

---

---

# Die Arbeitsbeziehungen in liberalisierten Wirtschaftsbereichen in Österreich im Vergleich<sup>1</sup>

Georg Adam

---

---

## 1. Einleitung

Seit Beginn der Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen in Europa in den 1980er-Jahren wird dieser Prozess begleitend sozial- und wirtschaftswissenschaftlich beforscht. Der Fokus richtet sich dabei zumeist 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.<sup>2</sup> Dies 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.<sup>3</sup> Diese Studien bleiben aber in ihrer Reichweite auf eine bestimmte Branche begrenzt oder – wenn sie branchenübergreifend-komparatives Erkenntnisinteresse beanspruchen – eher der Erforschung der durch Liberalisierung induzierten Veränderung der Beschäftigungsbedingungen (und weniger der Arbeitsbeziehungen) verpflichtet.

Ziel dieses Beitrags ist es jedoch, 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 liberalisierten Wirtschaftsbereichen lässt erkennen, dass zum Teil beträchtliche Unterschiede zum in Österreich dominierenden „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,<sup>4</sup> sind in etlichen liberalisierten Wirtschaftsbereichen unklare Domänenabgrenzungen zwischen den Akteuren der kollektiven Interessenvertretung, eine für Österreich untypische Heterogeni-

tät der Akteursstruktur insbesondere auf Arbeitgeberseite, eine teilweise starke Fragmentierung der Interessenverbände- sowie der Kollektivvertragslandschaft sowie das Bestehen für Österreich untypischer Unternehmenskollektivverträge auffindbar. Der Beitrag folgt dabei dem Anspruch, nicht nur einzelne Wirtschaftsbereiche in Relation zum österreichischen „Standardmodell“ der Arbeitsbeziehungen zu charakterisieren; vielmehr wird eine Zusammenschau ausgewählter liberalisierter Branchen vorgenommen mit dem Ziel, mithilfe von Kategorien der Arbeits- und Industrie-soziologie analytische Vergleichs- 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 scheint nicht nur von akademischer, sondern auch von praktisch-politischer Bedeutung zu sein, weil damit die umfassende Regelungsmacht und integrative Wirkung des österreichischen Modells der Sozialpartnerschaft als solche auf dem Prüfstand steht.

Für die diesem Bericht zugrundeliegende Untersuchung 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; die Gaswirtschaft 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 Postdienstleistungs- (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 selbstständige Unternehmen unterschiedliche Markt- und Wettbewerbsbedingungen sowie ein gänzlich unterschiedliches interessen- und verbandspolitisches Umfeld vorfinden.

Folgende drei zentrale Fragen werden in diesem Beitrag behandelt:

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?

## 2. Theoretischer Zugang

In theoretischer Hinsicht wurden für diese Untersuchung 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<sup>5</sup> darauf hinaus, dass die Verfolgung des Ziels der Etablierung offener Märkte durch ökonomische Sachzwänge einerseits und *functional Spillover*-Effekte<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> Institutionenzentriert-schematische Ansätze hingegen, wie etwa auf einer Typologie von Wohlfahrtsmodellen oder idealtypischen „*Varieties of Capitalism*“ (VoC) aufbauenden Theorien,<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> In dieser Untersuchung wurde deshalb versucht, die institutionell-prozedurale Ebene mit einem interessengeleiteten akteurszentrierten 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 Arbeitsbeziehungen in den fünf ausgewählten liberalisierten Branchen analysiert und systematisch verglichen werden, befasst sich dieser Beitrag zunächst mit den Hauptcharakteristika des Systems der Arbeitsbeziehungen in Österreich. Dies erscheint notwendig, um die möglichen Sonderentwicklungen der Regulierung der Arbeit in den liberalisierten Bereichen mit der „Norm“ der Arbeitsbeziehungen in Österreich kontrastieren zu können.

### 3. Das System der Arbeitsbeziehungen in Österreich

Im internationalen Vergleich werden die industriellen Beziehungen Österreichs tendenziell dem Modell einer „koordinierten Marktwirtschaft“ gemäß dem VoC-Ansatz<sup>11</sup> zugerechnet. Allerdings stößt 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.<sup>12</sup> Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, dass institutionenzentrierte Theoriemodelle tendenziell die Robustheit von Institutionen und eingeübten Verfahrensweisen überschätzen und die durch alltagspolitische Praxis des Verhandels und der Kompromissfindung induzierten (schrittweisen) Veränderungen im Institutionengefüge übersehen.<sup>13</sup> Wie Streeck und 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 und Flecker (2009, S. 19), 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“. 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 ausge-

wählten Wirtschaftsbranchen in den EU-27 tendenziell stärker voneinander als die Systeme der nationalen Arbeitsbeziehungen.<sup>14</sup> Auch wenn dieses Ergebnis keine unmittelbaren Rückschlüsse für Österreich zulässt, so liefert 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 branchenspezifische 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 kurz skizziert werden sollen.

### **3.1 Akteure und Struktur der Kollektivvertragsverhandlungen**

In Österreich sind zumindest 97-98 Prozent der ArbeitnehmerInnen des privaten Sektors durch kollektivvertragliche Regulierung erfasst.<sup>15</sup> Der weitaus überwiegende Teil der Kollektivverträge wird auf Branchenebene abgeschlossen. Kollektivverträge werden in der Regel getrennt nach Arbeitnehmergruppen (Angestellte und ArbeiterInnen) und – im Bereich der Produktion – getrennt für Industrie und Gewerbe verhandelt. Diese Differenzierung spiegelt die innere Organisationsstruktur der beiden Dachverbände auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite wider, nämlich des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB) mit seinen separaten Arbeiter- und Angestelltengewerkschaften und der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) mit ihren separaten Spartenverbänden für Industrie und Gewerbe im Bereich der Güterproduktion.<sup>16</sup> Alle kollektivvertragsverhandelnden Gewerkschaften sind Mitgliedsverbände des ÖGB, und fast alle branchenspezifischen VerhandlungspartnerInnen auf Arbeitgeberseite sind organisatorische Untereinheiten der WKÖ. In territorialer Hinsicht erstreckt sich der Geltungsbereich der meisten Kollektivverträge auf das gesamte Bundesgebiet; eine – wenn auch nicht unbeträchtliche – Minderheit von Kollektivverträgen gilt nur für einzelne Bundesländer. Unternehmenskollektivverträge, 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 Verbandskollektivvertrag eindeutig Vorrang vor jedweder Einzelvereinbarung mit einem Betrieb/mit einer Firma einräumt. Dementsprechend gibt es nur wenige Firmenkollektivverträge in Österreich, und wo sie existieren, basieren sie – im Gegensatz zu „unechten“ Firmenkollektivverträgen – meist auf gesetzlichen Sonderregelungen.<sup>17</sup>

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 einer vertragschließenden Arbeitnehmerorganisation 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.<sup>18</sup> 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 somit 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, da ohnehin beinahe alle Arbeitgebergruppen Mitglied eines verhandlungsführenden WKÖ-Fachverbandes sind und daher nur wenige potenzielle Zielgruppen für Allgemeinverbindlichkeitserklärungen auf Arbeitgeberseite bestehen.

### **3.2 Der Sonderfall des öffentlichen Dienstes**

In Abgrenzung zum privaten Sektor ist der öffentliche Dienst vom Geltungsbereich des ArbVG und somit vom Kollektivvertragsrecht ausgenommen. Entgelt, Arbeitszeiten und andere Beschäftigungsbedingungen wer-

den somit nicht in wechselseitig bindenden Privatrechtsverträgen festgelegt, sondern in Form von Dienstordnungen unilateral im Rahmen der Gesetzgebung erlassen. Dennoch werden – analog zu den jährlichen Kollektivvertragsverhandlungen im privaten Sektor – jährliche Verhandlungsrunden zwischen den RegierungsvertreterInnen und den Spitzen der traditionell mitglieder- und durchsetzungsstarken Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes abgehalten. 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.<sup>19</sup> Zudem stellen die im Zuge der Liberalisierung erfolgten Ausgliederungen von erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen des Bundes, aber auch der Länder und Gemeinden die Organisierung 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 verpflichtet, einem (kollektivvertragsfähigen, allenfalls neu zu gründenden) Arbeitgeberverband beizutreten und/oder gegebenenfalls eigene Haustarifverträge abzuschließen.<sup>20</sup> 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 branchenumfassenden Homogenität der Arbeitsbeziehungen!) übernommen werden, sondern sie bewirkt in etlichen Fällen eine Zersplitterung der Akteurs- und Verbändelandschaft sowie eine Fragmentierung des Kollektivvertragssystems.

#### **4. Liberalisierung und Reorganisation öffentlicher Dienstleistungen in der EU**

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.<sup>21</sup> 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 Eigentümerstruktur 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 (*unbundling*) gelegen war.<sup>22</sup>

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 gemischten Wirtschaft bzw. des keynesianischen Wohlfahrtsstaates westeuropäischen Zuschnitts gefasst, wurde der öffentliche Sektor weitgehend den Markt- und Wettbewerbsregeln unterworfen, die für die Privatwirtschaftsordnung typisch sind.<sup>23</sup> Das elementare Kennzeichen der gemischten Wirtschaft 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“.<sup>24</sup> 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 essenziellen Infrastrukturleistungen) zu verbinden.<sup>25</sup>

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 (ab 1987) wurde der Fokus des Liberalisierungsprojektes auf die Netzwerkindustrien gerichtet, und hier insbesondere auf die Telekommunikationsbranche. Die Tatsache, dass die Liberalisierung und weitgehende Privatisierung des Telekommunikationsmarktes bis Ende der 1990er-Jahre 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.<sup>26</sup>

## 5. Untersuchungsmethoden

Gemäß dem oben beschriebenen Ziel der Untersuchung wurde ein spezieller Methodenmix gewählt, um der Komplexität und Mehrdimensionalität des Untersuchungsdesigns Rechnung zu tragen. Zunächst wurde in eingehendem Literaturstudium der historische und politökonomische 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 (WKG, Fachorganisationsordnung, 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 STATcube veröffentlichten Daten im Rahmen der Leistungs- und Strukturstatistik aufbereitet. In weiterer Folge wurde ein Leitfaden für die Durchführung halbstrukturierter Angesicht-zu-Angesicht-Interviews mit RepräsentantInnen und FunktionärInnen der Interessenvertretungen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite (Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände, 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. Aus Gründen der Vertraulichkeit werden im vorliegenden Bericht sämtliche InterviewpartnerInnen nur in anonymisierter Form zitiert. Neben der sekundäranalytischen Verwertung bereits bestehender Bran-

chenanalysen waren diese Experteninterviews die bedeutendste Quelle für branchenspezifische Informationen.

## **6. Branchenanalysen**

### **6.1 Postdienstleistungen**

Mit der Liberalisierung der Postdienste im Gefolge der Richtlinie 97/67/EG wurde dieser Wirtschaftszweig in den EU-Mitgliedsländern grundlegend restrukturiert. In der Regel führte dieser Prozess auf der Produktmarktseite zu einer Trennung eines einzelnen Universaldienstanbieters (meist der ehemalige Monopolbetreiber) von einer Anzahl von neuen, spezialisierten privaten Postdienstleistungsunternehmen. Auf dem Arbeitsmarkt konnte die systematische Substituierung öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse durch privatrechtliche beobachtet werden.<sup>27</sup> In Österreich wurde die heutige Österreichische Post AG (ÖPAG) im Jahr 1996 aus der Bundesverwaltung herausgelöst und in eine Aktiengesellschaft umgewandelt, wobei erst 1999 eine organisatorische Trennung von den Telekom-Agenden erfolgte. Die Restrukturierung des österreichischen Postwesens bedeutete eine Halbierung des Beschäftigtenstands im Zeitraum 1998 bis 2014 auf etwa 18.400 Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten.<sup>28</sup> Durch den Boom der letzten Jahre im Bereich der Werbemittel- und Paketzustellung entstanden eine Vielzahl von kleinen, oft eigentümergeführten Zustellbetrieben sowie wenige größere Postdienstleistungs- und Logistikbetriebe, die allerdings in Summe nicht mehr als etwa 6.000 Personen beschäftigen dürften.

Die Arbeitsbeziehungen in der österreichischen Postwirtschaft sind durch eine starke Fragmentierung sowohl der Akteurs- als auch der Kollektivvertragslandschaft gekennzeichnet. Diese Fragmentierung ist der Tatsache geschuldet, dass zum einen keine eigenen Organisationsstrukturen (unter dem Dach der WKÖ) für die Postwirtschaft errichtet wurden, was zur Folge hat, dass die sog. „alternativen“ Postdienstleistungsunternehmen von an die Postwirtschaft angrenzenden Wirtschaftsfachverbänden (Logistik, Spedition, Güterbeförderung etc.) organisiert werden und unter deren Kollektivverträge fallen; zum anderen wurde mit deren Ausgliederung 1996 der damaligen Post und Telekom AG (Vorgängergesellschaft der heutigen ÖPAG) sowie der Gewerkschaft der Post- und Fernmeldebediensteten (GPF) die Kollektivvertragsfähigkeit auf betrieblicher Ebene zugesprochen.<sup>29</sup> Demzufolge schließt die ÖPAG seit knapp zwei Jahrzehnten Hauskollektivverträge 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 BeamtInnen (im

Jahr 2014 etwa 8.400) formal vom Kollektivvertragsrecht ausgeschlossen sind; *de facto* werden aber auch für die BeamtInnen parallel zu den privatrechtlich Beschäftigten Tarifabschlüsse verhandelt, die – in formaler Hinsicht – jedoch per Verordnung des Postvorstands verabschiedet werden. Bedingt durch das Fehlen einer branchenweiten kollektivvertragsfähigen Arbeitgeberorganisation im Bereich der Postdienste besteht neben dem Hauskollektivvertrag der ÖPAG kein Branchenkollektivvertrag im Bereich der Postdienstleistungen.<sup>30</sup> Die etwa 6.000 unselbstständig Beschäftigten der sog. „alternativen“ Postdienstleistungsbetriebe werden von zumindest acht unterschiedlichen Kollektivverträgen erfasst, die in an die Postwirtschaft angrenzenden Wirtschaftsbereichen abgeschlossen werden.<sup>31</sup> Die ausgeprägte Fragmentierung der Akteurs- und Kollektivvertragslandschaft in der „Branche“ resultiert dabei insbesondere aus der Ausdifferenzierung nach Art der wirtschaftlichen Tätigkeit, wobei die zur Anwendung kommenden Kollektivverträge sehr unterschiedliche Standards vorsehen. Im Bereich der Werbemittel- und Zeitungszustellung arbeiten zudem vorwiegend selbstständig Beschäftigte, die unter gar keinen Kollektivvertrag fallen.

Durch das Fehlen eines genuin branchenbezogenen Arbeitgeberverbands im Bereich der Postdienste ist die Akteurslandschaft insbesondere auf Arbeitgeberseite äußerst vielfältig und heterogen. Neben der ÖPAG als ehemaligem Monopolbetrieb und gegenwärtigem Universaldienstleistungsunternehmen spielen noch eine Reihe von Arbeitgeberverbänden 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 (Verband Österreichischer Zeitungen) Teilorganisationen der WKÖ und somit mit Pflichtmitgliedschaft sowie Kollektivvertragsfähigkeit innerhalb ihrer Mitgliedschaftsdomäne ausgestattet. Folglich besteht innerhalb ihrer Mitgliedschaftsdomäne (innerhalb des Bereichs der Postdienste) ein Organisationsgrad sowie eine kollektivvertragliche Deckungsrate von jeweils 100 Prozent.

Auf Arbeitnehmerseite treten drei Gewerkschaften als branchenrelevante Kollektivvertragsparteien auf – die GPF als Verhandlungspartnerin gegenüber der ÖPAG, die Gewerkschaft der Privatangestellten – Druck, Journalismus, Papier (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 Post mit über 70 Prozent nach wie vor sehr hoch ist,<sup>32</sup> 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.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Arbeitsbeziehungen im Bereich der Postdienstleistungen nach erfolgter Liberalisierung durch einen außerordentlich hohen Fragmentierungsgrad gekennzeichnet sind, der einerseits dem Fehlen eines branchenweiten Arbeitgeberverbands und andererseits der Ausstattung der in Teilmärkten nach wie vor quasi-monopolistischen Post mit Kollektivvertragsfähigkeit geschuldet ist. Um im härter werdenden Wettbewerb, insbesondere im Paketmarkt, bestehen zu können, sah sich die Post gezwungen, die Personalkosten drastisch zurückzufahren. Dementsprechend konnte im Jahr 2009 mit der GPF der sog. „Kollektivvertrag Neu“ ausverhandelt werden, der die Rechte der „teuren“ BeamtInnen und Altbediensteten unangetastet ließ, für die Neubeschäftigten aber substanziell niedrigere Entlohnschemata vorsah und -sieht. Dennoch gelingt es in den zur Postwirtschaft angrenzenden Wirtschaftsbereichen den sog. „alternativen“ Dienstleistungsbetrieben aufgrund der relativen Schwäche der hier agierenden Gewerkschaften, in Nischenmärkten über Druck auf die Lohnkosten entscheidende Wettbewerbsvorteile zu lukrieren. Damit wird aufgrund des Fehlens einer branchenweit einheitlichen Regulierung der Arbeitsbedingungen im Lohnbereich ein Rennen nach unten angeheizt, dem sich auch die ÖPAG nicht entziehen kann.

## 6.2 Telekommunikationsdienste

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.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> In ökonomischer

Hinsicht hat dieser Restrukturierungsprozess EU-weit zu einer Steigerung der Arbeitsproduktivität und einem Rückgang der Beschäftigung geführt<sup>35</sup> – so auch in Österreich im Bereich des ehemaligen Monopoldienstleisters Österreichische Post- und Telegraphenverwaltung, die bis zur Ausgliederung der Post und Telekom Austria 1996 Bestand hatte. 1999 erfolgte die organisatorische Trennung der heutigen Telekom Austria von der heutigen ÖPAG, womit der Weg für die Teilprivatisierung beider Unternehmen geebnet war. Im Zeitraum 1995 bis 2010 dürfte im Telekom-Bereich mehr als die Hälfte des Beschäftigtenstandes von 1995 wegrationalisiert worden sein.<sup>36</sup> In Vollzeitäquivalenten beschäftigte die Telekom Austria im Jahr 2014 in Österreich etwa 8.600 ArbeitnehmerInnen,<sup>37</sup> was einer Anzahl von etwa 9.000 bis 10.000 beschäftigten Personen entsprechen dürfte.<sup>38</sup> 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 Telekom Austria nur teilweise kompensiert.

Das System der Arbeitsbeziehungen im Bereich der österreichischen Telekommunikationsdienste ist durch eine in Österreich unübliche Ko-Existenz von Regelungen für die Telekom Austria 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. Einerseits schließt die Telekom Austria, da bereits die Vorgängerunternehmung 1996 mit Kollektivvertragsfähigkeit ausgestattet wurde, Haustarifverträge mit der GPF ab. Zusätzlich wurde um das Jahr 2000 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 Telekom Austria – also für alle „alternativen“ AnbieterInnen – abschließt. Als Marktteilnehmerin ist die Telekom Austria allerdings Pflichtmitglied beim FTR bzw. der WKÖ. Folglich vertritt der FTR die Telekom Austria ausschließlich in Fragen der Produktmarktinteressen, nicht jedoch der Arbeitsmarktinteressen, da in letztgenanntem Bereich das Unternehmen selbst als Akteur mit Regelungskompetenz auftritt. Ob-

wohl also sowohl die ÖPAG als auch die Telekom Austria aus der gleichen, mit Kollektivvertragsfähigkeit ausgestatteten Vorgängerorganisation herausgelöst wurden und beide in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich nach wie vor als alleinige Universaldienstleisterinnen fungieren, unterscheiden sich die Organisation und Struktur der Arbeitsbeziehungen der beiden Branchen, in denen diese zwei Unternehmen tätig sind, erheblich voneinander. Denn anders als im Bereich der Postdienstleistungen konnte im Bereich der Telekommunikation sehr wohl ein branchenweiter Arbeitgeberverband mit Kollektivvertragsfähigkeit gegründet werden, sodass – mit Ausnahme der Telekom Austria – brancheneinheitliche Regelungen hinsichtlich Entlohnung und Arbeitsbedingungen zur Geltung gebracht werden konnten. Dies dürfte darin begründet sein, dass 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 Entwicklungspotenzial auf dem Markt vorhanden waren.

Die Telekom Austria schließt also für ihre derzeit rund 4.500 Angestellten einen Haustarifvertrag ab. Die etwa ebenso vielen BeamtInnen des Konzerns sind formal vom Kollektivvertragsrecht ausgeschlossen, in *De-facto*-Verhandlungen zwischen dem Management und der GPF werden allerdings auch die Gehälter dieser Berufsgruppe festgelegt, wenngleich diese dann formal auf dem Verordnungsweg verabschiedet werden (der Vorstand der Telekom Austria ist gemäß Poststrukturgesetz genauso wie jener der ÖPAG ordnungsgemäß ermächtigt). Die Abschlüsse für die BeamtInnen orientieren sich dabei in der Regel an jenen des Hauskollektivvertrags. Nichtsdestoweniger besteht weiterhin eine historisch begründete, starke interne Differenzierung nach Beschäftigtengruppen, indem BeamtInnen und ehemalige Vertragsbedienstete wesentlich günstigere Entlohn- und Arbeitsbedingungen vorfinden als Neubeschäftigte. Neben dem Haustarifvertrag für die Telekom Austria besteht noch der Branchenkollektivvertrag für die „alternativen“ AnbieterInnen, der zwischen dem FTR auf Arbeitgeberseite und der GPA-djp (unter Einbindung der GPF) auf Arbeitnehmerseite abgeschlossen wird. Ebenso wie der Haustarifvertrag unterscheidet auch der Branchen-KV nicht zwischen ArbeiterInnen und Angestellten, sondern nur zwischen unterschiedlichen Verwendungsgruppen und Qualifikationsstufen. Dieser Kollektivvertrag sieht niedrigere Einstiegsgehälter und weniger Vergünstigungen als der Hauskollektivvertrag vor. Der Branchenkollektivvertrag deckt alle etwa 350 „alternativen“ Telekom-Dienstleistungsbetriebe und ihre 5.000 bis 6.000 unselbstständig Beschäftigten ab. Derzeit sind keine Bestrebungen erkennbar, die Kollektivvertragsagenden von der Unternehmens- auf die Branchenebene zu übertragen. Dies dürfte zum einen mit der spezifischen Beschäftigten-

struktur der Telekom Austria, zum anderen mit den unterschiedlichen Entgelt- und Arbeitsbedingungen auf den beiden Ebenen und auch damit zu tun haben, dass die Legitimität der GPF als Quasi-Betriebsgewerkschaft ähnlich wie im Bereich der Postdienste eng an ihre Funktion als gesetzliche Kollektivvertragspartei innerhalb des Telekom Austria-Konzerns geknüpft ist.

### 6.3 Eisenbahnwirtschaft

Auch die europäische Bahnwirtschaft hat einen tiefeschürfenden 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 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. Trotz dieser Reformprozesse hat die Eisenbahnwirtschaft in der Regel jedoch ihre 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. Typischerweise 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 Vorgaben des EU-Gesetzgebers nach Trennung von Infrastruktur und Betrieb entsprechen.<sup>39</sup>

In Österreich wurden im Jahr 1992 die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) aus dem Bundesbudget ausgegliedert und in eine Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit transformiert, die zu 100 Prozent im Besitz der Republik Österreich verblieb. Im Jahr 2004 wurden die ÖBB vollständig als privatrechtliches Unternehmen (AG) mit Holdingstruktur und operativen Tochtergesellschaften organisiert. In Österreich kann insbesondere der Güterschienenbereich als weitgehend liberalisiert bezeichnet werden, obwohl auch hier erst rund ein Viertel des Volumens von privaten AnbieterInnen durchgeführt wird.<sup>40</sup> Im Bereich des Personennah- und -regional-

verkehrs 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.<sup>41</sup>

Ebenso wie in anderen europäischen Ländern war der Restrukturierungsprozess im österreichischen Eisenbahnbereich nicht nur mit der Zerschlagung betrieblicher Organisationsstrukturen, sondern auch mit beträchtlichen Beschäftigungsreduktionen im Bereich der ehemaligen staatlichen Eisenbahngesellschaft verbunden.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup> Knapp 23.000 davon waren MitarbeiterInnen mit Definitivstellung, knapp 11.000 Angestellte und etwa 5.700 ArbeiterInnen. Im Bereich der sog. 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.<sup>44</sup>

Auf den ersten Blick scheinen die Arbeitsbeziehungen im Bereich der Eisenbahnen dem österreichischen „Standardmodell“ weitgehend zu entsprechen. So besteht auf Arbeitgeberseite ein einheitlicher und branchenumfassender Verband unter dem Dach der WKÖ, nämlich der Fachverband der Schienenbahnen (FVS), der auch den marktdominierenden, ehemaligen Staatsbetrieb ÖBB repräsentiert und einen umfassenden Verbandskollektivvertrag (gültig auch für die ÖBB, die nicht kollektivvertragsfähig sind) abschließt. Bei genauerer Betrachtung zeigen sich allerdings einige Besonderheiten der Branche, insbesondere mit Blick auf die ÖBB. Obwohl die ÖBB mit ihrer Ausgliederung aus der Bundesverwaltung 1992 automatisch Mitglied des bereits lange vorher existierenden, kollektivvertragsfähigen FVS wurden,<sup>45</sup> konnte für die mit einem besonderen Beschäftigtenstatus ausgestatteten öffentlich Bediensteten der ÖBB (Quasi-BeamtenInnen) nicht einfach der Verbandskollektivvertrag angewendet werden. Stattdessen 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. Unter zunehmendem Kosten- und Wettbewerbsdruck wurden in den Jahren 2003/4 groß angelegte Restrukturierungsprozesse in Angriff genom-

men. Insbesondere wurde die Holding-Konstruktion für die ÖBB geschaffen (Bundesbahnstrukturgesetz) sowie massiv in das Dienstrecht der ÖBB-Beschäftigten eingegriffen. Massive Streikaktionen konnten die Dienstrechtsverschärfungen zwar etwas abmildern, jedoch nicht verhindern.<sup>46</sup> Gleichzeitig wurde der alte Rechtsrahmen für die ÖBB außer Kraft gesetzt und damit der Weg für die Geltung des ArbVG für die ÖBB-Beschäftigten ab Jänner 2005 freigemacht.<sup>47</sup> 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 vida andererseits ausverhandelt wird), während für die „Altbeschäftigten“ der ÖBB die AVB weiterbestehen.<sup>48</sup> Seit 2004 bleibt das AVB-Rahmenrecht unverändert und werden von den Parteien auf Branchenebene (FVS und vida) nur noch Gehaltsabschlüsse für die „Altbeschäftigten“ verhandelt, die sich jedoch de facto an den Branchenkollektivvertrag anlehnen.<sup>49</sup> Die Liberalisierung der österreichischen Eisenbahnbranche hat 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. Damit hat die Restrukturierung der ÖBB in den letzten zwei Jahrzehnten tendenziell zu einer Vereinheitlichung der Arbeitsbeziehungen in der Branche insgesamt geführt.

Derzeit erfasst der Branchenkollektivvertrag für die Eisenbahnunternehmen (auch EU-Kollektivvertrag genannt) vermutlich knapp 20.000 ArbeitnehmerInnen (etwa 15.000 ÖBB-Privatangestellte nach ArbVG und gut 4.000 Beschäftigte der sogenannten „Privatbahnen“). Der Kollektivvertrag unterscheidet nicht zwischen Angestellten und ArbeiterInnen, sondern nur verschiedene Verwendungsgruppen.

Durch das Vorhandensein von jeweils nur einem Vertretungsverband auf Arbeitgeber- (FVS) und Arbeitnehmerseite (vida) kann die Akteurslandschaft in der Branche als sehr übersichtlich bezeichnet werden. Im Vergleich zu etlichen anderen liberalisierten Wirtschaftsbereichen mit ehemals staatlichen Monopolbetrieben fehlt im Eisenbahnbereich insbesondere ein mit Kollektivvertragsfähigkeit ausgestatteter Akteur 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. Für die in der Branche sehr gut organisierte vida bedeutete dieser „Normalisierungsprozess“ im Eisenbahnwesen, der allerdings alles andere als friktionsfrei verlief, 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.<sup>50</sup> Auch dies erleichtert die Homogenisierung der Arbeitsbeziehungen und damit auch der Beschäftigungsbedingungen in der Branche.

#### 6.4 Gaswirtschaft

Im Gefolge der Liberalisierung der gesamten EU-Energiebranche seit den 1990er-Jahren haben auch im Bereich der Gaswirtschaft grundlegende Veränderungen stattgefunden. In den Jahren von 1996 bis 2009 wurden von den zuständigen Organen der EU drei sogenannte Energiepakete verabschiedet, die auch für die Gaswirtschaft die Bereiche Marktzugang, Transparenz, Marktregulierung, Verbraucherschutz 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, unabhängig von der Wahl des Gaslieferbetriebs durch den/die KundIn. Um einen Monopolmissbrauch durch den/die Netzinhaber/in auszuschließen, müssen Erdgas(infrastruktur)betriebe getrennte Rechenkreisläufe für Netzaktivitäten, Speicherung und Vertrieb führen (Unbundling).<sup>51</sup> Die durch die Liberalisierung ausgelösten Restrukturierungsprozesse umfassen die zumindest teilweise Privatisierung der ehemals rein staatlichen Versorgungseinheiten (wenngleich sie oft noch eine privilegierte Marktposition genießen)<sup>52</sup> sowie in Bezug auf die Beschäftigtenstruktur massive Verdrängungseffekte, indem öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse zunehmend von privatrechtlichen zurückgedrängt wurden und werden. Zudem gingen seit Anfang der 2000er-Jahre viele Arbeitsplätze in der Branche verloren.<sup>53</sup> In Österreich wurde mit dem Gaswirtschaftsgesetz 2000 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.<sup>54</sup> 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.<sup>55</sup>

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. Deswegen werden von der Statistik Austria (STATcube) für 2013 nicht einmal 2.000 Beschäftigte im österreichischen Gasmarkt ausgewiesen. Tatsächlich scheint allerdings eine eindeutige Zuordnung der wirtschaftlichen Tätigkeiten im verschränkten Energiebereich sehr schwierig zu sein, weswegen diese Zahl mit Vorsicht betrachtet werden sollte. Bei der Gasbranche handelt es sich jedenfalls um einen äußerst heterogenen Wirtschaftsbereich. Neben Quasi-Monopolisten im Öl- und Gasförder- sowie Raffineriebereich (OMV) treten ausgegliederte kommunale Dienstleistungsbetriebe (meist im Eigentum der öffentlichen Hand) sowie rein „private“, häufig international aktive Energieunternehmen, bei denen die Gaswirtschaft oft nur eine marginale Rolle im Geschäftsportfolio spielt.

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. Dementsprechend kommen je nach wirtschaftlicher Schwerpunktaktivität dieser neu gegründeten Betriebe unterschiedliche Kollektivverträge zur Anwendung: diverse Branchenkollektivverträge sowie Hauskollektivverträge für kommunale Betriebe; daneben spielt noch das Beamtendienstrecht für „Altbedienstete“ in kommunalen Betrieben eine Rolle.<sup>56</sup> Die stark ausgeprägte Fragmentierung kollektiver Regelungssysteme besteht trotz der langjährigen Existenz eines branchenumfassenden kollektivvertragsfähigen Arbeitgeberverbands unter dem Dach der WKÖ, nämlich des Fachverbands der Gas- und Wärmeversorgungsunternehmungen (FGW). Obwohl die Mitgliedschaftsdomäne des FGW die gesamte Branche (inklusive kommunale Betriebe der Gasversorgung) 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.<sup>57</sup> 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 (ausgliederten) Betriebe Mitglied des FGW sind.<sup>58</sup> „Neubeschäftigte“ dieser kommunalen Versorgungsbetriebe fallen – wenn sie nicht vom Branchenkollektivvertrag erfasst sind – oftmals unter einen Haus- oder einen sog. „firmenbezogenen Verbandskollektivvertrag“. Der Zersplitterung des kollektiven Regelwerks in der relativ kleinen Branche entspricht der Pluralismus in Bezug auf die Akteurslandschaft. Dem FGW, allfälligen anderen Arbeitgeberverbänden angrenzender Wirtschaftsbereiche und kommunalen Einzelbetrieben stehen die GPA-djp für Angestellte, die PRO-GE für ArbeiterInnen und die Younion für öffentlich Bedienstete als VerhandlungspartnerInnen gegenüber.

Liberalisierung in der Gaswirtschaft bedeutete in erster Linie Entflechtung integrierter Unternehmen einerseits und Ausgliederung kommunaler Energieunternehmen aus der öffentlichen Verwaltung andererseits. Durch das Fehlen eines marktbeherrschenden Monopolisten mussten die Arbeitsbeziehungen 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 besteht in der Branche seit Jahrzehnten ein eigener, zumindest theoretisch branchenumfassender und kollektivvertragsfähiger Arbeitgeberverband innerhalb der WKÖ-Struktur (FGW). Dieser branchenspezifische Verband verlor über die Jahre sukzessive an Bedeutung als Sozialpartner, was daraus resultiert, 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. Denn viele integrierte Unternehmen im Bereich Energie, Metall u. a. tendieren aus Gründen der effizienteren Administration dazu, einen einzigen Kollektivvertrag auf alle Unternehmensteile anstatt den branchenspezifischen, vom FGW verhandelten Kollektivvertrag Gas-Wärme auf einen einzelnen Unternehmensteil, der das Gasgeschäft betrifft, separat anzuwenden.

## 6.5 Abfallwirtschaft

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 Arbeitsmarkt- als vielmehr technisch-organisatorische und Umweltthemen. Im Bereich der Fragen der Deregulierung und Liberalisierung des europäischen Abfallmarktes kommen im Wesentlichen die Bestimmungen des EU-Primärrechts (Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit, Wettbewerbsrecht) zur Geltung.<sup>59</sup> 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. Im Gegensatz zu verwertbaren Abfällen ist die Entsorgungsbranche bisher keinem Wettbewerb durch Liberalisierung unterworfen.<sup>60</sup>

In Österreich ist die Abfallwirtschaft föderal organisiert, das heißt, dass die Kommunen seit den 1970er-Jahren zur geordneten Sammlung des Hausmülls verpflichtet sind. Allerdings zählt nur die Organisation der Haushaltsmüllsammlung zu den hoheitlichen Aufgaben der Gemeinden, während die tatsächliche Sammelleistung 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.<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup> Da der Bereich der Entsorgung des Haushaltsmülls in Österreich zum Bereich der Daseinsvorsorge gehört, besteht für die Gemeinden gegenüber den Haushalten die sog. 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.<sup>63</sup> 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 4 Mrd. € pro Jahr mehr als dreimal so hoch.<sup>64</sup> 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) realisiert.

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 Younion 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.<sup>65</sup> Auf Arbeitgeberseite besteht zwar nur ein branchenumfassender kollektivvertragsfähiger Verband innerhalb der WKÖ-Struktur, nämlich der erst 2000 unter anderem Namen gegründete Fachverband Entsorgungs- und Ressourcenmanagement (FER). Diesem Verband ist es allerdings bisher noch nicht gelungen, einen Branchenkollektivvertrag für die Abfallwirtschaft abzuschließen, da keine Einigung in Lohnfragen erzielt werden konnte. 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 Regulationssystems ist eng mit der überaus heterogenen Struktur der Abfallbranche in vielen Belangen verknüpft. So besteht 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 zunehmenden Heterogenität der Belegschaftsstruktur innerhalb eines Betriebes nach sich, da Neubeschäftigte nach erfolgter Ausgliederung privatrechtliche Dienstverhältnisse eingehen, während die „Altbeschäftigten“ ihre öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse mitnehmen.

Insgesamt entsprechen die Arbeitsbeziehungen in der teilliberalisierten Abfallwirtschaft nur ansatzweise dem österreichischen „Standardmodell“. Zwar besteht mit dem FER ein umfassender Arbeitgeberverband unter dem Dach der WKÖ; dieser Verband organisiert Unternehmen in den Bereichen der Abfallsammlung, -entsorgung und -aufbereitung mit gewerbli-

cher Absicht, unabhängig von der Eigentümerschaft, somit Kleinbetriebe ebenso wie ausgegliederte Kommunalbetriebe und basiert infolgedessen auf einer ausgeprägt heterogenen Mitgliederstruktur. Auch aus diesem Grund hat es der FER 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. Gleichmaßen fragmentiert 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 Arbeitnehmergruppen mit unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen, Beschäftigungsbedingungen, unterschiedlicher „Herkunft“ und Vertretungsstruktur relativ unvermittelt gegenüber. Dementsprechend schwierig gestaltet sich der Versuch der involvierten Gewerkschaften, gemeinsame Prioritäten, Strategien und Zielsetzungen in den Kollektivverhandlungen gegenüber einer ohnehin heterogenen Arbeitgebergruppe zu definieren.<sup>66</sup>

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

Bekanntlich 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“.<sup>67</sup> Da der Hauptzweck der Liberalisierungsbestrebungen in der Schaffung und Öffnung neuer Märkte liegt, was die Umwandlung ehemals staatlicher Betriebsstrukturen in privatwirtschaftlich-gewinnorientierte Unternehmen impliziert, wurden diese ehemals staatlichen Organisationseinheiten oftmals relativ unvermittelt dem Wettbewerb im neuen, „freien“ Markt ausgesetzt. Im Zuge dessen wurden 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.<sup>68</sup> Gleichzeitig wurde gerade in den arbeitsintensivsten Branchen versucht, durch Drücken der Lohnkosten die Wettbe-

werbschancen 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.<sup>69</sup> Insbesondere hat als allgemeine Tendenz die Liberalisierung im Bereich der kollektiven Regulierung der Arbeit 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. Dabei finden generell die Beschäftigten der ehemals öffentlichen Nachfolgeunternehmen im Vergleich zu jenen der neuen MarktteilnehmerInnen günstigere Entlohn- und Arbeitsbedingungen vor; zugleich findet jedoch auch eine zu-

**Tabelle 1: Charakteristika der Arbeitsbeziehungen und Beschäftigungsbedingungen vor und nach der Liberalisierung**

Charakteristika	vor Liberalisierung		nach Liberalisierung	
	Öffentlicher Dienst	Nachfolgeunternehmen des ehem. Monopolisten	neue AnbieterInnen/ MarktteilnehmerInnen	
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	
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad	hoch	hoch	niedrig	
Beschäftigungsstatus	Öffentlich Bedienstete	Öffentlich Bedienstete (abnehmend) und privatrechtlich Angestellte (zunehmend)	privatrechtliche Dienstverhältnisse und Soloselbstständige	
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 Erhebungen des Autors.

nehmende Segmentierung der Belegschaften innerhalb der Nachfolgeunternehmen statt.

Tabelle 1 fasst branchenübergreifend einige wesentliche Aspekte der Arbeitsbeziehungen auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene, die im Zuge der Liberalisierung einen grundlegenden Wandel erfahren haben, schematisch zusammen.

## **8. Wettbewerb über Arbeitskosten – Arbeitsbeziehungen der Branchen im Vergleich**

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 und 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, 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 – 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 Erklärungszusammenhängen nach dem Modell: Struktur/Institution determiniert 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 Entwick-

lungswege der unterschiedlichen liberalisierten Wirtschaftsbereiche gar nicht möglich wären.<sup>70</sup>

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 2).

**Tabelle 2: Wettbewerb über Arbeitskosten nach Branchen in Österreich**

Branchen	Arbeitsintensität	Wettbewerb über Arbeitskosten
Postdienstleistungen	groß	groß
Telekommunikation	moderat	moderat
Eisenbahnen	moderat/groß	moderat
Gaswirtschaft	gering	gering
Abfallwirtschaft	groß	groß

Quelle: eigene Erhebungen des Autors.

Wie in den oben ausgeführten Branchenanalysen beschrieben, spielt neben den Arbeitskosten allerdings noch eine Reihe anderer Faktoren für die unterschiedliche Ausgestaltung der unter Anpassungsdruck stehenden Arbeitsbeziehungen in den unterschiedlichen liberalisierten Wirtschaftsbereichen eine bedeutende Rolle. Dabei handelt es sich in der Regel um historisch kontingente (institutionelle) Bestimmungsgrößen, wie etwa die Existenz eines Monopolunternehmens (mit oder ohne Kollektivvertragsfähigkeit) bzw. eines (handlungsfähigen) branchenweiten, inklusiven Arbeitgeberverbands, 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, die historisch kontingenten „Institutionen“ grundsätzlich nicht als unveränderbare Determinanten, sondern selbst als ein Resultat kontinuierlicher dynamischer sozialer Austauschprozesse zu begreifen. Basierend auf den Branchenanalysen verschafft Tabelle 3 einen Überblick über die kollektiven Beschäftigungsregelungsmechanis-

men im Vergleich sowohl der untersuchten liberalisierten Wirtschaftsbereiche untereinander als auch der liberalisierten Branchen mit dem österreichischen „Standardmodell“ in der Privatwirtschaft.

**Tabelle 3: Kollektive Beschäftigungsregelungssysteme in unterschiedlichen liberalisierten Branchen in Österreich im Vergleich zum „Standardmodell“ der Arbeitsbeziehungen**

„Standardmodell“ in Privatwirtschaft	1 Arbeitgeberverband (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 MarktteilnehmerInnen/„Alternative“ AnbieterInnen</b>
Postdienstleistungen	Österreichische Post AG: Firmen-KV + alte Dienstordnung (auslaufend)	Fragmentierte KV-Landschaft („branchenfremde“ KV) + Selbstständige (nicht erfasst von KV)
Telekommunikation	Telekom Austria: Firmen-KV + alte Dienstordnung (auslaufend)	Umfassender Branchen-KV (ohne Telekom Austria)
Bahnwirtschaft	ÖBB: Umfassender Branchen-KV + alte Dienstordnung (AVB, auslaufend) sowie interimistische Regelung (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 Erhebungen des Autors.

## 9. Fazit: Konvergenz oder Pfadabhängigkeit?

In der Einleitung dieses Beitrags wurde als erste interessierende Hauptfrage formuliert, ob sich die Arbeitsbeziehungen in den liberalisierten Wirtschaftsbereichen grundlegend vom sog. österreichischen „Standardmodell“ unterscheiden. Diese Frage kann mit Blick auf Tabelle 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 dominierenden „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 Gültigkeit der sogenannten Konvergenzthese, während die tendenzielle Divergenz die sogenannte Pfadabhängigkeitsthese stützte. Auch hier hilft bereits ein kurzer Blick auf

Tabelle 3, der offenbart, dass alle fünf untersuchten liberalisierten Wirtschaftsbereiche sich nicht nur grundsätzlich vom sog. „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 und 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 Branchenkollektivverträge abgeschlossen wurden, da ein beträchtlicher Anteil der Wirtschaftsakteure schlicht kein Interesse an einer brancheneinheitlichen Lohnregulierung hat. 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 weitere wichtige, historisch kontingente Einflussfaktoren im Bereich der Arbeitsbeziehungen identifiziert, etwa die Gründung eines kollektivvertragsfähigen Arbeitgeberverbands in der Telekommunikationsbranche (im Gegensatz etwa zur Postdienstleistungsbranche), die – bei weit geringerem Wettbewerbsdruck über Arbeitskosten und trotz eigenem Hauskollektivvertrag für die Telekom Austria – zur weitgehend brancheneinheitlichen Regulierung der Arbeit im Telekommunikationsbereich 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 Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite 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 dieses Beitrags eine Adaptierung dieses theoretischen Begriffspaars vorgenommen wurde: Ursprünglich für den transnationalen Vergleich nationaler Systeme der Arbeitsbeziehungen entwickelt,<sup>71</sup> werden diese Termini hier zum Zweck des Branchenvergleichs innerhalb einer Nationalökonomie verwendet.<sup>72</sup> Pfadabhängigkeit branchenspezifischer Entwicklungswege bedeutet 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.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Dieser Beitrag beruht auf einer von der AK Wien finanzierten und unterstützten Untersuchung, die vom Autor im Zeitraum von Jänner 2015 bis November 2016 durchgeführt wurde.

<sup>2</sup> Vgl. Hermann, Flecker 2012; Bieling et al. 2008; Brandt et al. 2008.

<sup>3</sup> Vgl. Hermann (2009); Hofbauer (2006); AK Wien (2009).

<sup>4</sup> Glassner, Adam (2008).

<sup>5</sup> Haas (1958).

<sup>6</sup> Pollack (2010).

<sup>7</sup> Traxler et al. (2001); Bechter et al. (2011).

<sup>8</sup> Hall, Soskice (2001).

<sup>9</sup> Artus (2008).

<sup>10</sup> Flecker et al. (2014) 15; Streeck, Thelen (2005).

<sup>11</sup> Hall, Soskice (2001).

<sup>12</sup> Traxler (2005).

<sup>13</sup> Hermann, Flecker (2009) 18.

- 14 Bechter et al. (2011).
- 15 Guger et al. (2001) 162; Hermann, Flecker (2009) 20.
- 16 Glassner, Adam (2008) 30.
- 17 Guger et al. (2001) 89f.
- 18 Traxler (2007) 49f.
- 19 Hermann (2008) 214.
- 20 Traxler (2002).
- 21 Hermann, Verhoest (2012) 6ff.
- 22 Ebd. 7.
- 23 Huffs Schmid (2008).
- 24 Bieling, Deckwirth (2008) 10.
- 25 Ebd. 11.
- 26 Hermann, Verhoest (2012) 10f.
- 27 Glassner (2008) 4.
- 28 ÖPAG (2015).
- 29 Interview Arbeitgebervertreter/in 1.
- 30 Interview Arbeitnehmervertreter/in 1.
- 31 Haidinger, Hermann (2008); ÖGB-Kollektivvertragsdatenbank: [http://www.kollektivvertrag.at/cms/KV/KV\\_0](http://www.kollektivvertrag.at/cms/KV/KV_0).
- 32 Interview Arbeitnehmervertreter/in 1.
- 33 Doellgast et al. (2013) 7.
- 34 Berrer et al. (2003) 4ff.
- 35 Kommission (2010) 80.
- 36 Doellgast et al. (2013) 19.
- 37 Telekom Austria Group (2015) 50.
- 38 Interview Arbeitnehmervertreter/in 2.
- 39 Pedersini (2005).
- 40 Interview Arbeitgebervertreter/in 6.
- 41 Gütermann (2015) 15.
- 42 Interview Arbeitnehmervertreter/in 3.
- 43 ÖBB (2016) 86.
- 44 WKÖ Mitgliederstatistik: <https://www.wko.at/>.
- 45 Interview Arbeitgebervertreter/in 6.
- 46 Adam (2005).
- 47 Adam (2008).
- 48 Interview Arbeitnehmervertreter/in 3.
- 49 Interview Arbeitgebervertreter/in 6.
- 50 Interview Arbeitnehmervertreter/in 3.
- 51 Kerebel (2015).
- 52 Traxler (2008).
- 53 Kommission (2010) 36.
- 54 Kratena (2004).
- 55 Interview Arbeitgebervertreter/in 7.
- 56 Interviews Arbeitgebervertreter/in 7; Arbeitnehmervertreter/in 5; Arbeitnehmervertreter/in 7.
- 57 Interview Arbeitgebervertreter/in 7.
- 58 Interview Arbeitnehmervertreter/in 8.
- 59 Hochholding (2014).
- 60 Nußmüller (2004) 37.
- 61 OGPP (2008) 21f.
- 62 Mayr (2014) 31.

- <sup>63</sup> Hochholding (2014) 78f.  
<sup>64</sup> Mayr (2014) 35.  
<sup>65</sup> Interviews Arbeitnehmervertreter/in 5; Arbeitnehmervertreter/in 7; Arbeitnehmervertreter/in 8.  
<sup>66</sup> Holtgrewe, Sardadvar (2011).  
<sup>67</sup> [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm).  
<sup>68</sup> Brandt, Schulten (2009).  
<sup>69</sup> Flecker (2014).  
<sup>70</sup> Streeck, Thelen (2005).  
<sup>71</sup> Vgl. Brandl, Allinger (2013); Turner, Windmüller (1998).  
<sup>72</sup> In Anlehnung an Katz, Darbishire (2000) und Bechter et al. (2011), die allerdings den Branchenvergleich auf internationaler Ebene vornehmen.

## Literatur

- Adam, Georg, Renewed dispute over railworkers' service regulations (EurWORK, Eurofound, Dublin 2005); heruntergeladen im Februar 2017: <http://www.eurofound.europa.eu/es/observatories/eurwork/articles/renewed-dispute-over-railworkers-service-regulations>.
- Adam, Georg, Questionnaire for EIRO Sectoral Representativeness Study on Railways – Case of Austria (EurWORK, Eurofound, Dublin 2008); heruntergeladen im Februar 2017: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/austria/representativeness-of-the-european-social-partner-organisations-railways-sector-austria>.
- Artus, Ingrid, Interessenhandeln jenseits der Norm. Mittelständische Betriebe und prekäre Dienstleistungsarbeit in Deutschland und Frankreich (Frankfurt, New York 2008).
- Bechter, Barbara; Brandl, Bernd; Meardi, Guglielmo, From national to sectoral industrial relations. Developments in sectoral industrial relations in the EU (Eurofound, Luxemburg 2011); heruntergeladen im Februar 2017: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2011/industrial-relations/from-national-to-sectoral-industrial-relations-developments-in-sectoral-industrial-relations-in-the>.
- Berrer, Helmut; Helmenstein, Christian; Polasek, Wolfgang; Schnabl, Alexander; Treitler, Roland, Effekte der Telekom-Liberalisierung (= Projektbericht, IHS, Wien 2003).
- Bieling, Hans-Jürgen; Deckwirth, Christina; Schmalz, Stefan (Hrsg.), Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union (Münster 2008).
- Bieling, Hans-Jürgen; Deckwirth, Christina, Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union – Einleitung, in: Bieling et al. (Hrsg., 2008) 9-33.
- Brandl, Bernd; Allinger, Bernadette, Transformationen der Arbeitsbeziehungen in Irland und Portugal (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 119, Wien 2013).
- Brandt, Torsten; Schulten, Thorsten; Sterkel, Gabriele; Wiedemuth, Jörg (Hrsg.), Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik (Hamburg 2008).
- Brandt, Torsten; Schulten, Thorsten, The Impact of Liberalisation and Privatisation on Labour Relations, in: PIQUE Summary Report of the project „Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity“ (Wien 2009) 39-51.
- Doellgast, Virginia; Sarmiento-Mirwaldt, Katja; Benassi, Chiara, 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, 2013); heruntergeladen im Februar 2017:

- [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).
- Europäische Kommission, European Sectoral Social Dialogue. Recent developments (Brüssel 2010); heruntergeladen im Februar 2017: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=570&type=2&furtherPubs=yes>.
- Flecker, Jörg; Schultheis, Franz; Vogel, Berthold, Einleitung, in: Flecker, Jörg; Schultheis, Franz; Vogel, Berthold (Hrsg.), Im Dienste öffentlicher Güter. Metamorphosen der Arbeit aus der Sicht der Beschäftigten (Berlin 2014) 9-19.
- Flecker, Jörg, Was ist da schiefgegangen? Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen und die Qualität der Beschäftigung, in: Prausmüller, Oliver; Wagner, Alice (Hrsg.), Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik (Hamburg 2014) 25-40.
- FORBA, 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 (= Studie im Auftrag der AK Wien, Wien 2009).
- Glassner, Vera; Adam, Georg, Wages and collective bargaining in Austria: trends and developments, in: Keune, Maarten; Galgóczi, Béla (Hrsg.), Wages and wage bargaining in Europe. Developments since the mid-1990s (ETUI-REHS, Brüssel 2008) 29-50.
- Glassner, Vera, Representativeness of the European social partner organisations: Posts and courier services (Eurofound, Dublin 2008); heruntergeladen im Februar 2017: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/representativeness-of-the-european-social-partner-organisations-post-and-courier-services>.
- Guger, Alois; Runggaldier, Ulrich; Traxler, Franz, Lexikon der Arbeitsbeziehungen, Beschäftigung und sozialen Sicherung: Österreich (Eurofound, Luxemburg 2001).
- Gütermann, Fjodor, Eisenbahn-Personenverkehr: die Tücken der Liberalisierung; in: FORBA: Trendreport 2 (2015) 15-17.
- Haas, Ernst B., The Uniting of Europe (Stanford 1958).
- Haidinger, Bettina; Hermann, Christoph, Beschäftigungsverhältnisse bei den neuen Postdienstleistern (= AK Beiträge zur Wirtschaftspolitik 21, Wien 2008).
- Hall, Peter; Soskice, David (Hrsg.), Varieties of Capitalism. The institutional foundations of comparative advantage (Oxford 2001).
- Hermann, Christoph, Durch Privatisierung zum Ausnahmefall: Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen in öffentlichen Dienstleistungen in Österreich, in: Brandt u. a. (Hrsg., 2008) 212-232.
- Hermann, Christoph, Die Liberalisierung des österreichischen Postmarktes, neue Unternehmensstrategien und die Folgen für Beschäftigung und Arbeitsbedingungen, in: Wirtschaft und Gesellschaft 35/2 (2009) 237-255.
- Hermann, Christoph; Flecker, Jörg, Das „Modell Österreich“ im Wandel, in: Hermann, Christoph; Atzmüller, Roland (Hrsg.), Die Dynamik des „österreichischen Modells“. Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem (Berlin 2009) 17-44.
- Hermann, Christoph; Flecker, Jörg (Hrsg.), Privatization of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe (New York, London 2012).
- Hermann, Christoph; Verhoest, Koen, The Process of Liberalisation, Privatisation and Marketisation, in: Hermann, Christoph; Flecker, Jörg (Hrsg.), Privatization of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe (New York, London 2012).
- Hochholding, Christine, Daran muss man sich halten – der rechtliche Rahmen für die

- österreichische Abfallwirtschaft, in: ARGE Österreichische Abfallwirtschaftsverbände, VWM Verantwortungsvolles Wertstoff-Management Grünbuch (Wien 2014) 67-81.
- Hofbauer, Ines, Liberalisation, privatisation and regulation in the Austrian postal services sector. Austrian Country Report (= FORBA Research Report 19/2006, Wien 2006).
- Holtgrewe, Ursula; Sardadvar, Karin, Heterogeneity and conflict. The waste sector in Austria (= Bericht im Rahmen der walqng social partnership series, Wien 2011).
- Huffschmid, Jörg, Die Bedeutung der EU für die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, in: Brandt, Torsten; Schulten, Thorsten; Sterkel, Gabriele; Wiedemuth, Jörg (Hrsg.), Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik (Hamburg 2008) 14-41.
- Katz, Harry C.; Darbshire, Owen, Converging Divergences. Worldwide Changes in Employment Systems (Ithaca, NY, 2000).
- Kerebel, C., Energiebinnenmarkt (Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, 2015); heruntergeladen im Februar 2017: [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).
- Kratena, Kurt, Evaluierung der Liberalisierung des österreichischen Energiemarktes aus makroökonomischer Sicht, in: WIFO Monatsberichte 11 (2004) 837-843.
- Mayr, Johann, 14.800 Arbeitsplätze schaffen 1.235 Mio Euro Wertschöpfung – so funktioniert die österreichische Abfallwirtschaft, in: ARGE Österreichische Abfallwirtschaftsverbände, VWM Verantwortungsvolles Wertstoff-Management Grünbuch (Wien 2014) 31-47.
- Nußmüller, Christian, Alternative Modelle zur Privatisierung von kommunaler Abfall- und Abwasserentsorgung? Fakten, Hintergründe, Argumentationsgrundlagen (ARGE Müllvermeidung, Graz 2004); heruntergeladen im Februar 2017: <http://docplayer.org/9263939-Privatisierung-forum-abfallwirtschaft-alternative-modelle-zur-von-kommunaler-abfallund-abwasserentsorgung.html>.
- ÖBB, Geschäftsbericht 2015 (Wien 2016); heruntergeladen im Februar 2017: <http://blog.oebb.at/presse/publikationen/geschaeftsberichte/>.
- OGPP, Privatisierung und Liberalisierung kommunaler Dienstleistungen in der EU (Wien 2008); heruntergeladen im Februar 2017: <http://www.politikberatung.or.at/uploads/media/Privatisierung-und-Liberalisierung-kommunaler-Dienstleistungen-in-der-EU.pdf>.
- ÖPAG, Geschäftsbericht 2014 (Wien 2015).
- Pedersini, Roberto, EIRO thematic feature – Industrial relations in the railway sector (Eurofound, Dublin 2005); heruntergeladen im Februar 2017: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/2005/eiro-thematic-feature-industrial-relations-in-the-railway-sector>.
- Pollack, Mark A., Theorizing EU Policy-Making, in: Wallace, Helen; Pollack, Mark A.; Young, Alasdair R. (Hrsg.), Policy-Making in the European Union (Oxford 2010) 15-44.
- Streeck, Wolfgang; Thelen, Kathleen, Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies, in: Streeck, Wolfgang; Thelen, Kathleen (Hrsg.), Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies (Oxford 2005) 1-39.
- Telekom Austria Group, Annual Report 2014 (Wien 2015).
- Traxler, Franz, Industrial relations in posts and telecommunications examined (EurWORK, Eurofound, Dublin 2002); heruntergeladen im Februar 2017: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations-in-posts-and-telecommunications-examined>.
- Traxler, Franz, „Pattern bargaining“ als analytisches und empirisches Problem der Lohnpolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft 31/15 (2005) 171-195.
- Traxler, Franz, Austria, in: Traxler, Franz; Huemer, Gerhard (Hrsg.), Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A comparative analytical approach (London, New York 2007) 39-63.

- Traxler, Franz, Representativeness of the social partners: Gas sector (Eurofound, Dublin 2008); heruntergeladen im Februar 2017: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/representativeness-of-the-social-partners-gas-sector>.
- Traxler, Franz; Blaschke, Sabine; Kittel, Bernhard, National Labour Relations in Internationalized Markets (Oxford Press 2001).
- Turner, Lowell; Windmuller, John P., Convergence and Diversity in International and Comparative Industrial Relations, in: Neufeld, M. F.; McKelvey, J. T. (Hrsg.): Industrial relations at the dawn of the new millenium (Ithaca, NY, 1998) 192-208; heruntergeladen im Februar 2017: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1728&context=articles>.

## Zusammenfassung

Wie auch in anderen Ländern hatte die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Österreich weitreichende Konsequenzen für die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen. Der Beitrag analysiert die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in fünf ausgewählten liberalisierten Wirtschaftsbereichen, nämlich den Post- und Telekommunikationsdienstleistungen sowie der Eisenbahn-, Gas- und Abfallwirtschaft. Dabei zeigt sich, dass die fünf Branchen in wesentlichen Aspekten der Arbeitsbeziehungen – etwa der Präsenz der Interessenvertretungen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite oder der branchenumfassenden (Nicht)Einheitlichkeit der Gestaltung der kollektiven Regulierung der Arbeit – nicht nur vom österreichischen „Standardmodell“ abweichen, sondern sich auch untereinander erheblich unterscheiden. Darüber hinaus wird nach möglichen Ursachen für die unterschiedlichen Entwicklungswege gefragt, wobei sich hier insbesondere ökonomische, institutionelle sowie interessen- und akteursbezogene Bestimmungsgrößen identifizieren lassen. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die durch den Liberalisierungsprozess induzierten Entwicklungswege der Arbeitsbeziehungen in den unterschiedlichen Branchen sich tendenziell nicht angleichen, sondern wesentlich pfadabhängig verlaufen.

## Abstract

Liberalisation of public services has yielded far-reaching consequences for the organisation of industrial relations also in Austria. This contribution sets out to analyse the developments of the labour relations in five selected economic sectors having been subject to liberalisation processes – that is the post and telecommunications services, the railways sector, the gas industry and waste management services. It emerges that these five sectors widely vary in major industrial relations aspects – such as the presence of organisations of collective interest representation on the two sides of industry and the degree of homogeneity of the employment regulation within a sector – not only from the Austrian „standard pattern“ for the private sector but also among each other. When it comes to identifying the possible rationale for the different paths of development, economic as well as institutional and agent-related determinants have to be distinguished. Overall, it shows that developments of the organisation of industrial relations between sectors after liberalisation do not converge; rather they proceed essentially in a path-dependent manner.