparative analytical approach, Routledge, London – New York, S. 39-63
- Traxler, F. (2007b): Representativeness of the social partners: Telecommunications sector, Eurofound (Download im Mai 2016: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/representativeness-of-the-social-partners-telecommunications-sector>)
- Traxler, F. (2008): Representativeness of the social partners: Gas sector, Eurofound (Download im Mai 2016: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/representativeness-of-the-social-partners-gas-sector>)
- Traxler, F./Adam, G. (2008): Representativeness of the European social partner organisations: Railways sector, Eurofound (Download im Mai 2016: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/representativeness-of-the-european-social-partner-organisations-railways-sector>)
- Turner, L./Windmuller, J.P. (1998): Convergence and Diversity in International and Comparative Industrial Relations; in: Neufeld, M.F./McKelvey, J.T. (Hg.): Industrial relations at the dawn of the new millenium, Ithaca, NY: Cornell University Press, S. 192-208 (Download im Mai 2016: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1728&context=articles>)