



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

Gewerkschaftliches Handeln im Gastarbeitermodell

Eine Analyse auf Basis des Jenaer Machtressourcenansatzes.

verfasst von / submitted by

Elisa Kahlhammer, BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien, 2019 / Vienna 2019

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

UA 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreut von / Supervisor:

Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Birgit Sauer

„Gefördert durch das „Netzwerk Wissenschaft der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien“.

Mein erster Dank gilt Kübra Atasoy, Gründerin des Vereins Maloche – Verein für Förderung der Arbeiter*innenkultur, für die Idee zu dieser Masterarbeit. In ihrem Workshop zu „Arbeiter*innengeschichte ist Migrant*innengeschichte“ im Rahmen der Kritischen-Uni-Tage der Universität Wien (Oktober 2017) wurde ich für das Thema der spezifischen Rolle des ÖGB bei der Beschäftigung von Gastarbeiter_innen sensibilisiert. Bei meiner Professorin Birgit Sauer möchte ich mich sehr herzlich bedanken für die Begleitung in diesem spannenden Lernprozess, die Verbindlichkeit in der Betreuung und kritische Anregungen, die immer gepaart waren mit bestärkender Zuversicht. Vielen Dank auch an Sybille Pirklbauer von der Abteilung Frauen – Familien der AK Wien, die mich im Rahmen eines AK-Förderstipendiums ebenso mit Feedback und Gesprächen begleitet hat. Und bei meinen Freund_innen und meiner Familie möchte ich mich von Herzen bedanken für euer Interesse, kluge Anregungen und die Bestärkung.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Begriffliche Anmerkungen.....	8
3	Die österreichische Gewerkschaftsbewegung im gesellschaftspolitischen Kontext	10
4	Der Jenaer Machtressourcenansatz	18
4.1	Gewerkschaftsforschung	19
4.2	Theoretische Prämissen.....	23
4.3	Die Machtressourcen.....	26
4.3.1	Organisationsmacht	27
4.3.2	Institutionelle Macht.....	29
4.3.3	Gesellschaftliche Macht	30
4.3.4	Strukturelle Macht	32
4.4	Die Pyramide der Lohnabhängigenmacht	35
4.4.1	Strukturelle Macht – Organisationsmacht – Institutionelle Macht.....	37
4.4.2	Strukturelle und gesellschaftliche Macht	38
4.4.1	Organisationsmacht, gesellschaftliche und institutionelle Macht	38
4.5	Notwendige Fähigkeiten für strategisches Handeln	39
4.6	Zusammenfassung.....	40
5	Methode.....	41
5.1	Wissenschaftstheoretische Position.....	41
5.2	Vorgehensweise.....	42
5.3	Operationalisierung der Machtressourcen	44
5.3.1	Organisationsmacht	44
5.3.2	Institutionelle Machtressourcen.....	45
5.3.3	Gesellschaftliche Machtressourcen	46
5.3.4	Strukturelle Machtressourcen	46
5.4	Beschreibung des gewerkschaftlichen Handelns.....	47
5.5	Interpretation, orientiert am Jenaer Machtressourcenansatz	48
6	Die Machtressourcen von Lohnabhängigen und ÖGB	49
6.1	Organisationsmacht	49
6.2	Institutionelle Machtressourcen.....	58
6.2.1	Die Arbeiterkammer	58
6.2.2	Kollektivvertragsrecht	60
6.2.3	Betriebsratsrecht	61

6.2.4	Arbeitskampfrecht	63
6.2.5	Paritätische Kommission	65
6.3	Strukturelle Machtressourcen	69
6.3.1	Die Marktmacht	70
6.3.2	Die Produktionsmacht	73
6.3.3	Zusammenfassung der strukturellen Macht	74
6.4	Zusammenfassung der Machtressourcen	74
7	Darstellung und Interpretation gewerkschaftlichen Handelns	76
7.1	Das Raab-Olah-Abkommen	76
7.2	Die Ist-Lohn-Klausel	82
7.3	Die Phase des Festhaltens an den Kontingent-Vereinbarungen	86
7.4	Gewerkschaftliche Unterstützung migrantischer Arbeitskräfte	89
7.5	Kollektivvertrag für ausländische Arbeitskräfte	90
7.6	Forderung nach Ausländerbeschäftigungsgesetz	92
7.7	Zusammenfassung des gewerkschaftlichen Handelns	93
8	Die Machtressourcen migrantischer Lohnabhängiger	96
8.1	Organisationsmacht	96
8.2	Institutionelle Machtressourcen	96
8.2.1	Arbeiterkammer	97
8.2.2	Kollektivvertragsrecht	97
8.2.3	Betriebsratsrecht	99
8.2.4	Arbeitskampfrecht	102
8.2.5	Paritätische Kommission	103
8.3	Gesellschaftliche Machtressourcen	104
8.4	Strukturelle Machtressourcen	105
8.4.1	Die Marktmacht	105
8.4.1.1	Staatliche Begrenzung der Marktmacht	109
8.4.1.1.1	Verordnung über ausländische Arbeitnehmer	110
8.4.1.1.2	Aufenthaltsrecht	111
8.4.1.1.3	Politische Beteiligungsrechte	112
8.4.1.1.4	Grund- und Freiheitsrechte	112
8.4.1.1.5	Sozialleistungen	113
8.4.1.1.5.1	Sozialversicherung	113
8.4.1.1.5.2	Leistungen aus dem Familienlastenausgleich	114
8.4.1.1.5.3	Sozialhilfe	114
8.4.1.2	Zusammenfassung der staatlichen Begrenzung der Marktmacht	114

8.4.2	Produktionsmacht.....	115
8.4.3	Zusammenfassung der strukturellen Macht.....	116
8.5	Zusammenfassung Machtressourcen migrantischer Lohnabhängiger.....	117
9	Gesamtinterpretation.....	121
10	Reflexion	126
11	Conclusio	132
12	Literatur	138
13	Abstract	148

1 Einleitung

Der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) als freiwilliger Verband der Arbeitnehmer_innen stach insbesondere Mitte des 20. Jahrhunderts durch einen – auch im internationalen Vergleich – hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad hervor (Griesser/Sauer 2017: 149). Der Mitgliederstand war mit ca. 60 % der unselbstständig Beschäftigten im Zeitraum der vorliegenden Untersuchung von 1960 bis 1975 am höchsten (Schiller 2019: 143). In den vergangenen Jahrzehnten, etwa ab den 1980er-Jahren, ist hingegen „eine sukzessive Ausdünnung seiner Mitgliederbasis zu beobachten“ (Griesser/Sauer 2017: 149) und liegt heute bei etwas weniger als 30 % der Beschäftigten.¹ Der kollektivvertragliche Deckungsgrad von ca. 98 % (Fink/Rocha-Akis 2016: 130) ist hingegen im OECD-Vergleich auch heute noch einzigartig hoch (Traxler/Pernicka 2007). Österreich zählt damit zu jenen Ländern, „die den Typus des Neokorporatismus bzw. der korporatistischen Verhandlungsdemokratie repräsentieren“ (Tálos 2017: 159).² Die realisierte „Interessensvermittlung und Politikausführung im Verbund von Staat, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden“ (Czada 1983: 209 zit. n. Tálos 2017: 159) stellt international betrachtet zwar keine Singularität dar, allerdings wurde die besondere Realisationsform der Interessensvermittlung in der Sozialpartnerschaft sowie deren hohe Stabilität vielfach hervorgehoben (Tálos 2017: 159). Studien im Bereich der industriellen Beziehungen legen nahe, dass ein hoher Grad der Zentralisierung bzw. Koordination von Lohnverhandlungen, welcher typisch ist für Sozialpartnerschaften, „tendenziell mit niedrigerer Arbeitslosigkeit, höherer Reallohnflexibilität sowie geringerer Lohnspreizung verbunden ist“ (Leibrecht/Rocha-Akis 2014: 555). In Österreich war jedoch während der gesamten Nachkriegszeit die Lohnspreizung – das heißt der Unterschied zwischen den höchsten und niedrigsten Löhnen – wesentlich stärker ausgeprägt als in Deutschland (Brinkmann et al. 2008: 48). Herausstechend ist, dass die qualifikationsbedingten, branchen- und geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede

¹ <http://de.worker-participation.eu/Nationale-Arbeitsbeziehungen/Laender/Oesterreich> (Zugriff 05.07.2019).

² Korporatismus oder Neo-Korporatismus, in Österreich als Sozialpartnerschaft bezeichnet, bedeutet, dass sich konzentrierte Interessensvertretungen vonseiten des Kapitals (Arbeitgeber_innen) und der Arbeit (Arbeitnehmer_innen) miteinander abstimmen, um auf die staatliche Politik Einfluss zu nehmen. Zentral ist dabei die aktive Konsensbildung zwischen diesen Interessensvertretungen im Gegensatz zu der indirekten Abstimmung in pluralistisch geprägten Systemen (Czada 2004: 52ff.). Enge Beziehungen zwischen Staat und Verbänden besitzen eine lange Tradition, die bis in die Anfänge der Industrialisierung zurückreichen, da eine sektorale Selbstregulierung dem staatlichen Handeln sehr entgegenkommt. Der Begriff Korporatismus wurde ursprünglich in der organischen Ständestaatlehre verwendet, doch auch durch seine Verwendung im europäischen Faschismus wurde er begrifflich problematisch aufgeladen (ebd.). Erst mit dem Präfix des Neo-Korporatismus konnte sich der Begriff relativ frei von faschistischen Konnotationen in den Sozialwissenschaften etablieren. Besonders in europäischen Ländern haben sich in den Jahrzehnten nach 1945 unterschiedliche Muster der Staat-Verbände-Beziehungen herausgebildet.

in Österreich, im europäischen Vergleich, zu den ausgeprägtesten gehören (Hermann 2006: 259). Verschiedene Autor_innen vergleichen die Lohnstreuung in Österreich daher eher mit dem angelsächsischen als dem kontinentaleuropäischen oder nordeuropäischen Modell (ebd.: 259). Zudem zeichnet Österreich, trotz der hohen kollektivvertraglichen Abdeckungsquote, ein hoher und stabiler Anteil von Niedriglohnbeschäftigung aus (Fink/Rocha-Akis 2016: 130). Dazu zählen sowohl Arbeitsverhältnisse in Niedriglohnsektoren als auch in niedrigen Lohnstufen anderer Sektoren.³ Im historischen Rückblick auf die 2. Republik beschreibt Hermann (2006), dass durch das kollektivvertragliche Mindestlohnsystem⁴ die im internationalen Vergleich außerordentlich hohen branchenspezifischen Lohnunterschiede kaum verringert wurden. Er stellt darüber hinaus fest, dass diese branchenspezifischen Lohnunterschiede als lohnpolitische Flexibilität vonseiten des Österreichischen Gewerkschaftsbundes ausdrücklich begrüßt wurden (ebd.: 246). Anders ausgedrückt verfolgte der ÖGB eine Lohnpolitik, welche „ausgesprochen strukturkonservierend“ (Schmee 1992: 24 zit. n. Hermann 2006: 247) war. Diese Ausrichtung und Konsequenzen gewerkschaftlicher und sozialpartnerschaftlicher Lohnpolitik rücken in der weitverbreiteten positiven Einschätzung der Erfolge der sozialpartnerschaftlichen Politik in der 2. Republik oftmals in den Hintergrund. Am Ausgangspunkt dieser Masterarbeit steht daher die übergeordnete Frage, wie es zu erklären ist, dass gerade in einem Staat mit einer starken Gewerkschaft und einer ausgeprägten korporatistischen Steuerung, die Lohnstreuung ebenso wie die Niedriglohnbeschäftigung herausstechend groß sind. Auf Basis eines simplen Verständnisses der gewerkschaftlichen Durchsetzungsmacht in Form eines hohen Organisationsgrades und hohen tariflichen Deckungsgrades könnte auch das Gegenteil erwartet werden, nämlich möglichst geringe Lohnunterschiede zwischen verschiedenen sozialen Gruppen in der Gesellschaft.

Mit der Einarbeitung in die Forschungsliteratur zum Thema wurde deutlich, dass es zu der Frage des gewerkschaftlichen Einflusses auf die Lohnstruktur aus politikwissenschaftlicher Sicht für Österreich wenig Literatur gibt. Die systematischste Arbeit stellt meiner Ansicht nach jene von Christoph Hermann (2006) dar, welcher gewerkschaftliche Strategien im Hinblick auf die Entwicklung von Mindestlöhnen in der 2. Republik bis Mitte der 2000er-Jahre untersucht.

³ „Als Niedriglohnbeschäftigung bezeichnet man üblicherweise ein Beschäftigungsverhältnis, das, auf den Bruttostundensatz bezogen, unter einem bestimmten Prozentsatz des medianen Bruttostundenlohns liegt“ (Fink/Rocha-Akis 2016: 128).

⁴ Es gibt in Österreich keinen gesetzlichen Mindestlohn. Die international gesehen sehr hohe kollektiv-vertragliche Abdeckungsquote von 98 % garantiert für fast alle unselbstständig Beschäftigten kollektivvertragliche Entlohnung. Jährlich werden etwa 450 Kollektivverträge neu verhandelt. In den Kollektivverträgen werden branchenspezifische Gehaltsschemata und damit auch branchenspezifische Mindestlöhne festgelegt (Fink/Rocha-Akis 2016: 130). Im Folgenden wird daher die Begrifflichkeit des kollektivvertraglichen Mindestlohns verwendet.

Im Rahmen der notwendigen Eingrenzung der Masterarbeit richte ich den Fokus auf einen Aspekt gewerkschaftlichen Handelns mit Auswirkung auf die Lohnspreizung und das Ausmaß der Niedriglohnbeschäftigung, den Hermann nennt: den gezielten Einsatz migrantischer Arbeitskräfte in Niedriglohnbranchen (ebd.: 252). Die Forschungsfrage lautet daher: Wie lässt sich das spezifische gewerkschaftliche Handeln des ÖGB in der Phase der Kontingent-Vereinbarung und gegenüber migrantischen Arbeitskräften erklären? Der theoretische Ansatz mit dem ich arbeite, ist der Jenaer Machtressourcenansatzes (Brinkmann et al. 2008, Schmalz/Dörre 2013). Den Untersuchungszeitraum grenze ich ein auf die Phase zwischen 1961 und 1975. Diese Entscheidung basiert darauf, dass die Kontingent-Vereinbarung zur systematischen Öffnung des Arbeitsmarktes für migrantische Arbeitskräfte 1961 abgeschlossen wurde (Raab-Olah-Abkommen) und bis zum Erlass des Ausländerbeschäftigungsgesetzes 1975 die relevante Regulierung in der Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte (und damit Migrationspolitik) darstellte. Das Ausländerbeschäftigungsgesetz ist nicht mehr Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit. Doch sei darauf hingewiesen, dass das Ausländerbeschäftigungsgesetz zwar eine Verrechtlichung der Kontingent-Regelung, politisch gesehen aber eine Fortführung der sozialpartnerschaftlichen Steuerung und zum Teil noch stärkere Restriktionen gegenüber migrantischen Arbeitnehmer_innen mit sich brachte. Letztlich stellte erst das 1992 geschaffene gesetzliche Einwanderungsmodell, das Kriterien für die Familienzusammenführung etablierte, einen Paradigmenwechsel zum „Fremdarbeitermodell“ (Biffl 2002 zit. n. Biffl 2011: 131) dar.⁵ Das Raab-Olah-Abkommen leitete 1961 also eine ca. 30 Jahre dauernde Phase der Migrationspolitik ein, welche dadurch hervorstach, dass sie vorrangig sozialpartnerschaftlich und nicht parlamentarisch gesteuert wurde (Krings 2013: 268).

Der zeitliche Fokus auf die Phase der Kontingent-Vereinbarungen wird darüber hinaus mit Tálos (2008) untermauert. Seine These ist, dass es erst durch das Raab-Olah-Abkommen zu einer tatsächlichen Verstetigung des sozialpartnerschaftlichen Verhandlungsmusters kam (ebd.: 29).

Die Bedeutung des Raab-Olah-Abkommens für die Ausformung des Musters der Sozialpartnerschaft liegt jedoch nicht nur in der Regelung der Verfahrensfragen und der Bedingungen für die Inanspruchnahme der vereinbarten ‚Fremdarbeiterkontingente‘. Mit diesem Abkommen ist der Grundstein für eine Zusammenarbeit mit neuen Konturen gelegt worden, die zugleich zur Basis der Veränderung des Stellenwertes der Interessensorganisationen

⁵ Das Fremden- und Aufenthaltsgesetz von 1992 regelte die Einreise, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Aufenthaltsbeendigungen völlig neu und in Folge dessen „[wurde] es sehr viel schwieriger [...] als zuvor, einen legalen Aufenthalt in Österreich zu begründen“ (Pühretmayer 1999: 13).

im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, vor allem im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik, insgesamt werden sollte. (Tálos 2008: 24)

Damit richtet sich der Blickwinkel der vorliegenden Arbeit also auch auf die Entstehungszeit der Sozialpartnerschaft als einer der zentralsten Institutionen des politischen Systems Österreichs in der 2. Republik. Und es wird deutlich, dass diese in ihrem Kern direkt mit der Frage der spezifisch begrenzten Beschäftigung migrantischer Lohnabhängiger verbunden ist.

Die österreichischen Gewerkschaften galten lange Zeit als besonders restriktiv gegenüber migrantischen Arbeitnehmer_innen (Bauböck 1990, Gächter 2000, Penninx/Roosblad 2000, Griesser/Sauer 2015). Erst 1983 wurde beim ÖGB-Bundeskongress festgestellt, dass die Gruppe ausländischer Arbeitnehmer_innen *„im besonderen Maße des Schutzes und der Hilfe einer starken Gewerkschaftsbewegung bedarf“* (Pühretmayer 2000: 21 zit. n. Kreisky 2013: 173).⁶ Am 11. ÖGB-Kongress 1984 wurde gefordert, dass alle Arbeitnehmer_innen *„gleiche Rechte aus dem Arbeitsverhältnis unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft haben müssen“* (ebd.).⁷ Verschiedene Autor_innen konstatieren seit den 1990er-Jahren einen zunehmenden Positionswandel des ÖGB gegenüber Migrant_innen (Kreisky 2013: 173, Bauböck 1990). So weist Biffl (2011b) in den 2010er-Jahren darauf hin, dass es in den Gewerkschaften zunehmend Entscheidungsträger_innen gibt, die erkennen, dass Gewerkschaftsmitglieder mit Migrationshintergrund die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften stärken (ebd.: 131). Diesen beginnenden Bewusstseinswandel stellt Krings (2013) ab den 1990er-Jahren in einen zeitlichen Zusammenhang mit dem Verlust der Bedeutung der Sozialpartnerschaft, unter anderem durch den Beitritt zur EU und der zunehmenden Internationalisierung der Wirtschaft (ebd.: 271). Seit den 2010er-Jahren entstanden konkrete Projekte der Interessensvertretung migrantischer Lohnabhängiger im ÖGB. Dazu zählt die Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung UNDOkumentiert Arbeitender (UNDOK),⁸ welche auf individueller und struktureller Ebene gegen Lohn- und Sozialdumping vorgeht, oder die sezonieri-Kampagne für die Rechte der Erntehelfer_innen in Österreich.⁹ Konkrete gewerkschaftliche Maßnahmen um die Situation von Niedriglohnbeschäftigten zu verbessern, lassen sich ab den 1990er-Jahren in Form der Forderung des ÖGB nach kollektivvertraglichen Mindestlöhnen feststellen.¹⁰ Diese Forderungen werden seitdem alle paar Jahre aktualisiert (Hermann 2006). Ziel ist es, durch öffentlichen Druck letztlich in allen Kollektivverhandlungen die geforderten Mindestlöhne zu

⁶ Das Zitat ist bereits in Kreisky 2013 kursiv.

⁷ Siehe Fußnote 5.

⁸ <https://undok.at/> (Zugriff: 24.05.2019).

⁹ Erntehelfer_innen mit Unterstrich ist Teil des Eigennamens der Kampagne, siehe <http://www.sezonieri.at/> (Zugriff: 24.05.2019).

¹⁰ In Abgrenzung zu der Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn.

erreichen. Die strategische Entscheidung dafür fiel im ÖGB jedoch erst gut drei Jahrzehnte nach der teilweisen Öffnung des Arbeitsmarktes und der gezielten Beschäftigung migrantischer Arbeitnehmer_innen in Niedriglohnsektoren und –stufen.

Als theoretisches Modell zur Untersuchung des gewerkschaftlichen Handelns in der Phase der Kontingent-Vereinbarungen und in Bezug auf migrantische Arbeitskräfte wird der Jenaer Machtressourcenansatz (Brinkmann et al. 2008, Schmalz/Dörre 2013) verwendet. Dieser Ansatz wurde von einer Gruppe Arbeitssoziolog_innen rund um Jena ausgearbeitet um die Entwicklung eines neuen theoretischen Analyseinstrumentariums und Begriffsrepertoires für die Erklärung gewerkschaftlichen Handelns voranzutreiben. Gewerkschaften werden in dem Modell als Akteur_innen gedacht, die strategische Entscheidungen darüber treffen, welche Machtressourcen von Lohnabhängigen zu einem bestimmten Zeitpunkt zur Durchsetzung ihrer Interessen eingesetzt werden sollen. Das Modell bietet theoretische Überlegungen an, warum Gewerkschaften unter bestimmten Bedingungen auf manche Machtressourcen eher zurückgreifen als auf andere. Es werden vier unterschiedliche Machtressourcen konzipiert (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 351ff.). Strukturelle Macht besitzen Lohnabhängige, wenn es eine hohe Nachfrage nach Arbeitskräften (Arbeitskräftemangel) gibt. Organisatorische Macht entsteht durch den Zusammenschluss von Lohnabhängigen zu kollektiven Akteur_innen, wie einer Gewerkschaft. Institutionelle Macht besteht einerseits in Form von kodifizierten Arbeitsrechten, andererseits aber auch in Form von korporatistischen Verhandlungsstrukturen. Gesellschaftliche Machtressourcen beziehen sich auf die Kooperations- und Diskursmacht von Gewerkschaften. Der Jenaer Machtressourcenansatz wurde explizit dafür entworfen, um gewerkschaftliches Handeln vor dem Hintergrund der generellen Schwächung von Gewerkschaften (Stichwort Krise der Repräsentation), welche in Ländern wie Deutschland zu einer Schwächung der institutionellen Macht geführt hat, und unter den Rahmenbedingungen des Finanzkapitalismus untersuchen zu können (Brinkmann et al. 2008: 15ff.).¹¹ Die „Pointe des Machtressourcenansatzes“ (Dörre/Schmalz 2013: 25) ist, dass die Schwächung institutioneller Lohnabhängigenmacht in dem Modell nicht vorrangig als Verlust, sondern vor allem als Herausforderung zur Aneignung von strategischer

¹¹ Die gesellschaftstheoretische Analyse des Kapitalismus zu Beginn des 21. Jahrhunderts der Jenaer Gruppe geht davon aus, dass die Finanzialisierung, die als „Landnahme durch den Markt“ (Streeck 2013: 16) gefasst wird, Gewerkschaften, Mitbestimmung und Tarifsysteem so geschwächt hat, dass – häufig noch innerhalb einer formal intakten institutionellen Hülle – ein qualitativ neuer Regulationsmodus der Kapital-Arbeit-Beziehungen entstanden ist. Damit positionieren sich die Autor_innen gegen Interpretationen, welche von einer Bestandfestigkeit von Mitbestimmung und organisierten Arbeitsbeziehungen ausgehen und eine erneuerte soziale Marktwirtschaft als angemessene Leitidee gewerkschaftlicher Strategiediskussion betrachten (Dörre/Schmalz 2013: 13).

Handlungsfähigkeit für das Ziel der Erneuerung gewerkschaftlicher Organisationsmacht und Konfliktfähigkeit betrachtet wird. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird der theoretische Ansatz jedoch zur Untersuchung gewerkschaftlichen Handelns in der Hochphase des fordistischen Kapitalismus (Brinkmann et al. 2008: 26) verwendet, was ein gewisses Experiment darstellt. Der Vorteil des Modells liegt aus meiner Sicht klar darin, dass Gewerkschaften mithilfe dieses Ansatzes als strategisch handelnde Akteur_innen untersucht werden können. Dadurch wird deren strategisches Handeln konkret reflektier- und kritisierbar. Um dem Charakter des Experiments gerecht zu werden, wird am Ende der vorliegenden Arbeit die Verwendung dieses theoretischen Modells für die Untersuchung gewerkschaftlichen Handelns Anfang der 1960er-Jahre kritisch reflektiert und dabei auch der Frage nachgegangen, welche weiteren Erkenntnisse sich aus dieser Reflexion über den Untersuchungsgegenstand gewinnen lassen.

Zu Beginn der Arbeit stehen einige begriffliche Klärungen. Danach erfolgt eine einführende Darstellung der österreichischen Gewerkschaftsbewegung im relevanten gesellschaftspolitischen Umfeld des Untersuchungszeitraumes. Politische und wirtschaftliche Konstellationen werden im Überblick ausgeleuchtet und die bereits in den 1950er-Jahren deutlich sichtbaren Bestrebungen des ÖGB, eine mit der Unternehmensvertretung gemeinsame, zentrale Wirtschaftssteuerung zu etablieren, dargelegt. Das Theoriekapitel führt zu Beginn in die Gewerkschaftsforschung ein und arbeitet vor diesem Hintergrund den Jenaer Machtressourcenansatz in seinen theoretischen Prämissen sowie der Konzeption gewerkschaftlicher Machtressourcen aus. In dem Kapitel der „Pyramide der Lohnabhängigenmacht“ (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 363ff.) werden die theoretischen Überlegungen, wie gewerkschaftliches Handeln aus den Wechselwirkungen der Mobilisierung unterschiedlicher Machtressourcen zueinander erklärt werden kann, dargelegt. Danach erfolgt die Darstellung der methodischen Vorgehensweise der Analyse gewerkschaftlichen Handelns in der vorliegenden Masterarbeit, orientiert an hermeneutischen Positionen. Der Analyseteil selbst besteht aus drei Teilen. Im ersten Teil (Kapitel 6) werden die Machtressourcen von Lohnabhängigen und dem ÖGB (organisatorische, institutionelle, strukturelle und gesellschaftliche) herausgearbeitet. Im zweiten Teil (Kapitel 7) werden sechs – von mir als zentral erachtete – Aspekte gewerkschaftlichen Handelns in der Phase der Kontingent-Vereinbarungen in Bezug auf migrantische Arbeitskräfte untersucht. Es wird die Frage gestellt, welche Machtressourcen der ÖGB dabei jeweils eingesetzt hat und wie sich diese Vorgangsweise erklären lässt. Im dritten Teil (Kapitel 8) werden die Machtressourcen (bzw. vorrangig deren Begrenzung) migrantischer Lohnabhängiger mithilfe der Analysekategorien

des Jenaer Ansatzes analysiert. Deutlich wird, wie gewerkschaftliches und staatliches Handeln gemeinsam dazu beitrugen, die Machtressourcen migrantischer Lohnabhängiger zu beschränken. Der Analyseteil schließt mit einer zusammenfassenden Interpretation gewerkschaftlichen Handelns in der Phase der Kontingent-Vereinbarungen gegenüber migrantischen Lohnabhängigen aus der Perspektive des Jenaer Machtressourcenansatzes. Danach wird die Verwendung des theoretischen Ansatzes für die Untersuchung der Forschungsfrage reflektiert (Kapitel 10). Eine zusammenfassende Conclusio bildet den Abschluss der Arbeit.

2 Begriffliche Anmerkungen

Ein grundlegendes Ziel der Masterarbeit ist es, das gewerkschaftliche Handeln gegenüber migrantischen Arbeitskräften im Gegensatz zu Lohnabhängigen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft herauszuarbeiten. In der verwendeten Primär- und Sekundärliteratur ab den 1960er-Jahren werden sehr häufig die Begriffe „Gastarbeiter“, „Ausländer“, „Fremdarbeiter“, „Immigranten“ sowie „ausländische Arbeitskräfte“ verwendet. Sie unterstreichen die Vorstellung eines vermeintlich kategorischen „Fremdseins“ von Menschen ohne österreichische Staatsbürger_innenschaft. Der Begriff „Fremdarbeiter“ wurde zudem im Nationalsozialismus verwendet um jene Menschen zu bezeichnen, welche zur Verrichtung von Arbeit zwangsverpflichtet worden waren und transportiert damit diese Bedeutungsebene weiter. Gächter (ebd.) macht den später beginnenden sprachlichen Wechsel vom „Fremdarbeiter“ zum „Gastarbeiter“ in der Öffentlichkeit im Jahr 1968 fest (ebd.: 35). Demgegenüber verwende ich in der vorliegenden Arbeit die Begriffe „Migrant“ und „Migrantin“ mit dem dazugehörigen Eigenschaftswort „migrantisch“. Da der Jenaer Machtressourcenansatz mit den Begrifflichkeiten der Lohnabhängigen und Arbeiter_innen operiert, werden darum in der vorliegenden Arbeit – außer bei direkten Zitaten und in besonderen Fällen, um den Status von Gastarbeiter_innen zu betonen – soweit als möglich die Begriffe „migrantische Lohnabhängige“, „migrantische Arbeitskräfte“, „migrantische Arbeitnehmer_innen“ sowie „migrantische Dienstnehmer_innen“ verwendet. Als zentrale Vergleichsgruppe wird immer wieder auf Lohnabhängige mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft verwiesen. Diese Begrifflichkeiten ermöglichen, die unterschiedlichen Machtressourcen von migrantischen Lohnabhängigen herauszuarbeiten, betonen zudem aber auch die Gemeinsamkeiten zu Arbeitskräften mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft, nämlich *Lohnabhängige* in einem kapitalistischen System zu sein. Allerdings soll darauf hingewiesen werden, dass etwa auch asylwerbende und asylberechtigte Menschen grundsätzlich von der Kategorie migrantischer Lohnabhängiger nicht ausgenommen sind. Deren spezifischer rechtlicher als auch ökonomischer Status wird jedoch in der vorliegenden Arbeit nicht gesondert untersucht. Im Mittelpunkt des Interesses steht das gewerkschaftliche Handeln gegenüber Menschen aus Jugoslawien und der Türkei, welche in den 1960er- und 1970er-Jahren als Gastarbeiter_innen nach Österreich gekommen sind.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wähle ich eine antidiskriminierende Schreibweise in Form des Gender_Gap (Gender_Leerstelle). Die Lücke symbolisiert „vielfältige Möglichkeiten und Gestaltungsspielräume“ (AG Feministisch Sprachhandeln 2014/2015: 25) von

Geschlechtsidentitäten. Die gewählte gendersensible Schreibweise im Nachhinein in die Paraphrasierung der Primär- und Sekundärliteratur zu integrieren, ist mein Anspruch. Ein wichtige Forderung der zugrunde gelegten Theorie des Jenaer Machtressourcenansatzes ist, dass es eine Notwendigkeit für Gewerkschaften darstellt, Veränderungen der Machtressourcen von Lohnabhängigen zu beobachten, zu analysieren und entsprechend strategisch darauf zu reagieren (Arbeitskreis Strategic Unionims 2013: 370). Hierzu gehört auch, sensibel auf die kontinuierliche Zersetzung und gleichzeitige Neubildung der Arbeiter_innenklasse zu reagieren (Silver 2005: 41). Insofern stellt die gewählte queer-feministische Schreibweise unter anderem auch eine Aufforderung an Gewerkschaften dar, Veränderungen im Ausdruck geschlechtsspezifischer Identitäten von Lohnarbeiter_innen wahrzunehmen und darauf zu reagieren. Bei der Beschreibung gewerkschaftlicher und betrieblicher Strukturen im Untersuchungszeitraum wird trotzdem zumeist die männliche Form gewählt. Dies gründet sich auf vielfach nachgewiesene gleichstellungspolitische Defizite im ÖGB (Tálos 1996: 9) im Untersuchungszeitraum und darüber hinaus. So wurde zwar bereits 1945 eine eigene ÖGB-Frauenabteilung gegründet, dieser gelang es aber erst 1979 eine Statutenänderung durchzusetzen, um eine fixe Repräsentantin in das Gremium der damals noch rein männlichen ÖGB-Vizepräsidenten entsenden zu können (Appelt 1993: 250). Doch trotz der Etablierung gleichstellungspolitischer Strukturen in den letzten Jahrzehnten weisen Gewerkschaften in Österreich weiterhin gleichstellungspolitische Defizite auf (Sorger 2017: 167).

3 Die österreichische Gewerkschaftsbewegung im gesellschaftspolitischen Kontext

In diesem einführenden Kapitel wird die österreichische Gewerkschaftsbewegung in ihrer Entstehungsgeschichte in der 2. Republik im relevanten gesellschaftspolitischen Umfeld des Untersuchungszeitraumes dargestellt.

Die Gründung des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB) erfolgte noch in den letzten Kriegstagen am 15. April 1945 als freiwilligem und überparteilichem Verein durch Vertreter der sozialdemokratischen, der kommunistischen und der christlich-sozialen Gewerkschafter. Anerkannt wurde der ÖGB zu diesem Zeitpunkt durch die sowjetische Besatzungsmacht (Mayer-Maly 1970: 164). Die Tätigkeit der Gewerkschafter innerhalb der SPÖ, ÖVP und KPÖ sicherte die Verbindung zu diesen drei politischen Parteien, welche unter der Besatzung genehmigt worden waren (Klenner 1967: 209) und bis 1947 auch die Koalitionsregierungen bildeten (Müller 1997: 123). Diese Anbindung an die Parteien bildete die Grundlage für die (informelle) interne politische Differenzierung („fraktionelle Gliederung“) des ÖGB (Traxler 1979: 69). Grundsätzlich konnten alle unselbstständig Beschäftigten, die eine „*dauernde* unselbstständige Tätigkeit“ (ÖGB 1961a: 13) ausübten, Mitglied werden. Die österreichische Staatsbürger_innenschaft war keine Voraussetzung für die Mitgliedschaft (ebd.). Ehemalige Funktionäre der NSDAP waren davon ausgeschlossen (Schiller 2018: 137f.).¹² Mit der Einheitsgewerkschaft ÖGB wurde auf die Neugründung der, in der 1. Republik in sozialdemokratische (ehemals freie), christliche, kommunistische, deutschnationale und sogenannte gelbe (arbeitgebernahe) zersplitterten, Richtungsgewerkschaften verzichtet. Tálos (2008) streicht hervor, dass der Handlungsspielraum für die gewerkschaftliche Konzentration in Form des ÖGB von dem quasi institutionenfreien Raum geprägt wurde, wo weder die Struktur des politischen Systems noch des Verbändesystems fixiert war (ebd.: 38). Der Fokus der Regierungen und Interessensvertretungen der Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber_innen lag deutlich beim wirtschaftlichen Wiederaufbau. Die Rahmenbedingungen dafür waren bestimmt von Not und Zerstörung, der Auseinandersetzung mit den Folgen des Nationalsozialismus sowie der alliierten Besatzung bis 1955 und dem erstarkenden Kalten

¹² Während des Austrofaschismus waren Gewerkschaften verboten. An ihre Stelle wurde eine Einheitsgewerkschaft gesetzt, welche nach dem Anschluss Österreichs an das Großdeutsche Reich in die Deutsche Arbeitsfront (DAF) eingegliedert wurde (Schiller 2018: 137). Ein zentrales ideologisches Kennzeichen des Austrofaschismus war die Zurückweisung der marxistischen Idee des Interessens Gegensatzes von Kapital und Arbeit (Tálos 2017: 45).

Krieg ab dem Ende der 1940er-Jahre.¹³ Anders als 1918 herrschte nach dem 2. Weltkrieg keine revolutionäre Situation, der Politisierungsgrad der Arbeitnehmer_innenschaft war gering. Die „Katastrophe der Arbeiterbewegung in der Zwischenkriegszeit“ (Traxler 1979: 71) wie enorme Arbeitslosigkeit, die Weltwirtschaftskrise, Bürgerkriegserfahrungen sowie die autoritäre Entwicklung im Austrofaschismus und die Gewaltherrschaft des Nationalsozialismus mit einer völligen Ausschaltung der selbstbestimmten Arbeiter_innenbewegung fand – so Traxler (ebd.) – ihren Niederschlag in den Politikkonzepten der Gewerkschaftsführung. Deren spezifischer Lernprozess zeigte sich für Taxler (ebd.) sowohl in der Konstitution als Einheitsgewerkschaft als auch in einer Politik, die als primäres Ziel „die Konsolidierung der Wirtschaft unter Hintanstellung der unmittelbaren Interessen der Arbeitnehmerschaft“ (ebd.: 72) verfolgte. Diese Orientierung des ÖGB manifestierte sich insbesondere in der gewerkschaftlichen Sozial- und Lohnpolitik, welcher Traxler (ebd.: 73) „selbstbeschränkenden Charakter“ zuschreibt. Um gegen die Inflation vorzugehen, optierten 1947 sowohl der ÖGB als auch die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft¹⁴ für eine stärkere Zusammenarbeit. Dies führte zu der Errichtung einer ständigen Wirtschaftskommission, getragen durch Arbeiter-, Wirtschafts- und Landwirtschaftskammern¹⁵ und dem ÖGB (Tálos 2008: 20). Ab November 1947 löste eine ÖVP-SPÖ-Koalition die Übergangsregierung ab. Diese große Koalition der beiden Massenparteien bestand bis 1966 für fast 20 Jahre und sieben Legislaturperioden (Müller 1997: 123). SPÖ und ÖVP standen unter den vier Verbänden jeweils zwei ideologisch nahe. Auf Seite der SPÖ waren dies die Arbeiterkammer¹⁶ und der ÖGB (Arbeitnehmer_innenseite), auf Seite der ÖVP die Wirtschafts- und Landwirtschaftskammern (Arbeitgeber_innenseite). Im Rahmen der Wirtschaftskommission wurden bis 1951 fünf Lohn- und Preisabkommen abgeschlossen.

¹³ Im Hinblick auf die Gewerkschaftsbewegung hatte dies zur Folge, dass 1948/49 der ursprünglich global gedachte Weltgewerkschaftsbund auseinanderbrach (Mayer 2013: 287). Es entstanden zwei große Zusammenschlüsse, der westlich orientierte ICFTU/IBFG (Internationaler Bund freier Gewerkschaften) sowie der kommunistisch geprägte WFTU/WGB (Weltgewerkschaftsbund), welche zentrale Organisationen in der geopolitischen Aufstellung des Kalten Krieges waren (Mayer 2013: 287).

¹⁴ Die frühere Bezeichnung der Arbeitgeber_innenvertretung auf Bundesebene war „Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft“ (BWK), diese wurde 1992 in Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) geändert (Tálos 2008: 37). Die Abkürzung (BWK) wird in der vorliegenden Arbeit ab nun für die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft verwendet.

¹⁵ Die neun Landwirtschaftskammern sind ebenso wie die Arbeiterkammern nach Bundesländern gegliedert, allerdings haben sie kein übergreifendes Organ mit öffentlich-rechtlichem Status. Um sich trotzdem an politischen Entscheidungsprozessen auf Bundesebene beteiligen zu können, haben sich die Präsidenten der Landwirtschaftskammern in der als Verein konstituierten Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs (PRÄKO) zusammengeschlossen (Tálos 2008: 40).

¹⁶ Wie in Kapitel 6.2.1. noch deutlich werden wird, gibt es in jedem Bundesland eine Arbeiterkammer (sowie viele Zweigstellen in Gemeinden). Auf Bundesebene bestand zum damaligen Zeitpunkt der „Österreichische Arbeiterkammertag“ (Mayer-Maly 1970: 159). Trotzdem wird in der Sekundärliteratur ausschließlich von der Arbeiterkammer gesprochen, auch wenn der Österreichische Arbeiterkammertag gemeint ist. In der vorliegenden Arbeit wird daher ebenso zumeist von *der* Arbeiterkammer gesprochen und damit die Bundesvertretung gemeint, allerdings kommt es in einigen Kontexten auch vor, dass auf *die* Arbeiterkammern Bezug genommen wird.

Das Ziel war, Löhne und Preise in ein Verhältnis zueinander zu bringen, welches eine weitere Steigerung der Inflation verhindern würde. Die Kooperation zwischen den vier großen Verbänden in der Wirtschaftskommission „fundierte vor allem auf der vom Gewerkschaftsbund wiederholt deklarierten und realisierten Perspektive, partikulare Interessen der Arbeiter und Angestellten in der Lohn- und Sozialpolitik wirtschaftlichen ‚Gesamtinteressen‘ (Wiederaufbau, Ordnung der Wirtschaft, Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse durch Steigerung der Produktion und Produktivität) ein- und unterzuordnen“ (Tálos 2008: 20). Bei den Lohnabhängigen selbst stieß die Zusammenarbeit der Verbände in der Wirtschaftskommission nicht auf ungeteilte Zustimmung (Tálos 2017: 161). Im Oktober 1950 kam es nach dem 4. Lohn-Preis-Abkommen aufgrund der zu niedrigen Lohnabschlüsse zu heftig geführten Auseinandersetzungen (Oktoberstreiks). In mehreren Bundesländern streikten in vielen Betrieben insgesamt ca. 200.000 Beschäftigte. Gebrochen wurde der Widerstand der Streikenden durch die Regierung und die Regierungsparteien in Zusammenarbeit mit der ÖGB-Spitze. Deren übereinstimmende Position war es, dass es sich bei dem Streik um einen von der Sowjetunion angezettelten, kommunistischen Putsch handele. Nach der Niederschlagung des Streiks kam es im ÖGB zum Ausschluss von fast 100 Kommunist_innen, so auch dem damaligen Vizepräsidenten des ÖGB (Autengruber/Mugrauer: 61ff.). Erst mit der 2015 vom ÖGB eingesetzten Historiker_innenkommission wurde die offizielle Sichtweise revidiert und festgestellt, dass es sich um einen legitimen Streik von Lohnabhängigen gehandelt habe (Autengruber/Mugrauer 2015). Tálos (2008) stellt fest, dass die in der Streikniederschlagung deutlich gewordene Durchsetzung und Absicherung einer gesamtwirtschaftlichen Orientierung für das Verständnis der weiteren Entwicklung der Gewerkschaftsbewegung, ihres Engagements für die Sozialpartnerschaft und ihrer Wahrnehmung der spezifischen Interessen von Lohnabhängigen große Bedeutung zukommt (ebd.: 21). Nach Abschluss des 5. Lohn- und Preisabkommens Anfang der 1950er-Jahre und des größtenteils gelungenen Wiederaufbaus verlor die Unternehmensseite das Interesse an der Zusammenarbeit mit der Arbeitnehmer_innenseite. Die Wirtschaftskommission spielte nur noch eine marginale Rolle (ebd.: 25). 1951 wurde das Wirtschaftsdirektorium als vergleichbares wirtschaftliches Koordinationsinstrument geschaffen, diesmal jedoch auf gesetzlicher Basis und als Teil eines Paketes von Wirtschaftslenkungsgesetzen (Tálos 2017: 161f.). Kritik am Wirtschaftsdirektorium äußerte unter anderem die KPÖ. Letztlich hob der Verfassungsgerichtshof einen Teil des zugrunde liegenden Gesetzes aufgrund des Einspruchs der Vorarlberger Landesregierung als verfassungswidrig auf. 1954 wurde die Tätigkeit des Wirtschaftsdirektoriums beendet (Tálos 2008: 24). Als Konsequenz daraus sieht Tálos (2017)

in der weiteren Entwicklung eine „Orientierung an Informalität in den Beziehungen zwischen den involvierten Akteuren“ (ebd.: 162). Anfang 1957 machten die Präsidenten des ÖGB und der Wiener Arbeiterkammer den Vorschlag einer von den Interessensorganisationen paritätisch zu beschickenden Kommission als Kontrollorgan der Preis- und Lohnentwicklungen, um so die stabilitätspolitischen Bemühungen der Regierung zu unterstützen (Tálos 2008: 28). Vonseiten des ÖGB wurde für den Fall der Realisierung dieses Entwurfes die Bereitschaft zugesichert, bei Lohn- und Gehaltsforderungen mäßigend Einfluss zu nehmen (ebd.). Dieser Vorschlag wurde vor einem Ausschuss der Wirtschaftskommission diskutiert und weitestgehend in Form der „Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen“ angenommen, deren Konstituierung im März 1957 stattfand. Gesetzliche Grundlage dafür gab es nicht, sondern lediglich einen Ministerratsbeschluss (Mayer-Maly 1970: 166). Tálos (2008) konstatiert, dass auch diese Initiative, welche in der Paritätischen Kommission mündete, das Faktum der freiwilligen Integration der Gewerkschaftsbewegung in das konzertiert-akkordierte Interessenspolitikmuster verdeutlicht. Das dahinerstehende Selbstverständnis des ÖGB wird in diesem Zitat sehr deutlich:

Die Gewerkschaften müssen heute Einfluss auf die gesamte wirtschaftliche und soziale Entwicklung nehmen, denn sie haben längst erkannt, dass nicht allein die nominelle Höhe des Lohnes oder Gehaltes entscheidend ist, sondern die allgemeine und wirtschaftliche Lage. Eines der wichtigsten Merkmale der fortschrittlichen Gewerkschaftspolitik, aber auch eine Quelle des Unmutes und Missverständnisses der Gewerkschaftsmitglieder ist die sich in den Gewerkschaftsführungen immer mehr durchsetzende Überzeugung von der Verantwortung gegenüber der Wirtschaft als Ganzem. Die Gewerkschaften gehen dabei von der Erkenntnis aus, dass die Steigerung und Verbesserung der Produktion eine der Voraussetzungen für weitere Erhöhungen des Lebensstandards des Volkes sind. Die Gewerkschaften, in erster Linie die europäischen, sind heute vor die Entscheidung gestellt, entweder ohne Rücksicht auf allgemeine Interessen, Staatswohl und Wirtschaftsnotwendigkeiten nur die Forderungen der Arbeiterschaft zu vertreten und den Kampf um deren Durchsetzung mit allen zu Gebote stehenden Mitteln zu führen, gleichgültig welcher Schaden der Gesamtheit der Bevölkerung zugefügt wird, oder ihr Forderungsprogramm in Übereinstimmung mit den allgemeinen Erfordernissen zu bringen, zugunsten der Staatswohl sich zu beschränken. (ÖGB 1959: 5f. zit. n. Tálos 2008: 30)

Gleichzeitig unterstreicht die Initiative für die Paritätische Kommission das Ziel des ÖGB, den gewerkschaftlichen Aktionsradius und -einfluss dauerhaft über die traditionellen Aufgaben hinaus auf die gesamtwirtschaftlich relevante Mitgestaltung staatlicher Politik auszuweiten (Tálos 2008: 27). Mit Zustimmung der Regierung wurde in der Folgezeit die Kooperation zwischen den Interessensorganisationen ausgebaut und ihre Beteiligung am Willenbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess – in erster Linie im Bereich der Sozial- und Wirtschaftspolitik – ausgeweitet (Tálos 2017: 162). Tálos (2008) weist darauf hin, dass die Gründung der Paritätischen Kommission in der Literatur durchwegs als der institutionell vollzogene Durchbruch der Sozialpartnerschaft eingeschätzt wird, dies jedoch seiner Ansicht

nach nicht zutrifft (ebd.: 29). Seine Argumentation ist, dass die Paritätische Kommission nur bis Ende 1957, also nicht dauerhaft, eingerichtet wurde und die Diskussionen über die Kommission innerhalb des ÖGB dadurch nicht abnahmen. Insbesondere die kommunistische Gewerkschaftsfraktion kritisierte die dadurch gegebene Begrenzung des lohnpolitischen Handlungsspielraums der Gewerkschaften. Die BWK sowie die Landwirtschaftskammern wiederum warnten davor, dass das Funktionieren des Marktes durch die Paritätische Kommission gehemmt werden würde. Die ÖGB-Spitze forderte hingegen die Ausweitung der inhaltlichen Kompetenzen der Paritätischen Kommission in Form von Vorberatungen aller gesamtwirtschaftlich wesentlichen Entscheidungen und der Ausarbeitung von Empfehlungen an das Parlament und die Regierung (ebd.). Die These von Tálos (ebd.) lautet, „dass der Herausbildungsprozess der Sozialpartnerschaft, verstanden als mehrdimensionales Muster kooperativer, konzertierter und akkordierter Interessenpolitik, im Wesentlichen erst zu Beginn der 1960er-Jahre zum Abschluss gekommen ist“ (ebd.: 31). Den entscheidenden Schritt zur Ausformung des Musters der sozialpartnerschaftlichen Interessenspolitik sieht der Autor durch das Raab-Olah-Abkommen 1961 gesetzt. In diesem Abkommen einigten sich der Präsident der Bundeswirtschaftskammer Julius Raab und der Präsident des Österreichischen Gewerkschaftsbundes Franz Olah auf die Erweiterung der Paritätischen Kommission um einen Lohnunterausschuss, auf genaue Verfahrensregeln im Preis- und Lohnunterausschuss sowie auf ein Kontingent migrantischer Arbeitskräfte für das Jahr 1962 unter ganz bestimmten Bedingungen (ebd.). Die genauere Analyse dieses Abkommens gehört zum Kernpunkt des Analyseteils der vorliegenden Arbeit und erfolgt in Kapitel 7. Der realisierte Stil der Konfliktaustragung der österreichischen Gewerkschaften in der Sozialpartnerschaft war geprägt durch die Kompromissfindung durch Verhandlungen, bekannt geworden unter dem Schlagwort „Klassenkampf am grünen Tisch“ (ebd.: 48). Obwohl es einen gemeinsamen Grundkonsens gab, war die Annäherung der Positionen in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozessen in der konkreten Umsetzung durchwegs von kontroversiellen Auffassungen und auch heftigen, allerdings eher verbalen Auseinandersetzungen der Repräsentanten geprägt (Tálos 2008: 51). Andere Arbeitskampfformen wie Streiks wurden nicht abgeschafft, aber fungierten über den längsten Zeitraum der Zweiten Republik hinweg als letztes Mittel der Austragung wirtschaftlicher und sozialer Konflikte.

Ein wichtiger Erklärungsfaktor für die Herausbildung der korporatistischen Interessenspolitik in Österreich stellt der hohe Anteil verstaatlichter Unternehmen in der 2. Republik dar, in welchen fast ein Viertel der industriellen Wertschöpfung erfolgte (März 1965: 65ff zit. n. Weber 1997: 37). Während des Nationalsozialismus war die österreichische Wirtschaft sehr

stark von deutschem Kapital durchdrungen gewesen. Viele Unternehmen waren nach Kriegsende beschädigt und ohne die nationalsozialistischen Betriebsleitungen angeklagt oder geflüchtet. Aus politischen und finanziellen Gründen konnten diese Unternehmen nicht einfach in private Hände übergehen.¹⁷ Die Arbeitnehmer_innenseite war grundsätzlich ideologisch an einer Verstaatlichung interessiert, die Unternehmensseite befürwortete diese zumindest im Bereich der „Schlüsselindustrien“ (Butschek 2012: 284).¹⁸ Ein Grund dafür war, dass die verstaatlichte Industrie Rohstoffe und Halbfertigungswaren unter dem Weltmarktpreis bereitstellte und damit eine Subventionierung des privaten weiterverarbeitenden Sektors darstellte (Klenner 1967: 220). Der Ursprung der Verstaatlichung in Österreich war daher nur zum Teil ein „revolutionärer Impuls für ein neues Wirtschaftsfundament“ (Rothschild 1961: 113). Die verstaatlichte Industrie unterschied sich in ihren Handlungsweisen und Zielsetzungen nicht wesentlich vom privatwirtschaftlichen Bereich (ebd.). Der in Österreich traditionelle Mangel an großem und beweglichem Kapital stellte einen weiteren Mitgrund für die Verstaatlichung dar (Weber 1961: 30f.).¹⁹ Das geteilte Interesse von Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber_innenseite an der Verstaatlichung begünstigte ihre Kooperationsbereitschaft (Butschek 2012: 284). Andererseits brachte der hohe Anteil an Staatsunternehmen auch weniger klare Interessenslagen zwischen Kapital und Arbeit hervor als in anderen Ländern (Klenner 1967: 220). In den 1960er-Jahren änderten sich in westlich orientierten, kapitalistischen Systemen mit der Verbreitung industrieller Massenproduktion, den damit verbundenen Produktivitäts-fortschritten und der Popularisierung keynesianischer Theorien die Zielsetzungen der Lohnpolitik als Teil eines spezifischen ökonomischen Wachstumsmodells, das im Nachhinein Fordismus genannt wurde (Hermann 2006: 247). Als weitere Kennzeichen des Fordismus werden generell stabile und formell regulierte Arbeitsverhältnisse, Vollbeschäftigung, der Ausbau der Sozialpolitik, Massenkonsum und eine zentrale Vermittlungsrolle der Gewerkschaften genannt (Mayer 2013: 288). In Österreich wurde die antizyklische Lohnpolitik (Keynes) als „Benya-Formel“, nach dem 1963 angelobten ÖGB-

¹⁷ In den Postdamer Beschlüssen wurde geklärt, dass die ehemals von Nationalsozialisten geführten Unternehmen den Alliierten zufallen sollen, um sie der österreichischen Wirtschaft zu erhalten (Koren 1961: 340f.).

¹⁸ Als die SPÖ versuchte, die Verstaatlichung auf die Lebensmittelindustrie auszudehnen, lehnte dies die ÖVP strikt ab (Schärf 1955: 117 zit. n. Butschek 2012: 284). Die SPÖ versuchte auch durch das Gesetz der Werksgenossenschaften ein Instrument zur Umwandlung des Staatseigentums in Miteigentum der Belegschaft zu schaffen, wobei dieser Ansatz bis auf eine Ausnahme nie realisiert werden konnte (Butschek 2012: 284).

¹⁹ Historisch betrachtet war der Überseehandel der Ausgangspunkt für die Existenz großer und beweglicher Kapitalien, welche den Aufbau kapitalistischer Industrien überhaupt erst ermöglichten. In Österreich war durch den beschränkten Zugang zu Häfen eine zentrale Rahmenbedingung dafür nicht gegeben und traditionell fehlte eine „breite, zum kapitalistischen Großbetrieb drängende, Kaufmannsschicht“ (Rothschild 1961: 32). Ausländische und jüdische Unternehmer_innen konnten diese nur zum Teil ersetzen, was unter anderem zu einer besonders starken Abhängigkeit von Banken in der Zwischenkriegszeit führte, als diese über 50 % aller Industrieunternehmen kontrollierten.

Präsidenten Anton Benya, bekannt. Realloohnerhöhungen wurden fortan am generellen Produktivitätsfortschritt ausgerichtet. Dies stellte nach Hermann (2006: 248) „eine Zäsur in der traditionellen Lohnpolitik dar: Ziel war nicht länger die Durchsetzung von gerechten Löhnen, sondern von ökonomisch richtigen Löhnen“ (Hermann 2006: 248). Die Lohnerhöhungen sollten die wachstumsfördernde Nachfrage ausdehnen, allerdings ohne dass ein zu starkes Anwachsen der Einkommen eine Überhitzung der Inflation auslösen würde. Die sozialpartnerschaftliche Orientierung der Lohnpolitik des ÖGB zeigte sich darin, dass sich dieser in den Nachkriegsjahrzehnten fast nie als „Anschieber“ (Tálos 2008: 58), sondern in der Regel als „Bremser“ (ebd.) erwies. Löhne sollten in annähernd gleicher Weise steigen, aber die Verringerung der Lohnunterschiede wurde nicht angestrebt. Damit dies gelang, war auch eine Zurückhaltung der stärkeren Gewerkschaften zugunsten der schwächeren Gewerkschaften erforderlich. Die Gewerkschaften nahmen die bestehenden Lohnungleichheiten hin, „um den Wachstumsprozess nicht zu gefährden und ein hohes Beschäftigungsniveau zu ermöglichen“ (Guger 1989: 103 zit. n. Tálos 2008: 59). Von 1966 bis 1970 bestand erstmals nach 20 Jahren großer Koalition eine ÖVP-Alleinregierung. Diese wurde 1970 von einer insgesamt neun Jahre dauernden SPÖ-Alleinregierung abgelöst (Müller 1997: 123). Auch dies stellt eine wichtige Rahmenbedingung im Analyseteil dar.

Zusammenfassend konnte gezeigt werden, dass die Gründung des ÖGB als Einheitsgewerkschaft, noch vor der Errichtung einer Regierung in den letzten Kriegstagen, hervorsteht. Die spezifische Stellung des ÖGB als jedenfalls sehr einflussreicher Einheitsgewerkschaft mit hohem Zentralisationsgrad verdeutlicht seine Stellung im institutionellen Gefüge der 2. Republik. Die freiwillige Zusammenarbeit des ÖGB mit den anderen drei großen Interessensverbänden (Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Arbeiterkammer und Landwirtschaftskammern) begann noch in der zweiten Hälfte der 1940er-Jahre mit den freiwilligen Preis-Lohn-Abkommen. Die Orientierung des ÖGB an der „gesamtwirtschaftlichen Konsolidierung“ (Traxler 1979: 73) in Form einer grundsätzlichen Zurückhaltung bei Lohnforderungen („selbstbeschränkender Charakter“ ebd.) zeigte sich in den Abkommen ebenso wie in der Niederschlagung des Oktoberstreiks, gerichtet gegen die niedrigen Lohnabschlüsse des 4. Lohn-Preis-Abkommens. Diese Orientierung an den wirtschaftlichen Gesamtinteressen, welcher die „partikularen Interessen der Lohnabhängigen“ (Tálos 2008: 20) ein- und untergeordnet wurden, kennzeichnete den ÖGB im gesamten Untersuchungszeitraum und darüber hinaus. Die Initiative für die intensiviert Kooperation der Verbände ab Mitte der 1950er-Jahren, welche in der Gründung der Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen im Jahr 1957 mündete, ging stark vom ÖGB aus. In der Verstetigung

der korporativen Zusammenarbeit, welche Tálos (ebd.) insbesondere durch das Raab-Olah-Abkommen von 1961 gegeben sieht (ebd.: 29), erhielt die sozialpartnerschaftliche Konzertierung und Akkordierung für die weiteren Jahrzehnte ihre zentralen Entscheidungsgremien.

4 Der Jenaer Machtressourcenansatz

„Kein Modell kann die gesellschaftliche Realität in ihrer gesamten Komplexität erklären.“
(Behruzi 2015: 50)

Mit Diekmann (2002) möchte ich darauf hinweisen, dass der Theoriebegriff in den Sozialwissenschaften grundsätzlich sehr „schillernd“ (Diekmann 2002: 122ff. zit. n. Seipel/Rieker 2003: 70) ist und ein ganzes Spektrum von sozialphilosophischen Entwürfen, Zukunftsszenarien bis hin zu konkreten Aussagen über empirisch beobachtbare Zusammenhänge umfasst. Ich orientiere mich in diesem Spektrum an der Vorstellung, dass Theorien ein vereinfachtes, aber dennoch stimmiges Bild der komplexen sozialen Realität liefern, vergleichbar mit einer Landkarte (Diekmann 2002: 126 zit. n. Seipel/Rieker 2003: 70) und dadurch eine theoretisch geleitete Orientierung in der komplexen sozialen Realität ermöglichen. Aus hermeneutischer Perspektive kann eine Theorie das Verstehen und Erklären sozialer Phänomene bieten, erhebt dabei jedoch keine raumzeitlich unbegrenzte Gültigkeit. Zudem wird grundsätzlich von der Fehlbarkeit von Wissen und stets vorläufigen, permanent zu verbessernden Wissensbeständen sowie logischer Konsistenz ausgegangen (Seipel/Rieker 2003: 73).

Um den Mehrwert der theoretischen Ausrichtung des Jenaer Machtressourcenansatzes im Vergleich einordnen zu können, wird im ersten Teil des Theoriekapitels die Entwicklung von Forschungsansätzen zu Gewerkschaften seit Mitte des 20. Jahrhunderts umrissen. Ein weiter zurückreichender historischer Überblick der Theoretisierung von Gewerkschaften kann hier nicht erfolgen. Doch soll zumindest in Erinnerung gerufen werden, dass Karl Marx sich eingehende Gedanken über die historischen Aufgaben von Gewerkschaften machte (MEW 16: 152 zit. n. Urban 2019: 105). Die Darstellung des Jenaer Machtressourcenansatzes beginnt mit der Erläuterung der zentralen theoretischen Prämissen des Ansatzes. Daraufhin erfolgt die Darlegung der theoretischen Konzeption der vier Machtressourcen,²⁰ die Lohnabhängigen und Gewerkschaften (als spezifischer Form von Lohnabhängigenmacht) potenziell zur Verfügung stehen und deren Mobilisierung die Verhandlungsmacht von Gewerkschaften erhöhen: die organisatorische, institutionelle, gesellschaftliche und strukturelle Macht. Am Ende jedes der vier Unterkapitel werden erste Überlegungen dargelegt, wie die vier Quellen von Macht als Analysekategorien zur Untersuchung des ÖGB und von Lohnabhängigen operationalisiert

²⁰ Der Jenaer Machtressourcenansatz erhebt nicht den Anspruch, abschließend geklärt zu haben, welche Machtressourcen Lohnabhängigen und Gewerkschaften zur Verfügung stehen (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 345).

werden sollen. Eine genaue Ausarbeitung dessen erfolgt jedoch erst im Methodenkapitel. Im vierten Teil des Theoriekapitels wird anhand der „Pyramide der Lohnabhängigenmacht“ (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 363ff.) herausgearbeitet, welche Wirkmechanismen in der Mobilisierung der Machtressourcen der Jenaer Ansatz theoretisch festgestellt werden können. Aus diesen Überlegungen leitet der Jenaer Machtressourcenansatz theoretische Erklärungen für strategisches gewerkschaftliches Handeln ab. Die dazu notwendigen Fähigkeiten gewerkschaftlicher Akteur_innen werden im 5. Teil des Theoriekapitels kurz erläutert. Diese Fähigkeiten werden in der vorliegenden Arbeit nicht als analytisches Instrument eingesetzt, allerdings wird in der Conclusio darauf Bezug genommen. Das Theoriekapitel schließt mit einer Zusammenfassung der zentralen Erkenntnisse.

4.1 Gewerkschaftsforschung

Ab Mitte des 20. Jahrhunderts konzentrierten sich Studien in den Forschungsbereichen Industrielle Beziehungen und Vergleichende Politische Ökonomie hauptsächlich auf institutionen-theoretische Erklärungsansätze, um Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen zu untersuchen und zu erklären. Systemstabilität, Verträge und Gesetze sowie geregelte Verhandlungsbeziehungen zwischen Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen standen im Mittelpunkt (Turner 2004: 3). Aus dieser Forschungsperspektive präsentiert sich die institutionelle Struktur des politischen Systems, etwa in Form der konkreten gewerkschaftsfreundlichen oder -feindlichen Ausgestaltung des fokussierten kollektiven Arbeitsrechts, als ein Set von Möglichkeiten und Einschränkungen für Gewerkschaften. Dieser institutionellen Struktur passen sich Gewerkschaften demnach durch rationale Kalkulation an. Theoretisch vorgeschlagen wird, dass das Level, die Richtung und die Form der Aktivitäten von Gewerkschaften die Möglichkeitsstruktur eines spezifischen nationalen Settings widerspiegeln (Heery/Adler 2004: 57). Wie sich Gewerkschaften verhalten, wird damit mehr als automatisiertes Reagieren konzipiert denn als das Ergebnis eines eigenständigen und auch kreativen Abwägungs-, Denk- und Entscheidungsprozesses.

Die meisten kontinentaleuropäischen Länder entwickelten nach dem 2. Weltkrieg neo-korporatistische Systeme. In der stark vom angloamerikanischen Raum – geprägt durch Liberalismus und voluntaristische Arbeitsbeziehungen – geprägten Sozialforschung kam der Neo-Korporatismus aber erst in der Beforschung der Krisen der 1970er-Jahre als Erfolgsmodell in den Blick, als deutlich wurde, dass insbesondere kleine europäische Demokratien mit neo-korporatistischen Ausrichtungen diese Krisen oftmals besser überstanden als andere Länder (Katzenstein 1984: 9ff.). In der Korporatismusforschung wurzelt auch der Ende der 1990er-

Jahre entstandene Varieties of Capitalism-Ansatz (Hall/Soskie 2001). Mit dem Ziel, das Verhalten von Unternehmen zu erklären, werden in dem Ansatz unterschiedliche nationale institutionelle Konfigurationen in kapitalistischen Staaten untersucht und verglichen. Dieser Ansatz hat eine rege ländervergleichende Forschungstätigkeit ausgelöst, aber auch viel Kritik geerntet.²¹ Gewerkschaften werden nicht als Akteur_innen, sondern als Teile länderspezifischer institutioneller Konfigurationen konzipiert. Ab den 1980er-Jahren nahm die Beobachtung und Erklärung der Krisen gewerkschaftlicher Repräsentation und ihres Schrumpfens zu (Frege/Kelly 2003: 7). Eine relevante Innovation im Bereich der Gewerkschaftsforschung wird Kochan, Katz und KcKersie (1986) Mitte der 1980er-Jahre zugeschrieben. Sie bauen dabei auf den Strategic-Choice-Ansatz von John Child (1972) auf. Dieser konzipierte im Bereich der Organisationsforschung mit einer akteurszentrierten Sichtweise organisationsinterne Prozesse und Akteur_innen theoretisch. Kochan, Katz und KcKersie (1986) entwickeln diese akteurszentrierte Sichtweise im Hinblick auf Systeme Industrieller Beziehungen weiter. So führen sie das Konzept der „strategischen Entscheidungen“ in die Forschungsliteratur zu Industrielle Beziehungen ein. Carola Frege und John Kelly (2003) wiesen vor 15 Jahren darauf hin, dass trotzdem kaum Forschung zu strategischen Entscheidungen von Gewerkschaften stattfindet (ebd. 10). Die meisten Untersuchungen konzentrierten sich vielmehr auf die Erklärung quantitativ messbarer, länderspezifischer Unterschiede wie die Gewerkschaftsdichte, Streikraten oder die Klassifizierung und Erklärung unterschiedlicher Gewerkschaftstypen (ebd.). Ausnahmen im Bereich vergleichender Gewerkschaftsforschung stellen Hyman (2001) oder Martin und Ross (1999) dar (Frege/Kelly 2003: 11). Ab den 1990er-Jahren haben insbesondere US-amerikanische Gewerkschaften aufgrund des immer geringer werdenden gewerkschaftlichen Organisationsgrades begonnen Organizing-Strategien anzuwenden (McAlevey 2019: 14). Unter Organizing wird generell die erhöhte Mitgliedereinbindung in Gewerkschaften verstanden, wobei die Spannbreite von verstärkten Mobilisierungsstrategien bis zu tatsächlichem Organisationswandel von Gewerkschaften reicht (Dörre/Schmalz 2013: 26f.). McAlevey (2019) stellt für die USA kritisch fest, dass es eher bei einer Rhetorik des Organizing geblieben ist und gewerkschaftliche Strategien weitgehend in den eingespielten Mustern der Repräsentation- und Mobilisierungspolitik verharren (ebd.: 43ff.). Lohnarbeiter_innen erleben sich damit selbst weiterhin kaum als handlungsmächtige Menschen, die gemeinsame Arbeitskämpfe führen, um ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern

²¹ Kritisiert wird auch an diesem Modell der institutionelle Determinismus (Turner 2005: 386). Weitere Kritik betrifft den methodologischen Nationalismus und die völlige Ausblendung der Dynamiken des globalen Kapitalismus. (Bruff et al. 2013). Zudem werden als handelnde Akteur_innen ausschließlich Unternehmen konzipiert.

(ebd.).²² Die sozialwissenschaftliche Beforschung von Organizing-Strategien ab den 1990er-Jahren brachte jedoch immerhin die Vorstellung ins Wanken, dass Gewerkschaften sich – wie alle anderen Organisationen auch – immer zu bürokratisch-konservativen Organisationen entwickeln. So konnten Voss und Shermann (2000) zeigen, wie manchen Gewerkschaften mit Organizing-Strategien eine völlige Abkehr von einer bürokratisch-konservativen gewerkschaftlichen Kultur gelang. Ab diesem Zeitpunkt spiegelte sich die Entwicklung, dass Gewerkschaften neue Versuche der Revitalisierung unternehmen, in der wissenschaftlichen Literatur durch deren verstärkte Konzeptualisierung als handlungsmächtige Akteur_innen wider. Damit rückten Handlungsspielräume und Strategien von Gewerkschaften in den Fokus. „Strategic Unionism“ (Brinkmann et al. 2008) bzw. gewerkschaftliche Revitalisierung bzw. Erneuerung sind weitere Labels für diesen Diskurs. Labor Revitalization Research will Bedingungen von Gewerkschaftshandeln untersuchen und Potenziale von Gewerkschaftsstrategien zur Erneuerung und Stärkung von Gewerkschaften ausloten. Dabei werden Gewerkschaften als kollektive Akteur_innen betrachtet, die trotz widriger Bedingungen dazu in der Lage sind, strategische Entscheidungen zu treffen und eigenständige Strategien zu entwickeln, um damit an Verhandlungsmacht zu gewinnen und der Macht des Kapitals zu trotzen. Im Mittelpunkt der Revitalisierungsforschung stehen daher Gewerkschaften sowie ihre gewählten erfolgreichen, aber auch weniger oder nicht erfolgreichen Strategien (Schmalstieg 2015: 22, Turner 2005: 393).

Ab Mitte der 2000er-Jahre werden erste Texte der Labor Revitalization Studies ins Deutsche übersetzt (Brinkmann et al. 2008: 16). Rund um das Soziologieinstitut in Jena setzte sich die Arbeitsgruppe „Strategic Unionism“ (ebd.: 15) für den deutschsprachigen Raum das Ziel, die Ansätze der Labor Revitalization Studies konzeptionell als eigenständiges Programm für die Erforschung von Gewerkschaften in der europäischen vom Neokorporatismus geprägten Tradition zu entwickeln. Motiviert ist der Ansatz unter anderem auch durch eine verbreitete „Unzufriedenheit mit dem begrifflich-theoretischen Rahmen, den methodischen Ansätzen und den empirisch ausgerichteten Forschungsstrategien zu Gewerkschaften, die sich während der zurückliegenden Dekaden in der Bundesrepublik herausgebildet haben“ (Brinkmann et al. 2008: 15). Eine Schwäche der dominierenden institutionentheoretisch argumentierenden Ansätze liegt ihrer Ansicht nach insbesondere in „einer Vernachlässigung der Machtdimension organisierter Arbeitsbeziehungen“ (ebd.: 24). Diese Schwäche soll mit dem

²² McAlevey entwickelt daher einen eigenen, neuen Ansatz des Organizing, den sie „Whole-Worker-Ansatz“ (2019: 48) oder auch „Deep-Organizing“ (2019: 9) nennt. Damit soll die Handlungsmacht „in die Hände der ‚normalen Menschen‘“ (ebd.) gegeben werden.

Machtressourcenansatz behoben werden und dadurch sollen eventuell auch neue Untersuchungen zu gewerkschaftlichen Handlungsstrategien und Organisationskonzepten in der etablierten Disziplin der Industriellen Beziehungen vorangetrieben werden (ebd.: 16). Der in verschiedenen Publikationen entwickelte und sich auch weiterhin in Entwicklung befindende Ansatz wurde unter dem Namen Jenaer Machtressourcenansatz bekannt. Berücksichtigt werden sollte, dass als machtressourcentheoretische Ansätze bis dahin insbesondere die sozialwissenschaftliche Beforschung wohlfahrtsstaatlicher Politik westlicher Industriestaaten von Walter Korpi (1983) und Gøsta Esping-Anderson (1990) diskutiert wurde (Schmidt et al. 2007: 40ff.). Diese Analysen zur Erklärung der Ausgestaltung und des Ausbaus wohlfahrtsstaatlicher Systeme haben eine von Karl Marx und Max Weber geprägte stark klassensoziologische und machttheoretische Fundierung. Für die Erklärung politischer Verhältnisse und Inhalte werden die Machtressourcen organisierter gesellschaftlicher Gruppen analysiert. Je nach Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Gruppen oder Klassen mit gegensätzlichen Interessen kommt es demnach zu unterschiedlichen sozialpolitischen Ergebnissen. Deshalb wird die Aufmerksamkeit vor allem auf die Organisations- und Konfliktfähigkeit gesellschaftlicher Gruppen bzw. Klassen sowie auf die Kräfteverhältnisse zwischen ihnen gelenkt. Machtressourcen stellen insbesondere die Organisationskraft; die Konfliktfähigkeit; die Kampfkraft (Fähigkeit zur Mobilisierung der Mitglieder für Konfrontationen mit dem Gegner, z. B. für Streiks oder Aussperrung); die außerparlamentarische und parlamentarische Präsenz (Stimmen- oder Sitzanteile von eigenen, verbündeten und gegnerischen Parteien); die Regierungsbeteiligung eigener oder verbündeter Parteien und das Ausmaß, in dem der Sozialstaat Schutz vor der Abhängigkeit vom Markt bietet (Dekommodifizierung), dar (Schmidt et al. 2007: 40). Im Jenaer Machtressourcenansatz (Brinkmann et al. 2008, Schmalz/Dörre 2013) finden sich indirekte Bezüge zu dieser Theorieschule, indem auf Eric Olin Wrights²³ (2000) Konzeption von struktureller Macht und Organisationsmacht der Arbeiter_innenklasse Bezug genommen wird, der sich wiederum auf Korpi (1983) bezieht. 2008 erscheint das erste Buch „Strategic Unionism“ (Brinkmann et al. 2008) der Jenaer Forschungsgruppe, in dem sie einen ersten Entwurf ihres Forschungsprogramms vorlegte. In den darauffolgenden Jahren entstanden verschiedene Dissertationsprojekte, studentische Qualifizierungsarbeiten und kleinere empirische Projekte, welche die Weiterentwicklung der theoretischen Begrifflichkeiten vorantrieben (Arbeitskreis

²³ Wright (2000) ist unter anderem für den Versuch einer modernen Weiterentwicklung der Klassentheorie bekannt (Burzan 2005: 85).

Strategic Unionism 2013: 15). 2013 wird der bis dato aktuellste größere Entwurf der Jenaer Gruppe, das Buch „Comeback der Gewerkschaften“ (Schmalz/Dörre 2013) veröffentlicht.

4.2 Theoretische Prämissen

Eine zentrale Grundprämisse des Jenaer Machtressourcenansatzes ist es, von einem grundsätzlichen Machtungleichgewicht und Interessensgegensatz zwischen Kapital und Arbeit auszugehen. Als zentrale Quellen des Denkmodells der Machtressourcen von Lohnabhängigen wird im Jenaer Machtressourcenansatz, wie bereits erwähnt, auf Eric Olin Wright (2000) und weiters auf Beverly Silver (2005) aufgebaut. Die beiden Autor_innen begreifen „Macht als individuelle oder kollektive Fähigkeit zur Durchsetzung von (Klassen-) Interessen“ (Griesser/Sauer 2017: 151). Wright (2000) entwickelt die Konzepte der organisatorischen (associational power) und strukturellen Macht (structural power) von Lohnabhängigen im Rahmen eines theoretischen Modells, um das Konzept des Klassenkompromisses erklären zu können. Zentrale Aussage des Modells ist, dass ab einem bestimmten Niveau der organisatorischen Macht von Lohnabhängigen diese Macht potenziell positive Effekte für das Kapital haben kann. Ein Beispiel dafür ist, dass Unternehmen das grundsätzliche Problem haben, dass sie zwar so wenig Lohn wie möglich bezahlen, andererseits aber auch möglichst viele Produkte verkaufen wollen. Dafür brauchen Lohnabhängige möglichst hohe Gehälter von anderen Unternehmen. Starke Gewerkschaften können durch verbindliche Kollektivverträge einfordern, dass alle Unternehmen gleich hohe Löhne bezahlen, und dies nützt allen Unternehmen (Wright 2000: 976ff.). Ein weiteres Beispiel ist, dass starke und zentralisierte Gewerkschaften durch Lohnzurückhaltung einen wichtigen Beitrag zu stabilen und vorhersehbaren Arbeitsmärkten gewährleisten (Wright 2000: 980). Da dadurch erhöhte Arbeitsplatzsicherheit von Lohnabhängigen, fördert deren Loyalität und Kooperationsbereitschaft gegenüber ihren Arbeitgeber_innen. Dies stellt für Unternehmen eine weitere Problemlösung dar, welche andernfalls durch ein höheres Gehalt erreicht werden muss (ebd.: 981). Im Falle positiver Effekte für Unternehmen aufgrund von hoher gewerkschaftlicher Macht sind Kompromisse zwischen Lohnabhängigen und Kapitalist_innen weitaus beständiger (ebd.: 999). Ein Teil der Argumentation – so Wright – ist traditionell marxistisch, nämlich, dass Macht und Kämpfe zentrale Bestimmungsfaktoren für Verteilungsergebnisse sind. Nicht klassisch marxistisch ist hingegen die Argumentation, dass die Interessenskonfiguration von Kapitalisten und Lohnabhängigen nicht einfach durch das kapitalistische System an sich bestimmt ist, sondern von einer Vielzahl ökonomischer, institutioneller und politischer

Faktoren. „Above all, the model argues that class power not only can affect the outcome of class conflict, but the nature of the game itself” (ebd.: 999f.).

Beverly Silver (2005) untersucht in ihrer Studie „Forces of Labor“ Arbeiterunruhen (Formen des Widerstands gegen Ausbeutungsverhältnisse) ab Mitte des 19. Jahrhunderts unter Rückgriff auf die von Wright (2000) verwendeten Konzepte von struktureller und organisatorischer Arbeiter_innenmacht.²⁴ Sie geht davon aus, dass der Kapitalismus durch eine kontinuierliche dialektische Entwicklung zwischen Arbeiter_innenwiderstand (-unruhen) und Reaktionen des Kapitals bestimmt ist. Dadurch findet eine ständige Zersetzung und gleichzeitige Neubildung der Arbeiter_innenklasse statt. Diese bewirkt gleichzeitig Entwurzelung, Konkurrenz unter Arbeiter_innen und „eine endemische Tendenz unter den Arbeitern selbst, klassenunspezifische Grenzen abzustecken, auf deren Basis diese beanspruchen können, vor dem Mahlstrom geschützt zu werden“ (Silver 2005: 41).

Proletarier haben immer dann rebelliert, wenn sie mit der Tendenz des Kapitals konfrontiert waren, die Arbeiter als unterschiedslose Masse zu behandeln, ohne jegliche Individualität außer der unterschiedlichen Fähigkeit, den Wert des Kapitals zu erhöhen. Fast immer haben sie irgendeine Kombination besonderer Merkmale aufgegriffen oder neu geschaffen (Alter, Geschlecht, Hautfarbe und allerlei geographische Besonderheiten), mit der sie das Kapital dazu bringen konnten, sie in einer besonderen Weise zu behandeln. Infolgedessen waren Patriarchalismus, Rassismus und nationaler Chauvinismus wesentliche Momente in der Herausbildung der weltweiten Arbeiterbewegung [...] und leben in dieser oder jener Form in den meisten proletarischen Ideologien und Organisationen weiter. (Arrighi 1990a: 93f. zit. n. Silver 2005: 41f.)

Doch auch das Kapital und der Staat profitieren von derartigen ausschließenden Grenzziehungen und stellen diese mit her (ebd.). Der sich transformierende Kapitalismus schwächt zwar immer wieder tradierte Formen von Arbeiter_innenmacht, zugleich werden jedoch auch neue Machtquellen hervorgebracht. Und diese lassen sich möglicherweise auch für eine Revitalisierung von Gewerkschaften nutzen. Brinkmann et al. (2008) erklären diese Dynamik unter Rückgriff auf Pierre Bourdieu (2000), der darauf hinweist, dass ökonomisch rationales Handeln in kapitalistischen Wirtschaftssystemen immer wenigstens ein Minimum an (durch Sozialisation erlernter) vorausschauender und kalkulierender Haltung bedarf (Bourdieu 2000: 20). Diese Notwendigkeit gilt für ökonomisches Handeln auch dann, wenn es ausschließlich „auf kurzfristige Verwertbarkeit und maximalen Profit ausgerichtet ist“ (Brinkmann et al. 2008: 26). Darum beruht Marktvergesellschaftung stets auf widersprüchlichen, sogar gegensätzlichen Handlungslogiken. Über Preise regulierte

²⁴ Empirische Grundlage ihrer Analyse sind die Berichte über Arbeiterunruhen zwischen 1870 und 1996 in zwei seit damals international erscheinenden Tageszeitungen, der „New York Times“ und der „Times“ (London), über 91.947 Nennungen von Arbeitskämpfen in 168 Ländern, welche in einer eigens für diese Studie konzipierten Datenbank der *World Labor Group* zusammengeführt wurden (Silver 2005: 57).

Tauschakte sind verortet im Kontext eines Kompromisses zwischen dem Prinzip der ökonomischen Nutzenmaximierung und der Notwendigkeit längerfristig ausgerichteter Planung (Brinkmann et al. 2008: 26). An dieser „grundlegenden Widersprüchlichkeit kapitalistischer Marktgesellschaften“ (ebd.) können Versuche der Erneuerung gewerkschaftlicher Organisationsmacht ansetzen. Auf Basis dieser Überlegungen verstehen Brinkmann et al. (2008) kapitalistische Entwicklungen als Prozesse, die immer neue Balancen zwischen ökonomischem Tausch und Sicherheit stiftenden Institutionen (aufgrund der Notwendigkeit vorausschauenden und kalkulierbaren Handelns) und damit potenziell neue Machtquellen für Lohnabhängige hervorbringen (ebd.: 26f.).

Die Jenaer Gruppe fasst den Begriff der Arbeiter_innenmacht analytisch weiter als möglicherweise erste „Assoziationen zu längst verblichenen Arbeiterbewegungen auslösen“ (Brinkmann et al. 2008: 24). Als Arbeiter_innen werden daher nicht primär *Industriearbeiter* gedacht, vielmehr dient der Begriff als Sammelbezeichnung für unterschiedlichste Lohnabhängigengruppen. Integriert sind Arbeiter_innen, Angestellte, Spezialist_innen, prekär Beschäftigte in Niedriglohnsektoren, aber auch Erwerbslose (Dörre/Schmalz 2013: 17). Cathrin Schmalstieg (2015) weist darauf hin, dass mit dieser Konzeption von Lohnabhängigen – anders als in der Idee des weißen männlichen, Vollzeit beschäftigten Industriearbeiters – Geschlechtsblindheit vermieden werden kann (ebd.: 27f.). Damit trägt diese Konzeption von Lohnabhängigen Klassenfraktionierungen Rechnung, die entlang unterschiedlicher Machtverhältnisse entstehen. Widersprüche und Hierarchisierungen unterschiedlicher Gruppen von Lohnabhängigen können so von Anfang an berücksichtigt werden (ebd.). Das zugrunde liegende Konzept von Arbeiter_innenmacht „unterstellt ein Interesse von Lohnabhängigengruppen, Asymmetrien in den Austauschbeziehungen von Kapital und Arbeit durch kollektive Mobilisierungen besonderer Machtressourcen zu korrigieren“ (Dörre/Schmalz 2013: 17). Die Begriffe der Arbeiter_innenmacht und Lohnabhängigenmacht werden in der vorliegenden Arbeit synonym verwendet.

In der momentan aktuellsten Ausarbeitung des Jenaer Machtressourcenansatzes (Dörre/Schmalz 2013: 13ff., Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 345ff.) findet sich darüber hinaus keine weitere Herleitung des zugrunde gelegten Machtbegriffs. Daher wird an dieser Stelle auf einen Artikel von Christian Lévesque und Gregor Murrays²⁵ (2013) aus dem Band von Schmalz und Dörre (2013) zurückgegriffen. Lévesque und Murrays (2013) verorten ihren

²⁵ Hierbei ist jedoch zu beachten, dass diese beiden Autor_innen nicht zum Arbeitskreis gehören, aber von diesem eingeladen wurden einen Artikel in dem Band beizusteuern (Schmalz/Dörre 2013: 9).

Machtbegriff innerhalb jener zwei grundsätzlich unterschiedlichen Konzeptionen von Macht, wie sie gegenwärtig in den Sozialwissenschaften diskutiert werden. Einerseits ist dies ein Verständnis von Macht, welches die spezifische Fähigkeit, andere gegen ihren Willen zu beeinflussen, Überzeugungen in anderen zu formen oder eine Agenda zu bestimmen, betont (ebd.: 40). Diese Konzeption wird als *power over* bezeichnet. Das zweite Verständnis legt den Fokus auf die Macht, etwas zu tun, *power to*, betont wird der relationale Charakter von Macht. „Präziser formuliert bezieht sich ‚Macht zu‘ auf die Fähigkeit ‚Handelnder‘ (*agents*), spürbare Veränderungen bei der Durchsetzung eigener oder bei der Beeinflussung der Interessen anderer zu erwirken“ (Lukes 2005: 65 zit. n. Lévesque/Murray 2013: 40f.). Dieser Machtbegriff eignet sich aus der Perspektive von Lévesque und Murray (ebd.: 41) besonders gut für Gewerkschaften. Denn diese üben zwar auch „*power over*“ aus, sind aber nach Ansicht der Autor_innen hauptsächlich damit befasst, Arbeiter_innen zu „ermächtigen“, indem sie deren Ressourcen und Fähigkeiten steigern und damit deren Handlungsfähigkeit verbessern (ebd.).

Für eine grundsätzliche Einordnung von Arbeiter_innenbewegungen wird mit Brinkmann et al. (2008) vorgeschlagen, „nicht von *einer* Arbeiterbewegung, sondern von einer *Pluralität* an Arbeiterbewegungen auszugehen, die sich fallweise auf unterschiedliche Quellen und Kombinationen von Machtpotenzialen gründen“ (ebd.: 24).

4.3 Die Machtressourcen

Im Folgenden werden jene vier Machtressourcen von Lohnabhängigen, welche von der Jenaer Gruppe bis dato als zentral identifiziert wurden, dargestellt. Im Jenaer Modell wird die strukturelle Macht von Lohnabhängigen jeweils an erster Stelle dargestellt, gefolgt von der organisatorischen, institutionellen und gesellschaftlichen Macht (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 345ff.). Dies wird zwar nicht explizit begründet, beruht jedoch – so nehme ich an – darauf, dass es sich bei der strukturellen Macht von Lohnabhängigen um eine primäre Machtquelle handelt. In der vorliegenden Arbeit wird die Entscheidung getroffen, sowohl in der theoretischen Darstellung als auch im Analyseteil die drei Machtformen (Organisationsmacht, institutionelle und gesellschaftliche Macht), welche sich auf die Macht von Gewerkschaften beziehen, zuerst zu diskutieren, da die Fragestellung der Arbeit das Agieren einer Gewerkschaft in den Mittelpunkt stellt. Indem jeweils die organisatorische an den Beginn gesetzt wird, kann der ÖGB von Anfang an in seiner Grundstruktur erfasst werden. Die strukturelle Macht von Lohnabhängigen wird jeweils am Ende diskutiert, obwohl es sich um eine primäre Machtressource handelt. Die gewählte Reihenfolge stellt daher keine

Hierarchisierung der Machtformen in ihrer Bedeutung dar, sondern ist der Logik der Beantwortung der Forschungsfrage geschuldet.

4.3.1 Organisationsmacht

„Der politische ‚Normalzustand‘ der Arbeiterklasse ist nicht der der Einheit, sondern der der Spaltung“ (Deppe 1981: 29 zit. n. Urban 2019: 95). Die Organisationsmacht von Lohnabhängigen entsteht aus dem Zusammenschluss zu kollektiven Akteur_innen und damit in der Überwindung der gegenseitigen Konkurrenz. Mit Erik Olin Wright (2000) werden drei Ebenen des Wirkens unterschieden: die Betriebsebene (Betriebsrat), die überbetriebliche Ebene (Gewerkschaften) und drittens die Ebene des politischen Systems (Arbeiter_innenparteien) (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 352). Die Entwicklung von Organisationsmacht setzt zumeist langwierige Prozesse der Herausbildung von strategiefähigen kollektiven Akteur_innen voraus (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 352). Denn die gemeinsame Handlungsfähigkeit ist erst das Resultat von umfassenden Diskussionsprozessen, Erfahrungen und deren Vermittlung, von durchlebten Konflikten, Kämpfen und deren Verarbeitung (Urban 2019: 95). Ein hoher Organisationsgrad von Gewerkschaften, starke Betriebsrät_innen und -gremien und große Arbeiter_innenparteien (Mitglieder und Wähler_innen) erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass die Interessen der Lohnabhängigen vertreten und erfolgreiche Auseinandersetzungen geführt werden können. Aber auch dann, wenn die Arbeiterassoziationen auf allen Ebenen stark sind, spielen Gewerkschaften eine Sonderrolle: „Denn nur sie bieten die Möglichkeit einer überbetrieblichen Koordination als ‚Sammelpunkte des Widerstandes gegen die Gewalttaten des Kapitals‘“ (MEW 16: 149 zit. n. Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 353).

Im Folgenden werden jene Aspekte vorgestellt, aus welchen sich die Organisationsmacht von Gewerkschaften in dem Modell zusammensetzt. Der Organisationsgrad einer Gewerkschaft stellt dabei einen zentralen und tatsächlich messbaren Aspekt dar, denn er bildet das Verhältnis der gewerkschaftlich organisierten Lohnabhängigen zu der Gesamtzahl der unselbstständig Beschäftigten ab. Als weitere qualitative Aspekte der Organisationsmacht werden Infrastrukturressourcen (materielle und personelle Ressourcen), die Organisationseffizienz die Mitgliederpartizipation sowie die innere Kohäsion (gegenseitige Solidarität der Gewerkschaftsmitglieder) angeführt (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 351ff.). Die materiellen Ressourcen sind davon abhängig, wie Gewerkschaften ihre finanziellen Ressourcen lukrieren, ob zum Beispiel durch Mitgliedsbeiträge, Spenden oder staatliche Förderungen. Unter materiellen Ressourcen werden das Vermögen einer Gewerkschaft sowie Gebäude und

Räume für Versammlungen, Bildungsarbeit und Büros verstanden. Zu den personellen Ressourcen zählen hauptamtlich bei der Gewerkschaft Angestellte als auch ehrenamtliche Gewerkschafter_innen, technisches Fachpersonal, aber auch der Zugang zu Forscher_innen. Auch gewerkschaftliche Bildungsarbeit spielt für die Generierung personeller Ressourcen eine wichtige Rolle. Organisationseffizienz ist notwendig, um Infrastrukturressourcen effizient einsetzen zu können, streikfähig zu sein und politische Auseinandersetzungen führen zu können (ebd.: 354). Die Mitgliederpartizipation bezieht sich auf den Willen der Gewerkschaftsmitglieder, ihre Mitgliedsbeiträge zu bezahlen, aber auch auf den Willen, an Streiks, Mobilisierungen und internen Diskussionsprozessen teilzunehmen. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Entwicklung von Mitgliederpartizipation große Bedeutung hat und gezielte Angebote benötigt, damit sich die Mitglieder auch tatsächlich beteiligen können. Damit diese Quelle von Organisationsmacht gegeben ist, müssen – entsprechend der sich kontinuierlich verändernden und neu zusammensetzenden Arbeiter_innenklasse – Repräsentationsdefizite zwischen Hauptamtlichen und der Basis einer Gewerkschaft abgebaut werden. Der Arbeitskreis Strategic Unionism (2013) verweist auf das nicht einfache Verhältnis zwischen Organisationseffizienz und Mitgliederpartizipation.

Ohne die aktive Beteiligung der Mitglieder ist keine effektive Mobilisierung möglich und die Gewerkschaft verwandelt sich in eine bürokratische Organisation, während eine sehr ausgiebige Mitgliederpartizipation – dies zeigen umfangreiche Studien zu sozialen Bewegungen – ohne strategische Planung schwer auf Dauer zu stellen ist und sogar die Organisationseffizienz untergraben kann“ (Crosby 2009 zit. n. Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 355).

Für die innere Kohäsion bzw. die gegenseitige Solidarität der Gewerkschaftsmitglieder arbeiten die Autor_innen heraus, dass eine gemeinsame Kollektividentität der Mitglieder eine zentrale Rolle spielt. Diese „bildet sich über enge soziale Netzwerke, gemeinsame Alltagserfahrungen, emotionale Bindung, kulturelle Einbettung und ideologische Linien heraus, die für Zusammenhalt und Solidarität zwischen den Gewerkschaftsmitgliedern sorgen“ (ebd.: 355). Diese innere Kohäsion muss immer erst durch das Organisationshandeln einer Gewerkschaft hergestellt, reproduziert und aktualisiert werden, sie ist in der Arbeiter_innenklasse nicht einfach gegeben (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 355).

In der vorliegenden Untersuchung wird die Organisationsmacht des ÖGB und seiner angegliederten Teilgewerkschaften im Untersuchungszeitraum anhand der beschriebenen Kriterien – soweit aus der Literatur zu erheben – untersucht. Dafür wird der Organisationsgrad des ÖGB und der Anteil der Teilgewerkschaften an diesem (nicht gleichzusetzen mit dem Organisationsgrad in ihrem branchenspezifischen Zuständigkeitsbereich) erhoben. Die materiellen Infrastrukturressourcen in Form von finanziellen Ressourcen werden untersucht,

indem die Frage beantwortet wird, wie der ÖGB Geld eingenommen und verwaltet hat. Die personelle Infrastruktur wird entlang der Frage, wer im ÖGB und seinen Teilgewerkschaften beschäftigt war, dem Ausmaß der gewerkschaftlichen Bildungsarbeit sowie dem Zugang zu wissenschaftlichem Fachpersonal erhoben. Die Organisationseffizienz ist schwieriger zu fassen, insbesondere, weil im Jenaer Machtressourcenansatz dazu keine weitere Anleitung vorliegt. In der vorliegenden Arbeit wird Organisationseffizienz anhand des Zentralisationscharakters des ÖGB, insbesondere im Hinblick auf Entscheidungsstrukturen, untersucht. Für die Erfassung der inneren Kohäsion des ÖGB und seiner Teilgewerkschaften, also die Solidarität der Mitglieder untereinander, wird die Frage gestellt, inwiefern Möglichkeitsräume für die Herausbildung von Solidarität untereinander gegeben waren, etwa durch gewerkschaftliche Arbeitskämpfe oder Bildungs- und Kulturarbeit.

4.3.2 Institutionelle Macht

Institutionelle Macht wurde vom Arbeitskreis Strategic Unionism (2013) als Machtform von Lohnabhängigen herausgearbeitet, um den ursprünglichen begrifflichen Rahmen von Wright (2000) und Silver (2005) für die Analyse von Arbeiter_innen- und Gewerkschaftsbewegungen in korporativ organisierten kapitalistischen Staaten zu erweitern (Dörre/Schmalz 2013: 18f.). Diese Machtform ist ihrer Ansicht nach zumeist das Resultat von Konflikten, Kämpfen und Aushandlungen, welche auf strukturellen und organisatorischen Machtressourcen beruhen (Brinkmann et al. 2008: 25). Ihre Besonderheit liegt in der zeitlichen Beständigkeit, denn Institutionen schreiben soziale Basiskompromisse über ökonomische Konjunkturen und kurzzeitige Veränderungen gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse hinweg fest (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 358). Institutionelle Macht besteht in kodifizierter Form in rechtlichen Garantien wie etwa dem kollektiven Arbeitsrecht. Darüber hinaus „präformiert institutionelle Macht die Aushandlungsprozeduren und Handlungsstrategien von kollektiven Akteuren wie Betriebsräten und Gewerkschaften“ (Brinkmann et al. 2008: 25). Ein spezifischer Aspekt der institutionellen Macht liegt in ihrem Doppelcharakter, welcher aus den „antagonistischen Klassenverhältnissen entspringt“ (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 356). Einerseits gewährt sie Handlungsmöglichkeiten, andererseits schränkt sie die Handlungsfähigkeit auch ein (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 356).²⁶ Problematisiert wird vom Arbeitskreis Strategic Unionism (ebd.: 357) auch jener Aspekt institutioneller Macht von Gewerkschaften, der bereits von Dahrendorf (1957: 234 ff.) in der These der

²⁶ So wird im Analyseteil herausgearbeitet werden, wie die Paritätische Kommission dem ÖGB Einflussmöglichkeiten gewährte, andererseits aber auch eine klare Einschränkung bei Lohnforderungen mit sich brachte.

„institutionellen Isolierung des industriellen Klassenkonfliktes“ herausgearbeitet wurde. Dahrendorf konstatierte Mitte des 20. Jahrhunderts, dass der alte Klassenkonflikt im Marx'schen Sinne zwar noch bestehe, sein Wirken aber weitestgehend auf die institutionelle Sphäre der Industrie beschränkt sei. Der Arbeitskreis folgert aus dieser Analyse, dass Konflikte von ihrem politischen Gehalt separiert in der ökonomischen Sphäre verbleiben und innerhalb von Institutionen geregelt werden. Damit tragen sie dazu bei, dass spezifische Handlungsroutinen kollektiver Akteur_innen entstehen (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 357).

Die Analyse der institutionellen Macht des ÖGB und seiner Teilgewerkschaften erfolgt in zwei Schritten. Zuerst werden institutionelle Machtressourcen von Lohnabhängigen in kodifizierter Form dargestellt. Hierbei wird in der vorliegenden Arbeit die Wahl getroffen, folgende zentrale Aspekte des kollektiven Arbeitsrechts in Österreich zu analysieren: die gesetzliche Stellung der Arbeiterkammer als Vertretung aller Arbeitnehmer_innen, das Kollektivvertrags-, Betriebsrats- sowie das Arbeitskampfgesetz. Die neokorporatistischen Verhandlungsmuster werden untersucht, indem die Entscheidungs- und Kommunikationsstrukturen der Paritätischen Kommission analysiert werden und die Frage gestellt wird, welche Macht sich daraus für den ÖGB ergab. Herausgearbeitet wird auch der Doppelcharakter dieser institutionellen Machtformen sowie die Konsequenzen der Institutionalisierung des Klassenkonfliktes.

4.3.3 Gesellschaftliche Macht

Der Arbeitskreis Strategic Unionism (2013: 345ff.) definiert gesellschaftliche Macht als weitere zentrale Quelle von gewerkschaftlicher Macht. Die Autor_innen verweisen darauf, dass die gesellschaftliche Macht insbesondere dann große Bedeutung erlangen kann, wenn die anderen Machtressourcen von Lohnabhängigen schwach ausgeprägt sind (ebd.). Diese Machtquelle entsteht durch den Aufbau tragfähiger Kooperationen mit anderen sozialen Gruppen und Organisationen (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 359).

Im Kern geht es bei der Ausübung von gesellschaftlicher Macht darum, hegemoniefähig zu werden, das heißt, das politische Projekt (der Gewerkschaften) wirksam als jenes der gesamten Gesellschaft darzustellen und innerhalb der herrschenden Kräftekonstellationen deren Interessen als verbindlich zu verallgemeinern. (Candeias 2004: 44; vgl. GH 7: 1584 zit. n. Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 359)

Große gesellschaftliche Macht zeigt sich darin, dass Gewerkschaften in den relevanten Themenbereichen die Meinungsführerschaft innehaben und die gesellschaftliche Anerkennung der gewerkschaftlichen Forderungen gegeben ist. Heraus kristallisiert werden zwei Quellen gesellschaftlicher Macht, nämlich Kooperationsmacht und Diskursmacht, wobei darauf

hingewiesen wird, dass diese in ihrer Anwendung oftmals miteinander verzahnt sind und sich wechselseitig verstärken (ebd.: 360). Kooperationsmacht meint vor allem, über Netzwerke zu anderen gesellschaftlichen Akteur_innen zu verfügen und diese für Mobilisierungen und Kampagnen aktivieren zu können, aber sich auch umgekehrt an Aktionen anderer Akteur_innen beteiligen zu können. Als klassische Bündnispartner_innen werden andere soziale Bewegungen, Sozialverbände, NGOs, Stadtteilbewegungen, Studierende, antifaschistische Bündnisse, Ökologiebewegungen oder auch Kirchen genannt. Notwendig für den Aufbau von Kooperationen sind „bridge builders“ (ebd.), womit Aktivist_innen mit Erfahrungen und sozialer Verankerung sowohl im gewerkschaftlichen Kontext als auch anderen sozialen Bewegungen gemeint sind. Nur so können Bündnisse entstehen, welche über punktuelle Kooperationen hinausgehen. Diskursmacht baut darauf, dass gewerkschaftliche Anliegen in der Bevölkerung als gerecht empfunden werden. Besonders groß ist sie dann, wenn das verletzte Gerechtigkeitsempfinden von Lohnabhängigen mit gesellschaftlich breit geteilten Realitätswahrnehmungen und -bewertungen zusammentrifft (Haug 2009: 890 zit. n. Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 361). Das ist dann der Fall, wenn allgemein geteilte Gerechtigkeitsnormen und moralische Legitimitätsvorstellungen der Bevölkerung vom Staat oder von Unternehmen unterlaufen werden und es Gewerkschaften gelingt, öffentlichen Druck durch die Skandalisierung von Ungerechtigkeiten aufzubauen (Goes 2013 zit. n. Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 361). Der Arbeitskreis Strategic Unionism arbeitet heraus, dass die Ressource der gewerkschaftlichen Diskursmacht nur dann wirksam mobilisiert werden kann, „wenn sie an herrschende Moralvorstellungen andockt oder sich an ihnen abarbeitet“ (ebd.: 262). Diese historisch gewachsenen und im Alltagsverständnis durch Erzählungen, Mythen und Überzeugungen festgeschriebenen Vorstellungen bilden also in unterschiedlichen kulturellen Kontexten spezifische narrative Ressourcen, welche eingesetzt werden können, um Diskursmacht aufzubauen. Dafür braucht es aber auch „glaubwürdige Interpretationsmuster und Lösungen für gesellschaftliche Probleme“ (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 362) vonseiten der Gewerkschaften, welche als Problemlösungskompetenz (ebd.) beschrieben wird. Die gewerkschaftliche Kompetenz liegt darin, durch eine glaubwürdige Erneuerung der narrativen Ressourcen Mobilisierungskraft für die Anliegen der Gewerkschaft zu generieren.

In der vorliegenden Untersuchung wird der gesellschaftlichen Macht des ÖGB und seiner Teilgewerkschaften nur geringes Gewicht beigemessen. Zivilgesellschaftliche Kooperationspartner_innen im Sinne des Jenaer Machtressourcenansatzes wie andere soziale Bewegungen, Sozialverbände, NGOs, Stadtteilbewegungen, Studierendenbewegungen, antifaschistische Bündnisse oder Ökologiebewegungen (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 360) waren im

vorliegenden Untersuchungszeitraum in Österreich erst wenig ausgeprägt. Kirchen als mögliche Bündnispartner_innen werden für den Untersuchungszeitraum ebenso ausgeschlossen. Daher erfolgt im Analysekapitel 6 (Machtressourcen von Lohnabhängigen und ÖGB) keine Analyse der gesellschaftlichen Macht des ÖGB. In der Sekundärliteratur finden sich jedoch einige wenige Hinweise auf die Positionierung des ÖGB im öffentlichen Diskurs zum Thema Gastarbeiter_innen. Diese Hinweise werden in einer kurzen Diskussion der gesellschaftlichen Macht migrantischer Lohnabhängiger in Kapitel 8 aufgegriffen.

4.3.4 Strukturelle Macht

Die strukturelle Macht von Lohnabhängigen ergibt sich aus ihrer Stellung im ökonomischen System (Wright 2000; Silver 2005: 30ff. zit. n. Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 347) und ist damit eine primäre Machtressource. Sie steht Arbeiter_innen auch ohne eine kollektive Interessensvertretung für die Durchsetzung ihrer Interessen zur Verfügung und weist zwei zentrale Aspekte auf: erstens die Marktmacht, welche sich aus der jeweils spezifischen Arbeitsmarktsituation von Lohnabhängigen ergibt, und zweitens die Produktionsmacht, die sich durch eine besondere strategische Stellung im Produktionsprozess ergibt, diese stören zu können (Dörre/Schmalz 2013: 17).

Eine hohe Marktmacht von Lohnabhängigen resultiert aus einem niedrigen Arbeitskräfteangebot, eine niedrige Marktmacht von Lohnabhängigen hingegen aus einem hohen Arbeitskräfteangebot. Die Marktmacht kann daher für alle Lohnabhängigengruppen ähnlich oder auch sehr verschieden sein (Fachkräftemangel in bestimmten Branchen bei generell hoher Arbeitslosigkeit). Auch die Fähigkeit von Lohnabhängigen, sich vollständig vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen, spielt für die Marktmacht eine Rolle (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 349), z. B. indem sich Personen durch Landbesitz und Subsistenzwirtschaft völlig aus dem Arbeitsmarkt herausnehmen können. Lohnabhängige mit besonders nachgefragten Qualifikationen besitzen eine hohe Markt- und damit Verhandlungsmacht. Lohnabhängige mit geringen Qualifikationen, welche ausschließlich als Hilfskräfte eingesetzt werden können, besitzen hingegen eine geringe Marktmacht.

Die Marktmacht von Lohnabhängigen wird aber auch durch externe Faktoren wie der Struktur des Arbeitsmarktes, dessen Segmentierung, etwa in Stammebelegschaften, prekär und/oder informell Beschäftigte, Arbeitslose und andere Gruppen, bestimmt (ebd.: 350). Alle Märkte, und entsprechend auch Arbeitsmärkte, sind stets gesellschaftlich eingebettet, durch staatliche Akteur_innen geschaffen und institutionell reguliert (ebd.). Nationale Wohlfahrtsstaatsregime beeinflussen die Marktmacht der Lohnabhängigen durch Zugangssperren zum Arbeitsmarkt für

bestimmte soziale Gruppen oder etwa auch durch einen „umfangreichen, teilweise dekommodifizierten öffentlichen Sektor“ (Berger/Offe 1980 zit. n. Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 350). Die Marktmacht von Lohnabhängigen wird also beeinflusst von staatlich hergestellten Grenzziehungen und Spaltungen zwischen Beschäftigtengruppen am Arbeitsmarkt. Arbeitsmärkte sind damit gekennzeichnet durch abgestufte Hierarchien zwischen Lohnarbeiter_innen bzw. Arbeitssuchenden. Insbesondere ethnische und geschlechtsspezifische Zuschreibungen spielen hierbei eine große Rolle.²⁷ „Die Hierarchien, die sich aus der unterschiedlichen Ressourcenausstattung der einzelnen Lohnabhängigen und den jeweiligen Grenzziehungen am Arbeitsmarkt ergeben, bergen somit immer auch die Gefahr einer Entsolidarisierung“ (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 350).

Produktionsmacht beruht auf der Macht, Produktionsprozesse zu stören (*disruptive power*), wodurch die Prozesse der Kapitalverwertung unterbrochen oder eingeschränkt werden. Produktionsmacht entwickeln Arbeiter_innen daher insbesondere in „hochintegrierten Produktionsprozessen, die durch örtlich begrenzte Arbeitsniederlegung an Schlüsselstellen in einem Umfang gestört werden können, der weit über die Arbeitsniederlegung selbst hinaus geht“ (Silver 2005: 31). Die Produktionsmacht ist daher in Sektoren mit hoher Arbeitsproduktivität, in der Zulieferindustrie oder in wichtigen Exportbranchen besonders groß (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 347). Ein Beispiel wäre der Streik der Lohnabhängigen in einer – eventuell sogar kleinen – Abteilung oder Zulieferfirma von Autoteilen, ohne die die weitere Produktion von Automobilen nicht möglich ist. So können letztlich wenige Lohnabhängige hohe Kosten für die Unternehmer_innen – auch in anderen Stufen der Wertschöpfungskette – verursachen und entsprechende Zugeständnisse bei der Entlohnung sowie bessere Arbeitsbedingungen durch Streiks für alle Arbeitnehmer_innen im Betrieb erzwingen (ebd.). Die Kapitalakkumulation ist jedoch nicht nur auf die möglichst reibungslose Herstellung von Waren und Dienstleistungen angewiesen, sondern auch auf deren Zirkulation sowie die Reproduktion von Arbeitskräften. Daraus ergeben sich zwei Subformen der

²⁷ In der theoretischen Ausarbeitung des Konzepts der „*Landnahme*“ (Dörre 2012: 108ff.) beschreibt der Autor die Mechanismen der Herstellung abgestufter Hierarchien am Arbeitsmarkt durch ethnische und geschlechtsspezifische Zuschreibungen als „sekundäre Ausbeutung“ (ebd.). Die Funktionalisierung unbezahlter Reproduktionsarbeit von Frauen oder die Institutionalisierung eines entrechteten Status für Migrant_innen sind Beispiele dafür, denn durch sie wird der Preis der Ware Arbeitskraft unter ihren Wert gedrückt. „Von sekundärer Ausbeutung kann somit immer dann gesprochen werden, wenn symbolisch oder staatlich-politisch legitimierte Disziplinierungsmechanismen eingesetzt werden, um Innen-Außen-Differenzen mit dem Ziel zu konservieren, die Arbeitskraft bestimmter sozialer Gruppen mittels rassistischer oder sexistischer Abwertung deutlich unter das allgemeine Lohnniveau zu drücken, oder auch, um Tätigkeiten außerhalb der Erwerbssphäre als unbezahlte Gratisressource nutzen zu können“ (ebd. 110). Die Integration des Konzeptes der „sekundären Ausbeutung“ (ebd.) hätte jedoch aus meiner Sicht eine theoretische Diskussion und Erweiterung notwendig gemacht, die den Rahmen dieser Arbeit gesprengt hätte, und wird darum nicht inkludiert.

Produktionsmacht: die Zirkulationsmacht sowie die Reproduktionsmacht. Auch mithilfe dieser Machtformen kann der Kapitalverwertungsprozess an verschiedenen Punkten im Gesamtkreislauf ins Stocken gebracht werden. Zirkulationsmacht kann von Arbeiter_innen mobilisiert werden, wenn sie durch Streiks, Sabotage oder Blockaden die Zirkulation von Kapital, Waren, Dienstleistungen und Arbeitskräften über bestimmte Transportwege oder Verteilungskanäle bremsen oder stoppen können. Sie wird vor allem von Hafenarbeiter_innen, Lkw-Fahrer_innen, Bahnarbeiter_innen, Beschäftigten im Postsektor oder im Einzelhandel ausgeübt. Zirkulationsprozesse können aber auch durch produktionsmachtferne Gruppen gestört werden wie Studierende oder Arbeitslose (ebd.: 348). Für die Konzeption von Reproduktionsmacht greift der Arbeitskreis Strategic Unionism auf feministische Forschung über die Bedeutung der Reproduktionsarbeit zurück und lässt diese in das Modell des Machtressourcenansatzes in Form der Reproduktionsmacht von Lohnabhängigen einfließen. Die Reproduktionsmacht von Lohnabhängigen basiert darauf, dass diese tendenziell nicht vereinzelt, sondern zumeist in Haushalte mit mehreren Personen eingebunden sind, in welchen die Ware Arbeitskraft reproduziert wird (von Werlhof 1983; Wallerstein 2012: 249 zit. n. Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 348). Reproduktionsarbeit wird aber auch kommodifiziert, also in Warenform getätigt, zum Beispiel in Form der Care- und Erziehungsarbeit in Kindertagesstätten, der Pflegearbeit in Haushalten und Institutionen, der bezahlten Hausarbeit, der Verköstigung in Kantinen etc. (Senghaas-Knobloch 2008; Brückner 2010 zit. n. Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 348). Arbeitsbereiche, in welchen Lohnabhängige auf ihre Reproduktionsmacht als Machtquelle zugreifen können, sind oftmals stark durch geschlechtsspezifische Arbeitsteilung geprägt. Frauen leisten nicht nur große Teile der nicht-warenförmigen Reproduktion im Haushalt, sondern auch in den Branchen der kommodifizierten Reproduktionsarbeit. Obwohl diese zu den Branchen mit oftmals geringen Löhnen gehören, weist der Arbeitskreis darauf hin, dass aus dieser Konstellation den Beschäftigten auch Reproduktionsmacht erwächst (ebd. 349). Die Anwendung dieser Machtform in kommodifizierter Reproduktionsarbeit in Form von Streiks trifft die Kund_innen (Kinder, Erwachsene), Familienangehörige und Unternehmen, in denen diese tätig sind. Wenn beispielsweise Kindergärtner_innen oder Lehrer_innen streiken, müssen die Kinder trotzdem versorgt werden, Eltern sich freinehmen oder andere Familienmitglieder einspringen. Die Mobilisierung der Reproduktionsmacht greift damit in die Reproduktionsprozesse der Ware Arbeitskraft ein. Die Möglichkeit der Betroffenen, ihrer Lohnarbeit nachzugehen, wird mitunter

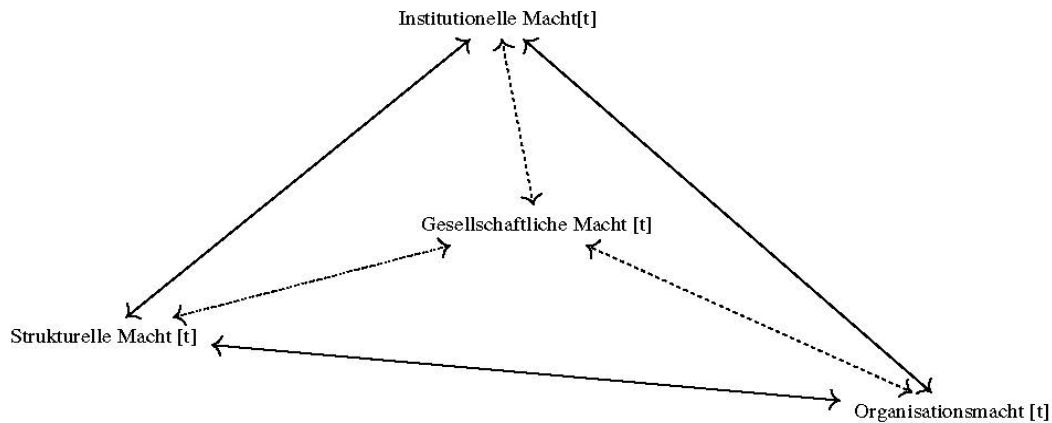
empfindlich gestört.²⁸ Allerdings weisen die Autor_innen darauf hin, dass Reproduktionsmacht nicht immer einfach einzusetzen ist. Ursachen dafür liegen etwa in der hohen Verantwortung der Lohnarbeit, in der es oftmals um das Leben und Wohlergehen von Kindern, aber etwa auch von alten Menschen geht. Auch die persönliche Identifikation mit der Lohnarbeit in diesem Bereich spielt hierbei eine Rolle. Zudem findet kommodifizierter Reproduktionsarbeit oftmals in vereinzelter Haushalten statt. Gerade solche Arbeitsplätze zeichnen sich durch eine besonders hohe persönliche Abhängigkeit aus. Diese ist besonders stark gegeben, wenn beispielsweise der Aufenthaltsstatus von der Arbeitsstelle abhängig ist (ebd.: 349).

Der Arbeitskreis Strategic Unionism geht nicht genauer auf eine Operationalisierung der Untersuchung der strukturellen Macht von Lohnabhängigen ein. In der vorliegenden Untersuchung wird die Entscheidung getroffen, die strukturelle Macht von Lohnabhängigen entlang der folgenden Fragen zu untersuchen: Wie stellt sich die Marktmacht der Lohnabhängigen in Form der Arbeitskräftenachfrage im Untersuchungszeitraum dar? Welche Produktionsmacht stand Lohnabhängigen (Machtpotenzial, Produktionsprozesse zu stören) zur Verfügung?

4.4 Die Pyramide der Lohnabhängigenmacht

Strategisches gewerkschaftliches Handeln baut darauf, Machtressourcen zu erschließen, zu stabilisieren und zu mobilisieren. Diese entwickeln sich in Phasen und gehen zum Teil auch auseinander hervor, aber nicht in einem linear wachsenden Sinn. Dabei stehen die verschiedenen Machtressourcen in einer komplexen Beziehung zueinander – teilweise etwa in einem Konkurrenzverhältnis – und Gewerkschaften greifen auf sie innerhalb ebenso komplexer gesellschaftlicher Beziehungen zurück (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 345). Das theoretische Modell des Jenaer Machtressourcenansatzes impliziert damit, dass die Machtressourcen nicht willkürlich eingesetzt werden können. Zu berücksichtigen ist daher sowohl das Wechselverhältnis der Machtressourcen als auch die notwendigen Fähigkeiten, um strategisches Handeln ausbilden zu können (ebd.: 274). Zur Veranschaulichung wird das Verhältnis der vier Machtressourcen zueinander – welches sich jedoch ändern kann – zu einem beliebigen Zeitpunkt [t] in Form einer Pyramide mit einer dreieckigen Grundfläche dargestellt (Abb. 1) (ebd.: 363).

²⁸Silver (2005) analysiert die Arbeiter_innenmacht in verschiedenen Branchen, etwa der von Lehrer_innen (ebd. 134).

Abb. 1/Pyramide der Lohnabhängigenmacht

Quelle: Arbeitskreis Strategic Unionism (2013: 364) adaptierte eigene Darstellung

Die Eckpunkte der Pyramidengrundfläche stellen die strukturelle Macht, die Organisationsmacht sowie die gesellschaftliche Macht von Lohnabhängigen dar. Maßeinheiten der Pyramide in einem quantitativen Sinn gibt es nicht. Sie ist als grafische Verbildlichung der theoretischen Überlegungen zu verstehen, um den Einsatz von Machtressourcen und deren Wechselverhältnis zueinander zu einem bestimmten Zeitpunkt oder im Zeitverlauf analysieren zu können.

Die institutionelle Macht bildet in dem Modell die Spitze der Pyramide und wird im Jenaer Machtressourcenansatz als sekundäre Machtform bezeichnet. Dass die institutionelle Macht die Spitze der Pyramide darstellt, bedeutet jedoch nicht, dass sie wichtiger als die anderen Machtressourcen ist. Mit dieser Positionierung soll verdeutlicht werden, dass die institutionelle Macht einerseits das Ergebnis der Anwendung der primären Machtressourcen ist, andererseits – und das ist ein relevanter Erklärungsfaktor in dem Modell – auch das Verhältnis der einzelnen Machtressourcen zueinander strukturiert. Die Wahl einer Gewerkschaft für oder gegen bestimmte Machtressourcen ist nach dem Modell also stark vom Ausmaß der institutionellen Macht beeinflusst (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 363). Wenn umfangreiche Rechte auf betrieblicher Ebene existieren und korporatistische Dialogverfahren dominant sind (hohe institutionelle Macht), neigen Gewerkschaften eher dazu, sich auf den vorgegebenen Rahmen institutioneller Mitwirkungsmöglichkeiten zu beziehen. Dann verläuft die Anwendung oder

Mobilisierung von Organisationsmacht und struktureller Macht innerhalb fester institutioneller Prozeduren (ebd.: 363f.). Sind derartige korporatistische Dialogverfahren nicht gegeben oder wirkungslos, also die institutionell verankerte Macht von Gewerkschaften gering, vertrauen diese oftmals direkt auf ihre Organisationsmacht (und auch strukturelle Macht) und „tendieren bei Auseinandersetzungen dazu, ihre gesellschaftliche Macht in den Ring zu werfen“ (ebd.: 364). Ein typisches Beispiel hierfür ist der starke Fokus auf Organizing bei Gewerkschaften im angloamerikanischen Raum, welche seit langer Zeit nicht nur mit einem sehr niedrigen Grad an gewerkschaftlicher Organisation, sondern eben auch mit geringen institutionellen Machtressourcen und sogar gewerkschaftsfeindlichen Gesetzen zu kämpfen haben.

4.4.1 Strukturelle Macht – Organisationsmacht – Institutionelle Macht

Organisationsmacht und strukturelle Macht können sich wechselseitig kompensieren. Lohnabhängige mit relativ schwacher struktureller Macht, aber starker Organisation können gute Erfolge erzielen. Aber auch Lohnabhängige ohne Gewerkschaften und Arbeiter_innenparteien, aber hoher struktureller Macht können gute Löhne und Arbeitsbedingungen fordern und verhandeln (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 364f.).

Die organisatorische Struktur, innerhalb der eine Gewerkschaft auf die strukturelle Macht von Lohnabhängigen zurückgreift, ist ausschlaggebend dafür, ob eine Gewerkschaft inklusiv gegenüber randständigen Erwerbstätigengruppen ist oder exklusiv (ebd.: 364). Gewerkschaftsmitglieder sind oftmals jene, welche mit hoher struktureller Macht ausgestattet sind (Facharbeiter_innen, qualifizierte Angestellte mit höheren Löhnen). Ihre Interessen werden daher jedenfalls vertreten. Beschäftigtengruppen mit geringer struktureller Macht sind hingegen auch häufiger weniger gut gewerkschaftlich organisiert und damit weniger gut repräsentiert (geringe Qualifikation, Hilfs- und Anlernkräfte, unsichere Arbeitsstellen wie Leiharbeiter_innen, befristete Beschäftigungsverhältnisse etc.). Zentral ist daher, inwiefern eine Gewerkschaft organisatorische Strukturen schafft, welche zwischen schwächeren und stärkeren Mitgliedergruppen einen Ausgleich ermöglicht. Wird keine bewusste Einbindung von randständigen Beschäftigtengruppen verfolgt oder existiert nicht einmal ein organisatorischer Rahmen für eine derartige Ausrichtung, besteht die Gefahr der „exklusiven Solidarität“ (Dörre et al. 2011: 39ff.). Die „Selektivität der Vertretung von Arbeiterinteressen“ (Brandt 1990: 232 zit. n. Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 365) wird so verschärft und „die Spaltung des Arbeitsmarkts vergrößert“ (ebd.).

Wenn Gewerkschaften eine organisatorische Verankerung der Interessensvertretung von Lohnabhängigengruppen mit geringen strukturellen und organisatorischen Machtressourcen

(und daraus folgender geringer Verhandlungsmacht) etabliert haben, kann aber auch der umgekehrte Fall eintreten. Dann können gewerkschaftliche Gruppen mit ausgeprägter struktureller Macht eine Avantgarde-Funktion übernehmen, indem sie zum Beispiel als besonders streikfähige Gruppe versuchen, auch für schwächere gewerkschaftliche Gruppen bessere Arbeitsbedingungen zu erkämpfen (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 365).

Ob sich eine Gewerkschaft exklusiv gegenüber neu entstehenden Arbeiter_innenklassen, prekär Beschäftigten und damit auch gegenüber Nicht-Mitgliedern verhält und „vornehmlich an einer Bestandssicherung“ (ebd.) der von ihr repräsentierten Mitglieder und Branchen interessiert ist oder inklusiv gegenüber neuen Gruppen, bleibt nach dem Jenaer Machtressourcenansatz offen. Die institutionelle Konfiguration spielt hierbei jedoch auch eine Rolle. Denn gesetzliche Rahmenbedingungen können begünstigen, dass Gewerkschaften zersplittert als kleinere Spartengewerkschaften agieren oder aber sich zu Dachverbänden mit gemeinsamen Forderungen und Zielen zusammenschließen (ebd.: 366).

4.4.2 Strukturelle und gesellschaftliche Macht

Lohnabhängigengruppen mit umfangreicher struktureller Macht sind weniger auf Kooperations- und Diskursmacht angewiesen, um ihre Interessen zu schützen. Lohnabhängige bzw. Gewerkschaften mit geringen strukturellen Machtressourcen (beispielsweise Gewerkschaften für Reinigungskräfte) können durch breite gesellschaftliche Bündnisse mit Akteur_innen hingegen Stärke gewinnen (Frege et al. 2004: 145f. zit. n. Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 369). Diskursmacht zu mobilisieren gelingt einer Gewerkschaft etwa dann, wenn schlechte Arbeitsbedingungen in der Öffentlichkeit skandalisiert werden können (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 368).

4.4.1 Organisationsmacht, gesellschaftliche und institutionelle Macht

Das Wechselverhältnis zwischen organisatorischer und gesellschaftlicher Macht ist komplex, denn zwischen den beiden Machtressourcen herrscht keine einfache und sich verstärkende Wirkung, sondern ein latentes Spannungsverhältnis (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 266ff.). Große Organisationsmacht kann sich durch Organisationserfolge (neue und hohe Mitgliederzahlen, größere Einnahmen) und den Einsatz von Infrastrukturressourcen positiv auf die Diskursmacht einer Gewerkschaft auswirken. Kooperationsmacht muss aber oftmals mit inhaltlichen Zugeständnissen erkaufte werden (ebd.: 366), indem beispielsweise mit einer politischen Partei kooperiert wird, was bestimmte inhaltliche Zugeständnisse nach sich ziehen kann.

Die institutionelle Macht einer Gewerkschaft hat auch hier einen Einfluss, indem beispielsweise gesetzlich geregelt ist, dass Betriebsrät_innen (ab einer bestimmten Betriebsgröße) von ihren sonstigen Arbeitstätigkeiten freigestellt sind. In diesem Fall stehen ihren Zeitressourcen für den Aufbau von Kooperationen zur Verfügung. Auch der gesetzliche Rahmen, wofür gewerkschaftliche Gelder verwendet werden dürfen oder welche gesellschaftlichen Aktivitäten Gewerkschaften gesetzlich erlaubt sind, haben einen Einfluss auf die organisatorische und gesellschaftliche Macht einer Gewerkschaft.

4.5 Notwendige Fähigkeiten für strategisches Handeln

Der Arbeitskreis Strategic Unionism (2013: 374) geht davon aus, dass es für eine Gewerkschaft beinahe unmöglich ist, alle Machtressourcen gleichzeitig voll zu entwickeln und auszuschöpfen, auch wegen deren teilweiser Unvereinbarkeit. Zentrale Aufgabe der Gewerkschafter_innen ist es daher, kontinuierlich reflektierte Entscheidungen über den Einsatz und die Hierarchisierung von Machtressourcen zur Erreichung der strategischen Ziele zu fällen (ebd.: 369). Grundlage dafür ist ein strategisches Handlungsvermögen, um die Interessen von Lohnabhängigen vertreten zu können. Die notwendigen Fähigkeiten, um Machtressourcen erkennen, aktualisieren und anwenden zu können, sind Lernfähigkeit, organisatorische Flexibilität und Konfliktfähigkeit, Framing und die Bewahrung der Autonomie einer Gewerkschaft (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 370ff.). Aus Sicht der Jenaer Gruppe ist die zentrale Fähigkeit die Lernfähigkeit. Sie zeichnet sich dadurch aus, zum richtigen Zeitpunkt den Fokus auf einzelne Machtressourcen umzustellen, also „gewerkschaftliche Gelegenheitsstrukturen“ (Nachtwey/Wolf 2013 zit. n. Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 370) identifizieren, einschätzen und nutzen zu können, wenn sich die Rahmenbedingungen verändert haben und alte Handlungsroutrinen nicht mehr greifen (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 370). Die Lernfähigkeit ist die notwendige Bedingung für die Ausbildung der übrigen Fähigkeiten. Die organisatorische Flexibilität und Konfliktfähigkeit meint das Geschick, die strukturelle Macht der Lohnabhängigen unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen optimal mit der eigenen Organisationsmacht und gesellschaftlichen Macht zu verbinden und eine wirkungsvolle Streik- bzw. Konfliktstrategie zu entwickeln. Framing bezeichnet die Fähigkeit, Deutungsmuster für Probleme zu entwickeln, welche den Zielen der Lohnabhängigen nützen, diese Deutungsmuster für andere gesellschaftliche Gruppen attraktiv zu machen und damit schlagkräftige Koalitionen entwickeln zu können. Die Fähigkeit der Bewahrung der politischen Autonomie einer Gewerkschaft (ebd. 372) benötigt ein Bewusstsein für den Doppelcharakter institutioneller Macht. Gewerkschaftliches Handeln

benötigt also einen reflektierten Umgang mit der Erweiterung und gleichzeitigen Einschränkung von Handlungsmöglichkeiten durch institutionelle Macht. Dafür notwendig ist das Grundverständnis dafür, dass Interessensverbände wie Gewerkschaften als Mitgliedervereine in einem korporatistischen System immer zwischen der Mitgliederlogik (Interessen der Mitglieder) und der Verbändelogik (Interessen, die sich durch die gewerkschaftliche Einflussnahme auf das politische System durch ihre Teilnahme an Gewerkschaftsverbänden, korporatistischen Verhandlungssystemen oder der Kooperation mit andere gesellschaftlichen Akteur_innen ergeben) vermitteln müssen (ebd. 373). Der Arbeitskreis Strategic Unionism (2013) weist darauf hin, dass mit ausgeprägten institutionellen Machtressourcen und mit erprobten und ritualisierten Handlungsroutinen die Gefahr eines Verschleißes von manchen Fähigkeiten einhergehen kann. Wenn die Analyse des notwendigen Einsatzes von Machtressourcen zu kurz kommt oder Fehleinschätzungen passieren, kann sich dies ebenso negativ auf die Verhandlungsmacht von Gewerkschaften auswirken (ebd.: 375).

4.6 Zusammenfassung

Der Jenaer Machtressourcenansatz konzipiert die strukturelle, organisatorische, institutionelle und gesellschaftliche Macht als die vier zentralen Machtressourcen von Lohnabhängigen. Das grundlegende Verständnis von Macht ist, dass diese die „individuelle oder kollektive Fähigkeit zur Durchsetzung von (Klassen-)Interessen“ ist (Griesser/Sauer 2017: 151). Als die zentrale organisatorische Machtquelle von Lohnabhängigen werden Gewerkschaften fokussiert (Betriebsrät_innen, Arbeiter_innenparteien agieren auf anderen Ebenen und haben auch eine geringere Bedeutung als Gewerkschaften). Mit dieser theoretischen Konzeption werden Gewerkschaften als strategisch handelnde Akteur_innen gedacht. Gewerkschaftliches Handeln zielt darauf ab, einzelne Machtressourcen zu erschließen, diese zu stabilisieren und spezifische Fähigkeiten bei den handelnden Akteur_innen auszubilden, um die Lohnabhängigenmacht effektiv zu nutzen (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 374). Je mehr Machtressourcen Lohnabhängigen und Gewerkschaften zur Verfügung stehen und je ausgeprägter die Fähigkeiten sind, um diese zu nützen, desto eher kann die Unternehmensseite zum Einlenken auf Forderungen bewegt werden. Je weniger Machtressourcen und notwendige Fähigkeiten gegeben sind, desto eher kann die Kapitaleseite ihre Bedingungen durchsetzen (Schmalstieg 2015: 29). Das theoretische Modell geht aber davon aus, dass die Ausübung der Macht von Lohnabhängigen gewissen Mustern folgt, welche durch teilweise gegebene Spannungsverhältnisse zwischen den Machtressourcen beeinflusst sind. Die einzelnen Machtressourcen können daher nicht gleichzeitig und vollständig ausgebildet werden. „Anders

ausgedrückt: Die vollkommen flexible, konfliktfähige, politisch autonome, diskursiv gewappnete, stets lernfähige Gewerkschaft, deren Machtressourcen gleichzeitig alle auf dem Zenit sind, ist wohl eher eine Idealvorstellung als eine gesellschaftliche Realität“ (ebd.: 375).

5 Methode

Der Begriff der Methode kommt aus dem Griechischen (méthodos) und bedeutet der „Weg zu etwas hin“ (Nohlen/Schultze 2010: 604). Methode bezeichnet also den Weg oder die Wege des Vorgehens, um zu wissenschaftlichen Erkenntnissen oder praktischen Ergebnissen zu gelangen (ebd.). Der in dieser Masterarbeit eingeschlagene Weg um die Forschungsfrage zu beantworten, wird in diesem Kapitel beschrieben.

5.1 Wissenschaftstheoretische Position

Die wissenschaftstheoretische Position der vorliegenden Arbeit ist an einer hermeneutischen Perspektive orientiert. Diese betont den Aushandlungscharakter sozialen Handelns und weist ein akteursunabhängiges Wahrheitskriterium zurück. Das angestrebte Ziel von empirischer Forschung ist es aus dieser Perspektive, die Konstruktionsleistungen der zu untersuchenden Akteur_innen innerhalb spezifischer Machtverhältnisse zu rekonstruieren und zu interpretieren (Seipel/Rieker 2003: 76). Übertragen auf die vorliegende Forschung bedeutet dies, dass das Handeln des gewerkschaftlichen Akteurs ÖGB – in der Phase der Kontingent-Vereinbarungen und in Bezug auf sein Verhalten gegenüber migrantischen Arbeitskräften – als die Mobilisierung und Begrenzung (Limitierung) von bestimmten Machtressourcen rekonstruiert und erklärt werden soll. Dabei wird davon ausgegangen, dass Wissen grundsätzlich fehlbar, vorläufig und ergänzungsbedürftig ist und es sich insofern immer um „Vermutungswissen“ (ebd.: 37) handelt. Ein weiterer zentraler Aspekt hermeneutischer Positionen ist das Prinzip der Offenheit. Damit wird versucht, im Forschungsprozess Raum für nicht bereits antizipiertes Wissen zu geben. Typisch für die hermeneutische Vorgehensweise ist zudem ein iterativ-zyklischer Forschungsprozess, in welchem die Datenerhebung, -analyse und auch die Theoriebildung parallel erfolgen (ebd.: 66). Für die vorliegende Arbeit bedeutet dies, dass die verschiedenen Analyseschritte iterativ – also sich wiederholend – bearbeitet und in mehreren Schritten ergänzend aufeinander bezogen wurden, auch wenn der Aufbau der Arbeit den Eindruck einer eindeutigen Linearität vermittelt. Der Beitrag zum wissenschaftlichen Fortschritt in einer hermeneutischen Tradition besteht beispielsweise darin, den verstehenden Zugang zu einem Untersuchungsgegenstand, neuen Aspekten oder eine Differenzierung vorliegender Einsichten voranzutreiben, neue Thesen aufzustellen oder vorhandene zu modifizieren.

5.2 Vorgehensweise

Die vorliegende Masterarbeit ist eine Untersuchung des gewerkschaftlichen Handelns auf der Basis von Primär- und Sekundäranalysen in der von mir vorgefundenen Forschungsliteratur. Bei der Beantwortung der Forschungsfrage geht es um die Verknüpfung theoretischer Überlegungen über die Ursachen gewerkschaftlichen Handelns (Jenaer Machtressourcenansatz) mit Beschreibungen über das tatsächliche Handeln des Österreichischen Gewerkschaftsbundes auf Basis der Analyse von dessen Machtressourcen. Als *Daten* werden bereits existierende Beschreibungen von Ereignissen und Entwicklungen im Verlauf der Kontingent-Regelung in Forschungsberichten anderer Sozialwissenschaftler_innen, *Fakten* über den ÖGB in Tätigkeitsberichten ebenso wie in anderen Quellen und *gesetzliche Regelungen* aus dem Bereich des Kollektiven Arbeitsrechts gewertet. Der Analyseteil besteht aus drei Teilen. Im ersten Teil (Kapitel 6) werden die Machtressourcen von Lohnabhängigen und dem ÖGB im Untersuchungszeitraum analysiert. Im zweiten Analyseteil (Kapitel 7) wird das gewerkschaftliche Handeln im Untersuchungszeitraum (Abschluss der Kontingent-Vereinbarung 1961 bis Mitte der 1970er-Jahre) dargestellt und analysiert. Der letzte Analyseteil (Kapitel 8) untersucht die Machtressourcen von migrantischen Lohnabhängigen. Dabei wird deren Begrenzung als Verschränkung gewerkschaftlichen und staatlichen Handelns herausgearbeitet. Im Kapitel 9 wird eine Gesamtinterpretation zur Erklärung gewerkschaftlichen Handelns in der Phase der Kontingent-Vereinbarungen, orientiert an der „Pyramide der Lohnabhängigenmacht“ (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 363ff.), erarbeitet. Da die drei Analyseteile recht umfassend und größtenteils in mehrere Unterkapitel aufgeteilt sind, erfolgt am Ende jedes der drei Analyseteile eine eigene Zusammenfassung, welche in der Gesamtinterpretation zusammengeführt werden. Diese Vorgehensweise stellt einerseits eine Erleichterung im Forschungsprozess dar, führt andererseits aber für Leser_innen dazu, dass inhaltliche Wiederholungen unumgänglich sind.

Für die Analyse der organisatorischen Machtressourcen von Lohnabhängigen werden ÖGB-Statuten, Tätigkeitsberichte und Literatur des Gewerkschaftsforschers Fritz Klenner (1967, 1999) beigezogen. Für die Untersuchung der institutionellen Machtressourcen von Lohnabhängigen und dem ÖGB wurde auf Standardwerke aus dem Arbeitsrecht zurückgegriffen (Theo Mayer-Maly 1970 und Christoph Kietzbl 2017). Die gesellschaftlichen Machtressourcen werden im Kapitel 6 nicht analysiert, im Kapitel 8 bei der Untersuchung der

Machtressourcen von migrantischen Lohnabhängigen wird kurz auf Basis von einigen Hinweisen in der Sekundärliteratur darauf eingegangen.

Für die Darstellung und Untersuchung des gewerkschaftlichen Handelns sowie für die Untersuchung der Machtressourcen von migrantischen Lohnabhängigen wird vorrangig auf die folgende Sekundärliteratur zurückgegriffen: Felix Butschek, Felix und Ewald Walterskirchen (1974), Fritz Klenner Anton Pelinka (1981), Helga Matuschek (1985), Hannes Wimmer (Hg.) (1986), Rainer Bauböck und Hannes Wimmer (1988), Rainer Bauböck, (1990), August Gächter (1997, 1998, 2000, 2004), Hans Pühretmayer (1999), Christoph Hermann (2006), Emmerich Tálos (2008, 2017), Gudrun Biffl (2011), Gudrun Biffl/Lea Rennert/Petra Aigner (2011), Jan Kreisky (2013), Thorben Krings (2013), David Mayer (2013) sowie Markus Griesser und Birgit Sauer (2014, 2015, 2017) und Christoph Kietzbl (2017). Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Forschungsliteratur zu dem Thema, welche zeitnah am Untersuchungszeitraum verfasst wurde, begrenzt ist. Erst in den 1980er-Jahren, d. h. zu einem Zeitpunkt zunehmender sozialer Probleme in Bezug auf das Auseinanderklaffen der gesetzlichen Rahmenbedingungen und der sozialen Realität migrantischer Familien, nehmen Forschungen zu der Thematik zu. Es wird daher mehrheitlich auf spätere Untersuchungen zurückgegriffen, welche die Entwicklungen in den 1960er- und 1970er-Jahren selbst retrospektiv analysieren.

In der Untersuchung streiche ich zudem punktuell Unterschiede zu Deutschland hervor. Dies beruht vorrangig darauf, dass die verwendete Sekundärliteratur oftmals ebenso vorgeht. Damit soll ein kleiner Beitrag dazu geleistet werden, der weit verbreiteten Tendenz, gesellschaftspolitische Entwicklungen von Deutschland auf Österreich zu übertragen, entgegenzuwirken.

Die Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit stellt den gewerkschaftlichen Akteur ÖGB und dessen Handeln in der Phase der Kontingent-Vereinbarungen und in Bezug auf migrantische Arbeitskräfte in den Mittelpunkt. Damit wird tendenziell die Komplexität innergewerkschaftlicher Auseinandersetzungen ausgeblendet und eine gewisse Homogenität des ÖGB transportiert, auch wenn an einigen wenigen Stellen einzelne Fachgewerkschaften besonders hervortreten. Gerechtfertigt ist diese Herangehensweise aufgrund der Forschungsfrage und des hohen Zentralisationsgrades des ÖGB. Untersucht werden gewissermaßen verschiedene Handlungsebenen des ÖGB: die innergewerkschaftliche Organisation, das Verhältnis zwischen dem ÖGB und den Betriebsrät_innen, die Kollektivvertragsebene sowie die Paritätische Kommission. Die untersuchten institutionellen Machtressourcen (Arbeiterkammer-, Kollektivvertrags-, Betriebsrats- und

Arbeitskampfgesetz) werden als Machtressourcen von Lohnabhängigen und dem ÖGB analysiert.

5.3 Operationalisierung der Machtressourcen

Die vier Machtressourcen von Lohnabhängigen und Gewerkschaften werden auf Basis erster Überlegungen aus dem Theoriekapitel im Anschluss operationalisiert. Dies erfolgt mehrheitlich durch die Formulierung von Fragen,²⁹ welche an die Primär- und Sekundärliteratur gestellt und in den Analysekapiteln 6 und 8 beantwortet werden.

5.3.1 Organisationsmacht

Der Jenaer Machtressourcensatz schlägt vor, die organisatorische Macht einer Gewerkschaft am gewerkschaftlichen Organisationsgrad, ihren personellen und finanziellen Infrastrukturressourcen, der Organisationseffizienz bzw. Mitgliederpartizipation sowie ihrer inneren Kohäsion (Zusammenhalt der Gewerkschaftsmitglieder) zu untersuchen. Eine genauere Operationalisierung der letzten drei Aspekte legt der Arbeitskreis Strategic Unionism (2013: 351ff.) nicht vor. Um die Organisationsmacht des ÖGB zu erfassen, wird die Primär- und Sekundärliteratur daher nach Hinweisen für die Organisationsmacht durchforstet, orientiert an folgenden Fragen: Wie hoch war der gewerkschaftliche Organisationsgrad des ÖGB im Untersuchungszeitraum? Welchen Anteil daran hatten die Teilgewerkschaften (nicht gleichzusetzen mit dem Organisationsgrad der Teilgewerkschaften in den von ihnen repräsentierten Branchen)? Welche finanziellen Infrastrukturressourcen standen dem ÖGB zu Verfügung und wie wurden diese Mittel eingenommen und verwaltet? Welche personellen Infrastrukturressourcen waren gegeben? Wie wurden hauptamtliche und ehrenamtliche Gewerkschafter_innen bestellt bzw. rekrutiert? Wer war im ÖGB beschäftigt? Wie wurden Gewerkschafter_innen ausgebildet? Inwiefern hatte der ÖGB Zugang zu wissenschaftlichem Fachpersonal? Für die Operationalisierung der Organisationseffizienz bzw. Mitgliederpartizipation nehme ich an, dass diese Aspekte durch eine Untersuchung des Zentralisationsgrades des ÖGB beschrieben und beurteilt werden können. Das Analysekapitel beginnt daher mit einer zusammenfassenden Darstellung der Aufgaben und Organisation des ÖGB, wie sie in den Vereinsstatuten festgelegt sind. Dem folgt die Beantwortung der Frage, welche Rückschlüsse sich aufgrund des Zentralisationsgrades des ÖGB auf die Organisationseffizienz und Mitgliederpartizipation ziehen lassen. Die innere Kohäsion in einer Gewerkschaft, also die Solidarität der Mitglieder untereinander, lässt sich nach dem

²⁹ Der Begriff der Indikatoren wird dabei bewusst nicht gewählt, da dieser eine zu starke Konnotation der Messbarkeit der Machtressourcen in einem quantitativen Sinn vermittelt.

Arbeitskreis Strategic Unionism (2013: 355) anhand der Möglichkeiten von Gewerkschaftsmitgliedern, eine Kollektividentität zu entwickeln, beurteilen. Um diese Möglichkeiten auszuloten, wird danach gefragt, inwiefern dafür Räume (beispielsweise gewerkschaftliche Bildungsarbeit) und Gelegenheiten (beispielsweise Arbeitskämpfe) gegeben waren.

Für die Analyse der Organisationsmacht migrantischer Lohnabhängiger (Kapitel 8.1) wird die Frage gestellt, inwiefern im ÖGB organisatorische Strukturen für die Vertretung der Interessen migrantischer Arbeitskräfte vorhanden waren.

5.3.2 Institutionelle Machtressourcen

Institutionelle Machtressourcen in kodifizierter Form sind gesetzlich festgeschriebene Resultate der Forderungen von Lohnabhängigen gegenüber der Unternehmensseite und dem Staat. Wie diese ausgestaltet sind, beruht auf den strukturellen und organisatorischen Machtressourcen der Lohnabhängigen (Brinkmann et al. 2008: 25). Institutionelle Machtressourcen stellen damit eine sekundäre Machtform dar. In der vorliegenden Arbeit werden als institutionelle Machtressourcen von Lohnabhängigen und Gewerkschaften bzw. dem ÖGB die rechtliche Stellung der Arbeiterkammer als Verband aller Arbeitnehmer_innen (6.2.1), das Kollektivvertragsrecht (6.2.2), das Betriebsratsgesetz (6.2.3) sowie das Arbeitskampfrecht (6.2.4) untersucht.³⁰ Beantwortet wird am Ende jedes Unterkapitels die Frage, welche Machtpotenziale sich für Lohnabhängige und den ÖGB daraus jeweils ergeben.

Den zweiten Aspekt institutioneller Macht im Jenaer Machtressourcenansatz stellen „Aushandlungsprozeduren und Handlungsstrategien von kollektiven Akteuren wie Betriebsräten und Gewerkschaften“ (Brinkmann et al. 2008: 25) dar. Auf Basis dieser Analyseperspektive wird die Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen in den Blick genommen. Wie bereits im einführenden 3. Kapitel gezeigt wurde, war der ÖGB eine treibende Kraft bei der Errichtung der Paritätischen Kommission und seine strategische Ausrichtung am Wirtschaftswachstum zentrale Voraussetzung dafür (Tálos 2008: 32). Im Analysekapitel wird das Augenmerk auf die organisatorische Struktur der Paritätischen Kommission gelegt. Dabei wird gefragt, inwiefern die Rolle des ÖGB in den Kommunikations-, Austausch- und Entscheidungsstrukturen der Paritätischen Kommission eine Machtquelle darstellte. Zudem wird der Doppelcharakter der Erweiterung als auch der Einschränkung von Handlungsmacht

³⁰ Auf die im Kollektiven Arbeitsrecht geregelte Arbeitsgerichtsbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit nicht eingegangen. Aufmerksam gemacht werden soll auch darauf, dass auf Basis eines anderen Untersuchungsdesigns etwa auch sämtliche individuellen Arbeitsrechte als institutionelle Machtressourcen von Lohnabhängigen untersucht werden.

(Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 356) durch die Paritätische Kommission herausgearbeitet sowie die Folgen dieser „Institutionalisierung des Klassenkonflikts“ (Dahrendorf 1957: 234ff. zit. n. Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 357).

Bei der Analyse der institutionellen Macht migrantischer Lohnabhängiger (Kapitel 8.2) wird danach gefragt, inwiefern die Machtressourcen der Arbeiterkammer, des Kollektivvertrags-, das Betriebsrats- und Arbeitskampfrecht sowie der Paritätischen Kommission für sie gegeben waren.

5.3.3 Gesellschaftliche Machtressourcen

Der gesellschaftlichen Macht des ÖGB wird in der vorliegenden Untersuchung geringes Gewicht beigemessen. Kooperationsmacht im Sinne des Jenaer Machtressourcenansatzes wird – aus den bereits genannten Gründen, dass sich im Untersuchungszeitraum noch kaum zivilgesellschaftlichen Akteur_innen herausgebildet hatten – ausgeschlossen. Die Diskursmacht einer Gewerkschaft wird im Jenaer Machtressourcenansatz beschrieben als die Hegemoniefähigkeit, ihr politisches Projekt wirksam als jenes der gesamten Gesellschaft darzustellen und innerhalb der herrschenden Kräftekonstellationen die gewerkschaftlichen Interessen als verbindlich zu verallgemeinern (Candeias 2004: 44; vgl. GH 7: 1584 zit. n. Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 359). Wie dies untersucht werden soll, wird jedoch vom Arbeitskreis Strategic Unionism (2013: 359) nicht ausgeführt.

In der vorliegenden Untersuchung wird die Sekundärliteratur nach Hinweisen befragt, welche den ÖGB im Hinblick auf den öffentlichen Diskurs in Zusammenhang mit migrantischen Arbeitskräften zum Inhalt haben. Daher wird die gesellschaftliche Macht des ÖGB nicht generell (im Kapitel 6), sondern ausschließlich im Hinblick auf die gesellschaftliche Macht migrantischer Arbeitnehmer_innen untersucht. Diskurstheoretische Untersuchungen stellen für sich eine eigene Methode in den Sozialwissenschaften dar. Eine ausgearbeitete diskurstheoretische Untersuchung der Frage nach der Diskursmacht des ÖGB würde jedenfalls eine eigenständige Forschungsarbeit benötigen.

5.3.4 Strukturelle Machtressourcen

Die Beschreibung und Analyse der strukturellen Macht von Lohnabhängigen (Marktmacht und Produktionsmacht) erfolgt in zwei Teilen. Im ersten Teil wird die Marktmacht, im zweiten Teil die Produktionsmacht von Lohnabhängigen untersucht.

Die Marktmacht von Lohnabhängigen wird durch das Verhältnis von Arbeitskräftenachfrage und -angebot sowie staatlich hergestellte Hierarchisierungen und Segmentierungen

(Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 350) beeinflusst. Im Hinblick auf die strukturelle Macht von Lohnabhängigen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft (Kapitel 6) (im Gegensatz zu migrantischen Lohnabhängigen, Kapitel 8) wird ausschließlich das Verhältnis der Arbeitskräftenachfrage zum Arbeitskräfteangebot am Beginn der 1960er-Jahre untersucht. Staatlich erzeugte Hierarchisierungen werden an dieser Stelle nur sehr kurz diskutiert. Ausführlich erfolgt deren Untersuchung bei der Frage nach der strukturellen Macht von migrantischen Lohnabhängigen.

Zur Beantwortung der Frage nach der Produktionsmacht von Lohnabhängigen wird sowohl in Kapitel 6 als auch in Kapitel 8 die Frage gestellt, welche Machtressourcen zur Verfügung standen, um Produktionsprozesse zu stören.

Die beiden Aspekte der Marktmacht, Qualifikationen sowie die Begrenzung und Beeinflussung der Marktmacht durch den Staat, werden nicht für Lohnabhängige generell (Kapitel 6), sondern ausschließlich für migrantische Lohnabhängige in Kapitel 8 (Machtressourcen migrantischer Lohnabhängiger) untersucht.

5.4 Beschreibung des gewerkschaftlichen Handelns

Die vorhandene Forschungsliteratur, welche gewerkschaftliches Handeln in der Phase der Kontingent-Vereinbarungen und in Bezug auf migrantische Arbeitnehmer_innen von 1961 bis 1975 und seine Konsequenzen auf Lohnabhängige am Arbeitsmarkt thematisiert, habe ich recherchiert und gelesen. Förderlich für ein tieferes Verständnis gewerkschaftlichen Handelns war zudem die Rezeption geltenden Arbeitsrechts im Untersuchungszeitraum. Aus hermeneutischer Perspektive ist eine Grundannahme, dass jede Wahrnehmung oder Beobachtung bereits auf bestimmten theoretischen Erwartungen und Begriffen („Theorieabhängigkeit der Wahrnehmung“) beruht (Seipel/Rieker 2003: 36). Der Ordnung, Systematisierung und Reduktion von Informationen geht bereits ein interpretatives Verfahren voraus, wodurch Sinngehalte oder Bedeutungen überhaupt erst erschlossen werden (Seipel/Rieker 2003: 191). Im vorliegenden Ergebnis des Forschungsprozesses wurden von mir sechs Aspekte gewerkschaftlichen Handelns herausgearbeitet. Ein Anspruch auf Vollständigkeit wird damit nicht erhoben. Den ersten Aspekt stellt der Abschluss des Raab-Olah-Abkommens und damit der Startschuss der Phase der Kontingent-Vereinbarung hinsichtlich des Handelns des ÖGB dar (7.1). Als zweiter Aspekt wird die Durchsetzung der Ist-Lohn-Klausel durch die Gewerkschaft der Metall- und Bergarbeiter_innen analysiert (7.2). Drittens wird das Festhalten des ÖGB an der Weiterführung der ursprünglich provisorischen Kontingent-Vereinbarungen dargelegt und analysiert (7.3); viertens die Schaffung rudimentärer

gewerkschaftlicher Strukturen der Unterstützung für migrantische Lohnabhängige (7.4); fünftens der 1970 abgeschlossene Generalkollektivvertrag für ausländische Arbeitskräfte (7.5) und sechstens die Strategieänderung des ÖGB, sich ab Anfang der 1970er-Jahre erneut für ein Ausländerbeschäftigungsgesetz einzusetzen (7.6).

Soziales Handeln – wie das Handeln von gewerkschaftlichen Akteur_innen – beruht an sich bereits auf Interpretation von sozialer Realität durch die handelnden Akteur_innen dar. Diese Interpretation kann als „Konstruktion erster Ordnung“ (Seipel/Rieker 2003: 52) beschrieben werden. Ich greife in der Beschreibung des gewerkschaftlichen Handelns auf Rekonstruktionen dieses Handelns (beruhend auf solcher Interpretationen des ÖGB) durch andere Sozialwissenschaftler_innen zurück. Rekonstruktionen anderer Sozialwissenschaftler_innen stellen jeweils „eine Konstruktion zweiter Ordnung“ (ebd.) dar. Das von mir gewählte Vorgehen der „Interpretation einer Interpretation“ (ebd.) wird in den Sozialwissenschaften häufig als „doppelte Hermeneutik“ (Hollis 1995: 195 zit. n. Seipel/Rieker 2003: 52) bezeichnet. Meine auf dem Jenaer Machtressourcenansatz basierende Interpretationsleistung könnte in diesem Sinne als Konstruktion dritter Ordnung bezeichnet werden. Betont werden soll, dass es auch in der qualitativen Sozialforschung um konstruierte Daten geht, welche – ebenso wie in der quantitativen Sozialforschung – eine erhebliche Abstraktion des tatsächlich abgelaufenen sozialen Geschehens und damit etwas Eigenes oder Neues darstellen (ebd.).

5.5 Interpretation, orientiert am Jenaer Machtressourcenansatz

Die Interpretation der vorgefundenen Machtressourcen von Lohnabhängigen und dem ÖGB sowie des gewerkschaftlichen Handelns erfolgt jeweils am Ende jedes Analyseteils. Die Beantwortung der Forschungsfrage stellt die interpretative Verknüpfung der Analyse der Machtressourcen sowie der Erklärung des gewerkschaftlichen Handelns in der Phase der Kontingent-Vereinbarungen und in Bezug auf migrantische Arbeitskräfte auf Basis der Analyse Kriterien des Jenaer Machtressourcenansatzes dar. Im Zentrum steht dabei der folgende Fragenkomplex: welche Machtressourcen hat der ÖGB in den sechs untersuchten Aspekten seines Handelns mobilisiert und wie kann dies aus der Perspektive des Jenaer Machtressourcenansatzes erklärt werden?

6 Die Machtressourcen von Lohnabhängigen und ÖGB

In diesem ersten Analysekapitel erfolgt die Darstellung und Untersuchung der Machtressourcen des ÖGB bzw. von Lohnabhängigen. Zu Beginn wird die gewerkschaftliche Organisationsmacht untersucht. Dem folgt die Analyse der institutionellen Macht von Lohnabhängigen und dem ÖGB in kodifizierter Form (gesetzliche Arbeitnehmer_innenvertretung (Arbeiterkammer), Kollektivvertragsrecht, Arbeitskampfrecht, Betriebsratsrecht) und in Form korporatistischer Dialogverfahren (Paritätische Kommission). Die strukturellen Machtressourcen von Lohnabhängigen und dem ÖGB werden erst am Schluss untersucht. Die gesellschaftliche Macht von Lohnabhängigen und dem ÖGB wird – wie im Methodenkapitel argumentiert – in diesem Kapitel nicht untersucht. In der Zusammenfassung des 6. Kapitels wird resümiert, welche zentralen Erkenntnisse sich aus der Analyse der Machtressourcen für die Fragestellung ergeben.

6.1 Organisationsmacht

Der Jenaer Machtressourcensatz schlägt vor, die organisatorische Macht einer Gewerkschaft anhand des gewerkschaftlichen Organisationsgrades, der personellen und finanziellen Infrastrukturressourcen, der Organisationseffizienz bzw. Mitgliederpartizipation sowie der inneren Kohäsion (Solidarität der Mitglieder untereinander) zu erfassen. Zu Beginn dieses Unterkapitels werden die Aufgaben und zentralen Organisationsmerkmale des ÖGB sowie der Zentralisationscharakter des ÖGB herausgearbeitet. Diese grundlegende Darstellung des ÖGB ermöglicht auch eine Einschätzung der Organisationseffizienz bzw. der Mitgliederpartizipation. Um beantworten zu können, ob eine innere Kohäsion der Gewerkschaftsmitglieder (Solidarität untereinander) gegeben war, wird die Frage gestellt, inwiefern Räume gegeben waren, um eine Kollektividentität entwickeln zu können (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 355). Infrastrukturressourcen werden hinsichtlich der finanziellen Ressourcen durch ihr Zustandekommen und ihre Verwaltung untersucht. Personelle Ressourcen werden entlang der Frage, wer im ÖGB und seinen Teilgewerkschaften tätig wurde, betrachtet. Der Organisationsgrad des ÖGB stellt eine einfache Messgröße dar, diskutiert werden jedoch auch die Bedingungen dafür, überhaupt Gewerkschaftsmitglied werden zu können.

In den Statuten des ÖGB ist das kraftvolle „Mitwirken am Aufbau Österreichs, zur Wahrung der Unabhängigkeit und Neutralität des Landes, zur Bekämpfung des Faschismus, jeder Reaktion und aller totalitärer Bestrebungen, zur Mitarbeit an der Sicherung des Weltfriedens sowie zum unentwegten Kampf zur Hebung des Lebensstandards der Arbeitnehmerschaft

Österreichs als Zweck“ festgelegt (ÖGB 1961a: 14ff). Die daraus abgeleiteten Aufgaben des ÖGB sind vielfältig. Hierzu gehört die Förderung gewerkschaftlicher Aktionen zur Herbeiführung günstiger Arbeitsverhältnisse, die Mitwirkung an der Vorbereitung von Gesetzen wirtschaftlicher und sozialpolitischer Art sowie die Wahrung und der Ausbau des gesamten Arbeiter_innen- und Angestelltenschutzes und die Vereinbarung von Kollektivverträgen. Auch die Schaffung von Wirtschafts- und Betriebsdemokratie durch den gesetzlich geregelten Einfluss der Gewerkschaften und der Betriebsrät_innen³¹ auf die Führung der Betriebe und wirtschaftlicher Institutionen wird als Aufgabe angesehen. Der Einfluss auf die Sozialversicherungseinrichtungen wird ebenso als Ziel beschrieben. Weiters zählt die Schaffung von Bildungseinrichtungen und Durchführung gewerkschaftlicher Bildungsarbeit, die Schulung von Vertrauensmännern, Betriebsrät_innen und gewerkschaftlichen Funktionär_innen sowie die Förderung gewerkschaftlicher Freizeitgestaltung zu den Aufgaben. Auf der Serviceebene ist das Ziel die Gewährung von unentgeltlichem Rechtsschutz für die Mitglieder sowie deren Unterstützung im Fall unverschuldeter Erwerbsunfähigkeit. Die Teilgewerkschaften werden vom ÖGB bei gewerkschaftlichen Kämpfen unterstützt. Auch die internationale gewerkschaftliche Zusammenarbeit sowie die gewerkschaftliche Öffentlichkeitsarbeit und Erhebung statistischer Daten gehören zu den Aufgaben (ebd.). Klenner (1967) stellt zu der Aufgabenbeschreibung des ÖGB fest, dass diese den Rahmen der Betätigung innerhalb der Vereinsgesetze sprengen, denn sie sehen explizit die Mitwirkung des ÖGB an der Erlassung von Gesetzen wirtschaftlicher und sozialpolitischer Art vor (ebd.: 199).

Ein Kennzeichen des hohen Zentralisationscharakters des ÖGB ist, dass dieser alle unselbstständig Tätigen (Arbeiter_innen, Angestellte, Beamte, einschließlich der Lehrlinge) vertritt, was international betrachtet für einen Gewerkschaftsbund sehr ungewöhnlich ist (Traxler 1979: 86). Genau dies gewährleistet aber seine Durchschlagskraft (Klenner 1967: 205). Der Zentralisationscharakter zeigt sich auch darin, dass sämtliche Branchen auf relativ wenige Fachgewerkschaften – größtenteils nach dem Industriegruppenprinzip³² – zusammengefasst sind (ebd.: 199). Mayer-Maly (1970) streicht hervor, dass die österreichischen Gewerkschaften rechtsfähige Vereine sind, wobei nur dem ÖGB Rechtspersönlichkeit sowie die formalrechtliche Kollektivvertragsfähigkeit zukommt (ebd.: 164). Die Fachgewerkschaften

³¹ In Österreich wird in der Alltagssprache der Begriff Betriebsrat sowohl für die einzelnen gewählten Personen als auch für das gesamte Betriebsratsgremium, bzw. die Betriebsratskörperschaft verwendet, wobei Entscheidungsmacht immer nur das gesamte Gremium besitzt. In der vorliegenden Arbeit versuche ich möglichst zwischen den Personen und der Körperschaft zu differenzieren.

³² Das Industriegruppenprinzip bedeutet, dass nicht der konkrete Beruf eines Gewerkschaftsmitglieds, sondern die Gruppenzugehörigkeit des diese Person beschäftigenden Betriebes den Ausschlag dafür gibt, bei welcher Fachgewerkschaft diese Person Mitglied ist (Mayer-Maly 1970: 164).

haben vereinsrechtlich den Charakter von Sektionen (ebd.). Innerhalb des ÖGB und des österreichischen Gewerkschaftswesens hat der ÖGB-Präsident „überragende Entscheidungskompetenz“ (Traxler 1979: 127). Er wird von den Mitgliedern des Bundeskongresses gewählt, der sich aus den Vertretern der Teilgewerkschaften zusammensetzt. Eine alternative Form der Wahl des Präsidenten, etwa nach dem Prinzip der Urabstimmung unter Beteiligung aller Gewerkschaftsmitglieder, wird vom ÖGB (bis heute) abgelehnt. Der Hauptstandort des ÖGB ist Wien, in den Bundesländern gibt es Landessekretariate und Landesexekutionen. Sie übernehmen die zentrale gewerkschaftliche Arbeit vor Ort (Klenner 1967: 202). Die Teilgewerkschaften sind sachlich über das gesamte Bundesgebiet in Sektionen, Fachgruppen, Branchengruppen, Unterfachgruppen und Betriebsgruppen, territorial– soweit zweckdienlich–in Landes-, Gebiets-, Bezirks- und Ortsgruppen unterteilt. Dem ÖGB obliegt die Verwaltung im Allgemeinen und er trägt die Finanzhoheit für das gesamte Gewerkschaftswesen. Der Dachverband führt einen finanziellen Ausgleich zwischen finanziell starken und schwachen Teilgewerkschaften durch (ebd.). Auch dieser Aspekt sichert die „notwendige Durchschlagskraft zum Nutzen aller angeschlossenen Gewerkschaften“ (ebd.: 203). Weitere Organe des Gewerkschaftsbundes sind der Bundeskongress, der Bundesvorstand, die Vorständekonferenz, die Kontrollkommission und die Landesexekutiven (Mayer-Maly 1970: 165). Die Positionen in den Gremien und Spitzenfunktionen werden nach den politischen Einstellungen der Gewerkschaftsmitglieder, abgelesen an den Ergebnissen der Betriebsratswahlen, besetzt (Traxler 1979: 117). Die Betriebsratskörperschaften (Belegschaftsvertretungen) sind rechtlich betrachtet unabhängig von den Gewerkschaften. In Österreich gibt es zwischen diesen beiden Vertretungsebenen von Lohnabhängigen traditionell eine enge Kooperation (ebd.: 118). So treten bei Betriebsratswahlen üblicherweise Gewerkschaftsfraktionslisten an, wenn auch nicht ausschließlich, da es auch unabhängige Listen gibt. Die Gewerkschaftsfraktionen stellen die relevanten meinungsbildenden Gruppierungen im ÖGB dar (ebd.: 130). Seit dem Bestehen der 2. Republik hat die frühere Sozialistische Partei Österreich (heute Sozialdemokratische Partei Österreichs) eine klare Vorrangstellung unter den Gewerkschaftsmitgliedern (Klenner 1967: 211). In den Spitzenpositionen der Gremien sind entsprechend stark SPÖ-Gewerkschafter_innen repräsentiert. Es gibt aber auch einen anderen Aspekt der Verknüpfung zwischen Betriebsrats- und Gewerkschaftsebene. Der Betriebsrat ist grundsätzlich unabhängig von der Gewerkschaft, damit ist auch die Betriebsratswahl unabhängig von der Gewerkschaftsmitgliedschaft. Die Besetzung von Spitzenfunktionen im ÖGB auf Basis der Betriebsratswahlen bringt daher mit sich, dass Nicht-Gewerkschaftsmitglieder mitbestimmen, wie Funktionen im ÖGB besetzt

werden, wohingegen Gewerkschaftsmitglieder, welche in Betrieben ohne Betriebsrat beschäftigt sind, keinen Einfluss auf diese Repräsentationsebene des ÖGB haben (Traxler 1979: 120). Dies trägt für Traxler (1979) dazu bei, dass die Entscheidungsmacht im ÖGB einen „diffusen Charakter“ (ebd.: 123) hat und „der Autonomisierungsgrad der Entscheidungsträger verstärkt“ (ebd.) wird.

Hinsichtlich der finanziellen Infrastruktur als Machtressource ist bedeutend, dass Gewerkschaftsmitglieder ihren Mitgliedsbeitrag an ihre Fachgewerkschaft, und diese den Großteil der Beiträge (80–95 %) an den Dachverband, abführen. Der Dachverband bestimmt die Höhe der Beiträge ebenso wie die Um- und Rückverteilung der Mittel auf die Fachgewerkschaften (Traxler 1979: 87). Da der gewerkschaftliche Organisationsgrad während des gesamten Untersuchungszeitraumes ausgesprochen hoch war, kann daraus geschlossen werden, dass auch die finanziellen Ressourcen des ÖGB in entsprechendem Umfang gegeben waren.

Die personellen Infrastrukturressourcen des ÖGB und seiner Teilgewerkschaften sind auch durch den hohen Zentralisationscharakter gekennzeichnet. Die Bestellung der Angestellten des ÖGB sowie sämtlicher Angestellten der eingegliederten Gewerkschaften (hauptamtliche Gewerkschafter_innen) „obliegt dem Bundesvorstand im Einvernehmen mit den Gewerkschaften, wobei diese ein Vorschlagsrecht besitzen“ (Traxler 1979: 88). In der Arbeitsordnung des ÖGB (§4) war bis 1992 außerdem festgelegt, dass die österreichische Staatsbürger_innenschaft eine notwendige Voraussetzung für eine Anstellung im ÖGB darstellte (Griesser/Sauer 2014: 17f.). Die personelle Entscheidungsmacht des ÖGB verstärkte dessen politische Vormachtstellung in der Ausrichtung der Gewerkschaftspolitik, so Traxler (1979: 124f.). Hauptamtliche Gewerkschaftsfunktionär_innen sind ab der Landesebene vorgesehen. Auf Bezirks- und Ortsebene werden Funktionen im Regelfall von Betriebsrät_innen und damit ehrenamtlich wahrgenommen (Traxler 1979: 114).

Als Ursache für den hohen Zentralisationsgrad der Willensbildung im ÖGB führt Traxler (1979) insbesondere die organisatorische Angleichung der Gewerkschaften an ihre Kontrahenten auf der Unternehmensseite an (ebd.: 138). Die Unternehmensseite hatte bereits im Jahr 1848 in Wien eine erste Handelskammer als gesetzliche Vertretung aller Betriebe durchgesetzt, welcher vom Staat „beratende und gutachtende Tätigkeit in allen Gewerbe- und Handelsfragen“ (125 Jahre Wiener Handelskammer 1974: 6) zuerkannt worden war. Auch die Gründung der Arbeiterkammer 1920 als gesetzliche Vertretung aller Arbeitnehmer_innen orientierte sich dahingehend an dem Vorbild der Handelskammern. Als weiteren zentralen

Grund für die Zentralisierung im ÖGB nennt Traxler (1979) die Notwendigkeit einer abgestimmten Interessensvertretung nach außen im Zuge der Ausbildung des Kollektivvertragswesens ab Beginn des 20. Jahrhunderts. Denn die Logik des Vertragsabschlusses fordert den Verhandlungsparteien die Einsetzung von eindeutig nach außen hin bevollmächtigten Repräsentant_innen ab (ebd.: 136). Dasselbe gilt für die Beteiligung des ÖGB in Entscheidungen auf Regierungsebene. Auch sie erfordert eine einheitliche und abgestimmte Repräsentation nach außen (ebd.: 138). Der Nachteil des hohen Zentralisationsgrades im ÖGB ist, dass einfache Mitglieder im Gegensatz zu Funktionär_innen sehr geringe Einflussmöglichkeiten – auch im Vergleich zu Nicht-Gewerkschaftsmitgliedern – haben gering (ebd.: 122). Hier wird deutlich, was im Jenaer Machtressourcenansatz theoretisch herausgearbeitet wurde. Organisationseffizienz und Mitgliederpartizipation stehen einander in Gewerkschaften oftmals entgegen (Crosby 2009 zit. n. Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 355). Im ÖGB ist die Organisationseffizienz besonders stark ausgebaut, während die Mitgliederpartizipation eine höchst geringe Rolle spielt.

Der große Pool ehrenamtlicher Gewerkschafter_innen in Form von Betriebsrät_innen und ihre intensive gewerkschaftliche Schulung tragen aus meiner Sicht zu den hohen personellen Machtressourcen des ÖGB bei. Gewerkschaftliche Bildungsarbeit in den 1960er-Jahren für Funktionäre beinhaltete Funktionärs- und Betriebsratskurse, die abendliche Gewerkschaftsschule,³³ die Briefschule und als höchste Stufe die 1950 von der Wiener Arbeiterkammer ins Leben gerufene und getragene Sozialakademie (zehnmonatige Internatslehrgänge).³⁴ Einfachen Gewerkschaftsmitgliedern war die gewerkschaftliche Kulturarbeit in Form von „Karten- und Filmstellen“ (Lackinger 2017: 45ff.) für kulturelle Veranstaltungen, Büchereiabteilungen und Kreativseminaren zugänglich. Die Berufsbildung wurde ab 1959 im Berufsförderungsinstitut (BFI) zusammengeführt und stand ebenso allen Gewerkschaftsmitgliedern offen (ebd.). Bereits 1953 wurde zudem das gewerkschaftliche Presse- und Verlagswesen im Verlag des ÖGB zusammengefasst und damit zu einem zentralen Standbein der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit. Die Verlagsgemeinschaft gründete 1965 das Institut für Empirische Sozialforschung (IFES).

In der vorliegenden Arbeit wird die gewerkschaftliche Bildungsarbeit nicht nur als bedeutsam für das Ausmaß der personellen Machtressourcen gewertet, sondern auch als Hinweis dafür,

³³ Die Dauer der Gewerkschaftsschule betrug drei Jahre, wobei das Ziel die Vermittlung gründlicher Kenntnisse in Gewerkschaftskunde, Arbeitsrecht, Volkswirtschaft, Staatskunde und Organisationspraxis war (Klenner 1999: 581).

³⁴ Für Details siehe ebenso Klenner (1999: 581).

dass durch sie immer wieder Möglichkeitsräume für die Entwicklung einer gemeinsamen Kollektividentität und Solidarität untereinander (innere Kohäsion) der Gewerkschaftsmitglieder gegeben waren.

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an der Gesamtzahl der unselbstständig Beschäftigten. Diese Quote entwickelte sich bereits in den ersten Nachkriegsjahren rasant. Den höchsten Organisationsgrad erreichte der ÖGB 1955 mit 64,4 % bzw. 1960 mit 67,9 % aller unselbstständig Beschäftigten (Schiller 2019: 143).³⁵ Auch am Ende des Untersuchungszeitraumes der vorliegenden Arbeit (1975) lag der gewerkschaftliche Organisationsgrad immer noch bei ca. 59 % (ebd.). Die Mitgliedschaft beim ÖGB erfolgt durch den freiwilligen Beitritt. Die Voraussetzung für die Mitgliedschaft im Gewerkschaftsbund ist eine dauerhafte Tätigkeit als unselbstständig Erwerbstätiger gegen Lohn und Gehalt, der Beitritt muss während der aktiven Dienstzeit erfolgen (Klenner 1967: 215). Die ca. 40 % nicht gewerkschaftlich Organisierten fanden sich im Untersuchungszeitraum hauptsächlich in der Landarbeit sowie in Kleinbetrieben. Diese Branchen sind durch eine hohe Abhängigkeit gegenüber dem Arbeitgeber, etwa aufgrund eines sehr engen Kontaktes oder sogar Verwandtschaftsverhältnisses, geprägt. Zu dieser Gruppe der nicht gewerkschaftlich Organisierten zählt Klenner auch „die vielfach nur vorübergehend in Österreich und dann oft in Kleinbetrieben tätigen Gastarbeiter“ (ebd.). Weder Arbeitslose noch Personen, welche vereinzelte Dienstleistungen oder gelegentliche Aushilfsarbeiten erbringen, sind berechtigt, Gewerkschaftsmitglied zu werden. Pensionist_innen, die ehemals unselbstständig Beschäftigte waren, können hingegen weiterhin Gewerkschaftsmitglied bleiben.

Im Untersuchungszeitraum existierten unter dem Dach des ÖGB 16 Einzelgewerkschaften.³⁶ Im öffentlichen Bereich waren Arbeiter_innen und Angestellte gemeinsam in jeweils einer von insgesamt vier Gewerkschaften organisiert: öffentlich Bedienstete, Gemeindebedienstete, Eisenbahner, Post- und Telegraphendienste (Klenner 1967: 200, Klenner 1999: 545). Eine weitere kleine Gewerkschaft bildete die Gewerkschaft Kunst, Medien und freie Berufe. In der Privatwirtschaft waren Arbeiter_innen und Angestellte hingegen getrennt organisiert. Für alle Angestellten existiert seit 1945 (bis heute) eine branchenübergreifende, d. h. nicht nach dem

³⁵ Österreich stach gegen Ende der Besatzungszeit 1955 auch mit einem besonders hohen Parteiorganisationsgrad hervor. Beide Großparteien SPÖ und ÖVP hatten über 500.000 Mitglieder. Rauchensteiner erklärt dies einerseits mit der Möglichkeit für minderbelastete ehemalige Nationalsozialisten eine demokratische Haltung zu demonstrieren, andererseits aber auch mit den Ressourcen, die über eine Mitgliedschaft erlangt werden können. Zudem scheint es in Österreich eine traditionell höhere Bereitschaft zur Organisierung zu geben als in anderen Ländern (Rauchensteiner 1997: 267f.).

³⁶ Diese Struktur hat sich inzwischen verändert.

Industriegruppenprinzip konstituierte, Gewerkschaft (GPA – Gewerkschaft der Privatangestellten). Die weiteren Arbeiter_innengewerkschaften in der Privatwirtschaft waren die Gewerkschaft der Metall- und Bergarbeiter; die Gewerkschaft der Bau- und Holzarbeiter; die Gewerkschaft der Textil-, Bekleidungs- und Lederarbeiter; die Gewerkschaft der Arbeiter in der Land- und Forstwirtschaft; die Gewerkschaft der Chemiarbeiter; die Gewerkschaft der Lebens- und Genussmittelarbeiter; die Gewerkschaft Druck und Papier; die Gewerkschaft Handel, Transport, Verkehr; die Gewerkschaft für die Arbeiter für persönliche Dienstleistungen sowie die Gewerkschaft für die Arbeiter im Hotel- und Gastgewerbe.³⁷

Die Entscheidungsbefugnis über Streikbeschlüsse obliegt ausdrücklich dem Vorstand der zuständigen Fachgewerkschaft. Streiks, welche die „Gesamtbewegung bzw. das öffentliche Interesse betreffen“, obliegen hingegen der Beschlussfassung des Bundesvorstands (Traxler 1979: 89). Die finanzielle Unterstützung der Gewerkschaftsmitglieder im Falle eines Streiks (oder einer Aussperrung) wird, wenn es sich um einen von der zuständigen gewerkschaftlichen Instanz anerkannten Ausstand handelt, von der zuständigen Gewerkschaft ausgezahlt (ÖGB-Statuten 1961: 18). Die Streikunterstützung erhalten Mitglieder, welche mindestens sechs Monate lang den monatlichen Gewerkschaftsmitgliedsbeitrag geleistet haben (ebd.: 104). Der Streik als Instrument gewerkschaftlicher Lohnpolitik wurde und wird in Österreich von den Gewerkschaften allerdings selten eingesetzt, die besonders geringe Anzahl an Streiks sticht auch im internationalen Vergleich hervor. Das vorherrschende Instrument für die Durchsetzung von Zielen waren hingegen Verhandlungen (Schiller 2019: 151). Diese strategische Ausrichtung des ÖGB wurde bekannt unter dem Schlagwort „Klassenkampf am grünen Tisch“ (Tálos 2008: 48). Daraus lässt sich schließen, dass in Österreich Arbeitskämpfe nur in sehr kleinem Ausmaß soziale Räume darstellten, innerhalb derer ein solidarischer Zusammenhalt unter den Gewerkschaftsmitgliedern (innere Kohäsion) entstehen konnte.

Als Annäherung an eine Einschätzung der Machtressourcen der jeweiligen Fachgewerkschaften habe ich ihre Mitgliederanteile verglichen mit der Gesamtzahl der ÖGB-Mitglieder in der Abbildung 2 zusammengestellt.

³⁷ Erst 1978 kam es zur Fusion der Gewerkschaft gastgewerblicher Arbeitnehmer und der Gewerkschaft persönlicher Dienste, womit die Zahl auf 15 Gewerkschaften sank (Traxler 1979: 86).

Abb. 2/Anteil Gewerkschaftsmitglieder nach Fachgewerkschaften

	1960	1965	1970	1975
Angestellte in der Privatwirtschaft	15,0	16,8	17,3	18,9
Metall- und Bergarbeiter	18,3	18,7	18,6	17,8
Bau- und Holzarbeiter	12,8	12,9	12,6	12,0
Textil-, Bekleidungs- und Lederarbeiter	7,0	6,1	4,5	4,2
Arbeiter in der Land- und Forstwirtschaft	4,5	3,2	2,6	1,4
Chemiearbeiter	4,4	4,4	4,7	4,2
Lebens- und Genussmittelarbeiter	3,9	3,7	3,3	3,0
Druck und Papier	1,7	1,7	1,7	1,6
Handel, Transport und Verkehr	1,7	1,7	1,8	1,9
Arbeiter für persönliche Dienstleistungen	1,5	1,5	1,4	1,4
Arbeiter im Hotel- und Gastgewerbe	0,9	1,0	1,1	1,3
Eisenbahner	8,3	7,8	7,9	7,7
öffentlich Bedienstete	7,8	8,0	8,5	10,1
Gemeindebedienstete	7,8	7,9	9,0	9,4
Post- und Telegraphenbedienstete	3,3	3,6	4,0	4,2
Kunst und freie Berufe	1,1	1,0	1,0	0,9
	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: eigene Zusammenstellung (ÖGB 1961b, 1966, 1971, 1976)

Die Reihung der Fachgewerkschaften in der Abb. 2 erfolgte nach dem Prozentsatz ihres ÖGB-Mitgliederanteils im Jahr 1960.³⁸ Klar ersichtlich ist die stärkste Position der Gewerkschaft der Metall- und Bergarbeiter unter den Arbeiter_innengewerkschaften. Ihr Anteil an den ÖGB-Gewerkschaftsmitgliedern macht in den Jahren zwischen 1960 und 1975 knapp 19 % aus. Die zweitstärkste Arbeiter_innengewerkschaft der Bau- und Holzarbeiter repräsentierte knapp unter 13 % aller Organisierten. Die nächststärkste Gewerkschaft mit knapp 8 % aller Gewerkschaftsmitglieder stellte die Gewerkschaft der Textil-, Bekleidungs- und Lederarbeiter dar. Wird die Gewerkschaft der Privatangestellten (im Gegensatz zu den Arbeiter_innengewerkschaften) miteinbezogen, stellte diese die insgesamt zweitstärkste Teilgewerkschaft mit ca. 15 % aller Gewerkschaftsmitglieder dar. Insgesamt kann daher davon ausgegangen werden, dass die Gewerkschaft der Metall- und Bergarbeiter_innen innerhalb des ÖGB die mächtigste Gewerkschaft war. Biffl (1986) arbeitet heraus, dass sich die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte in den ersten Jahren nach Abschluss des Raab-Olah-Abkommens (1961) in diesen drei Sektoren konzentrierte: 1964 waren 32 % aller migrantischen

³⁸ Diese Reihung weicht ab von der traditionellen Reihung der Fachgewerkschaften in den ÖGB-Tätigkeitsberichten.

Lohnarbeiter_innen in der Bauwirtschaft, 16 % in der Metallindustrie und 10 % in der Textilindustrie tätig (ebd.: 42). Deutlich wird dadurch, dass die drei stärksten Teilgewerkschaften genau jene Branchen vertraten, welche auch den stärksten Bedarf an migrantischen Arbeitskräften aufwiesen. Ich gehe davon aus, dass diese drei Teilgewerkschaften die grundlegende Ausrichtung des ÖGB gegenüber migrantischen Arbeitskräften besonders stark beeinflusst haben.

Die genaue Untersuchung des ÖGB zeigt eine sehr hohe Organisationsmacht des ÖGB und seiner Teilgewerkschaften im Untersuchungszeitraum. Daraus können ebenso hohe finanzielle Ressourcen abgeleitet werden. Wie im einführenden Kapitel 3 erarbeitet wurde, stand die Gründung der Dachorganisation ÖGB und damit der Beginn der starken Zentralisation bereits ganz am Beginn der 2. Republik. Aus der starken Zentralisation wird eine hohe Organisationseffizienz abgeleitet. Im Gegensatz zur Einschätzung von Traxler (1979: 138) stellt im Falle des ÖGB – aus meiner Sicht – der hohe Zentralisationscharakter daher weniger eine Konsequenz der informellen, aber höchst bedeutsamen Zusammenarbeit des ÖGB mit der Unternehmensführung im Rahmen der Paritätischen Kommission dar, sondern die Zentralisation schaffte eine günstige Voraussetzung für diese Art der Zusammenarbeit. Der Jenaer Machtressourcenansatz arbeitet heraus, dass die Organisationseffizienz der Mitgliederpartizipation oftmals entgegensteht (Crosby 2009 zit. n. Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 355). Dies kann auf Basis der Analyse des ÖGB bestätigt werden, denn die Beteiligung einfacher Gewerkschaftsmitglieder an Entscheidungen und Aktivitäten ist nur in sehr geringem Ausmaß gegeben. Hohe personelle Infrastrukturressourcen sind durch die Struktur, Breite, aber auch Tiefe der organisationalen Struktur des ÖGB, aber auch durch die enge Kooperation mit ehrenamtlich tätigen Betriebsrät_innen gegeben. Daraus schließe ich, dass die intensiven gewerkschaftlichen Bildungsangebote sowohl die personellen Ressourcen stärkten als auch Möglichkeitsräume schufen, in welchen sich immer wieder ein solidarischer Zusammenhalt (innere Kohäsion) der Gewerkschaftsmitglieder entwickeln konnte. Der geringe Anteil von Arbeitskämpfen in der 2. Republik stellt für mich hingegen einen Hinweis dafür dar, dass hierbei nur selten soziale Räume entstanden, in welchen ein innerer Zusammenhalt der Gewerkschaftsmitglieder entstehen konnte.

6.2 Institutionelle Machtressourcen

Die kollektiven Arbeitsrechte in Österreich beruhen ursprünglich auf der Stärke der freien Gewerkschaften sowie der SPÖ am Anfang der 1. Republik.³⁹ Im Austrofaschismus und Nationalsozialismus wurden fast sämtliche Arbeitsrechte zurückgenommen. Am Beginn der 2. Republik wurden alle kollektiven Arbeitsrechte der 1. Republik wieder installiert. In der nun folgenden Analyse der institutionellen Machtressourcen des ÖGB wird die rechtliche Stellung der Arbeiterkammer, das Kollektivvertragsrecht, das Betriebsratsrecht sowie das Arbeitskampfrecht analysiert und jeweils herausgearbeitet, welche Machtressourcen sich aus ihnen für Lohnabhängige und den ÖGB ergaben. Im Anschluss daran wird die Positionierung des ÖGB in den Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen der Paritätischen Kommission ebenfalls daraufhin untersucht, inwiefern sie eine Machtquelle für den ÖGB bzw. für Lohnabhängige darstellte.

6.2.1 Die Arbeiterkammer

Den Inbegriff der rechtlichen Grundlagen für das Kollektive Arbeitsrecht im Untersuchungszeitraum bildete das Koalitionsrecht (Mayer-Maly 1970: 153ff.). Weiters zentral war das Arbeitsverbandsrecht (Berufsverbandsrecht), welches den Aufbau und die Wirkungsweise der Organisationen von Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber_innen regelte. In Österreich gehören dazu sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeiterkammer und BWK sowie die Landwirtschaftskammern. Verbände bezeichnen grundsätzlich den Zusammenschluss von Personen mit gemeinsamen Interessen zur Verfolgung gemeinsamer Ziele. Politische Verbände sind Vereinigungen, deren Aufgabe es ist, die besonderen Interessen ihrer Mitglieder in den politischen Entscheidungsprozess einfließen zu lassen (Schubert/Klein 2018: 343f.). Gewerkschaften sind politische Verbände, welche auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhen. Verbände laut Gesetz sind in Österreich: die Arbeiterkammern als gesetzliche Vertretungen aller Arbeitnehmer_innen, die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft als gesetzliche Vertretung aller Unternehmen sowie die Landwirtschaftskammern als gesetzliche Vertretungen aller Landwirt_innen. Die Kammern sind Träger dezentralisierter staatlicher Verwaltung (Selbstverwaltungskörper). Daraus ergibt sich die obligatorische Mitgliedschaft sowie die Finanzierung durch gesetzlich vorgeschriebene Mitgliedsbeiträge (Öhlinger 2008:

³⁹ Nach dem Zusammenbruch der kaiserlichen Exekutivgewalt bestand ein Machtvakuum, „das der Arbeiterschaft völlige Bewegungsfreiheit gewährte. Im Gegensatz zu den revolutionären Zielsetzungen der Rätebewegung in einigen Nachbarstaaten hielten die österreichischen Arbeiterorganisationen an ihrer (reformistischen) Konzeption der Kooperation mit der Unternehmerschaft und der Partizipation an der Staatsgewalt fest: Die Mitwirkung der Arbeiterorganisationen an den Entscheidungen in Politik und Ökonomie konnte infolge deren Stärke nunmehr formalrechtlich verankert und ausgebaut werden“ (Traxler 1979: 49).

191). Gleichzeitig sind die Kammern jedoch auch Interessensvertretungen und haben das Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Förderung und Beratung ihrer Mitglieder. „Es ist diese *spezifische Verknüpfung von staatsnaher Verwaltungsführung und gesellschaftlicher Interessensvertretung*, die das Besondere des österreichischen ‚Kammernstaates‘ ausmacht“ (Öhlinger 2008: 191). Verbände mit Pflichtmitgliedschaft sind in anderen demokratischen Marktwirtschaften so gut wie nicht gegeben (Mayer-Maly 1970: 149).

Die gesetzliche Interessensvertretung der Arbeitnehmer_innen beruht auf dem Arbeiterkammergesetz, welches erstmalig 1920 in Kraft trat. Die Arbeiterkammern sind Körperschaften öffentlichen Rechts. Ihr Wirkungsgebiet erstreckt sich jeweils auf ein Bundesland. Auf Bundesebene bestand der „Österreichische Arbeiterkammertag“ (Mayer-Maly 1970: 159).⁴⁰ Die fünf Organe der Arbeiterkammer sind das Präsidium, der Vorstand, die Vollversammlung, die Ausschüsse sowie die Fachausschüsse. Der demokratischen Legitimation dient die alle fünf Jahre stattfindende Wahl der Vollversammlung. Die Vollversammlung besteht aus 40 bis 180 Kammerrät_innen (Mayer-Maly 1970: 161). Wahlberechtigt sind Lohnabhängige über 18 Jahren, wenn sie mindestens ein Jahr in Österreich unselbstständig erwerbstätig waren und nicht vom Wahlrecht ausgenommen sind. Personen ohne österreichische Staatsbürger_innenschaft waren vom aktiven Wahlrecht für die Vollversammlung der Arbeiterkammer bis 1974 ausgenommen (Pühretmayer 1999: 19). Das passive Wahlrecht erhielten Drittstaatsangehörige erst 2006 (ebd.). Die Finanzierung der AK erfolgt durch die Kammerumlage, welche von den Gehältern der Lohnabhängigen einbehalten wird. Die Bedeutung der Arbeiterkammern für das Arbeitsleben ergibt sich durch mehrere Faktoren. Die Arbeiterkammer besitzt ebenso wie der ÖGB Kollektivvertragsfähigkeit, ist einflussreich in die Gesetzesvorbereitung und -begutachtung involviert, verfügt über Entsendungsrechte in viele Gremien, bietet weitreichende Beratungstätigkeit bis hin zur Prozessvertretung für Mitglieder an und wirkt maßgeblich an wirtschaftspolitischen Grundsatzentscheidungen in der Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen mit (Mayer-Maly 1970: 159).

Aus der Perspektive des Jenaer Machtressourcenansatzes wird durch die rechtliche Stellung der Arbeiterkammer und der damit – international betrachtet – äußerst ungewöhnlichen gesetzlich festgeschriebenen Vertretung aller Lohnabhängigen sowie ihrer staatlich anerkannten Rolle in der Mitgestaltung von Gesetzen ein hohes institutionelles Machtpotenzial für alle Lohnabhängigen deutlich. Auch die Rechtsvertretung aller Mitglieder spielt eine große Rolle

⁴⁰ 1992 wurde sie in Bundesarbeiterkammer umbenannt (Tálos 2008: 37).

als Machtressource für Lohnabhängige. Das Verhältnis zwischen ÖGB und Arbeiterkammer ist ein so komplexes (Griesser/Sauer 2014: 23), dass im Rahmen dieser Arbeit nicht darauf eingegangen werden kann. Daher können keine Schlüsse über die Arbeiterkammer als institutionelle Machtressource des ÖGB gezogen werden.

6.2.2 Kollektivvertragsrecht

Im österreichischen Arbeitsrecht werden Kollektivverträge als Vereinbarungen zwischen Körperschaften der Dienstgeber_innen und Körperschaften der Dienstnehmer_innen betrachtet. Sie regeln aus dem Dienstverhältnis entspringende Rechte und Pflichten und gestalten die Rechtsbeziehungen zwischen den Kollektivvertragsparteien (Mayer-Maly 1970: 171).⁴¹ Ein Kollektivvertrag will den Arbeitnehmer_innen ohne Einschaltung des Staates bestimmte Mindestlöhne und Mindeststandards bei wichtigen Arbeitsbedingungen (z. B. Arbeitszeit, Urlaub) sichern (Kietaihl 2017: 192). Die zentralste Wirkung des Kollektivvertragsrecht in Österreich ist ihre Normwirkung, d. h., dass sie wie Gesetze auszulegen und damit vor staatlichen Gerichten durchsetzbar sind (ebd.: 193). Die zentralen Funktionen von Kollektivverträgen sind ihre Schutz-, Friedens- und Vereinheitlichungsfunktion. Die Schutzfunktion ergibt sich aus den Mindestanforderungen an Löhnen und Begrenzungen der Arbeitsanforderungen (ebd.: 195). Die Friedensfunktion erfüllt ein Kollektivvertrag, weil die ausgehandelten Arbeitsbedingungen für die Laufzeit des Vertrages außer Streit stehen und damit die zugrunde liegenden sozialen Konflikte vorübergehend gelöst wurden (ebd.). Die Vereinheitlichung ergibt sich durch die Typisierung der Arbeitsbedingungen, wobei Abweichungen zugunsten der Arbeitnehmer_innen möglich bleiben. Diese Funktion wird auch als Kartellfunktion bezeichnet, da alle Arbeitgeber_innen einen bestimmten Mindestlohn in derselben Höhe bezahlen müssen (ebd.). Dem Kollektivvertrag unterworfen sind in Österreich auch die sogenannte „Außenseite der Arbeitnehmerseite“ (Kietaihl 2017: 226). Wie dargelegt, sind alle Unternehmen Pflichtmitglieder der Unternehmensvertretung (Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft). Außenseiter sind jene Arbeitnehmer_innen, die selbst keine Gewerkschaftsmitglieder sind (also dem kollektivvertragsabschließenden Verband nicht angehören). Für sie gilt der Kollektivvertrag aber trotzdem, weil sie bei einem kollektivvertragsabschließenden Arbeitgeber beschäftigt sind (ebd.). Diese österreichische Regulierung wird auch von der Unternehmensseite unterstützt, da sie die innerösterreichische Konkurrenz von Unternehmen durch niedrige Löhne verhindert. An dieser Stelle sei an Wright (2000) erinnert, der analysiert, dass Kompromisse zwischen der Arbeitgeber_innenseite und

⁴¹ Der Begriff der Kollektivverträge ist nach Mayer-Maly (1970: 172f.) genauer als jener der Tarifverträge, wie er in Deutschland verwendet wird, weil in den Verträgen tatsächlich mehr als nur der Lohn geregelt wird.

der Arbeitnehmer_innenseite dann besondere Stabilität entwickeln, wenn starke Gewerkschaften Organisationsprobleme der Kapitalseite lösen. Dass es eine gesetzliche Mitgliedschaft aller Betriebe bei der BWK gibt, kann aus dieser theoretischen Perspektive auch als Ausdruck der Macht von Gewerkschaften und Lohnabhängigen betrachtet werden. Denn diese Pflichtmitgliedschaft der Unternehmen sichert letztlich den hohen kollektivvertraglichen Deckungsgrad von ca. 98 % (Fink/Rocha-Akis 2016: 130) und damit kollektivvertragliche Mindestlohnansprüche von fast allen unselbstständig Beschäftigten. Dabei wurde jedoch bereits am Beginn der Arbeit darauf hingewiesen, dass diese Mindestlöhne trotzdem sehr gering ausfallen können. Ob sich die Arbeitgeber_innenseite mit der Arbeitnehmer_innenseite überhaupt in Kollektivvertrags-verhandlungen begibt, ist eine freiwillige Entscheidung. Es ist daher nicht notwendigerweise der Fall, dass Kollektivverträge jährlich oder auch nur alle paar Jahre erneuert werden, und auch die Höhe der Mindestlöhne ist eine reine Verhandlungsfrage. Das Kollektivvertragsrecht stellt aus meiner Sicht aufgrund der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft der Unternehmen bei der BWK sowie der Außenseiterwirkung eine starke institutionelle Machtressource für Lohnabhängige dar. Auch für den ÖGB stellt seine ihm vom Staat zugesprochene Kollektivvertragsfähigkeit eine starke Machtressource dar, sowohl nach außen (gegenüber der Unternehmensseite) als auch nach innen (gegenüber den Teilgewerkschaften), denn die Teilgewerkschaften besitzen keine Kollektivvertragsfähigkeit.

6.2.3 Betriebsratsrecht

Das erste Betriebsratsgesetz wurde 1920 beschlossen. Das Betriebsratsrecht umfasst jene Normen, welche die Rechtsbeziehungen zwischen der organisierten Belegschaft und der Betriebsinhaber_in regeln (Mayer-Maly 1970: 207). Die Betriebsverfassung soll die Grenzen der Macht von Betriebsinhaber_innen festlegen und gleichzeitig eine Teilnahme der „Beherrschten“, also der Lohnabhängigen, an der Ausübung der Herrschaft ermöglichen (ebd.: 208ff.). Vorgesehen waren zwei Organe der Betriebsvertretung: die Betriebsversammlung und der Betriebsrat.⁴² Die Betriebsversammlung dient vorrangig der Wahl eines Betriebsrates. Dieser stellt immer ein Gremium von mindestens drei Betriebsrät_innen dar (ebd.: 216). Bis 1973 konnte allerdings erst ab einer Anzahl von 20 Beschäftigten ein Betriebsrat gewählt werden (Mayer-Maly 1970: 222).⁴³ In kleineren Betrieben ab mindestens fünf

⁴² Ich habe hier nur teilweise einen Vergleich zum gegenwärtig geltenden Arbeitsrecht gezogen, verwende aber sicherheitshalber die Vergangenheitsform.

⁴³ Im heute geltenden Arbeitsrecht ist geregelt, dass in einem Betrieb, in dem dauernd mindestens fünf stimmberechtigte Arbeitnehmer_innen beschäftigt sind, ein Betriebsrat zu wählen ist (Kietztaibl 2017: 103). Dass im Untersuchungszeitraum ein Betriebsrat erst ab 20 Beschäftigten wählbar war, stellt aus heutiger Sicht eine Benachteiligung von Beschäftigten in kleineren Betrieben dar.

Dienstnehmer_innen konnte ein „Vertrauensmann“ an die Stelle des Betriebsrates treten.⁴⁴ Im Rahmen des Beschlusses des Arbeitsverfassungsgesetzes im Dezember 1973 (Arbeitsverfassungsgesetz 1974) wurde allerdings festgelegt, dass „[I]n jedem Betrieb, in dem dauernd mindestens fünf stimmberechtigte (...) Arbeitnehmer beschäftigt werden“ (ebd.) ein Betriebsrat, bzw. die weiteren Organe der Arbeitnehmer_innenschaft zu bilden sind. Der Betriebsrat wählt einen Betriebsratsobmann und dessen Stellvertreter_in. Das Gremium darf in den Gang eines Betriebes nicht durch selbstständige Anordnungen eingreifen, es existieren jedoch eine Vielzahl an Aufgaben sowie betriebliche und überbetriebliche Mitbestimmungsrechte. Überbetriebliche Mitbestimmung bedeutet beispielsweise, dass der zuständigen Gewerkschaft vom Staat die Möglichkeit eingeräumt wird, an Entscheidungen teilzunehmen, die auf Betriebsebene gefällt werden (Betriebsversammlungen) (ebd.). Betriebliche Mitbestimmung umfasst das Recht auf Information, ein Recht auf Anhörung, ein Recht auf gemeinsame Beratung, ein Recht auf minderheitliche Mitentscheidung und ein Recht auf gleichberechtigte Mitentscheidung. Auch in sozialer, personeller und wirtschaftlicher Hinsicht bestehen Mitbestimmungsrechte (ebd.: 223ff.). Ein Betriebsrat nimmt als offizielle Belegschaftsvertretung eine wichtige Kontrollfunktion bei der Einhaltung von gesetzlichen und kollektivvertraglichen Vorgaben ein. Auf Betriebsebene können zudem zwei Instrumente der kollektiven Regelung der Arbeitsbeziehungen durch ein Betriebsratsgremium angestrebt werden: die Betriebsvereinbarung und die Arbeitsordnung (ebd.: 231). Die Geschäftsführung des Betriebsrates erfolgt aus einem vom Gesetz mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Betriebsratsfonds, welcher in erster Linie aus einer Betriebsratsumlage gespeist wird, deren Einhebung die Betriebsversammlung auf Antrag des Betriebsrates beschließt (ebd.: 235).

Das aktive Wahlrecht für den Betriebsrat haben alle Dienstnehmer_innen, die am Tag der Wahlausschreibung das 18. Lebensjahr vollendet haben, am Tag der Wahl beschäftigt sowie österreichische Staatsbürger_innen sind und durch keine sonstigen Gründe vom allgemeinen Wahlrecht ausgeschlossen sind (beispielsweise aufgrund von Verurteilungen) (ebd.: 217). Das aktive Betriebsratswahlrecht wurde für Beschäftigte ohne österreichische Staatsangehörigkeit erst mit dem Arbeitsverfassungsgesetz 1973 (Arbeitsverfassungsgesetz 1974: 41), also gegen Ende des vorliegenden Untersuchungszeitraumes, eingeführt. Die Wählbarkeit als Betriebsrat blieb bis 2006 österreichischen Staatsangehörigen sowie EU-Bürger_innen vorbehalten.⁴⁵ Das

⁴⁴ Vertrauensmann ist in diesem Fall tatsächlich die geschlechtsspezifisch festgelegte Funktionsbezeichnung.

⁴⁵ Im Zuge der Vorbereitungen auf den EU-Beitritt wurde das Gesetz 1993 dahin gehend geändert, dass Staatsbürger_innen der Länder des EEA ebenso Betriebsrät_innen werden konnten. Für Drittstaatsangehörige wurde das passive Betriebsratswahlrecht erst nach einem Spruch des Europäischen Gerichtshofes im Jahr 2006 eingeführt (Pühretmayer 1999: 18).

passive Wahlrecht erforderte das 21. Lebensjahr und eine mindestens sechsmonatige Betriebszugehörigkeit, wobei dies für Beschäftigte in Saisonbetrieben nicht galt.

Für Arbeiter_innen und Angestellte sind jeweils eigene Betriebsratskörperschaften zu bilden (Mayer-Maly 1970: 215ff.). Bei über 50 Beschäftigten können auch getrennte Betriebsversammlungen für Arbeiter_innen und Angestellte stattfinden. Aufschlussreich in diesem Zusammenhang ist, dass das deutsche Betriebsverfassungsgesetz die Trennung in Arbeiter- und Angestelltenräte zu diesem Zeitpunkt bereits aufgegeben hatte und nur noch eine proportionale Vertretung von Arbeiter_innen und Angestellten in einem Betriebsrat vorsah (Mayer-Maly 1969: 44f.).

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit war es nicht möglich, den Anteil von Betrieben mit Betriebsrät_innen zu erheben, um die Mobilisierung dieser Machtressource empirisch belegen zu können.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das Betriebsratsgesetz für Lohnabhängige in größeren Betrieben jedenfalls eine starke institutionelle Machtquelle darstellt. Dies ergibt sich sowohl aus den Mitbestimmungsrechten als auch der Kontrollfunktion, die ein Betriebsrat gegenüber der Unternehmensleitung ausübt. Auf die Machtressource des Betriebsratsgesetzes können jedoch Beschäftigte in Betrieben mit weniger als 20 Mitarbeiter_innen nicht zurückgreifen (Mayer-Maly 1970: 222). Die direkte Verbindung, die ein Betriebsrat mit der zuständigen Gewerkschaft herstellen kann (etwa um eine Freigabe von Streiks zu bewirken), und die überbetrieblichen Mitbestimmungsrechte sollten als Aspekte dieser institutionellen Machtressourcen auch mitbedacht werden.

6.2.4 Arbeitskampfrecht

Grundsätzlich gilt, dass es sich arbeitsrechtlich um einen Arbeitskampf handelt, wenn ein Streik, eine Aussperrung oder ein Boykott auf die Veränderung von Arbeitsbedingungen abzielt. In der vorliegenden Arbeit wird nur der Streik als Arbeitskampfmittel genauer diskutiert. Das Ziel von Streiktaktiken

„ist es vor allem, durch die Arbeitsniederlegung nur weniger Arbeitnehmer (Schonung der eigenen Kampfkasse) möglichst große Wirtschaftsbereiche lahm zu legen, und die Arbeitgeber zu verpflichten, die Löhne an jene Arbeitnehmer weiterzubezahlen, die sich zwar arbeitsbereit erklären, aber tatsächlich als Folge des Streiks nicht beschäftigt werden können (Belastung der Kampfkasse des Gegenspielers)“ (Kietaihl 2017: 383).

Die rechtliche Situation im Untersuchungszeitraum in Österreich wird von Mayer-Maly (1970) so beschrieben, dass eine deutlichere Bewertung des Arbeitskampfes erst noch entwickelt werden muss (ebd.: 201). Österreich ratifizierte die Europäische Sozialcharta, welche „das

Recht der Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf kollektive Maßnahmen im Falle von Interessenskonflikten einschließlich des Streikrechts“ (ebd.: 205) ausdrücklich festlegt, erst 1969. Hinsichtlich der rechtlichen Bewertung eines Streiks und der Rolle des Staates im Streikfall war allerdings im Arbeitslosenversicherungsgesetz geregelt, dass die Teilnahme an einem Streik keine Arbeitslosigkeit (Anspruch auf Arbeitslosengeld) begründete. Eine arbeitslose Person konnte damit ein Arbeitsangebot in einem vom Arbeitskampf betroffenen Betrieb ablehnen, ohne das Arbeitslosengeld zu verlieren (ebd.: 204). Daraus wurde ein Verbot der Vermittlung von Streikbrecher_innen durch die Arbeitsämter abgeleitet. Rechtlich umstritten war hingegen, ob ausschließlich ein gewerkschaftlich geführter Arbeitskampf rechtmäßig sei oder auch ein „wilder“ Arbeitskampf. Mayer-Maly (1970) legte in seinem Standardwerk zum Arbeitsrecht die Frage so aus, dass jedenfalls nur Arbeitskämpfe, welche von einer kollektivvertragsfähigen Organisation geführt werden, als rechtmäßig angesehen werden sollten (ebd.: 206).⁴⁶ Eine Streikteilnahme führt aber jedenfalls zum Verlust des Entgeltanspruchs bei lohnabhängigen Dienstnehmer_innen. Für Gewerkschaftsmitglieder ist dabei eine Entgeltfortzahlung (zu einem bestimmten Prozentsatz) aus der Streikkasse der Gewerkschaften gesichert (ÖGB 1961a: 104f.). Streikende Arbeitnehmer_innen tragen in Österreich das Risiko, wegen der Verletzung des Arbeitsvertrags fristlos entlassen zu werden, wohingegen in Deutschland ein Streik als Rechtsfertigungsgrund für die Verletzung des Arbeitsvertrages gewertet wird (Kietaihl 2017: 380). Arbeitskämpfe in Form von Streiks spielten in der 2. Republik im Gegensatz zur 1. Republik mit fast identischer Rechtslage eine untergeordnete Rolle. Ausschlaggebend dafür ist der „das moderne österreichische Arbeitsleben durchdringende Geist der Sozialpartnerschaft, der die Beteiligten alle Möglichkeiten des Verhandelns und der informellen Vermittlung ausschöpfen lässt“ (Kietaihl 2017: 381).

Wie deutlich wurde, war im Untersuchungszeitraum das Arbeitskampfrecht gesetzlich relativ unbestimmt und Streiks spielten eine geringe Rolle. Daraus wird abgeleitet, dass das Arbeitskampfrecht eine eher gering ausgeprägte institutionelle Machtressource für Lohnabhängige darstellt. Da eine klare Tendenz vorlag, dass arbeitsrechtlich ausschließlich Streiks anerkannt wurden, welche von der Gewerkschaft geführt wurden, und innerhalb der

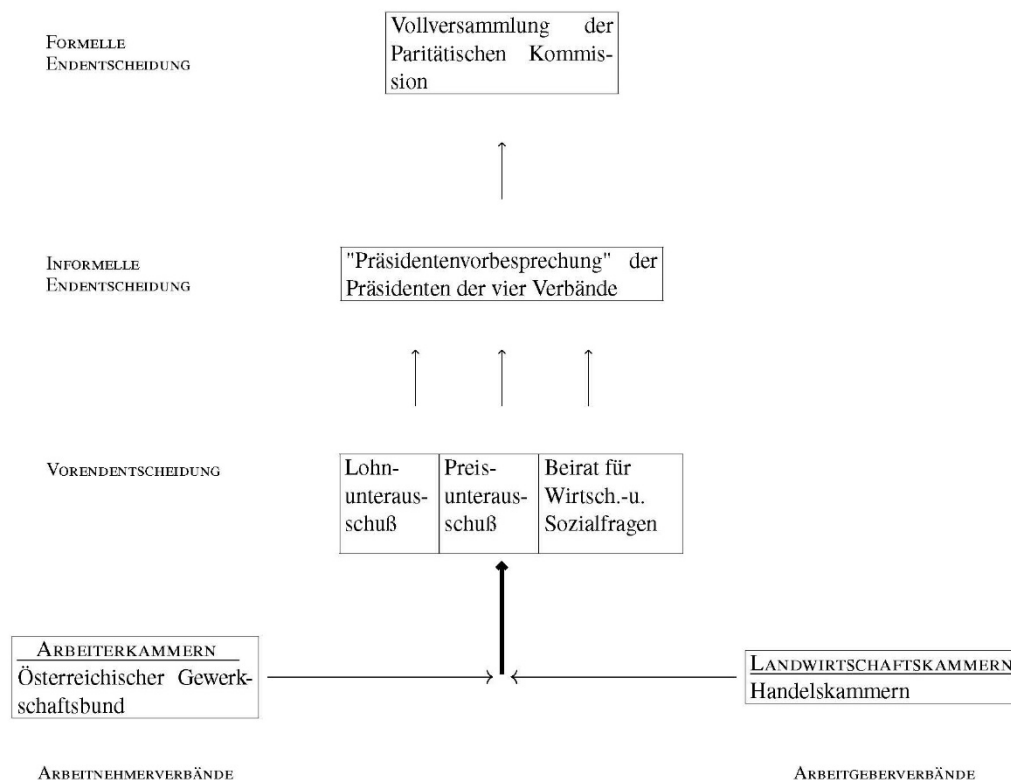
⁴⁶ In der gegenwärtigen Rechtslage (2019) ist das Arbeitskampfrecht etwas klarer entwickelt, aber immer noch befassen sich wenige Bestimmungen damit. Grundsätzlich duldet der Gesetzgeber den Arbeitskampf, ohne ein subjektives Recht auf Arbeitskampf anzuerkennen. Dabei wird nicht zwischen „wildem“ Arbeitskampf und einem von einer Koalition geführtem Arbeitskampf unterschieden. Der Staat verpflichtet sich zu Neutralität und die staatliche Verwaltung (Arbeitsmarktverwaltung) dazu, keinen der Kampfpartner_innen zu begünstigen (Kietaihl 2017: 384).

Statuten des ÖGB zudem geregelt war, dass Streiks einer Freigabe durch die Fachgewerkschaften (oder den Bundesvorstand) bedurften, wird daraus aber auch geschlossen, dass das Arbeitskampfrecht für den ÖGB eine stärkere Machtressource darstellte als für Lohnabhängige generell.

6.2.5 Paritätische Kommission

Als – nicht kodifizierte – institutionelle Machtressource des ÖGB und seiner Teilgewerkschaften wird in dieser Untersuchung die Handlungsausrichtung und -routine des ÖGB im Rahmen der Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen untersucht. Diese galt als zentrale Institution des Austrokorporatismus (Tálos 2008: 51ff.). Sie bildete sich, wie im 3. Kapitel dargestellt, ab 1957 heraus und blieb bis in die 1990er-Jahre, d. h. ca. 40 Jahre lang, bestehen. Die Paritätische Kommission basierte ausschließlich auf freier Übereinkunft der Akteure (ebd.: 56) und nicht auf einer gesetzlichen Grundlage. Unterteilt war sie in eine Vollversammlung, den Unterausschuss für Lohnfragen sowie ab 1962 den Unterausschuss für Preisfragen und ab 1963 den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen ab 1963. Die in der folgenden Abbildung 3 dargestellten Entscheidungsgremien in der Paritätischen Kommission im Untersuchungszeitraum werden im Anschluss vorgestellt.

Abb. 3/Struktur der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen



Quelle: Pelinka (1981: 8), eigene adaptierte Darstellung

Die Vollversammlung bestand aus 25–30 Personen und stellte das oberste Entscheidungsgremium der Paritätischen Kommission dar. Der jeweilige Bundeskanzler führte den Vorsitz. Die weiteren Teilnehmenden waren die jeweiligen Minister der folgenden drei Bundesministerien: BM für Arbeit und Soziales, BM für wirtschaftliche Angelegenheiten und BM für Land- und Forstwirtschaft. Hinzu kamen die Präsidenten des ÖGB, der AK, der Handelskammern sowie der Landwirtschaftskammern und jeweils ein bis zwei Vizepräsidenten, deren Generalsekretäre sowie zuständige Referenten bzw. Beamten. Auch im Preisunterausschuss spiegelte sich die für die Paritätische Kommission typische Vernetzung zwischen Repräsentanten der Verbände und der Regierung wider. In diesem Unterausschuss kamen ebenso Vertreter der vier Dachverbände sowie die einschlägigen Minister (BM für Finanzen, BM für Handel, Gewerbe und Industrie und bis 1973 auch der BM für Inneres) zusammen. Der Vertreter der Wirtschaftskammer brachte Preisanträge an den Vertreter der Bundeswirtschaftskammer ein. Anträge für Preiserhöhungen konnten von einzelnen Unternehmen und ganzen Branchen gestellt werden. Kam es zu keiner Einigung, befasste sich die Vollversammlung der Paritätischen Kommission mit der Frage. Ausgenommen von der Preiskontrolle durch den Unterausschuss waren staatlich festgelegte Preise wie jene für Grundnahrungsmittel, Bahntarife, Importwaren, Preise saisonaler Produkte und Tarife von Firmen, die nicht gesetzliche Mitglieder der BWK waren, wie jene der freien Berufe.

Die Institutionalisierung des Lohnunterausschusses in der Paritätischen Kommission war ein Verhandlungserfolg des ÖGB im Raab-Olah-Abkommen 1961. Die integrierte Darstellung des Lohnunterausschusses an dieser Stelle ist daher eine gewisse Vorwegnahme der – im nächsten Kapitel 7.1 folgenden – genaueren Darstellung, wie es zu dem Abkommen kam. Der Lohnunterausschuss bestand ausschließlich aus Vertretern der vier Dachverbände ÖGB, AK, BWK und der Landwirtschaftskammern. Regierungsvertreter waren nicht involviert. Den Vorsitz führten abwechselnd Vertreter des ÖGB und der BWK; die Anträge auf die Freigabe von Kollektivvertragsverhandlungen konnten jedoch ausschließlich vom ÖGB eingebracht werden. Der Lohnunterausschuss war zuständig für die Freigabe von Kollektivvertragsverhandlungen, hatte aber selbst darüber hinaus keine Entscheidungskompetenz. Erst nach einer Freigabe konnten Kollektivvertragsverhandlungen durch die Gewerkschaften und die Wirtschaftskammer geführt und beschlossen werden. Kam es zu keiner Einigung, lag die Letztentscheidungskompetenz bei der Vollversammlung der Paritätischen Kommission. Dieses Verfahren bot die Möglichkeit der Koordinierung und

Kontrolle von Lohnbewegungen, indem Abstimmungen mit anderen wirtschaftlichen Entwicklungen etwa durch Verzögerungen möglich waren (Pelinka 1986: 23 zit. n. Tálos 2008: 53).

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen wurde 1963 als dritter Unterausschuss der Paritätischen Kommission geschaffen. Seine Aufgabe bestand darin, sozialwissenschaftliche Untersuchungen anzustellen, um die gesamtwirtschaftlichen Aspekte wirtschafts- und sozialpolitischer Fragen zu erheben. Auf dieser Grundlage wurden Empfehlungen ausgesprochen, insbesondere solche, „die zur Stabilisierung der Kaufkraft, zur Vollbeschäftigung und zu einem stetigen Wirtschaftswachstum beitragen“ (Mayer-Maly 1970: 166).

Neben den formell etablierten Institutionen fanden sich auch Institutionen mit ausgeprägt informellem Charakter in der Paritätischen Kommission, wie die – auch in der Grafik dargestellten – Präsidentenvorbesprechung. Diese fand zwischen den vier Präsidenten der sozialpartnerschaftlich involvierten Dachverbände und deren engsten Mitarbeitern vor der offiziellen Vollversammlung zur Abklärung strittiger Fragen und der grundsätzlichen gesellschaftspolitischen Absprache statt. Und sie, nicht die Vollversammlung, wurde als „Herzstück der Paritätischen Kommission und wohl auch der gesamten Sozialpartnerschaft“ bezeichnet (Pelinka 1986: 24 zit. n. Tálos 2008: 54). Denn letztlich wurden die zentralen Beschlüsse in dieser Runde ohne Regierungsmitglieder gefasst.

Die Institutionalisierung der austro-korporatistischen Interessenspolitik reichte aber weit über die Paritätische Kommission hinaus. Große Bedeutung kommt dabei den vielfältigen Vernetzungen mit der Regierung bzw. Regierungsadministrationen zu, welche sich in einem breit gefächerten System institutionalisierter Interaktionen in Form von Beiräten, Kommissionen, Ausschüssen, Konferenzen, Foren, Komitees, Arbeitsgemeinschaften, Arbeitsgruppen, Arbeitskreisen, Räten, Studiengruppen oder Projektteams zeigte (ebd.: 54). Die Struktur der Sozialpartnerschaft betrachtet Tálos (ebd.) insgesamt als ein breites und vielschichtiges Netzwerk von institutionalisierten formellen und/oder informellen Interaktionen auf zentraler Ebene zwischen den großen Dachverbänden als auch zwischen diesen und der Regierung (ebd.: 56). Die Parität der Interessensorganisationen, das Prinzip der Einstimmigkeit und der Nichtöffentlichkeit sowie die weitgehende Informalität der Beziehungen (ebd.: 52) sind zentraler Kennzeichen der sozialpartnerschaftlichen Strukturen. Da die Sozialpartnerschaft von Anfang an nicht gesetzlich verankert war, sondern ausschließlich auf freiwilligen Absprachen beruhte, hätte sie auch nicht durch einen

parlamentarischen Beschluss, sondern nur durch den Ausstieg einer der Partner aufgelöst werden können.

Das klassische Muster sozialpartnerschaftlich akkordierter Mitgestaltung rechtlicher Regelungen kam in einigen Politikfeldern insbesondere bis in die 1970er-Jahre besonders stark zum Tragen. Zu diesen Politikfeldern zählten die Sozialpolitik und Teile der Wirtschafts- (z. B. die Agrarpolitik) und Bildungspolitik (Berufsausbildung). Am stärksten ausgeprägt findet sich der sozialpartnerschaftliche Einfluss in der Gestaltung des Arbeitsrechtes (Tálos 2017: 163ff.). Eine besonders starke Mitbestimmung war zudem in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Arbeitslosenversicherung und der Ausländer_innen-beschäftigungspolitik gegeben. In Politikfeldern wie der Schul-, Hochschul-, Umwelt- und Justizpolitik sowie der Politik der inneren Sicherheit waren die großen Dachverbände zwar formell eingebunden, übten aber keinen relevanten Einfluss aus (ebd.).

Aus der Perspektive des Jenaer Machtressourcenansatzes lässt sich auf Basis dieser Untersuchung der Paritätischen Kommission feststellen, dass die institutionelle Macht des ÖGB durch die vielfältige Involvierung in die formellen und informellen Gremien der Paritätischen Kommission enorm groß war. Erinnert werden soll in diesem Zusammenhang daran, dass der ÖGB – wie im Einführungskapitel deutlich wurde – die treibende Kraft hinter der Institutionalisierung ebenso wie hinter der Ausweitung der Paritätischen Kommission in Form des Lohnunterausschusses war. Dem ÖGB stand, insbesondere durch die maßgebliche Involvierung in die informelle Präsidentenvorbesprechung, ein enormes Machtpotenzial zur Einflussnahme auf sämtliche sozial- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Paritätischen Kommission zur Verfügung. Denn sie stellte das „Herzstück der Paritätischen Kommission und wohl auch der gesamten Sozialpartnerschaft“ (Pelinka 1986: 24 zit. n. Tálos 2008: 54) dar.

Der Doppelcharakter der institutionellen Machtressource (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 356) für den ÖGB ergibt sich aus der Orientierung der Paritätischen Kommission am gesamtgesellschaftlichen Wirtschaftswachstum. Der ÖGB erfuhr durch die Beteiligung an der Paritätischen Kommission eine Erweiterung seiner Handlungsmöglichkeiten durch die Mitbestimmung und Einflussnahme auf zentrale sozial- und wirtschaftspolitische Entscheidungen, das Arbeitsrecht und die Beschäftigung von migrantischen Arbeitskräften. Die Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten stellt hingegen die Ausrichtung am Wirtschaftswachstum und der daraus abgeleiteten Notwendigkeit, Löhne nicht zu stark ansteigen zu lassen, dar. Damit handelte die ÖGB-Spitze oftmals auch gegen die Interessen der

einfachen Gewerkschaftsmitglieder oder auch gegen die Interessen von Teilgewerkschaften. Diese Beschränkung kann als „Selbstbeschränkung“ oder auch als Einschränkung der Handlungsmacht von Lohnabhängigen und der Teilgewerkschaften durch den Dachverband ÖGB beschrieben werden. Denn der ÖGB war nicht nur zentraler Motor der Installierung der Paritätischen Kommission, sondern auch des 1961 installierten Lohnunterausschusses. Daher war der ÖGB darauf angewiesen, dass Betriebsrät_innen etwa die Notwendigkeit von Lohnzurückhaltung für das Wirtschaftswachstum innerhalb der Belegschaften propagierten.⁴⁷ Das Interesse des ÖGB, die Betriebsrät_innen zu verärgern, war entsprechend gering und ging mit einer gewissen Abhängigkeit des ÖGB von den Betriebsrät_innen einher (Gächter 2000: 75f.).

Auch die „Institutionalisierung des Klassenkonflikts“ (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 357) wurde durch die Involvierung des ÖGB in der Paritätischen Kommission weitergetrieben. Denn der politische Gehalt der Auseinandersetzungen auf Ebene der Arbeitsbeziehungen wurde in den sozialpartnerschaftlichen Handlungsrouninen und -räumen des „Klassenkampfes am grünen Tisch“ (Tálos 2008: 48) nicht durch die Involvierung der breiten Masse an Lohnabhängigen ausgetragen. Dies spiegelte sich etwa in niedrigen Streikraten wider.

6.3 Strukturelle Machtressourcen

Wie im Methodenkapitel herausgearbeitet, erfolgt die Beschreibung der strukturellen Macht von Lohnabhängigen (Marktmacht und Produktionsmacht) anhand von Fragen an die Primär- und Sekundärliteratur in zwei Unterkapiteln. Im ersten Unterkapitel wird die Marktmacht von Lohnabhängigen untersucht. Von jenen drei Aspekten, welche die Marktmacht beeinflussen, nämlich dem Arbeitskräftebedarf, den nachgefragten und angebotenen Qualifikationen und der Beeinflussung der Marktmacht von Lohnabhängigen durch den Staat, wird in diesem Analysekapitel 6 der erste Aspekt fokussiert. Die Frage der Marktmacht aufgrund von Qualifikationen und der Beeinflussung durch den Staat wird hingegen ausführlich bei der Untersuchung der Machtressourcen migrantischer Lohnabhängiger (Kapitel 8) analysiert.

Im zweiten Teil wird die Produktionsmacht von Lohnabhängigen anhand der Frage, welche Machtressourcen im Untersuchungszeitraum zur Verfügung standen, um Produktionsprozesse stören zu können, untersucht. Im letzten Teil erfolgt eine zusammenfassende Einschätzung der strukturellen Macht von Lohnabhängigen.

⁴⁷ Zu der Frage, ob Menschen von sich aus Präferenzen für eine gesamtstaatliche Wohlfahrt entwickeln, siehe etwa Leibrecht/Rocha-Akis (2014: 556).

6.3.1 Die Marktmacht

Der österreichische Arbeitsmarkt hatte am Beginn der 2. Republik durch die Vertreibung und Ermordung der jüdischen Bevölkerung im Nationalsozialismus massiv hoch qualifizierte Arbeitskräfte eingebüßt. Ein erheblicher Teil der ehemaligen Kriegsteilnehmer befand sich zudem noch in Kriegsgefangenschaft (Butschek 2012: 266). Ende 1945 hielt sich vermutlich rund eine Million Einwohner_innen ohne österreichische Staatsangehörigkeit im Bundesgebiet auf. Dazu zählten aus anderen Ländern Vertriebene,⁴⁸ welche Personen mit österreichischer Staatsbürger_inneschaft am Arbeitsmarkt gleichgestellt waren (Biffl 1986: 33), ebenso wie ehemalige Zwangsarbeiter_innen, Kriegsgefangene, Geflüchtete und vor Kriegsbeginn Ansässige (Gächter 2004: 32). Im Zuge der Ungarnkrise (1956) kamen ca. 200.000 geflüchtete Menschen (Rauchensteiner 1997: 272) nach Österreich. Anders als in Deutschland gab es vorerst keinen Bedarf an Gastarbeiter_innen, im Gegenteil gab es eher einen Arbeitskräfteüberschuss. Im Vergleich zu anderen westeuropäischen Staaten war zudem sowohl die Landwirtschaft als auch die Industrie rückständig in der technologischen Entwicklung. Österreich gehörte daher während der gesamten 1950er-Jahre, insbesondere nach der Verabschiedung bilateraler Sozialversicherungsabkommen (Bauböck 1990:48, Biffl et al. 2011: 9), zu den entsendenden Ländern für Gastarbeiter_innen. Die höheren Lohnniveaus in Deutschland, Lichtenstein oder die Schweiz entfalteten entsprechende Sogwirkung (Bauböck/Wimmer 1988: 659).⁴⁹ Der Stundenlohn lag in Österreich Anfang der 1960er-Jahre im Vergleich zu anderen europäischen Industrieländern nach Italien an zweitniedrigster Stelle (Gächter 2000: 69). Dies kann im Sinne des Jenaer Machtressourcenansatzes als Hinweis auf eine geringe Marktmacht der Lohnabhängigen interpretiert werden (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 349).

Gegen Ende der 1950er-Jahre und im Zuge des Wirtschaftswachstums änderten sich die Kräfteverhältnisse. Zwischen 1955 und 1961 wuchs das Wirtschaftswachstum jährlich um rund 6 %, gleichzeitig sank die Arbeitslosenrate von 5,5 % auf 2,9 % (Pühretmayer 1999: 11). Ab Mitte der 1950er-Jahre kam es aufgrund der Abwanderung und des zunehmenden

⁴⁸ Diese werden von vielen Autor_innen immer noch mit dem nationalsozialistischen Begriff der „Volksdeutschen“ bezeichnet. Diese Benennung umfasste Personen mit deutscher Muttersprache, die nicht die deutsche Staatsbürgerschaft besaßen und außerhalb der Grenzen des deutschen Reiches von 1937 – dem so bezeichneten Altreich – und außerhalb der Grenzen Österreichs in so bezeichneten deutschen Sprachinseln oder Streusiedlungen lebten (Kammer/Bartsch (1982: 219).

⁴⁹ Mit folgenden Ländern wurden während der 1950er-Jahre bereits Gastarbeitnehmerabkommen für Staatsangehörige der Vertragspartner zwischen 18 und 30 Jahren „zur Vervollständigung ihrer beruflichen und sprachlichen Kenntnisse“ abgeschlossen: mit Deutschland 1953, mit Dänemark, Frankreich, den Niederlanden und Schweden 1955, mit der Schweiz und Belgien 1956, mit Italien 1958 und mit Luxemburg 1959 (Scherff 1975: 7). Aufgrund des niedrigen Lohnniveaus in Österreich kann davon ausgegangen werden, dass diese Abkommen hauptsächlich österreichischen Arbeitnehmer_innen im europäischen Ausland nutzten.

Wirtschaftswachstums, vorerst in bestimmten Regionen wie dem westlichen Österreich und in Wien, zu einem steigenden Arbeitskräftemangel. Die Bau- und Textilwirtschaft und niedrig entlohnte Dienstleistungsbranchen wie die Gastronomie waren davon besonders betroffen (Gächter 2000: 67). Der Vorschlag der Unternehmensvertretung, die Freizügigkeit österreichischer Arbeitskräfte zu beschränken, um gegen die Abwanderung vorzugehen, wurde vom ÖGB und der Arbeiterkammer abgewehrt (Matuschek 1985: 161). Dafür setzen der Staat und die Arbeitgeber_innen Anreize zur innerösterreichischen Arbeitsmigration. Deutschland und andere europäische Länder hatten hingegen bereits Mitte der 1950er-Jahre mit der Anwerbung von „Gastarbeiter_innen“, also migrantischen Arbeitskräften, begonnen. Für eine Liberalisierung des Arbeitsmarkts plädierte auch die BWK. Der ÖGB und die AK vertraten im Gegensatz dazu bis Anfang der 1960er-Jahre die Haltung, dass mehr Kapital für die Modernisierung der Produktion benötigt werde und nicht mehr günstige Arbeitskräfte. Weiters sollten Arbeitskräftereserven aus der Landwirtschaft und den privaten Haushalten – in beiden Bereichen arbeiteten zu großen Teilen Frauen ohne Entgelt⁵⁰ – mobilisiert werden, und die innerösterreichische Mobilität sollte mehr gefördert werden (Bauböck/Wimmer 1988: 659).

In dieser Situation des verstärkten Wirtschaftswachstums und einer wachsenden Arbeitskräftenachfrage erhöhte sich entsprechend die strukturelle Macht von Lohnabhängigen und damit auch die der Gewerkschaften und des ÖGB. Dabei ist Folgendes zu beachten: Gewerkschaften haben ein elementares Interesse daran, „die Zahl der Arbeitskraftanbieter auf einem möglichst niedrigen Niveau zu halten, denn wenn es den Gewerkschaften gelingt, das Arbeitskräfteangebot für die Unternehmungen knapp zu halten, stärkt dies ihre Verhandlungsmacht gegenüber den Arbeitgeberverbänden“ (Offe/Hinrichs 1977 zit. n. Wimmer 1986: 6).⁵¹ Dabei möchte ich jedoch darauf hinweisen, dass im Jenaer Machtressourcenansatz dieser Zusammenhang nicht diskutiert und ausgearbeitet. Mir erscheint dies jedoch für die Analyse des gewerkschaftlichen Handelns des ÖGB ein sehr relevanter Zusammenhang zu sein. Auf das Fehlen dieses Aspektes im Jenaer Machtressourcenansatz gehe ich in der Reflexion (Kapitel 10) ein.

In der vorliegenden Arbeit werden jene Segmentierungen, Hierarchisierungen bzw. Spaltungen des Arbeitsmarktes, welche durch staatliches Handeln konstruiert werden (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 350) detailliert bei der Untersuchung der

⁵⁰ Die Erwerbsquote von Frauen lag 1961 bei 36 % (ohne Ehefrauen von Landwirten, die sich als Hausfrauen bezeichneten) (Butschek 1974: 482, Firnberg 1961: 914)

⁵¹ Keine Seitenangabe bei Wimmer 1986: 6.

Machtressourcen migrantischer Lohnabhängiger untersucht und herausgearbeitet. Kurz soll an dieser Stelle jedoch hervorgehoben werden, dass der Staat auch Hierarchisierungen entlang anderer Merkmale als der Staatsbürger_inneschaft herstellt. Hierzu gehört etwa die Unterteilung des Beschäftigtenstatus in Arbeiter_innen, Angestellte und Beamte, wobei jeder Status mit unterschiedlichen Arbeitsrechten einhergeht. 1960 waren 64 % aller unselbstständig Beschäftigten als Arbeiter_innen, 24 % als Angestellte und 11 % als Beamte beschäftigt (ÖSTAT 1995: 74). Zur Veranschaulichung sollen kurz die arbeitsrechtlichen Vorteile, die Angestellte gegenüber Arbeiter_innen zum damaligen Zeitpunkt hatten, genannt werden. Angestellte hatten das Recht auf eine gesteigerte Bestandsicherung des Arbeitsverhältnisses (längere Kündigungsfristen), längere oder höhere Lohnfortzahlungen bei Erkrankung, eine längere Probezeit sowie monatliche Lohnzahlungen (nicht wöchentlichen wie bei Arbeiter_innen), längeren Urlaub, stärkere Wettbewerbsbeschränkungen sowie eine Abgangsentschädigung bzw. Abfertigung.⁵² Arbeiter_innen und Angestellte sind zudem bis heute in der Privatwirtschaft in abgesonderten Teilgewerkschaften organisiert. Ihre Löhne sind in eigenen Kollektivverträgen geregelt. Eine Trennung ist auch hinsichtlich der Wahl von Betriebsrät_innen gegeben (Mayer-Maly 1969: 38). Ertragreich wäre es meiner Ansicht nach auch direkte und indirekte staatliche Einflüsse auf geschlechtsspezifische Hierarchisierungen des Arbeitsmarktes durch den Staat zu untersuchen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich die Marktmacht von Lohnabhängigen (und ihrer Vertretung in Form des ÖGB) genau zu Beginn der 1960er-Jahre mit einem sehr großen Arbeitskräftebedarf stark erhöhte. Eine Liberalisierung des Arbeitsmarktes hätte ihre Marktmacht wieder verringert. Diese Konstellation kann erklären, warum der ÖGB sich (vorerst) strikt gegen die Liberalisierung des Arbeitsmarktes stellte. Wird die, in den vorhergehenden Analysekapiteln erarbeitete, hohe organisatorische und institutionelle Macht des ÖGB berücksichtigt, wird deutlich, warum der ÖGB eine starke Verhandlungsmacht in dieser Frage gegenüber der Unternehmensseite und der Regierung hatte. Diese ergab sich aus dem hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad von 60 % der unselbstständig Beschäftigten und der prominenten Position des ÖGB in der Paritätischen Kommission. Denn in der Präsidentenvorbesprechung war der ÖGB ein gleichberechtigter Partner gemeinsam mit der AK, BWK und Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern. Die Präsidentenvorbesprechung stellte als grundsätzlich informelles Treffen der Präsidenten, das

⁵² Grundsätzlich habe ich bei diesem Vergleich keinen weiteren Vergleich mit der heutigen arbeitsrechtlichen Situation gemacht. Zum damaligen Zeitpunkt wurde die Abfertigungsleistung beim Antritt der Pension fällig und war als Lohnform größtenteils Angestellten vorbehalten (Mayer-Maly 1970: 81).

eigentliche „Herzstück der Paritätischen Kommission und wohl auch der gesamten Sozialpartnerschaft dar“ (Pelinka 1986: 24 zit. n. Tálos 2008: 54).

6.3.2 Die Produktionsmacht

Erinnert sei daran, dass die Produktionsmacht von Lohnabhängigen – wie im Jenaer Machtressourcenansatz konzipiert – auf der Macht beruht, Produktionsprozesse zu stören (*disruptive power*), wodurch die Prozesse der Kapitalverwertung unterbrochen oder eingeschränkt werden. Die Produktionsmacht ist in Sektoren mit hoher Arbeitsproduktivität, in wichtigen Exportbranchen oder der Zulieferindustrie besonders groß (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 347).

Ein Kennzeichen der österreichischen Wirtschaft im Untersuchungszeitraum war die Ausweitung der Grundstoff- und Investitionsgüterproduktion im Vergleich zur Zwischenkriegszeit, als die Konsumgüterproduktion dominiert hatte. Ende der 1950er-Jahre stellte die Grundstoff- und Investitionsgüterproduktion bereits 60 % der Gesamtproduktion dar. Damit einher ging eine rasche Ausweitung der Exportwirtschaft (Koren 1961: 340). Besonders im Bergbau sowie der grundstoff- und metallverarbeitenden Industrie war zudem der Anteil verstaatlichter Großbetriebe groß (Butschek 2012: 284). Dieser machte etwa ein Fünftel der industriellen Kapazität aus. Die hohe Exportquote war jedoch eher auf einige wenige Branchen und manchmal auch auf nur wenige Großbetriebe zurückzuführen. Über 43 % der Industriebetriebe waren daran Ende der 1950er-Jahre gar nicht beteiligt (Koren 1961: 354). Für die Produktionsmacht der Lohnabhängigen schließe ich daraus, dass diese in einigen wenigen Großbetrieben besonders hoch, in vielen Betrieben aber auch weniger stark ausgeprägt war. Erinnert sei daran, dass durch die ÖGB-internen Regelungen Streiks (also die Ausübung der Produktionsmacht) nur dann erlaubt war, wenn es eine Zustimmung der Fachgewerkschaft oder sogar des ÖGB-Bundeskongresses gab (Traxler 1979: 89). Zudem wurde auch das Arbeitskampfrecht so ausgelegt, dass ein Arbeitskampf nur dann rechtens war, wenn dieser von einer kollektivvertragsfähigen Organisation wie einer Gewerkschaft angeführt wurde (Mayer-Maly 1970: 206). Da für die Kommunikation mit der Gewerkschaft und deren Zustimmung zu einem Streik daher ein Betriebsrat gewissermaßen eine Voraussetzung darstellte, wird für die Untersuchung der Produktionsmacht von Lohnabhängigen an dieser Stelle unterschieden zwischen Betrieben, in denen ein Betriebsrat gesetzlich möglich gewesen wäre (mindestens 20 Beschäftigte) und jenen Betrieben, wo dies nicht der Fall war. Im Untersuchungszeitraum beschäftigten 94,72 % aller Betriebe weniger als 19 Personen. Allerdings waren insgesamt nur 25,56 % aller unselbstständig Beschäftigten in diesen tätig (ÖSTAT 1968: 21). Umgekehrt

beschäftigten nur 5,28 % aller Betriebe mehr als 19 Personen. In diesen Betrieben waren jedoch 74,44 % aller unselbstständigen Dienstnehmer_innen tätig (ebd.).

Zusammenfassend wird daher die Produktionsmacht von Lohnabhängigen theoretisch durch den hohen Anteil von Beschäftigten in Großbetrieben, wo ein Betriebsrat oftmals gegeben war, als hoch eingeschätzt. Die Produktionsmacht der Lohnabhängigen wurde jedoch stark eingeschränkt durch die Regelung des ÖGB, dass Streiks (also die Ausübung der Produktionsmacht) die Zustimmung der Gewerkschaft erforderten (Traxler 1979: 89). Durch die strategische Ausrichtung des ÖGB an der „Konsolidierung der Wirtschaft unter Hintanstellung der unmittelbaren Interessen der Arbeitnehmerschaft“ (Traxler 1979: 72) schlussfolgere ich, dass die Produktionsmacht als Machtressource daher insbesondere dem ÖGB zur Verfügung stand.

6.3.3 Zusammenfassung der strukturellen Macht

Die strukturelle Macht von Lohnabhängigen ergibt sich aus ihrer Stellung im ökonomischen System (Wright 2000; Silver 2005: 30ff. zit. n. Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 347) und stellt damit eine primäre Machtressource dar. Sie steht Arbeiter_innen auch ohne eine kollektive Interessensvertretung, wie einer Gewerkschaft, für die Durchsetzung ihrer Interessen zur Verfügung. Strukturelle Macht setzt sich aus der Marktmacht und Produktionsmacht zusammen. Wie deutlich wurde, war die Marktmacht von Lohnabhängigen in Österreich Anfang der 1960er-Jahre sehr groß. Die Produktionsmacht wurde zwar theoretisch ebenso als groß eingeschätzt. Es wurde aber aufgrund der analysierten Rahmenbedingungen geschlussfolgert, dass diese vor allem dem ÖGB zur Verfügung stand. Der ÖGB konnte auf die hohe strukturelle Macht von Lohnabhängigen für die Durchsetzung seiner Forderungen im Rahmen der Paritätischen Kommission zurückgreifen.

6.4 Zusammenfassung der Machtressourcen

Anfang der 1960er-Jahre waren die strukturelle Macht (Marktmacht und Produktionsmacht) durch die große Arbeitskräftenachfrage und die organisatorischen und institutionellen Machtpotenziale des ÖGB sehr stark ausgeprägt. Ich habe herausgearbeitet, dass durch den hohen Zentralisationscharakter des ÖGB diese Machtressourcen insbesondere der ÖGB-Spitze zur Verfügung standen. Für einfache Gewerkschaftsmitglieder und Lohnabhängige ohne Gewerkschaftsmitgliedschaft war hingegen die Machtressource des Betriebsratsgesetzes erst ab einer Belegschaft von 20 Kolleg_innen mobilisierbar. Auch hatten diese keinen Zugriff auf die institutionelle Machtressource der Paritätischen Kommission. Zudem stand die institutionelle Machtressource des Arbeitskampfrechtes und die strukturelle Ressource der

Produktionsmacht ebenso vor allem dem ÖGB zur Verfügung. Da Gewerkschaftsmitglieder auch im Vergleich zu Nicht-Mitgliedern kaum Einflussmöglichkeiten im ÖGB zustanden, kann mit dem Jenaer Machtressourcenansatz die Mitgliederpartizipation im ÖGB gering eingeschätzt werden. Die ÖGB-Spitze hatte hingegen direkten Zugriff auf die starke Machtressource der Paritätischen Kommission und konnte die Produktionsmacht der Beschäftigten mobilisieren und als Drohpotential gegenüber der Unternehmensseite einsetzen. Die, auf fast allen Ebenen, stark ausgeprägten Machtressourcen des ÖGB erklären die sehr starke Verhandlungsposition gegenüber der Unternehmensseite und der Regierung in der Paritätischen Kommission. Als ernstzunehmender Verhandlungspartner vertrat der ÖGB eine Position, in der er die Liberalisierung des Arbeitsmarktes ablehnte.

Eine spezifische Dynamik, welche das Handeln des ÖGB beeinflusste, lässt sich mit dem Konzept der Verbände- und Mitgliederlogik, der Gewerkschaften in korporatistischen Systemen gleichzeitig unterworfen sind (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 373), erfassen. Die ÖGB-Spitze verfolgte im Rahmen ihrer Einbindung in die Paritätische Kommission eine Orientierung an der staatlichen Gesamtwohlfahrt, was sich unter anderem in einer Politik der Lohnzurückhaltung äußerte (Brinkmann et al. 2008: 49). Da dies den Interessen der einfachen Gewerkschaftsmitglieder kurzfristig eher entgegenlief, war der ÖGB abhängig davon, dass die Betriebsrät_innen seine strategische Ausrichtung an der staatlichen Gesamtwohlfahrt unter den Gewerkschaftsmitgliedern vermitteln und diese somit auf höhere Lohnforderungen verzichten würden (Gächter 2000: 75f.).

7 Darstellung und Interpretation gewerkschaftlichen Handelns

In den folgenden Kapiteln werden sechs – von mir als relevant befundene Aspekte – gewerkschaftlichen Handelns in der Phase der Kontingent-Vereinbarungen und in Bezug auf migrantische Arbeitskräfte dargestellt und mithilfe der Analysekategorien und Erklärungsansätze des Jenaer Machtressourcenansatzes analysiert. Am Ende erfolgt eine Zusammenfassung. Dabei ist immer mitzubedenken, dass das gewerkschaftliche Handeln gerade im Untersuchungszeitraum durch die starke Position des ÖGB in der Paritätischen Kommission auch sehr verschränkt war mit staatlichem Handeln stattfand.

7.1 Das Raab-Olah-Abkommen

Die Beschäftigung von migrantischen Lohnabhängigen erfolgte auf gesetzlicher Ebene (bis zum Ausländerbeschäftigungsgesetz mit Gültigkeit ab 1.1.1976) auf der „Verordnung über ausländische Arbeitnehmer“ vom 23. Jänner 1933. Dabei handelte es sich um eine Gesetzesmaterie, die in Deutschland beschlossen und nach der Annexion Österreichs an Hitler-Deutschland in den sogenannten Reichsgauen der Ostmark Rechtswirklichkeit geworden war. Aufgrund des Kriegsüberleitungsgesetzes (Verfassungsgesetz vom 1. Mai 1945 über die Wiederherstellung des Rechtslebens in Österreich) wurde diese Verordnung „mit geringfügigen Änderungen“ (Wimmer 1986: 9) in den Rechtsbestand des „post-nationalsozialistischen Österreich[s]“ (Gächter 2000: 70) übernommen. Sie verpflichtete die Arbeitsmarktbehörden, bis hinab auf die betriebliche Ebene zu untersuchen, ob für einen Arbeitsplatz nicht eine Person mit österreichischer Staatsangehörigkeit bereitstünde. Erst wenn diese Prüfung erfolgt war, durften Arbeitgeber_innen eine „Beschäftigungsgenehmigung“ bzw. der ausländischen Arbeitskraft eine „Arbeitserlaubnis“ erteilt werden. Verschiedene Erlässe hatten die Verordnung bis Ende der 1950er-Jahre so modifiziert, dass die Ausländerbeschäftigungspolitik de facto vom staatlichen in den Entscheidungsbereich der Sozialpartner übergegangen war. Daher hob der Verfassungsgerichtshof Ende 1959 diese Erlässe auf und verpflichtete die Bundesregierung, ein neues Gesetz zur Beschäftigung von Ausländer_innen auszuarbeiten (Pühretmayer 1999: 11f.). Der zuständige Sozialminister unternahm 1960 einen Anlauf, eine eigenständige gesetzliche Regelung zu treffen. Doch in den Koalitionsverhandlungen auf Regierungsebene zwischen SPÖ und ÖVP kam es vorerst zu keiner Annäherung der Positionen.

Auf der Ebene der Sozialpartner trat die Unternehmensvertretung (BWK) für eine Liberalisierung und damit Öffnung des Arbeitsmarktes für migrantische Arbeitnehmer_innen ein. Der ÖGB argumentierte gegen eine Öffnung des Arbeitsmarktes und für einen Schutz von „inländischen Arbeitskräften“ (BWK 1962: 67f.) vor ausländischer, und damit befürchteter

billigerer Konkurrenz und für eine Ausweitung der Paritätischen Kommission in Form eines Lohnunterausschusses. 1961 nahm die Zahl der Arbeitslosen weiter ab und „erreichte einen absoluten Tiefstand“ (ebd.: 65). Durch die Abwanderung – zu einem großen Teil auch als Grenzgänger_innen – österreichischer Arbeitnehmer_innen in die Schweiz, nach Deutschland, aber auch in andere Länder sowie durch die Einführung der 45h-Woche⁵³ kam es zu einer weiteren Verknappung des Arbeitskräfteangebots (Matuschek 1985: 160). Die Gewerkschaft Bau- und Holzwirtschaft verhandelte 1961 deshalb ein Abkommen zur Aufnahme von 7300 ausländischen Arbeitnehmer_innen mit der Unternehmensvertretung. Dadurch erfuhr die vom ÖGB vertretene Position gegen die Öffnung des Arbeitsmarktes eine Aufweichung (Gächter 2000: 67). Der Regierung war kein Kompromiss gelungen, die Unternehmen benötigten jedoch Arbeitskräfte. Daher verhandelten die Sozialpartner viele Monate weiter mit dem ÖGB, um einen Kompromiss zu finden. Im Dezember 1961 gelang ein solcher Kompromiss in einem geheimen Treffen zwischen Julius Raab (BWK-Präsident) und Franz Olah⁵⁴ (ÖGB-Präsident). Dieses sogenannte Raab-Olah-Abkommen wurde im Jänner 1962 vom Bundesvorstand des ÖGB sowie dem Präsidium der Bundeswirtschaftskammer (ÖGB 1963: I/8) offiziell genehmigt. Darin einigten sich die beiden Sozialpartner auf das Grundsatzprogramm, ihre gemeinsamen Anstrengungen vorrangig auf ein verstärktes Wachstum der österreichischen Wirtschaft zu richten. Um dieses Ziel erreichen zu können, wurde auch die Verbesserung der elastischen Wirkungsweise der Paritätischen Kommission bei Löhnen und Preisen festgelegt (Tálos 2008: 32). Dafür wurde die Paritätische Kommission um einen Lohnunterausschuss erweitert und genaue Verfahrensabläufe für die beiden Unterausschüsse festgelegt. Weiters kam es zu einer Einigung auf eine Kontingent-Vereinbarung für die Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte. Diese sollte jedoch nur eine Überbrückungslösung bis zum Beschluss eines eigenen Ausländerbeschäftigungsgesetzes darstellen. Dabei forderte der ÖGB zu diesem Zeitpunkt noch eine möglichst rasche gesetzliche Grundlage (ÖGB 1963 I/75). Matuschek (1985) weist darauf hin, dass die Zustimmung des ÖGB zu den Kontingenten für migrantische Beschäftigte gegen den Willen vieler Gewerkschaftsmitglieder erfolgte (ebd.: 162). Der ÖGB konnte in dem Abkommen aber nicht nur den Lohnunterausschuss als Erfolg verbuchen. Die Unternehmensvertretung stimmte im Austausch gegen die Öffnung des Arbeitsmarktes, letztlich auch dem Abschluss eines Sozialversicherungsabkommens sowie der

⁵³ Im Jahr 1956 bestätigte der Verfassungsgerichtshof, dass in Österreich die 48h-Woche gilt (Lackinger 2017: 56). Ab 1958 forderte der ÖGB die Aufnahme der Verhandlungen über die Einführung der 45-Stunden-Woche (ebd.: 51). Am 1. Februar 1959 konnte ein Generalkollektivvertrag abgeschlossen werden, der für alle Arbeitnehmer_innen die Einführung der 45-Stunden-Woche vorsah (ebd.: 53).

⁵⁴ Franz Olah war der ehemalige Vorsitzende der Gewerkschaft Bau-Holz.

Ratifizierung von zwei Abkommen des Europarates über die soziale Sicherheit zu (BWK 1961: 69 zit. n. Matuschek 1985: 165). Da auch in den kommenden Jahren keine Einigung auf ein Ausländerbeschäftigungsgesetz auf Regierungsebene erfolgte, blieb die Kontingent-Vereinbarung letztlich bis Mitte der 1970er-Jahre ohne parlamentarische Entscheidung und gesetzliche Grundlage aufrecht. Die jeweiligen Entscheidungen der Sozialpartner über das Ausmaß der Kontingente in den folgenden Jahren wurden nur auf Basis dieses Abkommens vom zuständigen Ministerium zur Kenntnis genommen und exekutiert (Wimmer 1986: 7). Denn die weiter bestehende „Verordnung über ausländische Arbeitnehmer“ aus dem Jahr 1933 etablierte zwar die Errichtung von Bundesländerkommissionen, welche aus Arbeitgeber_innen- und Arbeitnehmer_innenvertretungen zusammengesetzt waren, für eine Quotenregelung auf Bundesebene bot sie jedoch keine Basis (Bauböck/Wimmer: 660).

In dem Raab-Olah-Abkommen wurde festgelegt, dass das Sozialministerium die Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte nur gestatten durfte, wenn die BWK und der ÖGB gemeinsam einen Antrag stellten. Eine Freigabe der Kontingente erforderte sowohl die Zustimmung des ÖGB als auch der Gewerkschaft für Bau- und Holzarbeiter_innen (Matuschek 1985: 162).⁵⁵ Weiters wurde festgelegt, dass die Sozialpartner ein Mitentscheidungsrecht bei Berufungen gegen Beschäftigungsbewilligungen haben (Matuschek 1985: 164). Folgende acht Bedingungen wurden zwischen dem ÖGB und der BWK als Voraussetzung für die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung an Unternehmen vereinbart:

- „1. Die Rückreise der Ausländer muss sichergestellt sein, so dass dem Bundesministerium für Inneres im Falle einer eventuell notwendigen Abschiebung eines ‚Ausländers‘ keine Kosten erwachsen können, die über jene hinausgehen, die sich durch eine Abschiebung per Bahn an die österreichische Grenze in Richtung seines Heimatlandes ergeben.
2. Die sanitätspolizeiliche Unbedenklichkeit muss vor der Einreise nach Österreich durch ein entsprechendes ärztliches Zeugnis sichergestellt sein.
3. Die Laufzeit der Kontingente erstreckt sich vom 1. Jänner bis 31. Dezember 1962; es sei denn, dass für einzelne Kontingente kürzere Laufzeiten vereinbart wurden.
4. Jeder Betrieb, für den der Geltungsbereich einer Kontingentvereinbarung wirksam ist, kann beim zuständigen Arbeitsamt Beschäftigungsgenehmigungen in Rahmen des Kontingentes beantragen. Beschäftigungsgenehmigungen im Rahmen der festgesetzten Kontingente sind nur jenen Betrieben zu erteilen, die im allgemeinen [sic] die vorgeschriebenen Lohn- und

⁵⁵ Die genauen Ursachen dafür, dass nur die Fachgewerkschaft für Bau-Holzarbeiter_innen eine so wichtige Position im Raab-Olah-Abkommen zugestanden wurde, habe ich im Rahmen dieser Arbeit nicht recherchiert.

Arbeitsbedingungen einhalten. Nur wegen schwerwiegender Verstöße ist die Beschäftigungsgenehmigung zu versagen. Erfolgt binnen 10 Tagen nach Einlangen des Antrages kein abschlägiger Bescheid, so gilt der Antrag als genehmigt. Dem Antragssteller bleibt es unbenommen, auch ein Verfahren auf Erteilung der Beschäftigungsgenehmigung außerhalb des Kontingentes einzuleiten.

5. Ausländische Arbeitskräfte dürfen nicht auf Arbeitsplätzen streikender Inländer beschäftigt werden; doch ist während der Dauer eines Streiks eine Versetzung der Ausländer in Abteilungen oder Betriebe, in denen nicht gestreikt wird, möglich.

6. Bei Abbaumaßnahmen (Verringerung des Personals oder der Arbeitsplätze im Betrieb) müssen vor den inländischen Arbeitskräften zuerst die Fremdarbeiter abgebaut werden.

7. Die Betriebe sind verpflichtet, der Arbeitsinspektion sämtliche erforderlichen Auskünfte zur Kontrolle der Einhaltung dieser Vereinbarungen zu erteilen.

8. Die Beschäftigungsgenehmigung darf den Dienstgeber nur für solche Fremdarbeiter erteilt werden, deren Unterkunft gesichert erscheint“ (BWK 1962: 67f.).

Die Ausrichtung des ÖGB (in Kooperation mit der Arbeiterkammer) war grundsätzlich von dem Gedanken getragen, die Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte nur dann zuzulassen, wenn (unter Berücksichtigung der Berufsgruppen und Regionen) die Arbeitslosigkeit von „inländischen Arbeitskräften“ (BWK 1962: 67f.) verschwunden und die „Vorrangstellung und der Schutz der Inländer auf dem Arbeitsmarkt abgesichert ist“ (Matuschek 1985: 164). Es sollte verhindert werden, dass die Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte von der Unternehmensseite bei Lohnverhandlungen als Druckmittel verwendet und erkämpfte Arbeitsrechte wie Urlaubsansprüche oder maximale Normalarbeitszeiten in Frage gestellt werden könnten (ebd.). Die Kontingente wurden jeden Herbst in 50 unterschiedlichen Industriebereichen für jedes der neun Bundesländer plus 50 weitere staatliche Reservequoten, entsprechend den Prognosen der Arbeitsmarktentwicklung, ausverhandelt. Der Bau- als auch der Tourismussektor spielten dabei eine besonders große Rolle. Die Beschäftigungsgenehmigungen im Rahmen der Kontingent-Regelung wurden maximal für ein Jahr ausgestellt. Die Arbeitserlaubnis für eine migrantische Arbeitskraft war daran gekoppelt. Mit dem Ende des Dienstverhältnisses endete daher auch die Arbeitserlaubnis (Reiter-Zatloukal 2017: 148). Beschäftigungsbewilligungen konnten aber im Rahmen der jeweils neuen Kontingent-Vereinbarungen verlängert werden (Gächter 2000: 68ff.).⁵⁶ Neben diesem Prozedere war weiterhin das reguläre, nicht quotierte, Bewerbungssystem von Unternehmen

⁵⁶ Kürzere Laufzeiten der Kontingente (von 1. April bis 5. Dezember) wurden üblicherweise für die Branchen in der Land- und Forstwirtschaft festgelegt (ÖGB 1970b: I/43).

um eine Arbeitserlaubnis für eine migrantische Arbeitskraft offen. Dieses Einzelgenehmigungsverfahren war im Gegensatz zu den Kontingentbewilligungen auch für jene Betriebe möglich, welche bekanntermaßen Arbeitsrechte nicht einhielten.

Die anfängliche Intention der verstärkten Aufnahme von ausländischen Arbeitskräften war die Beseitigung kurzfristiger Arbeitskräfteengpässe. Die Kontingente wurden an die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes angepasst und vom ÖGB sowie der Sozialpartnerschaft streng kontrolliert (Pühretmayer 1999: 11). Gastarbeiter_innen waren gewissermaßen als „target workers“ (Biffl 1986: 33) konzipiert, d. h. als Arbeitskräfte, die so schnell wie möglich Geld verdienen und dann wieder in ihre Heimat zurückkehren wollen und auch sollen. Anders ausgedrückt, betrachtete der ÖGB migrantische Arbeitskraft als „Konjunkturpuffer“ (Griesser/Sauer 2015: 63) auf der ökonomischen Ebene bzw. als „Tauschobjekt“ (ebd.) auf der politischen Ebene (Griesser/Sauer 2015: 63) in den Verhandlungen mit der Unternehmensseite. Die Kontingent-Regelung vereinfachte die Zulassung von migrantischen Arbeitskräften – im Gegensatz zu der komplizierten Gesetzeslage – wesentlich, weil es dadurch zum Wegfall der Prüfung des Arbeitskräftebedarfs eines Unternehmens kam. Dies stellte eine enorme Verwaltungserleichterung dar (Bauböck/Wimmer 1988: 8f.). Ähnlich wie auch in anderen europäischen Ländern – allerdings in Österreich ohne gesetzliche Basis – wurde damit von den Sozialpartnern eine Regulierung etabliert, welche unter der Bezeichnung „Rotationssystem“ migrantische Arbeitskräfte kurzfristig und je nach wirtschaftlichem Bedarf „importierte, reduzierte und wieder rekrutierte“ (Bauböck/Wimmer 1988: 660f.). Als zentraler Vorteil der damit geförderten Form der „Pendelmigration“ (Pühretmayer 1999: 12), orientiert am Schweizer Modell, wurden die geringen Infrastrukturkosten (Wohnkosten) der Arbeitskräfte gesehen, welche ohne Familien zeitlich begrenzt bleiben (ebd.: 11). Die Beschäftigungsbewilligungen und das daran gekoppelte Aufenthaltsrecht wurden oftmals für einen Zeitraum vergeben, in welchem kein Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung entstand (Biffl 2011: 130f.). Damit ermöglichte das System „einen raschen Export der Arbeitslosigkeit“ (Biffl 2011: 130f.) migrantischer Lohnabhängiger durch deren Rückkehr in ihre Heimatländer. Die verschiedenen Vorteile der Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte aus Sicht der Unternehmensvertretung wurden klar benannt: die Lösung saisonaler Arbeitslosigkeit insbesondere im Bau- und Tourismussektor; die generelle Behebung von Kapazitätsproblemen von Unternehmen; die Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit von Niedriglohnsektoren durch günstige Arbeitskräfte und der damit einhergehende Beitrag zum österreichischen Wirtschaftswachstum. Erwartet wurde außerdem, dass migrantische Arbeitskräfte mehr

Steuern und Sozialversicherungsbeiträge einzahlen, als sie in Anspruch nehmen würden (WIFO 1961, 1962 zit. n. Bauböck/Wimmer 661).

Für Tálos (2008) stellen die wirtschaftliche Lage sowie die Konflikte in der Regierung zentrale Erklärungsgründe für den Kompromiss der Sozialpartner in Form des Raab-Olah-Abkommens dar. Ein wesentlicher Grund dafür war seiner Ansicht nach jedoch auch, dass die BWK in den Verhandlungen mit dem ÖGB diesen für eine Linie gewinnen konnte, welche sich weniger die Verteilung als vielmehr die Vermehrung des Volkseinkommens zum Ziel gesetzt hatte (ebd.: 33). Bauböck und Wimmer (1988) weisen darauf hin, dass ein Erklärungsfaktor für den Positionswechsel des ÖGB zu Beginn der 1960er-Jahre auch sein könnte, dass auch Gewerkschafter zunehmend erkannten, dass migrantische Lohnabhängige hauptsächlich niedrig qualifizierte manuelle Arbeiten verrichteten und damit die gewerkschaftlich organisierten Lohnarbeiter_innen mit österreichischer Staatsbürger_inneschaft Gelegenheit bekommen würden, in Positionen mit höherem Status, beispielsweise Vorgesetztenpositionen oder Angestelltenverhältnisse, zu wechseln (ebd.: 661).

Wie lässt sich der Abschluss des Raab-Olah-Abkommens aus der Perspektive des Jenaer Machtressourcenansatzes interpretieren? Wie im Kapitel 6 herausgearbeitet wurde, konnte der ÖGB am Beginn der 1960er-Jahre auf fast allen Ebenen auf sehr stark ausgeprägte Machtressourcen zurückgreifen. Sowohl die Organisationsmacht als auch die institutionellen Machtressourcen waren sehr stark, große strukturelle Macht war aufgrund der großen Arbeitskräftenachfrage gegeben. Herausgearbeitet wurde auch, dass dem ÖGB ebenso sowohl die institutionelle Machtressource des Arbeitskampfrechtes als auch die Produktionsmacht zur Verfügung standen. Dessen Ziel war die Erweiterung der Paritätischen Kommission durch einen Lohnunterausschuss und damit seiner institutionellen Macht. Betrachtet aus der Perspektive des Jenaer Machtressourcenansatzes, mobilisierte der ÖGB in der Situation besonders starker struktureller Macht zum Zeitpunkt des Raab-Olah-Abkommens seine weiteren Machtressourcen mobilisierte, um dieses Ziel zu erreichen. Die bereits bestehenden Machtressourcen des ÖGB verstärkten sich gegenseitig in der Mobilisierung. Damit bestätigt sich, was im Jenaer Machtressourcenmodell ausgearbeitet wurde. Wenn die institutionelle Macht in Form von umfangreichen Rechten auf der betrieblichen Ebene und von korporatistischen Dialogverfahren bereits stark ausgebaut ist, neigen Gewerkschaften eher zu Strategien, die sich auf die vorgegebenen Mitwirkungsmöglichkeiten beziehen. Das bedeutet, die Organisationsmacht und strukturelle Macht innerhalb fester institutioneller Prozeduren zu nutzen (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 363ff.). Als Gegenleistung erklärte der ÖGB

sich bereit, der Liberalisierung des Arbeitsmarktes in Form von Kontingenten an migrantischen Arbeitskräften zuzustimmen, allerdings nur unter der Bedingung einer starken Kontrolle durch den ÖGB. Eine tatsächliche Liberalisierung des Arbeitsmarktes im Sinne eines theoretisch unbegrenzt möglichen Nachschubs von Arbeitskräften verringert die strukturelle Macht von Lohnabhängigen. Um die strukturelle Macht von Lohnabhängigen trotz einer teilweisen Liberalisierung des Arbeitsmarktes aufrechtzuerhalten, hat der ÖGB umfassend dafür Sorge getragen, den Arbeitskräftenachschub, dem jeweiligen Arbeitskräfteangebot entsprechend, steuern zu können. Migrantische Arbeitskräfte wurden dabei als ökonomischer „Konjunkturpuffer“ (Griesser/Sauer 2015: 62) bzw. als politisches „Tauschobjekt“ (ebd.) gegenüber der Unternehmensvertretung und Migration damit lediglich als „temporäres Phänomen“ (ebd.) verstanden. Da es im Jenaer Machtressourcenansatz nur eine indirekte Konzeptualisierung des Staates gibt (wie dieser die Marktmacht von Lohnabhängigen durch Segmentierungen des Arbeitsmarktes einschränkt), kann das Verhalten des Staates, die sozialpartnerschaftliche Kontingent-Vereinbarung letztlich ohne gesetzliche Grundlage zu exekutieren, mit dem Jenaer Machtressourcenmodell nicht erklärt werden. Die Tatsache, dass die Kontingent-Vereinbarung ohne gesetzliche Grundlage für insgesamt 13 Jahre aufrecht blieb, wird jedoch als zusätzlicher Hinweis für die starke institutionelle Macht des ÖGB gewertet.

7.2 Die Ist-Lohn-Klausel

Einige Monate nach der Raab-Olah-Vereinbarung kam es vom 9. bis 12. Mai 1962 zum zweiten außergewöhnlich großen Streik in Österreich seit der Gründung der 2. Republik.⁵⁷ Vier Tage und 5.2 Millionen Streikstunden lang traten ca. 200.000 Lohnabhängige der Metallindustrie, des Bergbaus, der Kraftwerke und von Erdöl fördernden Betrieben nach dem Streikaufruf der Gewerkschaft der Metall- und Bergarbeiter_innen unter Führung von Anton Benya in den Ausstand. Der Zentralvorstand der Metallergewerkschaft forderte, entsprechend der Erhöhungen der Produktivität, nicht nur die vertraglichen Mindestlöhne in den Lohngruppen der Kollektivverträge zu erhöhen, sondern darüber hinaus auch die Erhöhung der tatsächlichen, also bisherigen Effektivlöhne (Ist-Löhne) sowie die Abschaffung der Frauenlohngruppen und einige weitere arbeitsrechtliche Verbesserungen.⁵⁸ Nach vier Streiktagen akzeptierte die

⁵⁷ Dieser Streik wird in der Literatur vor 2015 üblicherweise als der größte Streik der 2. Republik bezeichnet, obwohl auch beim Oktoberstreik von 1950 200.000 Lohnabhängige streikten, der aber vom ÖGB offiziell bis 2015 als kommunistischer Putschversuch angesehen wurde (Autengruber/Mugrauer 2015).

⁵⁸ Im Unterschied zum öffentlichen Dienst und den Angestellten waren die Kollektivverträge der Arbeiter bis zu diesem Streik in Männer- und Frauenlohngruppen unterteilt, wobei die untersten Lohngruppen der Frauenlöhne immer die niedrigsten Mindestlöhne darstellten (Hermann 2006: 248).

Unternehmensseite allen Forderungen und die Kollektivvertragsverhandlungen konnten erfolgreich abgeschlossen werden (Douschan 2011: 99). Als stärkste Teilgewerkschaft im ÖGB (siehe Kapitel 6.2) mit ausgeprägter struktureller Macht konnte die Gewerkschaft der Metall- und Bergarbeiter_innen damit jedenfalls eine „Avantgarde-Funktion“ (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 365) bei der Einführung geschlechtsunspezifischer Lohngruppen bei Arbeiter_innen übernehmen und damit eine zentrale geschlechtsspezifische Diskriminierung von Frauen abschaffen.

Die Durchsetzung der bis heute geltenden Ist-Löhne stellt – aus meiner Sicht – eine in der Forschungsliteratur zu wenig berücksichtigte Komponente im gewerkschaftlichen Handeln gegenüber migrantischen Arbeitskräften dar. Sie ist in ihren Konsequenzen für Beschäftigte widersprüchlich zu bewerten und aufschlussreich für die Fragestellung der vorliegenden Arbeit. Abgesehen von den kollektivvertraglichen Mindestlöhnen und sonstigenlohneinstufungen (aufgrund der Anrechnung von Qualifikationen und Arbeitserfahrung) ist es allen Betrieben unbenommen, mit ihren Beschäftigten höhere Löhne zu vereinbaren. Diese stellen die Ist-Löhne (Effektivlöhne) dar und können auf individueller oder Belegschaftsebene vereinbart werden. Üblich sind Effektivlöhne jedoch nur in florierenden Unternehmen. Das ursprüngliche Ziel der Ist-Lohn-Klauseln war, dass die Mindestlöhne beispielsweise um 10 %, die Ist-Löhne um 6 % erhöht werden, womit der Abstand der Mindest- und Effektivlöhne (Lohndrift) verringert werden kann (Kietaihl 2017: 216). Die Intention der Ist-Lohnregelung weist *theoretisch* in eine Richtung, die Ungleichheit gerade in den niedrigsten Lohnstufen reduzieren soll. Aufschlussreich ist es jedoch, die rechtlichen Bedenken gegen die Ist-Lohnklausel zu berücksichtigen. Sie zeigen einen anderen, der Intention entgegengesetzten Wirkmechanismus der Klausel auf. Damit kann verdeutlicht werden, aus welchen Gründen migrantische Arbeitskräfte – trotz Entlohnung nach Kollektivvertrag – auch in legalen Beschäftigungsverhältnissen billiger als Arbeitskräfte mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft waren und „die Betroffenen zu besonders begehrten Arbeitskräften und dadurch zu einer besonders scharfen Konkurrenz derer wurden, die man schützen wollte“ (Gächter 1998: 20 zit. n. Pühretmayer 1999: 15). „Am stärksten spricht gegen die Ist-Lohnklauseln, dass sie die dem Kollektivvertrag durch den Gesetzgeber übertragenen Hauptfunktionen (Schutz-, Vereinheitlichungs- und Friedensfunktion) zerstören“ (Kietaihl 2017: 217). Arbeitsrechtlich nach ihrer Wirkung unterschieden wird zwischen der *Ist-Lohn-Garantieklausel* (*qualifizierte Ist-Lohn-Klausel*) und der *schlichten* (*beschränkten*) *Ist-Lohnklausel*, welche in der Praxis am häufigsten vorkommt. Mit der *Ist-Lohn-Garantieklausel* in einem Kollektivvertrag verpflichten sich Arbeitgeber_innen, den bisher bezahlten Ist-Lohn

um einen bestimmten Prozentsatz zu erhöhen. Dieser Anspruch ist als Ganzes unerlässlich (Kietaihl 2017: 216). Der Vereinheitlichungsfunktion des Kollektivvertrages widerspricht diese Regelung deshalb, „weil sie Arbeitnehmern mit derselben Tätigkeit, Qualifikation und Dienstzeit je nachdem, welchen Lohn ihnen ihre Arbeitgeber individuell zuerkannt hatten, völlig unterschiedliche Kollektivvertragslöhne verschafft“ (ebd.: 217). Denn Arbeitnehmer_innen, die zeitlich nach den KV-Verhandlungen eingestellt werden, sind nicht davon erfasst. Sie können daher zum kollektivvertraglichen Mindestlohn eingestellt werden. Angenommen ein Unternehmen beschäftigte vorerst mehrheitlich Hilfskräfte mit vorrangig österreichischer Staatsbürger_innenschaft dauerhaft in der Mindestlohnstufe und hatte mit diesen Ist-Löhne vereinbart. Wurde eine *Ist-Lohn-Garantie-Klausel* in den nachfolgenden Kollektivvertrag der Branche integriert, bedeutete dies, dass die Beschäftigten nach den KV-Verhandlungen auch eine Lohnanpassung ihres Effektivlohns erhalten mussten. Lohnabhängige, die erst nach dem Abschluss des Kollektivvertrages aufgenommen wurden, bekamen jedenfalls nur den Mindestlohn bezahlt. Migrantische Arbeitskräfte mussten aufgrund der zeitlichen Beschränkung von Beschäftigungsbewilligungen auf ein Jahr, jedes Jahr neu eingestellt werden. Wenn also weiters angenommen wird, dass die später eingestellten Arbeitskräfte hauptsächlich migrantische Arbeitskräfte waren, dann wird deutlich, warum diese auch in der Mindestlohnstufe geringere Löhne erhielten als Lohnabhängige mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft. Die *schlichte (beschränkte) Ist-Lohnklausel* verpflichtet die Arbeitgeber_innen, den bisherigen überkollektivvertraglichen Lohn um einen bestimmten Prozentsatz (der ausverhandelt wird) aufzustocken. Nach der Aufstockung ist jedoch nur der neue kollektivvertragliche Mindestlohn unerlässlich (Kietaihl 2017: 216). Das bedeutet, Lohnabhängige, die vor der KV-Regelung einen Ist-Lohn verhandelt gehabt hatten, müssen nach den neuen KV-Verhandlungen nur mindestens den neuen kollektivvertraglichen Mindestlohn bezahlt bekommen, auch wenn die prozentuale Erhöhung ihres Ist-Lohnes darüber gelegen wäre. Der Unterschied zu der *Ist-Lohn-Garantieklausel* ist, dass damit eine spätere Außerkraftsetzung der höheren Ist-Löhne gestattet ist. Kietaihl (ebd.) stellt fest, dass dies in der Praxis unwahrscheinlich ist. Arbeitnehmer_innen, die nach den Kollektivvertragsverhandlungen eingestellt werden, sind von der *schlichten (beschränkten) Ist-Lohnklausel* nicht erfasst. Damit stellen sie für die Arbeitgeber billigere Arbeitskräfte und eine Verdrängungsgefahr für bereits länger Beschäftigte dar. So konnten Unternehmen, ohne gegen den Kollektivvertrag (mit Normwirkung) zu verstoßen, später eingestellten ausländischen Arbeitskräften ausschließlich den Mindestlohn bezahlen. Sowohl die *Ist-Lohn-Garantie-Klausel* als auch die *schlichte (beschränkte) Ist-Lohnklausel* führen im Ergebnis zu einer

„unsachlichen Lohnzersplitterung“ (ebd.) innerhalb einer Branche. Diese ist die direkte Folge gewerkschaftlichen Handelns, in diesem Fall vorangetrieben von der Teilgewerkschaft der Metall- und Bergarbeiter_innen. Der Jenaer Machtressourcenansatz theoretisiert, wie durch staatliche Akteur_innen Abstufungen und Grenzziehungen am Arbeitsmarkt hergestellt werden, die Hierarchisierungen am Arbeitsmarkt darstellen und eine Gefahr der Entsolidarisierung zwischen Lohnabhängigengruppen in sich bergen (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 350). Mit der Ist-Lohn-Klausel als kollektivvertraglichem Instrument wurde eine solche Hierarchisierung von Lohnabhängigen von der Gewerkschaft der Metall- und Bergarbeiter_innen eingeführt. Durch die Normwirkung eines Kollektivvertrages hatte das Handeln der Gewerkschaft der Metall- und Bergarbeiter_innen dieselbe Konsequenz wie jenes staatlicher Akteur_innen.

Von der Praxis der Überbezahlung in Form von Ist-Löhnen profitierten vor allem höher qualifizierte männliche Beschäftigte, welche ohnehin bereits in besseren Lohngruppen eingestuft waren. Hermann (2006) zitiert mehrere Autor_innen, welche feststellen, dass die Ist-Lohn-Regelung zu einem weiteren Auseinanderklaffen der unteren und oberen Einkommen beitrug (Rosner 1999; Pollan 2000: 45ff.; Pollan 2004 zit. n. Hermann 2006: 248). Allerdings diskutiert die zugrunde gelegte Sekundärliteratur die Beschäftigung von migrantischen Arbeitskräften in Zusammenhang mit der Ist-Lohn-Klausel nicht direkt. Der konkrete Einbezug der Ist-Lohn-Klauseln in dieser Masterarbeit ermöglicht es, die Wirkmechanismen genauer nachzuvollziehen, welche dazu führten, dass migrantische Arbeitskräfte eine billigere Konkurrenz zu Arbeitskräften mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft werden konnten. Angenommen werden kann, dass migrantische Lohnabhängige so gut wie ausschließlich in den untersten Lohngruppen, also den faktischen branchenspezifischen Mindestlohngruppen, eingestuft wurden und keine Ist-Lohn-Klauseln in ihren Arbeitsverträgen vereinbart hatten. Durch ihre immer wieder auslaufenden Beschäftigungsbewilligungen und Neueinstellungen ist anzunehmen, dass migrantische Arbeitskräfte bei jeder Neueinstellung jedenfalls immer nur in der untersten Mindestlohngruppe beschäftigt wurden. Auch diese Löhne wurden in KV-Verhandlungen erhöht, aber durch die Ist-Lohn-Klauseln war trotzdem ein Instrument eingeführt worden, eine Diskriminierung zwischen an sich gleichgestellten Lohnabhängigen zu legalisieren. Denn die Löhne von dauerhaft beschäftigten Arbeitskräften mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft, welche ursprünglich Ist-Lohnvereinbarungen in ihren Verträgen

aufwiesen, wuchsen kontinuierlich an. Damit bewirkte dieses kollektivvertragliche Instrument ein kontinuierliches Auseinanderdriften der Löhne.⁵⁹

Wie lässt sich die Forderung und Durchsetzung der Ist-Lohn-Klausel durch die Gewerkschaft der Metall- und Bergarbeiter_innen einige Monate nach dem Raab-Olah-Abkommen aus der Perspektive des Jenaer Machtressourcenansatzes interpretieren? Die stärkste Teilgewerkschaft des ÖGB, die Gewerkschaft der Metall- und Bergarbeiter_innen, mobilisierte ihre strukturelle Macht in Form von Produktionsmacht (Streik) und Organisationsmacht (höchster Organisationsgrad im ÖGB), um die Ist-Lohn-Klausel (unter anderem) durchzusetzen. Deren Intention wird als die Verringerung des Lohndrifts beschrieben. In der Praxis bedeutete die Ist-Lohn-Regelung jedoch, dass die Lohnunterschiede größer wurden. In den Begriffen des Jenaer Machtressourcenansatzes wurde mit der Ist-Lohn-Klausel eine Segmentierung, Differenzierung und Spaltung des Arbeitsmarktes (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 350) sogar der Beschäftigten in ein und derselben Lohngruppe hergestellt. Aufgrund der Normwirkung von Kollektivverträgen entfaltete damit gewerkschaftliches Handeln dieselbe Macht wie jenes staatlicher Akteur_innen. Die Ist-Lohn-Klauseln haben so die Marktmacht jener Lohnabhängigen ohne Ist-Löhne eingeschränkt. In der vorliegenden Arbeit wird davon ausgegangen, dass migrantische Lohnabhängige davon besonders betroffen waren.

7.3 Die Phase des Festhaltens an den Kontingent-Vereinbarungen

Nach der Einigung über die Kontingent-Vereinbarung zwischen ÖGB und BWK lag es im Aufgabenbereich der BWK, die notwendigen Institutionen für die Anwerbung migrantischer Arbeitskräfte zu schaffen (Matuschek 1985: 170). 1962 wurde dafür ein bilaterales Anwerbeabkommen mit Italien und Spanien geschlossen, welches jedoch aufgrund des geringeren Lohnniveaus in Österreich im Vergleich zu Mitbewerbern wie Deutschland, der Schweiz und Frankreich nicht ausgeschöpft wurde. Die Anwerbeabkommen mit Jugoslawien (1964) und der Türkei (1966) waren hingegen erfolgreich.⁶⁰ Der Großteil der als Gastarbeiter_innen bezeichneten migrantischen Lohnabhängigen in Österreich kam daher aus diesen beiden Staaten (Reiter-Zatloukal 2017: 136).

Generell wird in der Literatur zwischen der Rekrutierungsphase migrantischer Arbeitnehmer_innen von 1961 bis 1968, der Phase unkontrollierter Arbeitsmigration zwischen 1969 und 1973 und der Phase massiven Abbaus migrantischer Arbeitskräfte zwischen 1974 und

⁵⁹ Im Rahmen dieser Masterarbeit habe ich die Frage nicht weiter vertieft, ob auch in anderen Branchen als jenen der Metall- und Bergbauarbeit das Instrument der Ist-Lohn-Klauseln eingeführt wurde.

⁶⁰ Rekrutierungsstellen wurden von der BWK in den jeweiligen Ländern betrieben (Bauböck/Wimmer 1988: 660).

1976 unterschieden (Bauböck und Wimmer 1988: 660ff.).⁶¹ In der ersten Phase bis 1968 wurden die Kontingente nicht ausgeschöpft. Dies lag zum Teil an der weiter bestehenden regionalen Arbeitslosigkeit von Personen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft; so waren auch noch im Winter 1964 fast 30 % der Bau- und Holzarbeiter mehrere Monate lang arbeitslos (Matuschek 1985: 167). Eine weitere Ursache waren die besseren Einkommens- und Unterkunftsbedingungen in anderen europäischen Ländern. 1962 lag die Ausschöpfungsquote der Kontingente bei 23,7 % und erreichte erst 1967 über 80 % (Matuschek 1985: 168). Der Anteil migrantischer Lohnabhängiger nahm also kontinuierlich zu. Dabei spielte auch das knapper werdende Arbeitskräftereservoir von Personen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft als Folge rückläufiger Erwerbsbeteiligung durch die Bildungsexpansion (Verlängerung der Ausbildung) und einer verbesserten Altersvorsorge (Sozialpolitik) eine Rolle (Biffl 1986: 34). Wimmer (1986) schätzt die Umsetzung der Kontingent-Vereinbarung so ein, dass letztlich jede ansuchende Person Beschäftigungsgenehmigungen erhielt und die Kontingent-Vereinbarungen für die reale Allokation migrantischer Beschäftigter weit weniger bedeutend waren als die Nachfragestruktur der Unternehmen (ebd.: 32).

Zur Verortung des gewerkschaftlichen Handelns in Bezug auf migrantische Arbeitskräfte in dieser Phase soll kurz auf einen diesbezüglich relevanten Aspekt staatlichen Handelns verwiesen werden. 1968 wurde das Arbeitsmarktförderungsgesetz verabschiedet und damit die, von der Gewerkschaft schon länger geforderte, aktive Arbeitsmarktpolitik (Ziel der Vollbeschäftigung und Verhütung von Arbeitslosigkeit) mit 1. Jänner 1969 gesetzlich eingeführt. Durch das Gesetz erhielt der im Bundesministerium für soziale Verwaltung angesiedelte Beirat für Arbeitsmarktpolitik eine gesetzliche Grundlage. Der Beirat setzte verschiedene Ausschüsse, etwa einen Ausschuss zur Arbeitsmarktbeobachtung und -forschung (ÖGB 1970: I/42), ein. Die Interessensvertretungen erhielten im Rahmen dieser geschaffenen Strukturen auch hier umfassende Mitbestimmungsrechte sowohl auf Bundes- und Landesebene als auch auf Ebene der Arbeitsämter (Tálos 2017: 165).⁶²

Hinsichtlich der Rolle der Kontingent-Vereinbarungen für die Verhandlungsmacht des ÖGB finden sich in der Literatur zwei unterschiedliche Einschätzungen. Gächter (1999) stellt fest, dass die jährliche Vereinbarung der Kontingente für den ÖGB eine Stärkung seiner

⁶¹ Als vierte Phase machen die Autor_innen bis Mitte der 1980er-Jahre eine Phase der Stabilisation nach 1977 aus (Bauböck und Wimmer 1988: 660ff.). Diese liegt jedoch außerhalb des Untersuchungszeitraums der vorliegenden Masterarbeit.

⁶² Ein eigener Ausländerausschuss wurde erst im Rahmen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes 1975 im Beirat geschaffen.

Verhandlungsmacht darstellte (ebd.: 68). Seine Zustimmung oder Ablehnung zu Forderungen der Unternehmensseite konnte der ÖGB als Druckmittel in Verhandlungen mit der Arbeitgeberseite verwenden. Für den Autor ist es aufgrund dieser Kräfteverhältnisse daher nicht verwunderlich, dass die Gewerkschaften vorerst von der Forderung nach einem Ausländerbeschäftigungsgesetz absahen und auf den provisorischen Charakter der Kontingent-Regelung bestanden, denn diese vergrößerte ihre Verhandlungsmacht. Die Unternehmensseite pochte hingegen zunehmend auf ein Gesetz zur Beschäftigung von migrantischen Arbeitskräften (ebd.: 70). Wimmer (1986) stellt hingegen fest, dass in den 1960er-Jahren durchwegs viel höhere Kontingente beschlossen wurden, als die Wirtschaft an Arbeitskräften nachfragte, während in der späteren Hochkonjunkturphase ab 1970 die Kontingente zu niedrig angesetzt wurden. Wimmer (ebd.) interpretiert die Beibehaltung der Kontingent-Vereinbarungen daher eher als politisches Ritual, welches für die Arbeitnehmerverbände vor allem die wichtige Funktion der „Legitimation nach unten“ (Wimmer 1986: 12) bereitstellte. Was genau mit dieser „Legitimation nach unten“ gemeint ist, führt Wimmer nicht aus. Interpretiert werden kann, dass damit die Legitimation gegenüber der Basis der Gewerkschaftsmitglieder in den Betrieben gemeint ist, welche der Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte gegenüber oftmals negativ eingestellt waren (Matuschek 1985: 162). Mit der jährlichen Verhandlung der Kontingent-Vereinbarungen und dabei erreichten Zugeständnissen der Unternehmensseite konnten die Kontingente gegenüber den Mitgliedern besser gerechtfertigt werden.

Wie lässt sich mit dem Jenaer Machtressourcenansatz erklären, dass der ÖGB entgegen seiner anfänglichen Forderung nach baldigst möglicher Umsetzung eines Ausländerbeschäftigungsgesetzes bis Anfang der 1970er-Jahre an der provisorischen Kontingent-Regelung festhielt? Der ÖGB hatte eine sehr starke Machtposition in der Regulierung der Kontingent-Vereinbarung im Raab-Olah-Abkommen, da weder Anträge noch Entscheidungen ohne ihn eingebracht und getroffen werden konnten. Interpretiert werden kann, dass der ÖGB in dieser Form der Regulierung migrantischer Beschäftigung und zu diesem Zeitpunkt daher für sich eine größere Verhandlungsmacht ortete, als sie durch ein Gesetz möglich gewesen wäre. Ein weiterer Grund für das Festhalten an der Kontingent-Vereinbarung dürfte gewesen sein, dass zwischen 1966 und 1970 das erste Mal eine ÖVP-Alleinregierung bestand (Müller 1997: 123). In dieser Legislaturperiode die Ausarbeitung eines Ausländerbeschäftigungsgesetzes zu forcieren, hätte die Arbeitnehmer_innenposition, vertreten durch die SPÖ, jedenfalls in eine schlechtere Verhandlungsposition gebracht als in der davor bestehenden großen Koalition. Da der Jenaer Machtressourcenansatz den Staat als

Akteur nicht theoretisiert, lässt sich dieser Aspekt gewerkschaftlichen Handelns mit dem Ansatz nicht direkt erfassen.

Die Mehrheit der lohnabhängigen Gewerkschaftsmitglieder befürwortete die Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte nicht, der ÖGB setzte sie im Rahmen der Kontingent-Vereinbarungen als politisches „Tauschobjekt“ (Griesser/Sauer 2015: 63) bzw. ökonomischen „Konjunkturpuffer“ (ebd.) ein. Aus der Perspektive des Jenaer Machtressourcenansatzes wird hierbei noch etwas anderes deutlich. Gewerkschaften in korporatistischen Systemen sind immer damit konfrontiert, zwischen einer sich daraus ergebenden Verbändelogik (Interessensabstimmung mit anderen Verbänden) und der Mitgliederlogik (Interessensabstimmung unter den Gewerkschaftsmitgliedern) vermitteln zu müssen (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 373). Im Fall des ÖGB und der Kontingent-Vereinbarungen könnte die oben beschriebene Dynamik damit interpretiert werden, dass migrantische Arbeitskräfte nicht nur als „politisches Tauschobjekt“ (Griesser/Sauer 2015: 63) gegenüber der Unternehmensseite, sondern auch gegenüber den Gewerkschaftsmitgliedern eingesetzt wurden und damit die Funktion erfüllten, zwischen den beiden Interessenslogiken zu vermitteln.

7.4 Gewerkschaftliche Unterstützung migrantischer Arbeitskräfte

In diesem Unterkapitel wird untersucht, ob der ÖGB Strukturen geschaffen hat, um migrantische Arbeitskräfte zu unterstützen oder gar zu vertreten.⁶³ Forschungen zum Thema konnten zeigen, dass im Untersuchungszeitraum von 1961 bis 1975 drei ÖGB-Standorte Anlaufstellen zur Unterstützung von migrantischen Lohnabhängigen schufen. Ab Mitte der 1960er-Jahre wurden im ÖGB Oberösterreich, im „Gastarbeiterreferat“, Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen für Türkisch/Kurdisch sowie Bosnisch/Kroatisch/Serbisch (BKS) angeboten (Reisner 2010: 100 zit. n. Griesser/Sauer 2014: 27). Anfang der 1970er-Jahre errichtete der ÖGB in Wien eine vergleichbare Stelle für BKS (Griesser/Sauer 2014: 24ff.). Mitte der 1970er-Jahre etablierte auch der ÖGB Vorarlberg ein „Gastarbeiterreferat“ (ebd.: 29). Im ÖGB gab es aber bis 1992 auch die Regelung, dass ausschließlich Personen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft angestellt werden konnten. Daher war es nicht möglich, Dolmetscher_innen ohne österreichische Staatsbürger_innenschaft regulär zu beschäftigen (Griesser/Sauer 2014: 17f.). In anderen europäischen Migrationsgesellschaften waren Dolmetsch- und Beratungseinrichtungen schon in den 1960er-Jahren stärker ausgebaut

⁶³ Diese Analyse deckt sich weitestgehend mit der Frage nach den organisatorischen Machtressourcen von migrantischen Lohnabhängigen (Kapitel 8.1), daher wird im späteren Kapitel 8.1 nur noch kurz Bezug darauf genommen.

und es wurden vielfältige Maßnahmen ergriffen, um Migrant_innen zu vertreten und zu unterstützen, etwa indem spezielle Gremien („Ausländerreferate“) oder Funktionen, beispielsweise „Gastarbeiterreferenten“, eingerichtet wurden (Penninx/Roosblad 2000: 211). Über das Angebot von Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen in diesen drei Bundesländern hinaus wurde kein organisatorischer Rahmen für die Interessensvertretung migrantischer Lohnabhängiger im ÖGB geschaffen. Im Vergleich dazu wurden die ÖGB-Frauen und ÖGB-Jugendabteilungen für diese beiden Lohnabhängigengruppen mit spezifischen Arbeitsmarktbedingungen bereits bei der Gründung des ÖGB 1945 errichtet und festgelegt, deren Tätigkeitsbereich auf alle Teilgewerkschaften zu erstrecken (ÖGB-Statuten 1961: 24). Auch für den finanziellen Ausgleich zwischen stärkeren und schwächeren Gewerkschaften wurde eine organisatorische Struktur geschaffen, indem es innerhalb des ÖGB zu einer Umverteilung von Finanzressourcen kam (Klenner 1967: 202). Im Jenaer Machtressourcenansatz wird analysiert, dass im Falle des Fehlens von organisatorischen Strukturen für bestimmte Gruppen in einer Gewerkschaft die Gefahr einer „exklusiven Solidarität“ (Dörre et al. 2011: 39ff.) besteht. „Exklusive Solidarität“ (ebd.) beschreibt eine Art von Solidarität, die von vornherein jene Gruppen ausschließt, deren Interessen nicht repräsentiert sind. Diese „Selektivität der Vertretung von Arbeiterinteressen“ (Brandt 1990: 232 zit. n. Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 365) war im ÖGB jedenfalls gegeben, indem ausschließlich die Interessen von gewerkschaftlich organisierten Lohnabhängigen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft vertreten wurden bzw. letztlich die Interessen der ÖGB-Spitze. Deutlich wurde, wie der ÖGB migrantische Arbeitskräfte auf ökonomischer Ebene als „Konjunkturpuffer“ (Griesser/Sauer 2015: 63) und auf politischer Ebene als „Tauschobjekt“ (ebd.) betrachtete und einsetzte.

7.5 Kollektivvertrag für ausländische Arbeitskräfte

Ab 1969 setzte ein Konjunkturaufschwung ein, der zu Vollbeschäftigung und noch stärkerer Arbeitskräftenachfrage führte. Migrantische Arbeitnehmer_innen reisten zunehmend als Tourist_innen ein, um Beschäftigung zu finden. Wenn ein dringender Bedarf der Arbeitskraft nachgewiesen werden konnte, wurde diese ungesetzliche und unkontrollierte „Touristenbeschäftigung“ (Matuschek 1985: 176ff.) durch eine reguläre Beschäftigungsbewilligung und Arbeitserlaubnis von den Behörden legalisiert. In vielen Fällen führte die Beschäftigung von Tourist_innen jedoch zu illegalen Arbeitsverhältnissen, welche Löhne unter dem kollektivvertraglichen Mindestlohn sowie keinerlei sozialrechtlichen Ansprüche, wie etwa eine Unfall- und Krankenversicherung, mit sich brachten. Die

wirtschaftlichen und rechtlichen Folgen illegaler Beschäftigungsverhältnisse wurden ausschließlich den Beschäftigten und nicht den Unternehmen aufgebürdet (Matuschek 1985: 176).⁶⁴ Relativ am Beginn dieser Hochphase schlossen der ÖGB und die BWK im Dezember 1970 einen „Kollektivvertrag für ausländische Arbeitnehmer“ (Scherff 1975: 53ff.) über einzelne Beschäftigungsbedingungen ab, welcher mit 1. Jänner 1971 unbefristet in Kraft trat. Die beiden zentralen Bestimmungen darin sind eine Regelung bezüglich des Entgelts sowie die Einführung einer Sprecher-Funktion für ausländische Arbeitskräfte. Festgelegt wurde Folgendes: „Ausländische Arbeitnehmer dürfen hinsichtlich des Verdienstes und der sonstigen sozial- und arbeitsrechtlichen Bedingungen nicht schlechter gestellt werden als die Mehrzahl der bezüglich der Leistung und Qualifikation vergleichbaren österreichischen Arbeitnehmer des Betriebs“ (Scherff 1975: 54).⁶⁵ Auffällig ist hierin die Wahl der Formulierung, denn sie rechtfertigt letztlich eine Schlechterstellung ausländischer Arbeitskräfte, wenn diese nur gegenüber einer Minderzahl österreichischer Arbeitnehmer_innen besteht. Damit wurde meiner Ansicht nach die bessere Entlohnung weniger österreichischer Arbeitnehmer_innen, etwa aufgrund der Ist-Lohn-Regelung, sehr wohl gestattet.

In dem Kollektivvertrag für ausländische Arbeitskräfte wurde eine Form der Repräsentation ausländischer Arbeitskräfte in Form eines „Sprechers“ geschaffen (Scherff 1975: 54). Allerdings wurde für diese Funktion weder ein Wahlmodus noch ein erweiterter Kündigungs- oder Entlassungsschutz, wie für Betriebsrät_innen üblich, zuerkannt. Der „Sprecher“ konnte zudem nur auf Einladung der Betriebsratskörperschaft im Betrieb von diesem angehört werden (Pühretmayer 1999: 20), aber selbst in keiner Art und Weise offiziell tätig werden. Festgehalten wurde auch, dass „Sprecher“ während der Teilnahme an Besprechungen ihr reguläres Entgelt weiter erhalten sollen (Scherff 1975: 54). Pühretmayer (ebd.) fasst die Erkenntnisse mehrerer Autor_innen zusammen, indem er anmerkt, dass die realen Arbeits- und Lebensbedingungen migrantischer Lohnabhängiger durch diesen Generalkollektivvertrag nicht verbessert wurden (ebd.: 20). Immerhin lässt sich jedoch nachweisen, dass in Vorarlberg und Oberösterreich gewerkschaftliche Anstrengungen unternommen wurden, um mittels Schulungen Personen gezielt für die Ausübung der Sprecherfunktion vorzubereiten (Gächter 1997: 15ff. zit. n. Griesser/Sauer 2014: 17).

⁶⁴ Welche dies genau waren, habe ich im Rahmen dieser Masterarbeit nicht genauer vertieft.

⁶⁵ Die beiden weiteren Beschäftigungsbedingungen waren: „Gebühren, die aus Anlass der Beschäftigungsaufnahme zu leisten sind (z.B. Anwerbe- und Untersuchungsgebühren) dürfen dem Arbeitnehmer nicht angelastet werden. Tritt der ausländische Arbeitnehmer ohne wichtigen Grund vorzeitig aus, so können ihm diese Gebühren unter Berücksichtigung der bereits geleisteten Dienstzeit anteilmäßig angelastet werden“ (Scherff 1975: 54).

Aus der Sekundärliteratur geht nicht hervor, wie es zu dem Abschluss des Generalkollektivvertrages kam. Daher kann auch nicht interpretiert werden, welche Machtressourcen der ÖGB dafür einsetzte. Auffällig ist jedoch, dass der ÖGB jedenfalls seine Machtressourcen nicht dafür eingesetzt hat einen Kollektivvertrag zu verhandeln, der migrantischen Arbeitskräften eine tatsächliche Besserstellung gebracht hätte, hätte in Form einer „Sprecher“-Funktion mit tatsächlichem Handlungsspielraum in einem Betrieb.

7.6 Forderung nach Ausländerbeschäftigungsgesetz

Von 1970 bis 1973 stieg die Zahl der migrantischen Arbeitskräfte von 111.700 auf 226.800 Personen an und erreichte damit einen Anteil von 8,7 % der Beschäftigung. Das gesamte System der organisierten und kontrollierten Rekrutierung durch die Kontingentvereinbarungen brach in dieser Phase zusammen, weil die Alternative, nämlich die Ausstellung einer Arbeitserlaubnis über das Individualverfahren, zur gängigen Vorgehensweise geworden war (Wimmer 1986: 12).⁶⁶ Die „Touristenbeschäftigung“ (ebd.) führte zu Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgeber_innen- und Arbeitnehmer_innenverbänden. Dabei forderte die BWK erneut eine völlige Liberalisierung des Arbeitsmarktes. Der ÖGB lehnte dies dezidiert ab, rückte aber auch von der Präferenz der Kontingent-Vereinbarungen ab und forderte seinerseits wieder ein Ausländerbeschäftigungsgesetz sowie generell eine restriktivere Gastarbeiterpolitik (Matuschek 1985: 182). Die Ölkrise 1973 und ihre Folgen führten zu einer politischen Entspannung dieser Gegensätze (Wimmer 1986: 13). Die Arbeitgeberverbände erkannten, dass Betriebe eine beträchtliche Anzahl an migrantischen Arbeitskräften freisetzen und eine Forcierung der Position der Liberalisierung des Arbeitsmarktes daher für die Unternehmen nicht mehr vorrangig war. Zeitgleich erhöhte sich auch das Angebot an Arbeitskräften mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft, da die Generation der Babyboomer ebenso wie eine verstärkte Anzahl von Frauen in den Arbeitsmarkt eintrat. Letzteres ist sowohl auf grundlegende gesamtgesellschaftliche Veränderungen, aber auch auf konkrete politische Interventionen, wie die Einführung der Individualbesteuerung 1974, zurückzuführen (Biffl et al. 2011: 10). Durch die seit 1971 bestehende SPÖ-Alleinregierung hatten sich zudem die politischen Kräfteverhältnisse zugunsten der SPÖ und damit auch des ÖGB geändert. So waren in der Paritätischen Kommission offiziell keine Repräsentanten der ÖVP mehr involviert und die BWK damit in einer Minderheitenposition gegenüber dem ÖGB und der SPÖ. Diese

⁶⁶ Welche Mechanismen genau dazu geführt haben, wird in der zugrunde gelegten Literatur nicht präzise ausgeführt. Die wirtschaftliche Nachfrage der Betriebe dürfte jedoch so stark gewesen sein, dass sogar das einfachere Verfahren für die Kontingente noch zu kompliziert war bzw. diese in diesem Zeitraum auch zu gering angesetzt worden waren von den Sozialpartnern (Wimmer 1986: 12)

Gesamtsituation ermöglichte bei den beiden Verhandlungspartnern ÖGB und BWK Konzessionen (Wimmer 1986: 13) und führte Mitte der 1970er-Jahre zum Beschluss des Ausländerbeschäftigungsgesetzes (Matuschek 1985: 185), welches zu einem der restriktivsten Gesetze gegenüber Migrant_innen in ganz Europa gehörte (Bauböck 1990: 49).

Aus der Perspektive des Jenaer Machtressourcenansatzes wird deutlich, dass durch die große Arbeitskräftenachfrage ab Ende der 1970er-Jahre die strukturelle Macht der Lohnabhängigen theoretisch besonders groß gewesen wäre, allerdings nur im Rahmen eines geschlossenen, oder stark kontrollierten Arbeitsmarktes. Diese Kontrolle durch die Kontingente brach aufgrund der massiven Nachfrage nach Arbeitskräften zusammen (Matuschek 1985: 177), was realpolitisch zu einem fast völlig offenen Arbeitsmarkt führte. In dieser Situation verloren Lohnabhängige und der ÖGB ihre strukturelle Macht und damit auch eine starke Verhandlungsposition gegenüber der Unternehmensseite. Nach der Ölkrise stieg die Arbeitslosigkeit zudem an, womit sich die strukturelle Macht von Lohnabhängigen und der Gewerkschaft weiter verringerte. Diese Interpretation kann die erneute strategische Ausrichtung des ÖGB an einem Ausländerbeschäftigungsgesetz und einer restriktiveren Gastarbeiter_innenpolitik erklären. Die SPÖ-Alleinregierung hat in dieser Situation sicherlich ebenso dazu beigetragen, dass sich die Position des ÖGB änderte. Denn durch die SPÖ-Alleinregierung war nun voraussehbar, dass ein Gesetz im Sinne der Positionen der Arbeitnehmer_innenvertretungen gelingen würde. Da der Staat als Akteur_in im Jenaer Machtressourcenansatz nicht direkt theoretisiert ist, kann diese Konstellation im Rahmen des Modells nicht direkt erfasst werden.

7.7 Zusammenfassung des gewerkschaftlichen Handelns

Der ÖGB konnte durch das Raab-Olah-Abkommen 1961 seine institutionelle Macht in Form eines Lohnunterausschusses noch weiter ausbauen. Um auch weiterhin die strukturelle Macht von Lohnabhängigen zu erhalten, setzte er seine große Verhandlungsmacht gegenüber der Unternehmensseite ein, um eine starke Kontrolle des Arbeitskräftenachschubs gewährleisten zu können. Der ÖGB betrachtete „Migration als lediglich temporäres Phänomen“ (Griesser/Sauer 2015: 61). Migrantische Arbeitskräfte wurden auf politischer Ebene gegenüber den Interessen der Unternehmensseite als „Tauschobjekt“ (ebd.: 63) und auf wirtschaftlicher Ebene als „Konjunkturpuffer“ (ebd.) betrachtet. Ich interpretiere aus dem Blickwinkel des Jenaer Machtressourcenansatzes, dass das Ziel des ÖGB die Beibehaltung der starken strukturellen Macht der gewerkschaftliche organisierten Lohnabhängigen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft war. Aus der Analyse des gewerkschaftlichen Handelns leite ich folgende Hinweise dafür ab, dass der ÖGB seine starken Machtressourcen nicht einsetzte um

die besonders vulnerable Gruppe migrantischer Lohnabhängiger zu stärken: die Durchsetzung der Ist-Lohn-Klausel(n) als kollektivvertragliches Instrument und die damit einhergehende „unsachliche Lohnzersplitterung“ (Kietaihl 2017: 216); die Tatsache, dass keine Form der Interessensvertretung für migrantische Lohnabhängige geschaffen wurde; der Kollektivvertrag für ausländische Arbeitskräfte, welcher letztlich sogar ein Schlupfloch für eine Besserstellung von Lohnabhängigen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft bereit stellte und die geschaffene „Sprecher“-Funktion für migrantische Arbeitskräfte ohne eigenständigen Handlungsspielraum und Machtressourcen. Aufrechterhalten werden sollte die strukturelle Macht von Lohnabhängigen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft. Das Festhalten an der Kontingent-Regelung im Laufe der 1960er-Jahre ermöglichte dem ÖGB strategisch mehrere Ziele gleichzeitig zu erreichen. Unter den geänderten Kräfteverhältnissen im Parlament, der Regierung und entsprechend auch in der Paritätischen Kommission durch die ÖVP-Alleinregierung von 1966 bis 1970 (Müller 1997: 123), hätte der Beschluss eines Ausländerbeschäftigungsgesetzes mit hoher Wahrscheinlichkeit eher die Interessen der Unternehmensseite widerspiegelt. Der ÖGB konnte durch das Festhalten an der Kontingent-Regelung seine institutionelle Macht (seine Zustimmung war immer notwendig) sowie seine organisatorische und strukturelle Macht (Produktionsmacht ist durch den hohen Organisationsgrad und -effizienz immer gegeben) einsetzen, um das migrantische Arbeitskräfteangebot gleichzeitig zu kontrollieren und die Unternehmensseite zur Durchsetzung weiterer Forderungen unter Druck setzen zu können. Die jährlichen Verhandlungen dienten dem ÖGB auch dazu, die immanente Spannung zwischen der Mitgliederlogik (Ablehnung migrantischer Beschäftigung) und der Verbändelogik (Notwendigkeit migrantischer Arbeitskräfte), die für eine Gewerkschaft in korporatistischen Systemen existiert, zu entspannen. Im Festhalten an der Kontingent-Vereinbarung während der 1960er-Jahre wird damit aus meiner Sicht deutlich, wie der ÖGB migrantische Arbeitskräfte als politische „Tauschobjekte“ (Griesser/Sauer 2015: 63) auch gegenüber der Gewerkschaftsbasis einsetzte. Ab der Hochkonjunktur 1969 führte der massive Arbeitskräftebedarf dazu, dass das ganze System der Kontingent-Regelung zusammenbrach und migrantische Arbeitskräfte mehrheitlich über Touristenvisa – auch illegale – Beschäftigungsverhältnisse fanden (Matuschek 1985: 176ff.). Eine starke Arbeitskräftenachfrage bedeutet nur in einem geschlossenen (oder stark kontrollierten) Arbeitsmarkt eine hohe strukturelle Macht für Lohnabhängige und die Gewerkschaften. In der Situation eines quasi offenen Arbeitsmarktes ging damit ein starkes Schwinden der strukturellen Macht von Lohnabhängigen und dem ÖGB einher. Um das strukturelle

Machtpotenzial wieder aktivieren zu können, kehrte der ÖGB daher zu der Forderung nach einem Ausländerbeschäftigungsgesetz zurück. Durch die SPÖ-Alleinregierung ab 1970 waren die Kräfteverhältnisse zu diesem Zeitpunkt im Parlament, der Regierung und der Paritätischen Kommission so gelagert, dass sich die Arbeitnehmer_innenvertretungen sicher sein konnten, dass sie ein neues Gesetz in ihrem Sinne gestalten konnten.

8 Die Machtressourcen migrantischer Lohnabhängiger

In diesem dritten Analysekapitel werden die Machtressourcen von migrantischen Lohnabhängigen in der Phase der Kontingent-Vereinbarungen analysiert. Der Fokus liegt darauf, die Beschränkungen der Machtressourcen, durch das Handeln des ÖGB als auch des Staates, herauszuarbeiten. Dabei ist zu bedenken, dass der ÖGB durch seine mächtige Position in der Präsidentenvorbesprechung als „Herzstück der Paritätischen Kommission und auch der gesamten Sozialpartnerschaft“ (Pelinka 1981: 24 zit. n. Tálos 2008: 54) auch direkten Einfluss auf das staatliche Regierungshandeln hatte und gerade in der Ausarbeitung des Arbeitsrechts sehr stark involviert war (Tálos 2017: 163ff.).

8.1 Organisationsmacht

Wie im Methodenkapitel erläutert, wird für die Analyse der Organisationsmacht migrantischer Lohnabhängiger die Frage gestellt, inwiefern es im ÖGB organisatorische Strukturen für die Vertretung der Interessen migrantischer Arbeitskräfte gab. Diese Frage wurde bereits im Kapitel 7.4 (Gewerkschaftliche Unterstützung migrantischer Arbeitskräfte) beantwortet. Im ÖGB wurden nur in drei Bundesländern (Oberösterreich, Wien, Vorarlberg) Strukturen für Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen zur Unterstützung migrantischer Arbeitskräfte geschaffen (Griesser/Sauer 2014: 21ff). Darüber hinaus wurde keine organisatorische Struktur für die Repräsentation der Interessen migrantischer Arbeitskräfte etabliert. Im Jenaer Machtressourcenansatz wird dargelegt, dass im Falle des Fehlens einer solchen Struktur für die Vertretung spezifischer Gruppen von Lohnabhängigen in einer Gewerkschaft die Gefahr einer „exklusiven Solidarität“ (Dörre et al. 2011: 39ff.) besteht. Gemeint ist eine Art von Solidarität, die eben genau jene Gruppen ausschließt, deren Interessen nicht repräsentiert sind. Diese „Selektivität der Vertretung von Arbeiterinteressen“ (Brandt 1990: 232 zit. nach Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 365) war im ÖGB jedenfalls gegeben. Repräsentiert waren damit ausschließlich die Interessen von Lohnabhängigen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft.

8.2 Institutionelle Machtressourcen

Bei der Analyse der institutionellen Macht migrantischer Lohnabhängiger wird danach gefragt, inwiefern die im Kapitel 6 analysierten institutionellen Machtressourcen von Lohnabhängigen und des ÖGB (Arbeiterkammer, das Kollektivvertrags-, das Betriebsrats- und Arbeitskampfrecht sowie die Paritätische Kommission) auch Machtressourcen für migrantische

Lohnabhängige darstellten. Dabei wird die Analyse aus Kapitel 6 vorausgesetzt und nur noch kurz darauf Bezug genommen.

8.2.1 Arbeiterkammer

Die hohe institutionelle Macht der Arbeiterkammer als gesetzlicher Vertretung aller Lohnabhängigen erwies sich im Untersuchungszeitraum auch als eine Machtressource für migrantische Lohnabhängige. Bis zum Inkrafttreten des Ausländerbeschäftigungsgesetzes wurde ihnen das Recht zugestanden, gegen die „Nichtherausgabe der Arbeitskarten“ (Matuschek 1985: 177) durch ein Unternehmen im Falle des Wechsels zu einem anderen Arbeitgeber Berufung einzulegen, wodurch die Rechtshilfeansuchen bei der Arbeiterkammer anstiegen (ebd.).⁶⁷ Dieses Recht wurde insbesondere ab dem Einsetzen der Hochkonjunktur Ende der 1960er-Jahre relevant, da die Fluktuation zwischen Arbeitgeber_innen stark zunahm. Gegen dieses Vorgehen der Betriebe konnten sich Betroffene mit Rechtshilfeansuchen an die Arbeiterkammer wenden (ebd.). Abgesehen von der institutionellen Machtressource der Arbeiterkammer für migrantische Lohnabhängige, verdeutlicht dies auch die höhere persönliche Abhängigkeit migrantischer Arbeitskräfte von Arbeitgeber_innen. Hergestellt wurde diese durch die Regulierung im Rahmen der Kontingent-Vereinbarung. Das aktive Wahlrecht für die Vollversammlung der Arbeiterkammer erhielten migrantische Arbeitskräfte 1974, das passive Wahlrecht erst 2006 (Pühretmayer 1999: 19). Damit waren migrantische Lohnabhängige noch 30 Jahre über den Untersuchungszeitraum der vorliegenden Arbeit hinaus von dem Recht ausgeschlossen, Kammerrätin bzw. -rat zu werden. Mit dieser gesetzlichen Regelung wurde die Machtressource der Arbeiterkammer für migrantische Lohnabhängige jedenfalls stark eingeschränkt.

8.2.2 Kollektivvertragsrecht

Kollektivverträge regeln Mindestlöhne und -arbeitsbedingungen, welche von Arbeitgeber_innen nicht unterschritten werden dürfen. In Kapitel 6 wurde analysiert, dass das Kollektivvertragsrecht in Österreich aufgrund der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft der Unternehmen bei der BWK sowie der Außenseiterwirkung (auch Lohnabhängige ohne Gewerkschaftsmitgliedschaft sind von Kollektivverträgen erfasst) eine starke institutionelle Machtressource für alle Lohnabhängigen darstellt. In Kapitel 7.2 (Ist-Lohn-Klausel) wurde jedoch gezeigt, dass das 1962 durchgesetzte kollektivvertragliche Instrument der Ist-Lohn-Klauseln Unternehmen erlaubte, Beschäftigte trotz derselben Lohnstufe unterschiedlich zu

⁶⁷ Zur Einschränkung der Parteistellung von migrantischen Arbeitskräften durch das Ausländerbeschäftigungsgesetz siehe etwa Scherff (1975: 41) oder Matuschek (1985: 185).

entlohn. Damit wurde eine „unsachliche Lohnsplittung“ (Kietaihl 2017: 216) auch in der Gruppe der Hilfskräfte legalisiert. Die Einführung dieses kollektivvertraglichen Instruments sticht – aus meiner Sicht – durch seine zeitliche Nähe zur Öffnung des Arbeitsmarktes für migrantische Arbeitskräfte hervor. Die Interpretation in der vorliegenden Arbeit geht nicht so weit, der Fachgewerkschaft der Metall- und Bergarbeiter in der Durchsetzung dieses Instruments durch einen großen Streik (Kapitel 7.2) eine direkte Intention zu unterstellen, mit der Ist-Lohn-Klausel eine Schlechterstellung migrantischer Hilfskräfte geplant zu haben. In seiner Wirkung hatten die Ist-Lohn-Klauseln jedoch diesen Effekt. Damit schränkte sie die Machtressource der Kollektivverträge für migrantische Lohnabhängige jedenfalls ein.

Die ungenügende Publizität von Kollektivverträgen in der Öffentlichkeit (Mayer-Maly 1970: 192)⁶⁸ stellte – aus meiner Sicht – einen weiteren Aspekt der Einschränkung der institutionellen Machtressource der Kollektivverträge für migrantische Lohnabhängige dar. Betriebe waren verpflichtet, einen neuen Kollektivvertrag durch Anschlag zu publizieren, und Gewerkschaften machten ihren Mitgliedern den Inhalt eines Kollektivvertrags unmittelbar zugänglich (ebd.). Gewerkschaften hatten jedoch meist wenig Interesse daran, die Kollektivverträge auch Nicht-Gewerkschaftsmitgliedern – den sogenannten „Trittbrettfahrern“ (ebd.: 181) – zugänglich zu machen. Es kann davon ausgegangen werden, dass migrantische Lohnabhängige im Untersuchungszeitraum bis 1975 nur in geringem Ausmaß Gewerkschaftsmitglieder waren. Daher stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten sie hatten, einen neu verhandelten Kollektivvertrag einsehen zu können. In größeren Betrieben mit Betriebsrat war die Veröffentlichung eines neuen Kollektivvertrages gewährleistet. In kleineren Betrieben – und migrantische Arbeitskräfte waren hauptsächlich in solchen beschäftigt (Klenner 1967: 215) – wird es auch kaum Betriebsrät_innen gegeben haben und damit auch keine Kontrolle darüber, ob die Unternehmensführung den neuen Kollektivvertrag auch allen Beschäftigten zugänglich gemacht hatte. Die Machtressource des Kollektivvertragsrechts wurde für migrantische Lohnabhängige daher sowohl von der Ist-Lohn-Klausel als auch von der ungenügenden Publizität der Kollektivverträge (Mayer-Maly 1970: 192) eingeschränkt. Beide Einschränkungen sind Ergebnisse gewerkschaftlichen Handelns. Hinzu kommt, dass in Kapitel 7.5 herausgearbeitet wurde, dass auch der Generalkollektivvertrag für die Beschäftigung

⁶⁸ Geregelt war, dass innerhalb von zwei Wochen ein KV beim Einigungsamt Wien hinterlegt werden musste. Das Einigungsamt musste außerdem innerhalb einer weiteren Woche im Amtsblatt der Wiener Zeitung publizieren lassen, dass es ein Kollektivvertrag abgeschlossen wurde, allerdings wurde dessen Inhalt nicht publiziert. Zwar konnten Personen im Einigungsamt Einsicht nehmen, doch weist auch Mayer-Maly (1970: 192) darauf hin, dass diesen Weg nur wenige Personen gingen.

ausländischer Arbeitnehmer_innen aus meiner Sicht ein Schlupfloch für die Schlechterstellung migrantischer Arbeitnehmer_innen kreierte.

8.2.3 Betriebsratsrecht

Wie im Kapitel 6 herausgearbeitet wurde, stellt das Betriebsratsgesetz für Lohnabhängige in Betrieben ab 20 Beschäftigten eine starke institutionelle Machtquelle dar. Erst mit dem Arbeitsverfassungsgesetz 1973 (Arbeitsverfassungsgesetz 1974) wurde festgelegt, dass bereits ab einer Anzahl von fünf Beschäftigten die Organe der Arbeitnehmer_innenvertretung zu wählen sind. Ein Betriebsrat besitzt Mitbestimmungsrechte (Mayer-Maly 1970: 223ff.) und kann damit eine grundsätzliche Kontrollfunktion gegenüber einer Geschäftsführung ausüben. Ein weiteres zentrales Element ist, dass erst durch einen Betriebsrat eine offizielle Kommunikation der Belegschaftsvertretung mit der zuständigen Fachgewerkschaft möglich ist. Das überbetriebliche Mitbestimmungsrecht erlaubt es Gewerkschafter_innen zudem, an Betriebsversammlungen und Betriebsratsgremien in Betrieben teilzunehmen (ebd.). Deren Anwesenheit stellt damit ebenso einen Aspekt dieser Machtressource für die Lohnabhängigen in dem Betrieb dar.

Bei der Untersuchung, inwiefern das Betriebsratsrecht eine Machtressource für migrantische Lohnabhängige darstellte, sind mehrere Aspekte relevant. Eine herausragende Stellung hat dafür der gesetzliche Ausschluss vom Betriebsratswahlrecht. Doch auch die mehrheitliche Beschäftigung in Kleinbetrieben (Klenner 1967: 215) sowie die grundsätzliche arbeitsrechtliche Trennung in Arbeiter_innen- und Angestelltenbetriebsratsgremien und –rät_innen spielt dafür aus meiner Sicht eine Rolle.

Bei der erstmaligen Einführung des Betriebsratsgesetzes (1920) bis zum Beginn des Austrofaschismus war die Staatsbürgerschaft für das Betriebsratswahlrecht nicht ausschlaggebend gewesen. 1934 wurde das Betriebsratsgesetz jedoch durch das Werksgemeinschaftsgesetz ersetzt und damit das aktive und passive Betriebsratswahlrecht für Ausländer abgeschafft. Die Wiederherstellung des Betriebsratsgesetzes 1947, führte diesen Ausschluss vom aktiven und passiven Wahlrecht für Nicht-ÖsterreicherInnen fort (Pühretmayer 1999: 19). Diese Einschränkung des Betriebsratswahlrechts für migrantische Lohnabhängige ab 1947 stellt eine direkte gesetzliche Diskriminierung dar. Migrantische Arbeitskräfte erhielten das aktive Wahlrecht für die Betriebsratswahl erst 1974 (Pühretmayer 1999: 19). Das passive Wahlrecht zum Betriebsrat wurde EU-Bürger_innen 1993 im Zuge der EU-Erweiterung zuerkannt (ebd.: 18). Drittstaatsangehörige erhielten dieses Wahlrecht erst 2006 (Griesser/Sauer 2015: 61). Der Ausschluss migrantischer Lohnabhängiger vom aktiven

und passiven Wahlrecht für den Betriebsrat bis 1974 bedeutete, dass migrantischen Arbeitskräften die Machtressource der Mitbestimmung über Betriebsratsgremien, selbst Betriebsrät_in werden zu können aber auch von Betriebsrät_innen, als für ihre Wahl ausschlaggebende Belegschaftsteil, ernst genommen und vertreten zu werden, nicht zur Verfügung stand. Im Betrieb bestand keine Möglichkeit der Formulierung der eigenen Anliegen und Interessen, weder indirekt noch direkt. Ab 1974 konnte zumindest die Wahl von bestimmten, z. B. eher solidarischen, Betriebsrät_innen oder Fraktionslisten mitbeeinflusst werden. Betriebsrät_in zu sein, ist zudem ein mögliches Sprungbrett um als Gewerkschaftsfunktionär_in tätig werden zu können. Beides ermöglicht Zugänge zu gewerkschaftlicher Funktionär_innenschulung und damit breiten Qualifizierungsmöglichkeiten im Bereich der Erwachsenenbildung. Zudem ist die Übernahme von gewerkschaftlichen Funktionen ein gängiger Weg für die Übernahme politischer Funktionen für die SPÖ. Durch den auch nach 1974 bestehenden Ausschluss vom passiven Wahlrecht für Betriebsratskörperschaften blieben diese Wege für migrantische Lohnabhängige für Jahrzehnte weiter versperrt.⁶⁹ Gächter (2000) arbeitet heraus, welche Interessenslagen im ÖGB und der Gewerkschaftsbasis diesen jahrzehntelangen Ausschluss migrantischer Arbeitskräfte erklären können. Der ÖGB orientierte sich im Rahmen der Paritätischen Kommission an dem langfristigen Ziel der „Konsolidierung der Wirtschaft unter Hintanstellung der unmittelbaren Interessen der Arbeitnehmerschaft“ (Traxler 1979: 72). Dies wirkte sich insbesondere im „selbstbeschränkenden Charakter“ (ebd.: 73) in der gewerkschaftlichen Lohnpolitik aus. Eine solche Ausrichtung steht den oftmals eher kurzfristigen Interessen von Arbeitskräften nach höheren Löhnen entgegen. Daher war der ÖGB darauf angewiesen, dass Betriebsrät_innen die strategischen Ziele des ÖGB und der Paritätischen Kommission innerhalb der Belegschaften propagieren würden.⁷⁰ Das Interesse der ÖGB-Spitze, die Betriebsrät_innen zu verärgern, war entsprechend gering. Betriebsrät_innen drohten jedoch immer wieder damit, aus dem ÖGB auszutreten, würden migrantische Arbeitnehmer_innen das passive Wahlrecht zum Betriebsrat erhalten. Denn dies wurde offenbar ausschließlich als Gefährdung der eigenen Positionen in den Betrieben interpretiert (ebd.: 75f.). Ihr Drohpotenzial gegenüber dem ÖGB war, dessen Organisationsmacht durch den Austritt aus der Gewerkschaft zu schwächen. Die dargelegten Interessensgegensätze zwischen ÖGB und Betriebsrät_innen verdeutlichen, wie die Interessen

⁶⁹ Gächter stellt sogar noch im Jahr 2000 fest, dass es keine einzige Ausnahme davon gibt, dass gewerkschaftliche Funktionär_innen ausschließlich österreichische Staatsbürger_innen sind, nennt aber einige wenige Ausnahmen, als migrantische Arbeitnehmer_innen immerhin als Betriebsrät_innen gewählt wurden (Gächter 2000: 77).

⁷⁰ Zu der Frage, ob Menschen von sich aus Präferenzen für eine gesamtstaatliche Wohlfahrt entwickeln siehe etwa Leibrecht/Rocha-Akis (2014: 556).

migrantischer Lohnarbeiter_innen dabei absolut keine Rolle spielten. In Anlehnung an die Begrifflichkeit von migrantischen Lohnabhängigen als „Konjunkturpuffer“ (Griesser/Sauer 2015) könnte meiner Ansicht nach an dieser Stelle ihre Funktion für den ÖGB auch als „Interessenspuffer“ beschrieben werden. Obwohl es möglich gewesen wäre, wurden vom ÖGB keine Anstrengungen unternommen, die Betriebsrät_innen davon zu überzeugen, dass die Abschaffung der Exklusion migrantischer Arbeitskräfte mittel- und langfristig die eine Machtressourcen von Betriebsratskörperschaften und dem ÖGB sicherstellt, auch wenn dies kurzfristig die Abwahl mancher Betriebsrät_innen bedeutet hätte.

Ein Betriebsrat war bis 1973 gesetzlich erst ab 20 Dienstnehmer_innen möglich (Mayer-Maly 1970: 222). Damit konnten Arbeitskräfte in Betrieben mit weniger als 20 Beschäftigten nicht auf diese Machtressource zurückgreifen. Im Jahr 1969 beschäftigten ca. 95 % aller Betriebe weniger als 19 Personen. Allerdings waren nur ca. 25 % aller unselbstständig Beschäftigten in diesen Betrieben tätig (ÖSTAT 1968: 21). Aufgrund der Tatsache, dass migrantische Lohnabhängige besonders oft in Kleinbetrieben tätig waren, kann davon ausgegangen werden, dass sie überproportional in Betrieben ohne Betriebsrat arbeiteten. In dem Arbeitsverfassungsgesetz wurde 1973 (Arbeitsverfassungsgesetz 1974) wurde allerdings festgelegt, dass das aktive Wahlrecht allen Beschäftigten unabhängig von der Staatsbürger_innenschaft zusteht und die Organe der Arbeitnehmer_innenvertretung bereits ab fünf Beschäftigten zu bilden sind (ebd.: 34, 39).

Eine weitere, aus meiner Sicht indirekte, Beschränkung der Machtressource des Betriebsratsgesetzes für migrantische Arbeitskräfte (durch den Staat) stellt die grundsätzliche (und bis heute bestehende) Trennung in Arbeiter_innen und Angestelltenbetriebsratsgremien und –rät_innen dar (Mayer-Maly 1970: 215ff.). Migrant_innen wurden fast ausschließlich als Hilfsarbeiter_innen beschäftigt (Hermann 2006: 246). In Unternehmen und Unternehmensbereichen, wo ausschließlich migrantische Arbeiter_innen tätig waren, wurde – durch ihren Ausschluss vom Betriebsratswahlrecht bis 1974– daher die Wahl eines Arbeiter_innenbetriebsrats verunmöglicht. So konnte der Fall eintreten, dass es in einem Betrieb zwar einen Angestelltenbetriebsrat, im migrantisch dominierten Produktionsbereich jedoch keinen Arbeiter_innenbetriebsrat gab.

Das Konzept der „exklusiven Solidarität“ (Dörre et al. 2011: 39ff.) bezieht der Jenaer Machtressourcenansatz nur darauf, ob es *in* einer Gewerkschaft eine organisatorische Verankerung der Interessen von spezifischen, eher randständigen Lohnabhängigengruppen gibt (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 365). In Österreich war der Ausschluss migrantischer

Lohnabhängiger im ÖGB jedoch auch die Folge des gesetzlichen Ausschlusses migrantischer Lohnabhängiger vom Betriebsrechtswahlrecht. Insofern wäre es – aus meiner Sicht – gerechtfertigt, das Konzept der „exklusiven Solidarität“ (Dörre et al. 2011: 39ff.) auch auf die Ebene der institutionellen Machtressourcen des staatlichen Arbeitsrechts zu erweitern.

8.2.4 Arbeitskampferecht

Deutlich wurde im Kapitel 6.2.4 (Arbeitskampferecht als institutionelle Machtressource von Lohnabhängigen), dass es im Untersuchungszeitraum ein rechtlich eher gering ausgearbeitetes Arbeitskampferecht gab, wobei die Tendenz in Richtung einer Neutralität des Staates gegenüber Arbeitskämpfen zeigte (Mayer-Maly 1970: 200ff.) Die Rechtsauslegung ging dahin, nur Arbeitskämpfe, welche von kollektivvertragsfähigen Verbänden wie der Gewerkschaft angeführt wurden, anzuerkennen (Mayer-Maly 1970: 206).⁷¹ Österreich ratifizierte die Europäische Sozialcharta, welche das Recht von Arbeitnehmer_innen auf kollektive Maßnahmen im Fall von Interessenskonflikten explizit festlegte aber noch im Untersuchungszeitraum 1969 (ebd.: 205). Wie bereits betont, waren und sind Verhandlungen und nicht Streiks die bevorzugte Strategie der österreichischen Gewerkschaften (Tálos 2008: 48). Trotzdem soll an dieser Stelle kurz herausgearbeitet werden, inwiefern das Arbeitskampferecht eine Machtressource für migrantische Arbeitskräfte darstellte.

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz regelte, dass Arbeitslose grundsätzlich ihren Leistungsanspruch nicht verloren, wenn sie eine Beschäftigung in einem bestreikten Betrieb ablehnten. Sie durften also von der Arbeitsmarktverwaltung nicht als Streikbrecher_innen an Betriebe vermittelt werden (Mayer-Maly 1970: 204). Im Raab-Olah-Abkommen 1961 wurde dieselbe Regelung auch für migrantische Lohnabhängige festgelegt (BWK 1962: 67f.). Für Unternehmen, in denen gerade gestreikt wurde, durfte also keine Beschäftigungsbewilligung für migrantische Arbeitskräfte ausgestellt werden. Schon vor dem Streik beschäftigte Migrant_innen durften während eines Streiks auch nicht auf Arbeitsplätzen von streikenden Lohnabhängigen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft eingesetzt werden. Ihre Versetzung in andere, vom Streik nicht erfasste, Abteilungen oder Betriebsteile während der Dauer eines Streiks war jedoch möglich. Damit wurde in den Verhandlungen zwischen ÖGB und BWK – in den Worten der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft – eine „Neutralisierung“ (BWK 1962: 66f.) der migrantischen Arbeitskräfte im Streikfalle erreicht. Sich einem Streik anzuschließen war erlaubt, ihr Einsatz als Streikbrecher_innen jedoch untersagt. In Betrieben mit Betriebsrat und der entsprechenden Möglichkeit einer Freigabe

⁷¹ Eine aufschlussreiche sozialwissenschaftliche Untersuchung zu „wilden“ Streiks bietet etwa Karlhofer (1983).

eines Streiks durch die Fachgewerkschaft konnten migrantische Arbeitskräfte an einem Streik teilnehmen. Da eine Beschäftigungsbewilligung immer maximal für ein Jahr ausgestellt wurde, brachte die Teilnahme an einem Streik aus meiner Sicht immer das Risiko mit sich, dass ein Arbeitgeber dadurch kein Interesse hatte, im darauffolgenden Jahr neuerlich eine Beschäftigungsbewilligung zu beantragen. Somit brachte die zeitliche Begrenzung der Beschäftigungsbewilligungen eine höhere persönliche Abhängigkeit migrantischer Arbeitskräfte von Arbeitgeber_innen mit sich. Weiters gehe ich davon aus, dass im Untersuchungszeitraum nur ein kleiner Teil der migrantischen Arbeitskräfte Gewerkschaftsmitglieder waren. Ohne Gewerkschaftsmitgliedschaft bedeutete eine Streikteilnahme einen absoluten Verlust des Entgeltes. Migrantische Lohnabhängige waren zudem vorrangig in Kleinbetrieben beschäftigt (Klenner 1967: 215), in welchen bis 1973 wiederum Betriebsratswahlen erst ab 20 Beschäftigten (Mayer-Maly 1970: 222) und damit weniger häufig als in Großbetrieben stattfinden durften. Ohne Betriebsrat gab es daher keine offizielle Möglichkeit zu einer Absprache mit der zuständigen Fachgewerkschaft bezüglich eines Streiks. Die folgenden dokumentierten von Gewerkschaften nicht anerkannten Streiks von migrantischen Beschäftigten, bestätigen die insgesamt sehr eingeschränkt gegebene Machtressource des Arbeitskampfrechts aufgrund der genannten Bedingungen. 1965 streikten jugoslawische Bauarbeiter in Obertrum (Salzburg) und 1966 in Admont (Steiermark). Beide Streiks wurden von der Gewerkschaft der Bau- und Holzarbeiter nicht anerkannt (Kreisky 2013: 171). 1972 streikten in Dornbirn (Vorarlberg) 42 türkische Arbeiter für bessere Löhne und Quartiere, doch auch dieser Streik wurde von der Gewerkschaft Metall-Bergbau-Energie nicht anerkannt. Im selben Jahr genehmigte die Gewerkschaft Bau-Holz einen 30-stündigen Lohnstreik von 33 türkischen Arbeitern in Reuthe (Tirol) nicht (ebd.).⁷²

8.2.5 Paritätische Kommission

Die Analyse der Paritätischen Kommission als Machtressource für Lohnabhängige bzw. den ÖGB (Kapitel 6.2.5) hat gezeigt, dass diese eine sehr große Machtressource für den ÖGB bzw. die ÖGB-Spitze darstellte. Es wurde jedoch auch deutlich, dass der ÖGB darauf angewiesen war, dass Betriebsrät_innen seine politische Ausrichtung am Wirtschaftswachstum gegenüber einfachen Gewerkschaftsmitgliedern propagierten (Gächter 2000: 75f.). Daraus wird umgekehrt in der vorliegenden Forschung abgeleitet, dass die Interessen der einfachen Lohnabhängigen in der Paritätischen Kommission nicht repräsentiert waren. Dies gilt umso

⁷² Dabei geht aus der Forschung jeweils nicht hervor, wie groß diese Betriebe waren und ob es grundsätzlich Betriebsrät_innen gab oder nicht. Eine genauere Untersuchung der Machtverhältnisse in den bestreikten Betrieben könnte aufschlussreich sein.

mehr für migrantische Lohnabhängige, welche vom ÖGB vorrangig als „Konjunkturpuffer“ (Griessler/Sauer 2015: 63) auf der ökonomischen bzw. als „Tauschobjekt“ (ebd.) auf der politischen Ebene betrachtet und eingesetzt wurden.

8.3 Gesellschaftliche Machtressourcen

Aus der Perspektive des Jenaer Machtressourcenansatzes setzt sich die gesellschaftliche Macht von Lohnabhängigen bzw. einer Gewerkschaft aus der Kooperations- und Diskursmacht zusammen. Eine Gewerkschaft kann Kooperationen mit anderen Akteur_innen eingehen und durch die Skandalisierung ungerechter Arbeitsbedingungen Diskursmacht aufbauen (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 361). Im ÖGB wurden jedoch absolut keine Strukturen für die Organisation migrantischer Interessen geschaffen, denn die drei Stellen für Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen (Griessler/Sauer 2014: 21ff) stellten reine Service- und Unterstützungsleistungen dar, jedoch keine eigenständige Repräsentation der Interessen migrantischer Arbeitskräfte. Damit waren für migrantische Lohnabhängige keine Möglichkeiten gegeben, Kooperations- oder Diskursmacht im Sinne des Jenaer Machtressourcenansatzes erlangen zu können. Wimmer (1986) arbeitet heraus, dass das in der Öffentlichkeit vorherrschende Bild im Themenkomplex der Öffnung des Arbeitsmarktes für Gastarbeiter_innen der immer wieder hergestellte Zusammenhang zwischen der Zahl der Arbeitslosen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft und der migrantischen Beschäftigten war. „Solcherart verstärkte sich das ohnehin weit verbreitete Vorurteil, Ausländer würden den Inländern Arbeitsplätze wegnehmen, womit sich die – auch aus verschiedenen anderen Gründen – vorhandene Spaltung der Arbeiterschaft in Inländer und Ausländer vertieft“ (Wimmer 1986: 19). Wimmer (ebd.) stellt fest, dass es sich bei dieser Vorurteil schon alleine wegen der unterschiedlichen regionalen und branchenmäßigen Verteilung von Arbeitslosen und migrantischen Arbeitskräften um einen zu Unrecht hergestellten Zusammenhang handelt. Der Autor weist darauf hin, dass die Gewerkschaften dieser Sichtweise nicht entschieden genug entgegengetreten. Wimmer (1986) geht noch weiter und bezieht sich auf Piore (1983), der feststellt, „dass es im Falle der Migration offenbar nicht die Kapitalisten sind, die jenen Unterschied zwischen den Mitgliedern der Arbeiterklasse herstellen. Es wäre richtiger zu sagen, dass sie Unterscheidungsmerkmale finden und ausbeuten, die bereits vorhanden sind“ (Piore 1983: 357 zit. n. Wimmer 1986: 19). Ich gehe in dieser Arbeit davon aus, dass es im Untersuchungszeitraum keine zivilgesellschaftlichen Akteur_innen, wie sie im Jenaer Machtressourcenansatz konzipiert werden (andere soziale Bewegungen, Sozialverbände, NGOs, Stadtteilmobilisierungen, Studierendenbewegungen,

antifaschistische Bündnisse, Ökologiebewegungen (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 360) abgesehen von Kirchen gebildet hatten Mit einer weiter gefassten konzeptionellen Herleitung gesellschaftlicher Macht, etwa indem die Bedeutung von Medien für die Bestimmung des öffentlichen Diskurses anerkannt wird, ließe sich das weitverbreitete Vorurteil der Konkurrenz zwischen *inländischen* und migrantischen Arbeitskräften als Hinweis für die große gesellschaftliche Macht des ÖGB werten, welcher genau diese Sichtweise vertrat. Denn wie im Raab-Olah-Abkommen deutlich wurde, war das vordringliche Interesse des ÖGB, die „Vorrangstellung und de[n] Schutz der Inländer auf dem Arbeitsmarkt“ (Matuschek 1985: 164) abzusichern und somit nicht für die Interessen aller Lohnabhängigen und damit auch migrantischer Lohnabhängiger einzutreten. Biffel/Rennert/Aigner (2011) erklären die Perspektive des ÖGB mit folgendem ökonomischen Konzept: „With its fear of new migrants in the Austrian labor market, the ÖGB falls for the ‚lump of labour fallacy‘ – the faulty belief that there is a set amount of jobs in a society and that immigration would therefore reduce the number of jobs available for native workers“ (Nonnemann 2007: 15 zit. n. Biffel/Rennert/Aigner 2011: 27). Dieses Konzept wird als *Trugschluss der fixen Arbeitsmenge*⁷³ bezeichnet, weil verkannt wird, dass eine größere Anzahl von Beschäftigten (oder Einwohner_innen) eine größere Nachfrage und damit auch wieder Arbeitsplätze schafft. Zusammenfassend schlussfolgere ich, dass migrantische Lohnabhängige im Untersuchungszeitraum jedenfalls keine gesellschaftlichen Machtressourcen zur Verfügung hatten.

8.4 Strukturelle Machtressourcen

In den folgenden Unterkapiteln werden die Marktmacht sowie die Produktionsmacht von migrantischen Lohnabhängigen im Untersuchungszeitraum untersucht.

8.4.1 Die Marktmacht

Eine hohe Marktmacht (bessere Löhne und Arbeitsbedingungen verhandeln zu können) für Lohnabhängige ergibt sich aus einer hohen Arbeitskräftenachfrage und einem geringen Arbeitskräfteangebot. Die Arbeitskräftenachfrage war während der gesamten 1960er-Jahre jedenfalls stärker gegeben als das Angebot, weshalb es überhaupt erst zu der Kontingent-Vereinbarung gekommen war. Butschek und Walterskirchen (1974) konnten zeigen, dass zwischen 1962 und 1969, also in dem Zeitraum, in welchem sich der Zustrom an migrantischen Arbeitskräften in Grenzen hielt, die Verdienste der unqualifizierten Arbeiter_innen weit überdurchschnittlich zunahmen (ebd.: 222). Es kam also zu einer Nivellierung der

⁷³ <http://www.slembeck.ch/blog/?p=841> oder auch https://madoc.bib.uni-mannheim.de/1584/1/1ms67ehwr38g7vvz_policy_brief_3.pdf (Zugriff: 06.08.2019).

qualifikationsbedingten Lohnunterschiede. Dies ist ein Hinweis darauf, dass in diesem Zeitraum auch migrantische Arbeitskräfte ein höhere Marktmacht aufwiesen. Wie in der Analyse der Marktmacht von Lohnabhängigen allgemein herausgearbeitet wurde, sank ihre Marktmacht ab Beginn der Hochkonjunktur, ab welcher der ÖGB den Zugang zum Arbeitsmarkt nicht mehr kontrollieren konnte. Allerdings weisen Butschek und Walterkirchen (1974) darauf hin, dass zwischen 1969 und 1973, also in dem Zeitraum des unkontrollierten und damit quasi offenen Arbeitsmarktes, die Verdienste der qualifizierten Arbeitskräfte am stärksten anstiegen und die Nivellierungstendenzen gebremst bzw. Lohnunterschiede zwischen qualifizierten und unqualifizierten Beschäftigten sogar vergrößert wurden (ebd.: 222). Diese ökonomischen Entwicklungen interpretiere ich dahingehend, dass in dieser spezifischen Phase eines quasi offenen Arbeitsmarktes insbesondere unqualifizierte Lohnabhängige eine geringe Marktmacht aufwiesen.

Wie im Analysekapitel 7 deutlich wurde, legte die Kontingent-Vereinbarung ganz spezifische Bedingungen für die Beschäftigung migrantischer Arbeitnehmer_innen fest. Beschäftigungsbewilligungen wurden maximal auf ein Jahr begrenzt ausgestellt und konnten ausschließlich vom Arbeitgeber_innen beantragt werden. Festgelegt wurde zudem, dass im Falle von Personalabbau, migrantische Arbeitskräfte immer vor Beschäftigten mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft abgebaut werden müssen (BWK 1962: 67f.). Die Aufenthaltsbewilligung migrantischer Arbeitnehmer_innen war zudem an die Beschäftigung in einem Betrieb gekoppelt. Die Kontingent-Vereinbarung war durch kein Gesetz festgelegt, wurde jedoch über einen Zeitraum von 13 Jahren zwischen 1962 und 1975 wie ein solches exekutiert. Der Jenaer Machtressourcenansatz konzipiert die Begrenzungen der Marktmacht von Lohnabhängigen durch den Staat, bzw. staatliche Akteur_innen (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 350). Im vorliegenden Fall fasse ich das Handeln des ÖGB in der Festlegung dieser Bedingungen für die Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte als direkte Begrenzungen ihrer Marktmacht durch den ÖGB, um den Unterschied zum tatsächlich staatlichen Handeln herauszustreichen. Diese Bedingungen in der Kontingent-Vereinbarung führten aus meiner Perspektive zu einer höheren persönlichen Abhängigkeit von Arbeitgeber_innen für migrantische Arbeitskräfte, was ihre Marktmacht weiter spezifisch einschränkte. Denn das Arbeitsverhältnis ist immer zeitlich begrenzt und migrantische Arbeitskräfte wissen, dass sie als erstes gekündigt werden und nur, wenn der Arbeitgeber will, eine Wiedereinstellung mit neuerlicher Beschäftigungsbewilligung möglich ist. Im Jenaer Machtressourcenansatz wird dieser Aspekt der höheren persönlichen Abhängigkeit ausschließlich im Rahmen der Reproduktionsmacht (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013:

349) für Hausangestellte diskutiert. Die vorliegende Arbeit macht jedoch deutlich, dass je nach Regulierung ganz unterschiedliche Arbeitskräfte davon betroffen sein können. Die Ist-Lohn-Klauseln werden in der vorliegenden Arbeit als ein Aspekt der Einschränkung der Marktmacht von migrantischen Lohnabhängigen durch den ÖGB gezählt, wobei ich annehme, dass es sich dabei um eine nicht intendierte, sondern sozusagen indirekte Einschränkung handelt.

Ab Beginn der Hochkonjunktur änderte sich die Situation, die Kontingent-Regelung wurde außer Kraft gesetzt, die Kontrolle des Arbeitsmarktes funktionierte nicht mehr (Matuschek 1985: 177). Das Arbeitskräfteangebot konnte demzufolge vom ÖGB nicht mehr begrenzt werden. Dies führte zu einer Einschränkung der Marktmacht sowohl von Arbeitskräften mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft als auch der migrantischen Lohnabhängigen und des ÖGB. Diese Einschränkung der Marktmacht des ÖGB wurde in der vorliegenden Arbeit als Auslöser dafür interpretiert, dass der ÖGB ab Anfang der 1970er-Jahre zu der ursprünglichen Position zurückkehrte, ein Ausländerbeschäftigungsgesetz zu fordern.

Bezüglich der nachgefragten und angebotenen Qualifikationsstruktur von migrantischen Arbeitskräften als einem weiteren Aspekt ihrer Marktmacht gibt es in der vorhandenen Forschungsliteratur nur wenige Hinweise für den Untersuchungszeitraum. So lag 1965 der Anteil der Facharbeiter_innen bei 17 %, vier Jahre später, 1969, bei 12 % (Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien 1973: 16). Auch 1979 betrug der Anteil der Angestellten und Facharbeiter_innen bei migrantischen Arbeitnehmer_innen in Österreich nur 12,2 % (Biffl 1986: 53). Bei Lohnabhängigen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft lag dieser Anteil hingegen bei 50,6 %. In Deutschland war 1980 ein Viertel (25,5 %) aller migrantischen Arbeitskräfte hochqualifiziert (ebd.). Der Anteil von 87,8 % nicht ausgebildeter migrantischer Arbeiter_innen in Österreich, welche demzufolge ausschließlich in Hilfs- und Anlernertätigkeiten beschäftigt waren, war damit auch im Vergleich zu Deutschland ausgesprochen hoch. Als Erklärungsfaktor für den geringen, und im Zeitverlauf noch abnehmenden, Anteil migrantischer Fachkräfte wird angeführt, dass am Beginn der Abwanderung aus einem Land zuerst immer höher qualifizierte Kräfte den Weg ins Ausland suchen, allmählich aber weniger qualifizierte Personen nachrücken (Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien 1973: 16). Ein zweiter Erklärungsfaktor, der genannt wird, ist das Phänomen des Weiterwanderns in Länder mit höherem Lohnniveau (BRD, Schweiz und skandinavische Länder) (ebd.: 19). Österreich hatte als ein Land mit geringerem Lohnniveau den Nachteil, dass besser qualifizierte Lohnabhängige, egal welcher Nationalität, geneigt waren, besseren Lohnangeboten zu folgen (Matuschek 1985: 173). Der Arbeitskreis für

ökonomische und soziologische Studien stellte 1973 fest, dass durch die zusätzlichen migrantischen Arbeitskräfte ein großer Teil des Bedarfs an Hilfskräften und Anlernkräften in verschiedenen Branchen abgedeckt werden konnte (ebd.: 16). Mit dem Einsatz in Niedriglohnbranchen wie der Textilindustrie konnte dadurch etwa die Abwanderung dieser Betriebe in Billiglohnländer verhindert werden (Panreiter 1992 zit. n. Hermann 2006: 252). Gleichzeitig konnte mit dem Einsatz an Hilfskräften die Produktion insgesamt ausgedehnt werden, womit der Bedarf an Fachkräften stieg (Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien 1973: 16). Durch die kontinuierliche Abwanderung von höher qualifizierten Arbeitskräften mit und ohne österreichische Staatsbürger_innenschaft konnte dieser Fachkräftebedarf wiederum nicht ausreichend gedeckt werden (Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien 1973: 17). Obwohl Fachkräfte dringend gesucht wurden, gibt es im Untersuchungszeitraum nur einen Hinweis auf Bemühungen der BWK, migrantische Arbeitskräfte zu qualifizieren und auch auf diese Weise gegen den Fachkräftemangel vorzugehen. 1973 schloss die BWK mit Jugoslawien einen Rahmenvertrag über Ausbildungsrichtlinien in besonders nachgefragten Berufen wie Maurer, Schaler, Eisenbieger, Näherin sowie in Metallberufen ab (Matuschek 1985: 170).⁷⁴ Das dafür notwendige Unterrichtsmaterial wurde von der BWK zur Verfügung gestellt (Matuschek 1985: 170).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass trotz der großen Arbeitskräftenachfrage die Marktmacht migrantischer Lohnabhängiger im Untersuchungszeitraum gering einzuschätzen ist. Die Ursachen dafür liegen in der deutlichen Beschränkung ihrer Marktmacht durch die Bedingungen im Raab-Olah-Abkommen (Beschäftigungsbewilligungen auf ein Jahr begrenzt, höhere persönliche Abhängigkeit vom Arbeitgeber_innen, Aufenthaltsbewilligung an Beschäftigung gekoppelt, Abbau immer vor Arbeitnehmer_innen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft), welche eben keinen tatsächlich offenen Arbeitsmarkt herstellten. Diese Begrenzungen stellen aus meiner Sicht direkte Begrenzungen der Marktmacht von migrantischen Lohnabhängigen durch den ÖGB dar.⁷⁵ Auch die Ist-Lohn-Klausel wird als eine Einschränkung der Marktmacht migrantischer Lohnabhängiger durch die Gewerkschaften interpretiert. Die Marktmacht migrantischer Lohnabhängiger war auch durch den sehr hohen

⁷⁴ Für das Verständnis der Gesamtsituation ist auch relevant zu berücksichtigen, dass Jugoslawien ursprünglich nicht geplant hatte, seine Bevölkerung außer Landes arbeiten zu lassen. Als Ausweg aus der zu langsamen Industrialisierung bot sich die Abwanderung der jugoslawischen Bevölkerung aus Sicht seiner Regierung aber an, allerdings immer nur als Überbrückungshilfe (Arbeitskreis ökonomischer und soziologischer Studien 1973: 129).

⁷⁵ Sie basieren auf Verhandlungen mit der BWK, doch die BWK wird in der vorliegenden Arbeit als Akteur_in nicht untersucht, daher gehe ich an dieser Stelle nicht weiter auf sie ein.

Anteil von Arbeitskräften ohne Qualifizierung beschränkt, dieses Charakteristikum der Entwicklung migrantischer Beschäftigung in Österreich lässt sich aus meiner Perspektive nicht als direkte oder indirekte Begrenzung der Marktmacht durch den Staat interpretieren.⁷⁶ Deutlich wurde, wie die Machtressourcen migrantischer Arbeitskräfte höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen fordern zu können, stark begrenzt wurden. Die Sekundärliteratur bestätigt dies, indem aufgezeigt wurde, dass migrantische Lohnabhängige in Sektoren mit besonders ungünstigen Arbeitsbedingungen tätig waren.⁷⁷ Überdurchschnittlich oft waren sie in der Industrie und dem verarbeitenden Gewerbe, der Bauwirtschaft und Fremdenverkehrswirtschaft beschäftigt. Gerade in der Industrie und dem verarbeitendem Gewerbe erfordert der Produktionsprozess oft anstrengende Tätigkeiten unter schwierigen und harten Bedingungen wie Fließband- und Schwerarbeit unter Lärm und bei Hitze (Butschek/Walterskirchen 1974: 222). Auch das Risiko für konjunkturelle Arbeitslosigkeit ist in diesen Bereichen größer. Migrantische Arbeitskräfte waren zudem nahezu ausschließlich als Hilfsarbeiter_innen und einfache Anlernkräfte in Branchen mit niedrigem Lohnniveau beschäftigt. Im Baugewerbe und im Fremdenverkehr kam als zusätzlicher Nachteil die Saisonarbeitslosigkeit hinzu. Auch eine höhere Unfallhäufigkeit unter migrantischen Arbeitskräften wurde festgestellt (Matuschek 1985: 180). Arbeitskräfte mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft tendierten hingegen dazu, aus den manuellen Berufen mit ungünstigen Arbeitsbedingungen abzuwandern (ebd.).

8.4.1.1 Staatliche Begrenzung der Marktmacht

Dieses Unterkapitel diskutiert die Frage, wie der Staat durch Gesetze die Marktmacht von migrantischen Arbeitskräften einschränkte und damit Segmentierungen, Hierarchisierungen und Spaltungen am Arbeitsmarkt konstruierte (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 350).⁷⁸

⁷⁶ Da Migrant_innen in der öffentlichen Wahrnehmung oftmals verallgemeinernd als wenig qualifiziert wahrgenommen werden, soll hier besonders darauf hingewiesen werden, dass sich im Zuge einer Vervielfältigung der Ursprünge und Ursachen von Migration, aber auch des Bildungsaufstiegs diese Befunde aus den 1960er- und 1970er-Jahren nicht auf die Gegenwart übertragen lassen.

⁷⁷ Butschek und Walterskirchen (1974) unterscheiden in ihrer Arbeit (auf welche sich viele andere Autor_innen beziehen) beschreiben die Situation in Österreich als Bestätigung der Theorie eines gespaltenen Arbeitsmarktes. Dabei wird deutlich, dass Arbeitnehmer_innen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft in den „günstigen“ und migrantische Arbeitskräfte in den „ungünstigen“ Sektoren beschäftigt sind. Darauf bezieht sich auch meine Verwendung von „ungünstigen“ Arbeitsbereichen.

⁷⁸ Ich gehe in der Masterarbeit in der Analyse der Spaltungen des Arbeitsmarktes, welche vom Staat hergestellt wurden, nicht detaillierter darauf ein, welchen internationalen Abkommen zur Rechtsstellung von Ausländer_innen und Gastarbeiter_innen Österreich beigetreten, nicht beigetreten oder mit Ausnahmeregelungen beigetreten ist. (Rosenmayer 1986). Als Beispiel soll an dieser Stelle aber darauf hingewiesen werden, dass Österreich die Genfer Flüchtlingskonvention 1951 mit zwei Ausnahmen unterzeichnete, um den Arbeitsmarkt vor deutschen Staatsbürgern zu sichern. Im Weltflüchtlingsjahr 1961 hat die UNHCR vorgeschlagen, diese Ausnahmen zu streichen. Der ÖGB war dagegen, das Außenministerium dafür. Letztlich wurden die Ausnahmen erst 1975 abgeschafft (Gächter 2000: 76).

8.4.1.1.1 Verordnung über ausländische Arbeitnehmer

Wie in Kapitel 7 deutlich wurde, war im Untersuchungszeitraum auf gesetzlicher Ebene weiterhin die „Verordnung über ausländische Arbeitnehmer“ aus dem Jahr 1933 gültig, welche durch den Anschluss Österreichs an Hitler-Deutschland Rechtswirklichkeit geworden war (Wimmer 1986: 9). Die Kontingent-Regelung wurde dazu als unkompliziertere Alternative für Betriebe geschaffen, hob die Verordnung allerdings nicht auf. In der „Verordnung über ausländische Arbeitnehmer“ von 1933 war eine rechtliche Differenzierung von migrantischen Lohnabhängigen geregelt: jene zwischen Besitzer_innen eines Befreiungsscheines und Personen, für welche von einem Unternehmen ein Befreiungsschein beantragt worden war. Der Antrag auf einen Befreiungsschein setzte voraus, „sich seit mindestens zehn Jahren ununterbrochen im Reichsgebiet erlaubterweise“ aufgehalten zu haben (Reichsgesetzblatt 1933: 28). Befreiungsscheine wurden maximal für die Dauer von zwei Jahren ausgestellt. Besitzer_innen von Befreiungsscheinen konnten ohne Beschäftigungsbewilligung beschäftigt werden und hatten eine entsprechend größere Freiheit am Arbeitsmarkt. Eine beliebig häufige Verlängerung eines Befreiungsscheines für jeweils weitere zwei Jahre war möglich (Schnorr 1976: 90).⁷⁹ Bauböck und Wimmer (1988) weisen darauf hin, dass es Arbeitgeber_innen gab, welche ausschließlich Arbeitskräfte mit Befreiungsschein beschäftigten, und andere, welche wiederum ausschließlich Arbeitnehmer_innen über Beschäftigungsbewilligungen (und damit eine auf maximal ein Jahr begrenzte Beschäftigung) akzeptierten oder sogar präferierten (Bauböck/Wimmer 1988.: 667). Erstere wollten insbesondere lange bürokratische Wege und das Risiko einer Ablehnung der Beschäftigungsbewilligung verhindern. Die zweite Gruppe an Arbeitgeber_innen präferierte – so Bauböck und Wimmer (ebd.) – Lohnabhängige, welche möglichst geringe Löhne oder besonders schlechte Arbeitsbedingungen akzeptieren würden. Nachkommende Familienangehörige von Besitzer_innen eines Befreiungsscheines hatten kein privilegiertes Recht auf einen Befreiungsschein. Nachkommende Ehegatt_innen und Kinder waren damit individuell ebenso für zehn Jahre abhängig von der Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung durch die Arbeitsämter. Bauböck und Wimmer (ebd.) weisen darauf hin, dass diese damit zu jenen Beschäftigungsgruppen gehörten, welche systematisch in die am wenigsten attraktiven Sektoren bzw. auch in undokumentierte Arbeit gedrängt wurden (ebd.: 667).

⁷⁹ Trotz vertiefter Versuche, die Regulierung von Befreiungsscheinen vor dem Ausländerbeschäftigungsgesetz 1975 zu recherchieren, konnte diese nicht aufgefunden werden. Daher wird an dieser Stelle die Regulierung durch das Ausländerbeschäftigungsgesetz (Schnorr 1976: 89ff.) als wahrscheinliche Annäherung herangezogen.

Deutlich wird, wie die Marktmacht von migrantischen Lohnabhängigen durch die restriktive Regulierung eines letztlich nationalsozialistischen Gesetzes bis Mitte der 1970er-Jahre eingeschränkt wurde, auch wenn die Kontingent-Regelung als Alternative dazu geschaffen worden war. Innerhalb der bereits besonders benachteiligten Gruppe von Lohnabhängigen wurde im Rahmen des Gesetzes eine weitere Hierarchisierung und Spaltung am Arbeitsmarkt (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 350) erzeugt, nämlich jene zwischen Besitzer_innen und Nicht-Besitzer_innen von Befreiungsscheinen.

8.4.1.1.2 Aufenthaltsrecht

Die wichtigsten Rechtsquellen für den Aufenthalt von Ausländer_innen stellten das Fremdenpolizeigesetz (1954) sowie das Passgesetz (1969) dar.⁸⁰ Auf Basis des Fremdenpolizeigesetzes, benötigten alle „Fremden“ zur Einreise und zum Aufenthalt einen gültigen Sichtvermerk (Visum), außer die Visumspflicht war durch bilaterale Abkommen aufgehoben (ebd.: 109). Weder das Fremdenpolizeigesetz noch das Passgesetz enthielten spezielle Bestimmungen über das Aufenthaltsrecht von Gastarbeiter_innen (ebd.). Nach einer visumfreien Einreise (auf Tourist_innen abgestimmt) durfte keiner Beschäftigung nachgegangen werden. Bei Ansuchen um eine Beschäftigungsbewilligung für eine Person durch ein Unternehmen bei der Arbeitsmarktverwaltung musste gleichzeitig ein Ansuchen um ein Visum (Sichtvermerk) gestellt werden. Dies war für Jugoslaw_innen und Türk_innen der Fall (ebd.: 111f.). Ein Visum hat die Funktion einer zeitlich beschränkten Aufenthalts- und Einreiseerlaubnis in einem. Bei der Erteilung eines Visums hatten die Sicherheitsbehörden freies Ermessen, wobei aufgrund des Passgesetzes auf die „persönlichen Verhältnisse des Sichtvermerkbewerbers und auf die öffentlichen Interessen, insbesondere auf die wirtschaftlichen und kulturellen Belange, auf die Lage des Arbeitsmarktes und auf die Volksgesundheit Bedacht zu nehmen“ (ebd.: 113) ist. Auf Basis des Fremdenpolizeigesetzes

⁸⁰ „Das Fremdenpolizeigesetz hat die aus dem Jahr 1938 stammende Ausländerpolizeiverordnung, welche im gesamten Deutschen Reich Geltung besaß, abgelöst und stellt in mancher Hinsicht gegenüber dieser eine ausländerfreundlichere Regelung dar, ist jedoch im Wesentlichen nach dem Vorbild dieser Verordnung gestaltet“ (Rosenmayer 1986: 108). Erst 1985 entschied der Oberste Gerichtshof, dass das Fremdenpolizeigesetz verfassungswidrig ist, da es Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht berücksichtigt, nach welcher staatliche Behörden in ihrem Handeln beschränkt sind gegenüber dem Privat- und Familienleben von Menschen. Der individuelle Fall eines Menschen müsse berücksichtigt werden und dürfe sich nicht nur an den allgemeinen Interessen der öffentlichen Institutionen orientieren. Dieser Entscheid war der Anlass für die Änderung des gesamten Rechtsbestandes zum Thema Immigration und Aufenthaltsrecht (Bauböck/Wimmer 1988: 664). Gewissen Beschränkungen unterlag das Gesetz aufgrund des Völkerrechts sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention (Rosenmayer 1986: 91, 108). Die Rechtsstellung Geflüchteter unterliegt hingegen der Internationalen Flüchtlingskonvention, welche in Österreich als unmittelbar anwendbares Recht gilt (Rosenmayer 1986: 143).

konnte jedoch auch jederzeit ein Aufenthaltsverbot über „Fremde“ verhängt werden (Reiter-Zatloukal 2017: 144).

Deutlich wird, wie restriktiv das Aufenthaltsrecht gegenüber jenen Menschen war, welche als Arbeitskräfte angeworben worden waren. Diese Regulierungen in Kombination mit den Bedingungen der Kontingent-Vereinbarungen schufen daher weitere Hierarchisierungen (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 350) zwischen Beschäftigten mit und ohne österreichischer Staatsbürger_innenschaft. Der Arbeitskreis macht darauf aufmerksam, dass diese Spaltungen immer die Gefahr von Entsolidarisierungen zwischen Lohnabhängigen in sich bergen (ebd.). In den Begriffen des Jenaer Machtressourcenansatzes wurde mit diesen Regulierungen die Marktmacht migrantischer Lohnabhängiger massiv einschränkt. Denn ihre Verhandlungsmacht für höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen war durch die Begrenzung des Aufenthalts und das kontinuierliche Risiko der Abschiebung gering.

8.4.1.1.3 Politische Beteiligungsrechte

Im Untersuchungszeitraum war das aktive und passive Wahlrecht auf allen staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) österreichischen Staatsbürgern vorbehalten (Rosenmayer 1986: 102). Der diesbezüglich besonders restriktive Charakter des österreichischen Rechts im Vergleich zu vielen anderen europäischen Ländern wurde immer wieder festgestellt (ebd.: 103). Die Beschränkung des Wahlrechts bei der Betriebsratswahl wurde bereits im Kapitel 8.2.3 (Betriebsratswahlrecht) analysiert. Migrantische Lohnabhängige hatten bis 1974, und damit fast bis an das Ende des vorliegenden Untersuchungszeitraumes (1974), weder das aktive noch das passive Wahlrecht für Betriebsratswahlen (Pühretmayer 1999: 19). Dies stellt ebenso eine starke staatliche Beschränkung der Marktmacht migrantischer Lohnabhängiger dar. Denn als Teil einer Belegschaft wurde ihnen das Recht versagt, an der Wahl der Belegschaftsvertretung teilzunehmen, und ab 1974, als ihnen dies gestattet wurde, hatten sie weiterhin kein Recht, sich als Betriebsrat wählen zu lassen. Damit wurde letztlich verhindert, dass die Anliegen und erfahrenen Ungerechtigkeiten und Benachteiligungen migrantischer Lohnabhängiger in der Betriebsrealität irgendeine Chance hatten, gehört zu werden bzw. die Machtressource eines Betriebsrates genutzt werden hätte können, an den Rahmenbedingungen innerhalb eines Betriebes etwas daran zu verändern.

8.4.1.1.4 Grund- und Freiheitsrechte

Verschiedene Grund- und Freiheitsrechte (verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte) waren Menschen mit und ohne österreichischer Staatsangehörigkeit im Untersuchungszeitraum gleichermaßen gewährleistet, das Recht der freien Zugänglichkeit zu Ämtern, der

Erwerbsfreiheit und das Recht des Liegenschaftserwerbs hingegen nicht (Rosenmayer 1986: 102). Eine weitere Einschränkung bestand im Hinblick auf die Versammlungsfreiheit. Personen ohne österreichische Staatsangehörigkeit durften nicht als Veranstalter_innen, Ordner_innen oder Leiter_innen bei einer Versammlung oder Demonstration auftreten. Die einfache Teilnahme an einer Versammlung war gestattet (ebd.: 101). Dies stellt aus meiner Sicht ebenso eine starke Einschränkung der Marktmacht von Migrant_innen dar, denn dadurch wurde ihnen auch außerhalb des Arbeitsplatzes jegliche Möglichkeit einer tatsächlichen Selbstorganisation genommen, um vielleicht doch eine Skandalisierung der erfahrenen Ungerechtigkeiten in der Öffentlichkeit anstoßen zu können.

8.4.1.1.5 Sozialleistungen

Migrantische Arbeitskräfte, die in Österreich einer legalen Beschäftigung nachgingen, waren im Untersuchungszeitraum österreichischen Staatsbürger_innen bei der Erbringung der Sozialversicherungsleistungen gleichgestellt. Dies war insbesondere bei Leistungen gegeben, welche auf dem Versicherungsprinzip basierten, wie die Alterspension, Unfall-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung (Bauböck/Wimmer 1988: 668).

8.4.1.1.5.1 Sozialversicherung

Eine Ausnahme von der grundsätzlichen sozialversicherungsrechtlichen Gleichbehandlung von Lohnabhängigen bestand bezüglich der Notstandshilfe, finanziert aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung (Rosenmayer 1986: 103). Nach Ende des Bezugsanspruches auf Arbeitslosengeld (abhängig von der Dauer der Beschäftigung) hatten ausschließlich österreichische Staatsbürger_innen oder Personen, die sich seit 1.1.1930 oder seit ihrer Geburt ununterbrochen in Österreich aufgehalten hatten, Anspruch auf die Gewährung einer Notstandshilfe (ebd.). Durch bilaterale Abkommen hatten zudem deutsche, britische und schwedische Staatsbürger_innen⁸¹ sowie politische Flüchtlinge, welche mindestens fünf Jahre in Österreich gelebt und drei davon beschäftigt gewesen waren, einen Anspruch (Bauböck/Wimmer 1986: 669). Migrant_innen aus dem damaligen Jugoslawien und der Türkei, welche als Gastarbeiter_innen nach Österreich gekommen waren, zahlten über Sozialversicherungsbeiträge damit in die Arbeitslosenversicherung ein, hatten selbst jedoch keinen Anspruch auf die Notstandshilfe. Längere Arbeitslosigkeit führte damit jedenfalls zur Abschiebung und erzeugte entsprechend einen hohen Druck, *jede* Arbeit anzunehmen (Gächter 2000: 81). Deutlich wird, wie die Regulierung der Notstandshilfe deutliche Einschränkung der

⁸¹ Schwedische Personen waren ab einem gewissen Alter ausgenommen, aber dies wurde für die Masterarbeit nicht vertieft.

Marktmacht migrantischer Lohnabhängiger mit sich brachte. Denn sie hatten kein Recht, auf dieses soziale Netz zurückzugreifen, obwohl sie hinsichtlich der Sozialversicherungsabgaben gleichgestellt waren.

Eine Einschränkung bestand für migrantische Arbeitskräfte auch bei der Alterspension. Da es in Österreich keine Mindestpension gibt, haben Personen, die weniger als eine bestimmte Summe an Pensionsanspruch haben, einen Anspruch auf eine Ausgleichszulage, um das Subsistenzniveau zu erreichen (Bauböck/Wimmer 1988). Diese Ausgleichszulage fiel für Personen, welche in der Pension nicht in Österreich gemeldet waren, also in ihre Heimatländer zurückkehrten, weg.

8.4.1.1.5.2 Leistungen aus dem Familienlastenausgleich

Mit Jugoslawien und Türkei bestanden bilaterale Abkommen für den Anspruch auf Familienbeihilfe nach einer mindestens einmonatigen Beschäftigungsdauer (Bauböck/Wimmer 1988: 669).

8.4.1.1.5.3 Sozialhilfe

Die Sozialhilfe fiel in den Zuständigkeitsbereich der Bundesländer und wurde entsprechend der unterschiedlichen Gesetzeslagen aus deren Budget finanziert (Bauböck/Wimmer 1986: 669f.). In manchen Bundesländern waren Ausländer_innen davon ausgeschlossen, in anderen nicht. Jedenfalls mussten ausländische Staatsbürger_innen im Falle ihres Antrages auf Sozialhilfe bei der Fremdenpolizei gemeldet werden und diese konnte eine Abschiebung veranlassen. Damit hatten migrantische Arbeitskräfte jedenfalls keinen gesicherten Zugang zu diesem letzten Netz sozialer Sicherheit und waren auch dadurch stärker als Personen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft darauf angewiesen, Arbeitsstellen anzunehmen, auch wenn die Löhne und Arbeitsbedingungen schlecht waren.

8.4.1.2 Zusammenfassung der staatlichen Begrenzung der Marktmacht

Da die staatliche Begrenzung der Marktmacht durch verschiedenste Faktoren bestimmt ist, erfolgt hier eine Zusammenfassung. Mit den analysierten Gesetzen (Verordnung über ausländische Arbeitnehmer, Fremdenpolizeigesetz, Passgesetz, Sozialrecht, politische Rechte, Grund- und Freiheitsrechte) schuf der Staat Grenzziehungen, Hierarchisierungen und Spaltungen am Arbeitsmarkt (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 350) zwischen Arbeitskräften mit und ohne österreichischer Staatsbürger_innenschaft. Diese Spaltungen des Arbeitsmarktes begrenzten die Marktmacht von migrantischen Arbeitskräften, bessere Löhne

und Arbeitsbedingungen fordern bzw. auf die erlebten Ungerechtigkeiten aufmerksam machen zu können.

Die einzige Möglichkeit zur Verbesserung der eigenen Arbeitssituation, und damit ein kleiner Teil verbleibender Marktmacht, stellte aus meiner Sicht das Recht dar zu versuchen, von einem anderen Unternehmen unter besseren Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt zu werden. Doch auch dieses Unternehmen musste eine Beschäftigungsbewilligung beim Arbeitsamt beantragen, welche wiederum maximal auf ein Jahr begrenzt war. Arbeitsmigrant_innen blieben von politischen Rechten ausgeschlossen, ihre sozialen Rechte waren eingeschränkt und sie standen stets unter dem „Damoklesschwert des Entzugs aller Rechte durch Ausweisung“ (Reiter-Zatloukal 2017: 148). Aufgrund der vielfältigsten begrenzten Marktmacht durch den Staat ist es daher nicht verwunderlich, dass migrantische Lohnabhängige bereit waren, tendenziell die niedrigsten Stufen des stratifizierten Arbeitsmarktes einzunehmen (Bauböck/Wimmer 1988: 671), bzw. dafür bereit sein mussten.

8.4.2 Produktionsmacht

Die Produktionsmacht von Lohnabhängigen beruht im Jenaer Machtressourcenansatz auf der Macht, Produktionsprozesse zu stören (*disruptive power*), wodurch die Prozesse der Kapitalverwertung unterbrochen oder eingeschränkt werden. Dieses Machtpotenzial ist in Sektoren mit hoher Arbeitsproduktivität, in der Zulieferindustrie oder in wichtigen Exportbranchen besonders groß (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 347). Wie herausgearbeitet wurde, waren in Österreich insbesondere die zu einem hohen Teil verstaatlichten Großbetriebe exportorientiert (Koren 1961: 340, Butschek 2012: 284). Migrantische Lohnabhängige waren jedoch – wie in der vorliegenden Arbeit immer wieder betont wird – zumeist in Kleinbetrieben beschäftigt (Klenner 1967: 215). Kleinbetriebe stellen im Produktionsbereich oftmals Zulieferer für Großbetriebe dar. Im Dienstleistungssektor stellen etwa Gastronomiebetriebe oftmals Kleinbetriebe dar. Die Macht, Produktionsprozesse zu stören, ist in diesen Betrieben geringer ausgeprägt als in exportorientierten Großunternehmen. Wie im Kapitel 8.2.4 (Arbeitskampfrecht) herausgearbeitet, schränkte zudem sowohl die spezifische Ausformung des Betriebsrategesetzes (Wahl erst ab 20 Beschäftigten möglich) sowie von Streiks im Rahmen der ÖGB-Statuten (Freigabe durch Fachgewerkschaft oder ÖGB-Bundeskongress notwendig) die Möglichkeiten von migrantischen Arbeitskräften, Streiks zu organisieren, weiter ein. Ich gehe daher in dieser Arbeit von einer geringen Produktionsmacht migrantischer Arbeitnehmer_innen aus. Nicht anerkannte Streiks migrantischer Arbeitskräfte (Kreisky 2013: 171) bestätigen dies.

8.4.3 Zusammenfassung der strukturellen Macht

Die strukturelle Macht setzt sich zusammen aus der Arbeitskräftenachfrage generell und auch aus der Arbeitskräftenachfrage im Hinblick auf Qualifikationen, den Begrenzungen der Marktmacht durch den Staat sowie der Produktionsmacht. In der Analyse dieser drei Aspekte kam ich zu folgendem Ergebnis: Die Marktmacht migrantischer Lohnabhängiger (Möglichkeit, auch individuell bessere Löhne und Arbeitsbedingungen durchsetzen zu können) im Untersuchungszeitraum ist trotz der großen Arbeitskräftenachfrage eher gering einzuschätzen. Die Ursachen dafür liegen in der deutlichen Beschränkung ihrer Marktmacht durch die vom ÖGB durchgesetzten Bedingungen in der Kontingent-Vereinbarung (Raab-Olah-Abkommen), Beschäftigungsbewilligungen auf ein Jahr zu begrenzen, diese ausschließlich an Unternehmen auszustellen (höhere persönliche Abhängigkeit für Arbeitskräfte) sowie der Koppelung der Aufenthaltsbewilligung an ein Beschäftigungsverhältnis. Auch die Ist-Lohn-Klausel wird von mir als eine, von den Gewerkschaften hergestellte (wenn auch wahrscheinlich nicht direkt intendierte), Einschränkung der Marktmacht von migrantischen Lohnabhängigen interpretiert. Denn sie legalisierte eine „unsachliche Lohnzersplitterung“ (Kietaihl 2017: 216) in einer Lohnstufe. Eine zusätzliche Einschränkung der Marktmacht migrantischer Lohnabhängiger war durch den sehr hohen Anteil von Arbeitskräften ohne Qualifizierung gegeben (Arbeitskreis für ökonomische Studien 1973: 16, Biffl 1986: 53).⁸² Die staatliche Begrenzung der Marktmacht migrantischer Lohnabhängiger erfolgte durch verschiedenste Gesetze. Dazu gehörten die Verordnung über ausländische Arbeitnehmer, das Fremdenpolizeigesetz, das Passgesetz, das Sozialrecht, die Einschränkung der politischen Rechte sowie des Versammlungsrechts. Für migrantische Lohnabhängige aus den beiden zentralen Herkunftsländern Jugoslawien und Türkei bestand eine Visumpflicht (Sichtvermerk). Das Visum war gekoppelt an die Dauer der Beschäftigungsbewilligung, welche jedoch nur den Arbeitsgeber_innen erteilt wurde. Bereits seit Längerem arbeitslose Migrant_innen waren nicht berechtigt, Notstandshilfe (nach dem Auslaufen des Arbeitslosengeldes) zu beziehen. Auch sämtliche politischen Wahlrechte waren eingeschränkt, erst ab 1974 war zumindest das Recht gegeben, an Betriebsratswahlen teilzunehmen. Auch das Recht, Versammlungen oder Demonstrationen zu organisieren, war unterbunden. Die Möglichkeiten und Rechte von migrantischen Lohnabhängigen, für eine Verbesserung ihrer Arbeitsverhältnisse im Betrieb oder auf der Straße zu kämpfen, waren damit fast vollständig eingeschränkt. Das einzige verbleibende Recht war, sich bei einem/einer

⁸² Da Migrant_innen in der öffentlichen Wahrnehmung oftmals verallgemeinernd als wenig qualifiziert wahrgenommen werden, soll hier besonders darauf hingewiesen werden, dass sich im Zuge einer Vervielfältigung der Ursprünge und Ursachen von Migration, aber auch des Bildungsaufstiegs diese Befunde aus den 1960er- und 1970er-Jahren nicht auf die Gegenwart übertragen lassen.

anderen Arbeitgeber_in zu bewerben, um eine Verbesserung der Einkommens- und Arbeitssituation zu erreichen. Doch natürlich mussten auch neue Arbeitgeber_innen eine Beschäftigungsbewilligung beantragen und auch eine neuerliche Visumverlängerung musste beantragt und erteilt werden. Erst nach zehn Jahren durchgehender Beschäftigung konnte eine kleine Verbesserung der Situation durch das Recht auf einen Befreiungsschein erreicht werden (Reichsgesetzblatt 1933: 28).

Die vielfältigen Beschränkungen der strukturellen Macht migrantischer Lohnabhängiger durch den Staat stellen deutliche Grenzziehungen und damit Hierarchisierungen (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 350) zwischen Arbeitskräften mit und ohne österreichischer Staatsbürger_innenschaft her. Aufgrund dessen ist es nicht verwunderlich, dass sie tendenziell bereit waren, die niedrigsten Stufen des stratifizierten Arbeitsmarktes einzunehmen (Bauböck/Wimmer 1988: 671). Auch die Produktionsmacht (Macht, Produktionsprozesse zu stören) migrantischer Lohnabhängiger wurde als äußerst gering eingeschätzt, da sie tendenziell in kleinen Betrieben, die sicherlich oftmals keinen Betriebsrat hatten und damit keinen offiziellen Kontakt zu der Gewerkschaft, beschäftigt gewesen waren. Die Wahrscheinlichkeit, dass Streiks anerkannt werden würden, war damit äußerst gering, was durch Forschungen bestätigt wird (Kreisky 2013: 171).

8.5 Zusammenfassung Machtressourcen migrantischer Lohnabhängiger

Die Analyse der Machtressourcen migrantischer Lohnabhängiger führte deutlich vor Augen, dass diese durch das Handeln des ÖGB in Verschränkung mit staatlichem Handeln in so gut wie allen Bereichen massiv eingeschränkt wurden. Das Fehlen jeglicher Vertretungsstrukturen und damit Organisationsmacht für migrantische Lohnabhängige im ÖGB wurde mit einer Begrifflichkeit des Jenaer Machtressourcenansatzes als „exklusive Solidarität“ (Dörre et al. 2011: 39ff.) des ÖGB beschrieben. Ich interpretiere dies daher als direkten Mechanismus der Einschränkung der organisatorischen Machtressourcen migrantischer Lohnabhängiger durch den ÖGB. Die Möglichkeit für migrantische Arbeitskräfte im Untersuchungszeitraum bei der Arbeiterkammer Rechtshilfeansuchen zu stellen, stellte aus meiner Sicht eine institutionelle Machtressource dar. Die Einschränkung, nicht als Kammerrat_in in die Vollversammlung der Arbeiterkammer gewählt werden zu können (Arbeiterkammergesetz), war hingegen eine direkte Begrenzung dieser Machtressource durch den Staat. Die, migrantischen Lohnabhängigen zur Verfügung stehende, institutionelle Machtressource der Kollektivverträge wurde – wie die Analyse zeigt – durch das Handeln der Gewerkschaft der Metall- und Bergarbeiter mit der Einführung der Ist-Lohn-Klauseln indirekt eingeschränkt. Eine weitere

indirekte Einschränkung dieser Machtressource durch den ÖGB erfolgte durch die ungenügende Publizität von Kollektivverträgen (Mayer-Maly 1970: 192), insbesondere in Kleinbetrieben ohne Betriebsrat. Das fehlende aktive Wahlrecht bis 1974 und das passive Wahlrecht bis 2006 auf Betriebsratsebene kann als direkte Einschränkung der institutionellen Machtquelle des Betriebsratsgesetzes für migrantische Lohnabhängige durch den Staat interpretiert werden. Das Arbeitskampfrecht, als weitere institutionelle Machtressource, stellte durch die zeitliche Begrenzung der Beschäftigungsbewilligungen, welche ausschließlich an Betriebe ausgestellt wurden, nur eine theoretische Machtressource dar. Wie in diesem Analysekapitel dargestellt, war die persönliche Abhängigkeit migrantischer Beschäftigter von ihren Arbeitgeber_innen durch die zeitlich begrenzten Beschäftigungsverhältnisse hoch. Dies stellt meiner Ansicht nach eine direkte Beschränkung der Machtressource durch den ÖGB dar, da dieser die zeitliche Begrenzung in den Verhandlungen mit der BWK über die Kontingente als Bedingung festgelegt hatte. Der Staat exekutierte die Durchsetzung der Kontingent-Regelung, wodurch das Zusammenspiel der Beschränkung der Machtressourcen migrantischer Lohnabhängiger durch den ÖGB und den Staat deutlich wird. Migrantische Beschäftigte erfüllten aufgrund ihrer nicht dauerhaften Beschäftigung das zentrale Kriterium für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft nicht. Dies stellt nach meinem Ermessen eine indirekte Beschränkung der Machtressource des Arbeitskampfes durch den ÖGB dar, denn ohne Gewerkschaftsmitgliedschaft bestand kein Anspruch auf eine Entgeltfortzahlung bei einer Streikteilnahme (ÖGB 1961a: 104). Ich gehe davon aus, dass der mögliche finanzielle Verlust ein Argument war für migrantische Arbeitskräfte war, sich nicht an Streiks zu beteiligen. Eine indirekte Begrenzungen der institutionellen Machtressourcen durch den Staat ist aus meiner Sicht auch dadurch gegeben, dass Betriebsratskörperschaften bis zum Arbeitsverfassungsgesetz 1973 (Arbeitsverfassungsgesetz 1974) erst ab 20 Beschäftigten gewählt werden konnten (Mayer-Maly 1970: 222). Da migrantische Arbeitskräfte häufiger in Kleinbetrieben beschäftigt waren, führte dies mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu, dass sie öfters in Betrieben ohne Betriebsrat tätig waren. Dies änderte sich jedoch mit dem neuen Gesetz, da nun bereits in Betrieben ab fünf Beschäftigten die Organe der Arbeitnehmer_innenvertretung zu wählen waren (Arbeitsverfassungsgesetz 1974: 34). Eine ebenso durch das Betriebsratswahlrecht hergestellte indirekte Einschränkung dieser Machtressource durch den Staat stellt die (bis heute geltende) Trennung in Arbeiter- und Angestelltenbetriebsratskörperschaften dar. Denn es konnte zu der Situation kommen, dass alle Arbeiter_innen Migrant_innen waren und damit kein Arbeiter_innenbetriebsrat wählbar war. Die Paritätische Kommission stellt für migrantische Lohnabhängige jedenfalls keine institutionelle Machtressource dar. Im Gegenteil, die ÖGB-

Spitze betrachtete migrantische Lohnabhängige in den Verhandlungen mit der Unternehmensseite auf politischer Ebene als „Tauschobjekt“ (Griesser/Sauer 2015: 63) und ökonomisch als „Konjunkturpuffer“ (ebd.). Migrantische Lohnabhängige konnten auch nicht auf eine Ressource gesellschaftlicher Macht zurückgreifen, denn eine notwendige Voraussetzung dafür ist eine gewerkschaftliche Interessensvertretung (und zivilgesellschaftliche Akteur_innen für den Aufbau von Kooperations- und Diskursmacht). Die Marktmacht migrantischer Lohnabhängiger war trotz des Arbeitskräftemangels aufgrund der vielfältigen Begrenzungen durch die Bedingungen in der Kontingent-Vereinbarung äußerst gering. Auch der kleine Anteil qualifizierter Arbeitskräfte von 12 % (1969) (Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien 1973: 16) trug dazu bei. Gesetzliche Rahmenbedingungen im Bereich des Aufenthaltsrechts, Passrechts, Wahlrechts, Versammlungsrechts und Sozialrechts stellten zusätzlich umfassende Begrenzungen der Marktmacht migrantischer Lohnabhängiger durch den Staat her. Diese konstruierten verschiedene Segmentierungen, Hierarchisierungen und Spaltungen (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 350) am Arbeitsmarkt zwischen migrantischen Lohnabhängigen und jenen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft oder Personen mit anderen Staatsbürger_innenschaften, aber mit erweiterten Rechten aufgrund von zwischenstaatlichen Abkommen. Die Befreiungsscheinregelung konstruierte zudem auch zwischen migrantischen Lohnabhängigen eine Hierarchisierung am Arbeitsmarkt. Auch die strukturelle Ressource der Produktionsmacht war für migrantische Lohnabhängige aufgrund der vorrangigen Beschäftigung in Kleinbetrieben sowie in Kombination mit den dort oftmals nicht vorhandenen Betriebsrät_innen und der Notwendigkeit der Freigabe von Streiks durch die Fachgewerkschaften sehr beschränkt.

Die Folge geringer Machtressourcen von Lohnabhängigen ist eine schlechte Verhandlungsposition gegenüber Arbeitgeber_innen und entsprechend resultieren daraus schlechte Löhne und Arbeitsbedingungen. Die Forschungsliteratur bestätigt diese Schlussfolgerungen. Industriestatistiken zeigen, dass die Beschäftigung migrantischer Lohnabhängiger in Branchen mit niedrigem Lohnniveau, ausgeprägter Saisonarbeit, konjunktureller Arbeitslosigkeit (Butschek/Walterskirchen 1974: 222, Biffl 1986: 77) und anstrengenden Tätigkeiten, wie Fließbandarbeit oder Schwerarbeit unter Lärm und Hitze besonders gegeben war. Die ungünstigen Arbeitsbedingungen zeigten sich etwa auch darin, dass migrantische Arbeitnehmer_innen in stärkerem Umfang in Arbeitsunfälle verwickelt waren (Matuschek 1985: 177). Migrantische Arbeitskräfte waren bzw. mussten tendenziell bereit sein, die niedrigsten Stufen des stratifizierten Arbeitsmarktes einzunehmen

(Bauböck/Wimmer 1988: 671) bzw. wurden explizit für diese Beschäftigungsverhältnisse angeworben. In einer langfristigen Untersuchung über die Entwicklung der beruflichen Positionen von Gastarbeiter_innen im Vergleich zwischen Deutschland und Österreich arbeiten Fasstmann, Münz und Seifert (1997/1999) noch Ende der 1990er-Jahre heraus, dass „Arbeitsmigranten aus Mittelmeerländern in Österreich weitaus stärker in untergeordneten Positionen der Arbeitsmarkthierarchie konzentriert sind, als dies in Deutschland der Fall ist“ (ebd.: 57). Als Ursachen dafür kristallisieren die Autor_innen die folgenden Aspekte hervor (ebd.: 63ff.): die grundlegenden Anwerbebedingungen, welche dazu führten, dass höhere qualifizierte Gastarbeiter_innen eher nach Deutschland gingen; die vorrangige Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte in Österreich in Kleinbetrieben mit geringen Aufstiegschancen; das Vorhandensein größerer Betriebe in Deutschland mit entsprechend besseren Aufstiegschancen; das größere Ausmaß staatlicher bzw. staatsnaher Betriebe in Österreich, welche höhere Löhne bezahlen konnten, auf billigere Arbeitskräfte weniger angewiesen waren und eine Tendenz aufwiesen „eigene“ (ebd.: 68) Leute zu beschäftigen; sowie ein in Deutschland stärker ausgeprägter Dienstleistungssektor mit besseren beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten als im Produktionssektor. Die Exklusion vom passiven Wahlrecht für den Betriebsrat und die daraus folgenden Konsequenzen des Ausschlusses aus der gewerkschaftlichen Funktionär_innenschulung (welche umfassende Qualifizierungen, aber auch berufliche Karrieren im ÖGB und der SPÖ ermöglicht), werden hingegen von den Autor_innen nicht in die Analyse der Ursachen miteinbezogen.

9 Gesamtinterpretation

„Solidarität zu organisieren, ist der erste Existenzgrund aller Gewerkschaften.“

(Zeuner 2004: 328)

Die Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit lautet, wie sich das gewerkschaftliche Handeln des ÖGB in der Phase der Kontingent-Vereinbarung gegenüber migrantischen Arbeitskräften mithilfe des Jenaer Machtressourcenansatzes (Brinkmann et al. 2008, Schmalz/Dörre 2013) erklären lässt. An dieser Stelle werden die in den drei Analysekapiteln erarbeiteten Interpretationen dafür, welche Ursachen für die Mobilisierung bestimmter Machtressourcen durch den ÖGB aus dieser theoretischen Perspektive festgestellt werden können, zusammengeführt.

Der ÖGB konnte im Rahmen des Raab-Olah-Abkommens 1961 seine institutionelle Macht in Form eines Lohnunterausschusses in der Paritätischen Kommission noch weiter ausbauen, indem er im Gegenzug auf die Forderung der Unternehmensseite (BWK) nach einer Öffnung des Arbeitsmarktes durch die Zustimmung zu einem Kontingent an migrantischen Arbeitskräften einging. Durch die zu diesem Zeitpunkt gegebenen starken organisatorischen und strukturellen Machtressourcen und vor allem der institutionellen Machtressource seiner Einbindung in die Paritätische Kommission war der ÖGB ein ernstzunehmender Verhandlungspartner für die Unternehmensseite. Darum konnte der ÖGB Bedingungen für die Kontingent-Vereinbarung verhandeln, welche die starke strukturelle Macht der Arbeitskräfte mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft durch eine Kontrolle des migrantischen Arbeitskräftepotentials auch weiterhin gewährleistete. Der ÖGB betrachtete „Migration als lediglich temporäres Phänomen“ (Griesser/Sauer 2015: 61). Migrantische Arbeitskräfte wurden auf politischer Ebene gegenüber den Interessen der Unternehmensseite als „Tauschobjekt“ (ebd.: 63) und auf wirtschaftlicher Ebene als „Konjunkturpuffer“ (ebd.) angesehen. Ich habe mehrere Aspekte gewerkschaftlichen Handelns herausgearbeitet, welche deutlich machen, dass der ÖGB seine Machtressourcen nicht dafür einsetzte, migrantische Lohnabhängige zu bestärken: die Durchsetzung der Ist-Lohn-Klauseln (von der Gewerkschaft der Metall- und Bergarbeiter) und die damit einhergehende „unsachliche Lohnzersplitterung“ (Kietaihl 2017: 216) auch in der untersten Mindestlohngruppe; die Tatsache, dass keine Form der Interessensvertretung für migrantische Lohnabhängige im ÖGB geschaffen wurde; der „Kollektivvertrag für ausländische Arbeitskräfte“ (Scherff 1975: 53ff.), welcher letztlich sogar ein Schlupfloch für eine Besserstellung von Arbeitskräften mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft schuf und die Tatsache, dass die im selben Generalkollektivvertrag

geschaffene „Sprecher“-Funktion für migrantische Arbeitskräfte keinen eigenständigen Handlungsspielraum aufwies. Das Festhalten an der Kontingent-Regelung im Laufe der 1960er-Jahre ermöglichte dem ÖGB strategisch unterschiedliche Ziele zu erreichen. Unter den geänderten Kräfteverhältnissen im Parlament, der Regierung und damit entsprechend auch in der Paritätischen Kommission durch die ÖVP-Alleinregierung von 1966 bis 1970 (Müller 1997: 123) hätte ein neu beschlossenes Ausländerbeschäftigungsgesetz eher die Interessen der Unternehmensseite widerspiegelt. Der ÖGB konnte durch das Festhalten an der Kontingent-Regelung seine institutionelle Macht (seine Zustimmung zu Kontingenten war immer notwendig), organisatorische und strukturelle Macht (Streikdrohungen durch Organisationsgrad und -effizienz immer möglich) einsetzen, um das migrantische Arbeitskräfteangebot gleichzeitig kontrollieren und die Unternehmensseite zur Durchsetzung weiterer Forderungen unter Druck setzen zu können. Die jährlichen Verhandlungen und deren positiven Ergebnisse dienten dem ÖGB auch dazu, die immanent gegebene Spannung zwischen der Mitgliederlogik (Ablehnung migrantischer Beschäftigung) und Verbändelogik (Notwendigkeit migrantischer Arbeitskräfte) auszugleichen. Am Festhalten an der Kontingent-Vereinbarung während der 1960er-Jahre wird damit aus meiner Sicht deutlich, wie der ÖGB migrantische Arbeitskräfte auch als politische „Tauschobjekte“ (Griesser/Sauer 2015: 63) gegenüber der *Gewerkschaftsbasis* einsetzte. Im Zuge der Hochkonjunktur ab 1969 kam es zu einem massiven Arbeitskräftebedarf, wodurch das ganze System der Kontingent-Regelung als zu unflexibel zusammenbrach und migrantische Arbeitskräfte mehrheitlich über Touristenvisa – auch illegale – Beschäftigungsverhältnisse aufnahmen (Matuschek 1985: 176ff.). Eine starke Arbeitskräftenachfrage bedeutet nur in einem geschlossenen (oder stark kontrollierten) Arbeitsmarkt eine hohe strukturelle Macht für Lohnabhängige und die Gewerkschaften. In der Situation eines quasi offenen Arbeitsmarktes ging damit ein starkes Schwinden der strukturellen Macht von Lohnabhängigen und des ÖGB einher. Aus dieser Perspektive interpretiere ich, dass der ÖGB zu seiner Forderung nach einem Ausländerbeschäftigungsgesetz zurückkehrte, um das strukturelle Machtpotenzial von Arbeitskräften mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft wieder aktivieren zu können. Durch die SPÖ-Alleinregierung ab 1970 waren die Kräfteverhältnisse zu diesem Zeitpunkt im Parlament, der Regierung und der Paritätischen Kommission so gelagert, dass sich die Arbeitnehmer_innenvertretungen (ÖGB, AK, SPÖ) sicher sein konnten, ein neues Gesetz in ihrem Sinne gestalten zu können.

Während meiner Untersuchungsphase von Anfang der 1960er-Jahre bis Mitte der 1970er-Jahre waren sowohl die strukturelle Macht (Marktmacht und Produktionsmacht) durch die große Arbeitskräftenachfrage und das Drohpotenzial für Streiks als auch die organisatorischen und

institutionellen Machtpotenziale des ÖGB sehr stark ausgeprägt. Aus der Perspektive von Lohnabhängigen – im Gegensatz zu der ÖGB-Spitze – standen ihnen diese Machtressourcen hingegen weniger umfassend zur Verfügung: die institutionelle Machtressource des Betriebsratsgesetzes war (bis 1973) erst ab einer Belegschaft von 20 Beschäftigten mobilisierbar; die Einflussmöglichkeiten einfacher Gewerkschaftsmitglieder im ÖGB (Mitgliederpartizipation) war gering; die institutionelle Macht von Lohnabhängigen in der Paritätischen Kommission sowie ihr Arbeitskampfrecht und ihre Produktionsmacht waren eingeschränkt. Die ÖGB-Spitze hatte hingegen direkten Zugriff auf die starke Machtressource der Paritätischen Kommission. Die Produktionsmacht der Beschäftigten konnte von den Fachgewerkschaften, bzw. ebenso von der ÖGB-Spitze mobilisiert werden, da ihnen die Entscheidungsmacht über die Abhaltung von Streiks zustand. Das Drohpotenzial gegenüber der Unternehmensseite, Produktionsprozesse stoppen zu können, stand dem ÖGB als zentralisierter Einheitsgewerkschaft in den korporatistischen Verhandlungsforen dadurch immer zur Verfügung. Die auf allen Ebenen stark ausgeprägten Machtressourcen des ÖGB (außer der Mitgliederpartizipation) können erklären, warum er als ernstzunehmender Verhandlungspartner gegenüber der Unternehmensseite und der Regierung in der Paritätischen Kommission eine sehr starke Verhandlungsposition in seiner Ablehnung der Liberalisierung des Arbeitsmarktes einnehmen konnte.

Der Arbeitskreis Strategic Unionism (2013) arbeitet im theoretischen Modell heraus, dass Gewerkschaften bei der Existenz umfangreicher Rechte auf betrieblicher Ebene und einer Dominanz korporatistischer Dialogverfahren dazu neigen, sich auf den vorgegebenen Rahmen institutioneller Mitwirkungsmöglichkeiten zu beziehen (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 363f.). Ist das der Fall, dann verläuft die Anwendung oder Mobilisierung von Organisationsmacht und struktureller Macht von Lohnabhängigen innerhalb fester institutioneller Prozeduren (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 363f.). Genau dies lässt sich in der Analyse des gewerkschaftlichen Handelns des ÖGB feststellen. Die institutionelle Macht des ÖGB war bereits vor dem Raab-Olah-Abkommen stark gegeben. Sein Ziel war es, diese Machtressource weiter auszubauen. Im Gegensatz dazu hätte es auch ein Ziel des ÖGB sein können, seine organisatorischen Machtressourcen durch die Einbindung migrantischer Arbeitskräfte in die Gewerkschaft zu stärken und damit eine inklusive Form der Solidarität zu praktizieren. Aus der Perspektive des Jenaer Machtressourcenansatzes schließe ich, dass die starke institutionelle Macht des ÖGB dazu beitrug, dass das Ziel hingegen war, diese Machtressource noch weiter auszubauen. Meine Analyse brachte zudem umfassende direkte und indirekte Mechanismen der Beschränkung der Machtressourcen migrantischer

Lohnabhängiger durch den ÖGB und den Staat zum Vorschein. Als direkte Mechanismen der Begrenzung der Machtressourcen durch den ÖGB habe ich beschrieben, dass in den Kontingent-Bedingungen festgelegt worden war, dass die Beschäftigungsbewilligungen zeitlich begrenzt und nur an Arbeitgeber ausgestellt werden und migrantische Arbeitskräfte immer vor Lohnabhängigen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft abgebaut werden müssen; dass es keine organisatorische Struktur für die Interessensvertretung migrantischer Arbeitskräfte im ÖGB gab („exklusive Solidarität“ Dörre et al. 2011: 39ff.); dass diese als nicht dauerhaft Beschäftigte auch nicht als Zielgruppe des ÖGB angesprochen wurden; dass die österreichische Staatsbürger_innenschaft Voraussetzung war für ein Angestelltenverhältnis im ÖGB bis 1992 sowie die Tatsache, dass die 1970 geschaffene „Sprecher“-Funktion für migrantische Arbeitskräfte mit keinem eigenständigen Handlungsspielraum (oder anders ausgedrückt Machtressourcen) ausgestattet war. Als indirekte Mechanismen der Begrenzung der Machtressourcen migrantischer Arbeitskräfte habe ich folgende Aspekte gewerkschaftlichen Handelns beschrieben: die Ist-Lohn-Klauseln; die ungenügende Publizität der Kollektivverträge; den Kollektivvertrag für die Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte (da er meiner Ansicht nach ein Schlupfloch für deren Schlechterstellung schuf); die Trennung in Arbeiter- und Angestelltenbetriebsratskörperschaften und die Mindestzahl von 20 Beschäftigten für einen Betriebsrat bis 1973 (aufgrund der vorrangigen Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte in Kleinbetrieben). Der Staat trug zu der Begrenzung der Machtressourcen migrantischer Arbeitskräfte sowohl durch ein sehr restriktives Aufenthaltsrecht als auch durch den Ausschluss vom Betriebsrats- und Arbeiterkammerwahlrecht, von der Notstandshilfe, teilweise auch der Sozialhilfe sowie vom Versammlungsrecht bei. Die Verschränkung gewerkschaftlichen und staatlichen Handelns wird insbesondere bei dem eingeschränkten Betriebsratswahlrecht deutlich, denn das Gesetz trug direkt dazu bei, dass migrantische Arbeitskräfte letztlich auch keine Gewerkschaftsfunktionär_innen werden konnten, da diese aus dem Pool an Betriebsrät_innen rekrutiert werden. Dies führte dazu, dass migrantische Lohnabhängige gezwungen waren, die schlechtesten Positionen am stratifizierten Arbeitsmarkt anzunehmen (Bauböck/Wimmer 1988: 671) und letztlich dazu, dass diese in dem Segment der Hilfsarbeit Unternehmen billiger kamen als Lohnabhängige mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft sowie zu unangenehmerer Arbeit bereit sein mussten und so zu der schärfsten Konkurrenz derer wurden, welche der ÖGB ursprünglich schützen wollte. Der ÖGB betrachtete „Migration als lediglich temporäres Phänomen“ (Griesser/Sauer 2015: 61), womit eine „Vorstellung migrantischer Arbeitskraft als ‚Konjunkturpuffer‘“ (ebd.) einherging. Durch das Fehlen eines organisatorischen Rahmens der

Interessensrepräsentation migrantischer Arbeitskräfte im ÖGB habe ich die praktizierte Haltung des ÖGB gegenüber migrantischen Lohnabhängigen als „exklusive Solidarität“ (Dörre et al. 2011: 39ff.) beschrieben. Der ÖGB verfolgte in direkter Abstimmung mit der Unternehmensvertretung in der Paritätischen Kommission eine strategische Ausrichtung, orientiert an der Konsolidierung der Gesamtwirtschaft, unter Hintanstellung der Interessen von Lohnabhängigen, insbesondere durch Lohnzurückhaltung (Traxler 1979: 72). Daher war er abhängig davon, dass Betriebsrät_innen diese Ausrichtung unter einfachen Gewerkschaftsmitgliedern propagierten. Zudem lehnte der Großteil der Gewerkschaftsmitglieder die Beschäftigung migrantischer Arbeitnehmer_innen ab (Matuschek 1985: 162). Damit benötigte der ÖGB die Stärkung seiner Vorgehensweise im Hinblick auf die Lohnzurückhaltung als auch auf die Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte durch die Betriebsrät_innen. Dass migrantische Arbeitskräfte (aus Drittstaaten) letztlich erst 2006 das passive Betriebsratswahlrecht erhielten, lässt sich vor diesem Hintergrund auch damit erklären, dass Betriebsrät_innen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft ihre Abwahl fürchteten, worauf verschiedene Autor_innen hinweisen (Pühretmayer 1999: 5 zit. n. Griesser/Sauer 2015: 61) und diese gegenüber dem ÖGB eine starke Machtposition aufwiesen. In der Öffentlichkeit wurde zudem generell immer wieder ein „Zusammenhang zwischen den Beständen an inländischen Arbeitslosen und ausländischen Beschäftigten“ (Wimmer 1986: 18) hergestellt. Obwohl es „empirisch aufgrund der unterschiedlichen regionalen und branchenmäßigen Verteilung von arbeitslosen Inländern und beschäftigten Ausländern kaum Zusammenhänge zwischen den Zahlen gibt“ (ebd.: 19), traten die Gewerkschaften dieser verbreiteten Vorstellung nicht entschieden entgegen (ebd.). Biffl, Rennert und Aigner (2011) interpretieren dies damit, dass der ÖGB dem Trugschluss der fixen Arbeitsmenge, dem „lump of labour fallacy“, (Nonnemann 2007 zit. n. Biffl/Rennert/Aigner 2011: 27) aufsass. Insgesamt wurde bei der Analyse gewerkschaftlichen Handelns im Gastarbeitermodell deutlich, dass der Klassenkompromiss zwischen Arbeit und Kapital in Form des österreichischen Neokorporatismus „in umfassender Form lediglich ‚die nationale Arbeiterklasse‘“ (Bojadžijev 2009: 138 zit.n. Griesser/Sauer 2015: 59) miteinbezog.

10 Reflexion

Der Jenaer Machtressourcenansatz wurde in den späten 2000er-Jahren entwickelt um ein neues theoretisches Modell und Begriffsrepertoire zur Verfügung zu haben, Veränderungen im Bereich von Arbeitsbeziehungen in der derzeitigen Phase kapitalistischer Entwicklung analysieren zu können (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 13ff.). Ich habe das Modell verwendet, um das Handeln des ÖGB in der Hochphase des fordistischen Kapitalismus (Brinkmann et al. 2008: 26) zu untersuchen. Bei der Anwendung des Jenaer Machtressourcenansatzes in der vorliegenden Masterarbeit sind mir verschiedene Aspekte des Modells deutlich geworden, welche noch weiterentwickelt werden könnten. Diese Aspekte reflektiere ich in diesem Kapitel.

Der Ansatz begreift Gewerkschaften als Akteur_innen, die strategische Entscheidungen über den Einsatz von Machtressourcen von Lohnabhängigen für die Erreichung ihrer Ziele treffen. Damit wird es möglich, diese strategischen Entscheidungen kritisch zu reflektieren. Aus meiner Perspektive haben sich die theoretischen Analysekategorien der Machtressourcen von Lohnabhängigen und Gewerkschaften (strukturelle Macht, Organisationsmacht, institutionelle und gesellschaftliche Macht) in dem Modell größtenteils sehr gut dazu geeignet, um das gewerkschaftliche Handeln des ÖGB Mitte des 20. Jahrhunderts untersuchen, interpretieren und erklären zu können. Eine grundlegende Vorstellung in dem Ansatz ist, dass unter Macht die „individuelle oder kollektive Fähigkeit zur Durchsetzung von (Klassen-) Interessen“ (Griesser/Sauer 2017: 151) verstanden wird. Die vier Machtressourcen, die Gewerkschaften und Lohnabhängigen zur Verfügung stehen, sind in dem Modell konzeptionell ebenso ausgearbeitet, wie ihr Wechselverhältnis zueinander. Aber auf tiefer liegende ideengeschichtliche Wurzeln des machttheoretischen Ansatzes wird nicht Bezug genommen. Dies zeigt sich meiner Ansicht nach insbesondere darin, dass es (in der von mir verwendeten Literatur) keine direkten Bezüge zu machttheoretischen Untersuchungen bei Autor_innen wie Korpi (1983) und Esping-Anderson (1990) gibt. Auch findet sich keine Diskussion in den zentralen Texten des Jenaer Machtressourcenansatzes, ob eher von einer Vorstellung von Macht als „power over“ oder „power to“ ausgegangen wird. Um diese Lücke etwas zu füllen, habe ich in der Masterarbeit auf einen Text aus dem zentralen Band des Jenaer Arbeitskreises, „Comeback der Gewerkschaften“ (Schmalz/Dörre 2013) von Lévesque und Murray (ebd.), zurückgegriffen. Diese beiden Autor_innen gehören nicht direkt zum Arbeitskreis, sondern wurden für die Publikation dazu eingeladen, einen Beitrag beizusteuern (Schmalz/Dörre 2013: 9). Lévesque und Murray (2013) gehen davon aus, dass der Machtbegriff des „power to“

besonders gut für Gewerkschaften geeignet ist, „weil diese – obwohl sie auch ‚power over‘ ausüben (Hyman 1975) – hauptsächlich damit befasst sind, Arbeiterinnen zu ‚ermächtigen‘ (*empower*), indem sie deren Ressourcen und Fähigkeiten steigern und damit deren Handlungsfähigkeit verbessern“ (Lévesque und Murray 2013: 41). In meiner Untersuchung wurde hingegen deutlich, dass der ÖGB besonders durch seinen starken Zentralisationscharakter, der sich daraus ergebenden Organisationseffizienz und einer dadurch gegebenen starken Machtposition der ÖGB-Spitze hervorsticht. Die Einflussmöglichkeiten einfacher Mitglieder waren (und sind) hingegen eingeschränkt. Hieraus lässt sich bereits ableiten, dass es nicht das vorrangige Ziel des ÖGB war, Arbeiter_innen zu ermächtigen. Herausgearbeitet habe ich auch, dass der ÖGB migrantische Lohnabhängige in ihren Machtressourcen aktiv einschränkte (Bedingungen in der Kontingent-Vereinbarung, widerstandslose Fortführung exkludierender Regelungen im ÖGB und auf Ebene des Arbeitsrechts in Kooperation mit dem Staat) und sie gerade nicht ermächtigte, ihre Handlungsfähigkeit zu erhöhen. Damit wird deutlich, dass die Vorstellung von Lévesque und Murray (ebd.), dass ein Machtbegriff von „power to“ für Gewerkschaften geeigneter ist, für den ÖGB in dieser Phase nicht zutrifft. Auf Ebene des theoretischen Modells zur Untersuchung von Gewerkschaften wäre es daher meiner Ansicht nach notwendig, dieses um eine ausführliche Herleitung des zugrunde gelegten Machtbegriffs zu ergänzen. Mein Vorschlag wäre, das Modell zur Einordnung von gewerkschaftlichem Handeln um ein Kontinuum an Machtverständnissen von Gewerkschaften zwischen „power to“ und „power over“ zu erweitern. Dies würde sich im Zusammenhang mit der bereits existierenden Differenzierung einer gewerkschaftlichen Ausrichtung an Organisationseffizienz oder Mitgliederpartizipation (in der Konzeption von Organisationsmacht) anbieten (Crosby 2009 zit. n. Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 355). Denn Organisationseffizienz geht mit mehr Macht einer Gewerkschaftsführung („power over“) einher, wohingegen stärker ausgebaute Mitgliederpartizipation eher mit einer Ermächtigung von gewerkschaftlich organisierten Lohnabhängigen gekoppelt ist („power to“).

Auch die Konzeption der Organisationsmacht könnte in dem Jenaer Modell meiner Ansicht nach stärker differenziert werden. So wird bisher etwa nicht explizit auf Betriebsratskörperschaften und –rät_innen und ihr Verhältnis zu bzw. ihre Rolle in Gewerkschaften eingegangen. Auch die Betrachtung der Machtstrukturen innerhalb einer Gewerkschaft verbleibt noch relativ eindimensional in der Differenzierung der möglichen Ausrichtung an Organisationseffizienz oder Mitgliederpartizipation. Interessensunterschiede und Interessenskonflikte zwischen bestehenden Mitgliedergruppen (z. B. politischen

Fraktionen, Branchenvertretungen) bleiben bisher unberücksichtigt. Der Ansatz theoretisiert anhand des Konzeptes der „exklusiven Solidarität“ (Dörre et al. 2011: 39ff), ob eine Gewerkschaft sich ausschließlich für die Kernmitglieder oder auch für randständige Beschäftigungsgruppen einsetzt. Letztlich geht das Modell aber meiner Ansicht nach zu sehr davon aus, dass sich Gewerkschaften immer für die Interessen aller Lohnabhängigen oder zumindest aller Gewerkschaftsmitglieder einsetzen. Dies wurde mit der vorliegenden Untersuchung relativiert. Denn die Interessen von Lohnabhängigen und Gewerkschaften können unterschiedlich sein und nicht alle Lohnabhängigen sind Gewerkschaftsmitglieder. Aus dieser Überlegung leite ich den Gedanken ab, dass in dem Modell bisher analytisch nicht unterschieden wurde, welche Machtressourcen Gewerkschaften und welche Lohnabhängigen zur Verfügung stehen. Ich gehe davon aus, dass je nachdem, ob eine Untersuchung Gewerkschaften oder Lohnabhängige in den Fokus stellt, eine unterschiedliche Gewichtung der Machtressourcen notwendig ist. Hilfreich wäre es daher, wenn das Modell dafür eine Orientierung bieten würde.

Die Perspektive des Jenaer Machtressourcenansatzes versetzte mich als Forscherin in eine Metaperspektive, aus der heraus – meiner Ansicht nach – eher die Mobilisierung der Machtressourcen von Gewerkschaften und weniger jene von Lohnabhängigen generell (sowohl Gewerkschaftsmitglieder als auch keine Gewerkschaftsmitglieder) untersucht werden können. Deutlich wurde mir im Zuge der Analyse des gewerkschaftlichen Handelns des ÖGB, dass die theoretische Perspektive dazu beiträgt, dass das Erleben der lohnarbeitenden Menschen aus dem Fokus verschwindet. Interessant dabei ist, dass der Jenaer Machtressourcenansatz davon ausgeht, dass für eine tatsächliche Erneuerung von Gewerkschaften „die Stärkung von Organisationsmacht zum entscheidenden strategischen Kettenglied erklärt“ (Dörre/Schmalz 2013: 27) werden sollte und dabei von einem Organizing-Modell ausgeht, das einen Organisationswandel im Sinne einer echten Mitgliederpartizipation als Ideal formuliert (ebd.). Aus meiner Sicht trägt der Jenaer Machtressourcenansatz ohne eine stärkere theoretische Ausarbeitung der Mitgliederpartizipation und der *erlebten* und *gefühlten* Macht und Machtressourcen von Lohnabhängigen jedoch sogar dazu bei, dass echte Mitgliederpartizipation aus dem Blickfeld von Forscher_innen und damit auch von Gewerkschafter_innen, die diese Forschung rezipieren, verschwindet.

Die Analysekategorie der institutionellen Macht ist meiner Ansicht nach differenziert ausgearbeitet. Hilfreich wäre es eventuell, in dem theoretischen Modell Beispiele für die gesamte Bandbreite kodifizierter institutioneller Machtressourcen zu nennen. Denn anders als

meine Vorgehensweise in der vorliegenden Arbeit, könnten auch Arbeitsrechte wie eine bestimmte Normalarbeitszeit, der Schutz von schwangeren Lohnarbeiter_innen, die Einhaltung und Kontrolle von gesundheitlichen Vorschriften am Arbeitsplatz, Anti-Diskriminierungsgesetze und vieles mehr als institutionelle Machtressourcen von Lohnabhängigen betrachtet werden. Die Möglichkeit einer Einordnung von institutionellen Machtressourcen in dem Modell wäre daher hilfreich für empirische Untersuchungen.

Bei der Analysekategorie der gesellschaftlichen Macht wurde deutlich, dass in ihrer derzeitigen Konzeption im Jenaer Ansatz ausschließlich zivilgesellschaftliche Akteur_innen wie andere soziale Bewegungen, Sozialverbände, NGOs, Stadtteilmobilisierungen, Studierendenbewegungen, antifaschistische Bündnisse, Ökologiebewegungen und Kirchen (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 360) als Kooperationspartner_innen gedacht werden. Der Kreis zivilgesellschaftlicher Akteur_innen sollte meiner Ansicht nach weiter gefasst werden und etwa auch Medien und Sozialwissenschaftler_innen oder auch politische Parteien umfassen. Für mich wurde zudem auch deutlich, dass die Untersuchung der Diskursmacht einer Gewerkschaft – auch im Hinblick auf einen kurzen Zeitabschnitt – ein jeweils eigenes Forschungsprojekt benötigen würde. Daher wäre es für eine praktikable Anwendung des Modells in einer Untersuchung aller Machtressourcen und ihres Zusammenwirkens hilfreich, wenn eine vom Umfang her machbare Konzeptualisierung und Untersuchung der gesellschaftlichen Macht entwickelt werden würde.

Zu der Untersuchungskategorie der Marktmacht als Teilaspekt der strukturellen Macht, welche „aus einem angespannten Arbeitsmarkt“ (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 349) resultiert, möchte ich anmerken, dass es sich dabei um einen sehr komplexen Untersuchungsgegenstand handelt. Denn der Arbeitsmarkt ist je nach Region, Branche, Ausbildungsgrad oder auch Geschlecht sehr unterschiedlich strukturiert. Daher wäre es nach meinem Ermessen hilfreich, wenn in dem Modell eine etwas genauere Operationalisierung vorliegen würde, wie die Angespanntheit des Arbeitsmarktes untersucht werden sollte.

Persönliche Abhängigkeit als ein Bestimmungsfaktor der strukturellen Macht von Lohnabhängigen wird in dem Jenaer Modell ausschließlich im Abschnitt über Reproduktionsmacht (eine Unterkategorie von struktureller Macht) in Bezug auf Hausangestellte diskutiert (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 349). In der vorliegenden Masterarbeit habe ich jedoch herausgearbeitet, dass migrantische Lohnabhängige durch die zeitlich befristeten Beschäftigungsbewilligungen, welche nicht ihnen selbst, sondern nur den Arbeitgeber_innen ausgestellt wurden, zeitlich daran gekoppelte Aufenthaltsbewilligungen

sowie der Regulierung, dass sie immer vor Lohnabhängigen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft abgebaut werden müssen, einer erhöhten persönlichen Abhängigkeit gegenüber Arbeitgeber_innen ausgesetzt waren. Für die Weiterentwicklung des Jenaer Machtressourcenansatzes sollte diesem Aspekt der persönlichen Abhängigkeit als einem zentralen Bestimmungsfaktor für die strukturelle Macht von Lohnabhängigen eine größere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Im Theoriekapitel habe ich als zwei Unterformen von Produktionsmacht die Zirkulations- und Reproduktionsmacht dargelegt. Diese Machtressourcen kamen jedoch in der Untersuchung nicht zur Anwendung. Zirkulationsmacht kann von Arbeiter_innen mobilisiert werden, wenn sie durch Streiks, Sabotage oder Blockaden die Zirkulation von Kapital, Waren, Dienstleistungen und Arbeitskräften über bestimmte Transportwege oder Verteilungskanäle bremsen oder stoppen können (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 348). Diese Machtressource stand migrantischen Lohnabhängigen in Österreich im Untersuchungszeitraum ebenfalls nicht zur Verfügung, weil sie nicht das Recht hatten, als Veranstalter_innen, Ordner_innen oder Leiter_innen von Versammlungen oder Demonstrationen aufzutreten (Rosenmayer 1986: 101). Eine Abschiebung wäre die Folge gewesen. Reproduktionsmacht steht Lohnabhängigen im Rahmen kommodifizierter Reproduktionsarbeit zur Verfügung. Diese Art der Lohnarbeit wird größtenteils von Frauen in Form der Care- und Erziehungsarbeit in Kindertagesstätten, der Pflegearbeit in Haushalten und Institutionen, der bezahlten Hausarbeit, der Verköstigung in Kantinen etc. geleistet (Senghaas-Knobloch 2008; Brückner 2010 zit. nach Arbeitskreis Strategic Unionism 2013: 348). Es finden sich in der Sekundärliteratur über meinen Untersuchungszeitraum – ganz im Gegensatz zu gegenwärtigen Entwicklungen transnationaler Arbeitsverhältnisse (Haidinger 2016) – keine Hinweise über Beschäftigungsverhältnisse migrantischer Arbeitskräfte in kommodifizierter Reproduktionsarbeit.

Der Arbeitskreis Strategic Unionism (2013) geht nur sehr kurz darauf ein, dass in einer Untersuchung gewerkschaftlicher Machtressourcen die Analyse gesellschaftlicher Rahmenbedingungen nie vergessen werden sollte (ebd.: 375). Ausgebaut und im theoretischen Modell entwickelt, ist diese Forderung vorläufig nicht. Notwendig wäre dafür jedenfalls eine theoretische Konzeption der Unternehmensseite sowie des Staates in dem Modell.

In der vorliegenden Untersuchung wurde für mich deutlich, dass es zudem keine theoretische Konzeption des Verhältnisses zwischen den drei Ebenen der Organisation von Lohnabhängigen in dem Jenaer Machtressourcenansatz gibt, nämlich der Betriebsrats- und Gewerkschaftsebene

und der Ebene der Arbeiter_innenpartei (so es denn eine gibt). Dies wäre jedoch sehr hilfreich für empirische Untersuchungen im Bereich von Arbeitsbeziehungen.

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass der ÖGB ein vorrangiges Interesse daran hatte, das migrantische Arbeitskräftepotenzial zu kontrollieren um damit gleichzeitig die strukturelle Macht von Lohnabhängigen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft zu bewahren. Dies erreicht der ÖGB durch die Mobilisierung seiner stark ausgebauten Machtressourcen, insbesondere der institutionellen Machtressource der Involvierung in der Paritätischen Kommission durch die Begrenzung der Machtressourcen von migrantischen Lohnabhängigen. Der Jenaer Machtressourcenansatz konzipiert die Handlungsmöglichkeit von Gewerkschaften, nationale Arbeitsmärkte kontrollieren zu können, nicht (Arbeitskreis Strategic Unionims 2013: 345ff.). Dies stellt meiner Ansicht nach eine wesentliche Lücke in dem Modell dar. Gerade in einer Phase der kapitalistischen Entwicklung von zunehmender internationaler Arbeitsteilung, Liberalisierungs- und gleichzeitigen Beschränkungsbestrebungen und global agierenden Konzernen wäre es sehr notwendig, Gewerkschaften in der theoretischen Reflexion dabei zu unterstützen, wie sie ihre Machtressourcen im Sinne transnationaler Solidarität mobilisieren können, ohne auf die Kontrolle nationaler Arbeitsmärkte zu setzen. Die allerdings weiterhin gegebene Möglichkeit, die strukturelle Macht von Lohnabhängigen durch die Kontrolle nationaler Arbeitsmärkte zu bewahren, in einem Modell zur Erklärung gewerkschaftlichen Handelns nicht zu diskutieren, verkennet, dass es sich dabei um eine reale Handlungsstrategie von Gewerkschaften handelt, welche inklusive Solidarität im Sinne transnationaler Solidarität jedenfalls verhindert.

11 Conclusio

„We have deluded ourselves into believing the myth of capitalism grew and prospered out of the Protestant ethic of hard work and sacrifice. The fact is that capitalism was built on the exploitation and suffering of black slaves and continues to thrive on the exploitation of the poor – both black and white, here and abroad.” (Martin Luther King Jr.)

Wie ich herausgearbeitet habe, ist die Entwicklung Österreichs in der 2. Republik im Bereich der Arbeitsbeziehungen gekennzeichnet durch eine starke Gewerkschaft und Sozialpartnerschaft, welche als „Aushängeschild und Erfolgsfaktor“ (Tálos 2005: 185) gilt. Die Arbeitsbeziehungen sind gleichzeitig geprägt durch herausstechende qualifikationsbedingte, branchen- und geschlechtsspezifische Lohnunterschiede sowie einen hohen und stabilen Anteil von Niedriglohnbeschäftigung. Diese auf den ersten Blick überraschenden Charakteristika stellen den Entstehungszusammenhang meines Forschungsvorhabens dar und rücken meinen Fokus auf gewerkschaftliches Handeln im Hinblick auf Niedriglohnbranchen und –stufen. Dargelegt habe ich, dass es ein Kennzeichen des gewerkschaftlichen Handelns im Bereich von Mindestlöhnen in der 2. Republik war, dass lange Zeit eher versucht wurde Niedriglohnbeschäftigung zu erhalten. Förderlich hierfür waren die branchenspezifische Lohnanpassungsfähigkeit sowie die Praxis der Überbezahlungen (Ist-Löhne). Eine zentrale Strategie stellte jedoch der Einsatz von migrantischen Arbeitskräften (Gastarbeiter_innen) ab 1962 dar. Ausgehend von diesem Befund, habe ich die Forschungsfrage daraufhin eingegrenzt, das Handeln des ÖGB in Bezug auf Gastarbeiter_innen genauer zu untersuchen und zu erklären. Die Forschungsfrage lautet: Wie lässt sich das spezifische gewerkschaftliche Handeln des ÖGB in der Phase der Kontingent-Vereinbarung und gegenüber migrantischen Arbeitskräften mit dem Jenaer Machtressourcenansatz erklären? Der gewählte Untersuchungszeitraum zwischen 1961 und 1975 ist jene Zeitspanne, welche durch die vorrangige Regulierung der Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte auf Basis eines rein sozialpartnerschaftlichen Abkommens zwischen BWK und ÖGB heraussticht. Dieses Kontingent-Abkommen war Teil des Raab-Olah-Abkommens, welches 1961 zwischen dem ÖGB und der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft geschlossen wurde. Bis zur Verabschiedung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes 1975 wurden jährliche Kontingent-Vereinbarungen der Sozialpartner ohne gesetzliche Basis vom Staat exekutiert. Ausgehend von der theoretischen Konzeption der vier Machtressourcen von Lohnabhängigen im Jenaer Machtressourcenansatz, entwickle ich im Methodenkapitel eine Operationalisierung der organisatorischen, institutionellen, gesellschaftlichen und strukturellen Machtressourcen. Die Analyse der vier Machtressourcen von Lohnabhängigen bzw. dem ÖGB erfolgt auf Basis von Primär- und

Sekundärliteratur im ersten Analysekapitel. Darauf aufbauend, stelle ich das konkrete Handeln des ÖGB gegenüber migrantischen Arbeitskräften in meinem Untersuchungszeitraum, unterteilt in sechs Aspekten, dar. Jeden dieser Aspekte gewerkschaftlichen Handelns interpretierte und erkläre ich als Mobilisierung bestimmter Machtressourcen durch den ÖGB. Dafür greife ich auf die erarbeiteten Machtressourcen in dem vorhergehenden Kapitel zurück. In einem letzten Schritt untersuche ich die Machtressourcen migrantischer Arbeitskräfte, wobei sich der Fokus auf deren Begrenzung durch den ÖGB in Verschränkung mit staatlichem Handeln richtet. In der abschließenden Gesamtinterpretation beantworte ich aus der Perspektive des Jenaer Machtressourcenansatzes die Forschungsfrage durch eine Zusammenführung aller drei Analyseebenen. Deutlich wird, dass alle Machtressourcen des ÖGB Anfang der 1960er-Jahre stark gegeben waren. Dies kann erklären, warum der ÖGB als ernstzunehmender Verhandlungspartner gegenüber der BWK vorerst durchsetzen konnte, dass es zu keiner Liberalisierung des Arbeitsmarktes kam. Das Ziel des ÖGB war es jedoch, seine institutionelle Macht durch einen Lohnunterausschuss in der Paritätischen Kommission noch weiter auszubauen. Als Gegengeschäft stimmte der ÖGB der teilweisen Öffnung des Arbeitsmarktes in Form eines Kontingents an migrantischen Arbeitskräften zu. Der ÖGB verhandelte darin sehr restriktive Bedingungen für die Beschäftigung von Migrant_innen und eine unbedingte Vorrangstellung „inländischer Arbeitskräfte“ (BWK 962: 67f.). Meine Interpretation lautet, dass der ÖGB dafür seine starken Machtressourcen mobilisierte und das dahinterliegende Ziel war, die strukturelle Macht von Arbeitskräften mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft durch die Kontrolle des migrantischen Arbeitskräftepotenzials sicherzustellen. Das Festhalten an der Kontingent-Vereinbarung während der 1960er-Jahre erkläre ich damit, dass der ÖGB insbesondere unter der ÖVP-Alleinregierung durch die Kontingent-Vereinbarung über die beste Möglichkeit verfügte, die strukturelle Macht von Lohnabhängigen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft und die institutionelle Macht des ÖGB selbst zu erhalten. Denn im Rahmen der Kontingent-Vereinbarung war sowohl ein Antrag als auch die Bewilligung eines Kontingents ohne den ÖGB nicht möglich. Ein Gesetz unter der ÖVP-Alleinregierung hätte die Machtressourcen von Lohnabhängigen und des ÖGB hingegen mit hoher Wahrscheinlichkeit eingeschränkt. Der ÖGB nutzte zudem die jährlichen Verhandlungen mit der BWK, der Unternehmensvertretung Zugeständnisse in unterschiedlichen Bereichen abzurufen. Ein zweites Ziel war es dadurch regelmäßig Erfolge gegenüber der Gewerkschaftsbasis vorweisen zu können, welche eher eine ablehnende Haltung gegenüber der Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte aufwies. Anders ausgedrückt, bot die jährliche Verhandlung von Kontingenten dem ÖGB die Möglichkeit, die immanent gegebene Spannung zwischen der Verbändelogik

(mehr Arbeitskräfte notwendig) und Mitgliederlogik (Ablehnung gegenüber migrantischer Beschäftigung) abzubauen. Als mit dem Einsetzen der Hochkonjunktur das System der Kontingent-Regelung zusammenbrach, kehrte der ÖGB ab Anfang der 1970er-Jahre zu seiner ursprünglichen Forderung nach einem Ausländerbeschäftigungsgesetz zurück. Diese strategische Entscheidung lege ich dahingehend aus, dass sich in dem quasi offenen Arbeitsmarkt zu diesem Zeitpunkt (Kontingent-Regelung funktionierte nicht mehr) die strukturelle Macht von Lohnabhängigen und dem ÖGB, aber auch dessen institutionelle Macht stark verringerte. Zudem lässt sich die Wiederaufnahme der Forderung nach einem Ausländerbeschäftigungsgesetz durch die Veränderung der politischen Machtverhältnisse mit der SPÖ-Alleinregierung ab 1970 erklären. Denn damit bestand die Chance, dass ein zu beschließendes Ausländerbeschäftigungsgesetz im Sinne der Arbeitnehmer_innenseite gestaltet werden würde. Zudem untersuche ich die Begrenzung der Machtressourcen migrantischer Arbeitskräfte durch den ÖGB (in Verschränkung mit staatlichem Handeln). Ich argumentiere, dass die Begrenzung ebenso dazu diene die strukturelle Macht von Lohnabhängigen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft zu bewahren. Hierfür arbeite ich direkte und indirekte Begrenzungen durch den ÖGB und den Staat heraus. Als direkte Mechanismen der Begrenzung der strukturellen Machtressourcen migrantischer Lohnabhängiger durch den ÖGB fasse ich die zeitlich begrenzten Beschäftigungsbewilligungen (im Rahmen der Kontingente), welche zudem nur an Betriebe ausgestellt wurden, was zu einer persönlichen Abhängigkeit migrantischer Arbeitskräfte von Arbeitgeber_innen führte. Eine weitere direkte Begrenzung durch den ÖGB stellt die Bedingung in der Kontingent-Vereinbarung dar, dass migrantischer Arbeitskräfte immer vor Lohnabhängigen mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft abgebaut werden müssen. Das Fehlen einer Interessensvertretung migrantischer Arbeitskräfte im ÖGB stellt eine Begrenzung ihrer (theoretisch vorhandenen) organisatorischen Machtressourcen dar und kennzeichnet die „exklusive Solidarität“ (Dörre et al. 2011: 39ff.) des ÖGB. Zu den direkten Beschränkungen der organisatorischen Machtressourcen migrantischer Lohnabhängiger zähle ich auch, dass nicht dauerhaft Beschäftigte (wie diese) nicht als Zielgruppe vom ÖGB angesprochen wurden und dass die österreichische Staatsbürger_innenschaft bis 1992 Voraussetzung für ein Angestelltenverhältnis im ÖGB war. Als direkte Begrenzung der Machtressourcen von migrantischen Lohnabhängigen im Betrieb durch den ÖGB interpretier ich die 1970 geschaffene „Sprecher“-Funktion für migrantische Arbeitskräfte (im Kollektivvertrag für ausländische Arbeitskräfte) mit keinem eigenständigen Handlungsspielraum (oder anders ausgedrückt: Machtressourcen). Als indirekte Mechanismen der Begrenzung der

Machtressource der Kollektivverträge beschreibe ich die Ist-Lohn-Klauseln, die ungenügende Publizität der Kollektivverträge sowie den Kollektivvertrag für die Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte, da dieser meiner Ansicht nach ein Schlupfloch für deren Schlechterstellung schuf. Eine direkte Beschränkung der Machtressource von Betriebsratskörperschaften für migrantische Arbeitskräfte durch den Staat stellt der Ausschluss vom aktiven Betriebsratswahlrecht bis 1973 und dem passiven Betriebsratswahlrecht bis 2006 dar. Eine indirekte staatliche Begrenzung der Machtressource des Betriebsratsgesetzes für migrantische Arbeitskräfte stellt meinem Ermessen nach die Mindestzahl von 20 Beschäftigten für einen Betriebsrat (aufgrund der vorrangigen Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte in Kleinbetrieben) bis 1973 sowie die Trennung in Arbeiter- und Angestelltenbetriebsratskörperschaften (bis heute gültig) dar. Der Staat begrenzte die strukturellen Machtressourcen migrantischer Arbeitskräfte weiters durch das Aufenthalts- und Versammlungsrecht als auch durch verschiedene Aspekte des Sozialrechts (Ausschluss von der Notstandshilfe und teilweise der Sozialhilfe). Die Verschränkung gewerkschaftlichen und staatlichen Handelns wird insbesondere bei dem eingeschränkten Betriebsratswahlrecht deutlich, denn das Gesetz trug direkt dazu bei, dass migrantische Arbeitskräfte letztlich auch keine Gewerkschaftsfunktionär_innen werden konnten, da diese aus dem Pool an Betriebsrät_innen rekrutiert wurden. Deutlich gemacht habe ich auch, dass der ÖGB gerade hinsichtlich des Arbeitsrechts – und damit sämtlicher kollektiver Arbeitsrechte, welche in der vorliegenden Masterarbeit als Machtressourcen analysiert wurden – im Rahmen der Paritätischen Kommission starkes Mitspracherecht hatte. Hierdurch tritt die Verschränkung des Handelns des Österreichischen Gewerkschaftsbundes und des Staates deutlich zutage. Die umfassend begrenzten Machtressourcen migrantischer Lohnabhängiger können erklären, warum sie tendenziell die niedrigsten Stufen des stratifizierten Arbeitsmarktes einnehmen mussten. Herausgearbeitet habe ich auch, dass die Beschäftigung gering qualifizierter migrantischer Lohnabhängiger als Hilfs- und Anlernkräfte sowie die Beschränkung ihrer Machtressourcen, es Arbeitskräften mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft ermöglichte, in Positionen mit höherem Status, wie Vorgesetzten- und Angestelltenpositionen zu wechseln. Gleichzeitig führte die Tatsache, dass migrantische Arbeitskräfte Unternehmen besonders billige Arbeitskräfte darstellen jedoch auch dazu, dass diese im Segment der Niedriglohnbeschäftigung zu einer besonders scharfen Konkurrenz derer wurden, welche der ÖGB ursprünglich schützen wollte. Die Begrenzung der Machtressourcen von migrantischen Arbeitskräften führte damit sowohl zu einer Erhöhung der strukturellen Macht (Marktmacht)

von Arbeitskräften mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft, als auch zu einer Verringerung im Bereich der Mindestlohngruppen und Niedriglohnbeschäftigung.

Die Analyse gewerkschaftlichen Handelns im Gastarbeitermodell zeigt deutlich, dass der ÖGB im Rahmen des österreichischen Neokorporatismus „in umfassender Form lediglich ‚die nationale Arbeiterklasse‘“ (Bojadžijev 2009: 138 zit.n. Griesser/Sauer 2015: 59) miteinbezog. Jene Machtressourcen, welche einfachen Gewerkschaftsmitgliedern und Nicht-Gewerkschaftsmitgliedern mit österreichischer Staatsbürger_innenschaft zur Verfügung standen schätze ich als gering ein, wohingegen die unterschiedliche Ausstattung mit Machtressourcen zwischen Lohnabhängigen mit oder ohne österreichischer Staatsbürger_innenschaft groß war.

Der ÖGB betrachtete „Migration als lediglich temporäres Phänomen“ (Griesser/Sauer 2015: 61). Migrantische Arbeitskräfte wurden auf politischer Ebene gegenüber den Interessen der Unternehmensseite als „Tauschobjekt“ (ebd.: 63) und auf wirtschaftlicher Ebene als „Konjunkturpuffer“ (ebd.) betrachtet, wobei das Ziel die Beibehaltung der starken Machtressourcen inländischer Arbeitskräfte war und nicht die Integration migrantischer Arbeitskräfte in die gewerkschaftliche Interessensvertretung. Diese Ausrichtung des ÖGB beschrieb ich mit dem Jenaer Machtressourcenansatz als „exklusive Solidarität“ (Dörre et al. 2011: 39ff.).

Der Erfolg der österreichischen Sozialpartnerschaft sowie der wirtschaftlichen, sozial- und arbeitsrechtlichen Entwicklungen sind zentrale Erzählstränge sowohl in zeitgeschichtlichen Reflexionen als auch den Sozialwissenschaften. Bei der notwendigen Kritik des Abbaus und der Rücknahme des Sozialstaates kommt es in diesem Zusammenhang bisweilen zu einer gewissen Verklärung eines vermeintlich idealen und jedenfalls gerechteren Sozialstaats, insbesondere in der Blütephase der Sozialpartnerschaft. Eine solche Tendenz verdeckt jedoch lange bestehende Entwicklungslinien der Exklusion. In den Begriffen des Jenaer Machtressourcenansatzes werden damit tendenziell die spezifischen Formen der Beschränkung der Machtressourcen von spezifischen Gruppen – wie in diesem Fall von Migrant_innen – verdeckt.

Den grundlegenden Blickwinkel meiner Arbeit würde ich als kritisch-solidarische Haltung gegenüber der großen Bedeutung einer gewerkschaftlichen Organisation von Lohnabhängigen beschreiben. Die Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten, aus Gewerkschaftsperspektive eine selbstkritische Auseinandersetzung mit der praktizierten Solidarität am Beginn der Sozialpartnerschaft und in dieser ersten Phase der Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte in der 2. Republik bis 1975 zu ermöglichen. Diese kritische Selbstreflexion stellt nach meinem

Ermessen eine notwendige und zentrale Bedingung für die Ausbildung der Lernfähigkeit von Gewerkschaften, jener vorrangigsten Fähigkeit für strategische Handlungsfähigkeit, wie sie vom Arbeitskreis Strategic Unionism definiert wurde, dar. Damit kann die Arbeit als Reflexion einer Phase „exklusiver Solidarität“ (Dörre et al. 2011: 39ff.) in gewerkschaftlichen Zusammenhängen einen Beitrag dazu leisten, Formen inklusiver Solidarität, wie sie derzeit im Rahmen von Projekten wie der Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung UNDOkumentiert Arbeitender (UNDOK) oder der sezonieri-Kampagne für die Rechte der Erntehelfer_innen vom ÖGB gefördert werden, weiterzuentwickeln.

12 Literatur

AG Feministisch Sprachhandeln (2014/2015): Was tun? Sprachhandeln – aber wie? W_ortungen statt Tatenlosigkeit! <http://feministisch-sprachhandeln.org>

Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien (1973): Gastarbeiter. Wirtschaftsfaktor und soziale Herausforderung, Wien: Europa Verlags-AG und Österreichischer Wirtschaftsverlag.

Arbeitskreis Strategic Unionism (2013): Jenaer Machtressourcenansatz 2.0, in: *Dörre, Klaus/Lessenich, Stephan* (Hg.): Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven, Reihe: International Labour Studies – Internationale Arbeitsstudien, Band 5, Frankfurt/New York: Campus Verlag, 345-375.

Arbeitsverfassungsgesetz (1974): Arbeitsverfassungsgesetz. Bundesgesetz vom 14. Dezember 1973 betreffend die Arbeitsverfassung (Arbeitsverfassungsgesetz – ArbVG), Druck und Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei.

Autengruber, Peter/Mugrauer, Manfred (2015): Oktoberstreik. Die Realität hinter den Legenden über Streikbewegung im Herbst 1950. Sanktionen gegen Streikende und ihre Rücknahme, Wien: ÖGB-Verlag.

Bauböck, Rainer (1990): Kein Kurswechsel des ÖGB in der Ausländerpolitik, *Kurswechsel* 1: 48-56.

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

Biffl, Gudrun (1986): Der Strukturwandel der Ausländerbeschäftigung in Österreich, in: *Wimmer, Hannes* (Hg.): *Ausländische Arbeitskräfte in Österreich*, Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag, pp 33-87.

Biffl, Gudrun (2011): Gewerkschaften und Zuwanderung in Österreich: MigrantInnen als neue Zielgruppe?, in: *Biffl, Gudrun/Dimmel, Nikolaus* (Hg.), *Grundzüge des Managements von Migration und Integration*, Bad Vöslau: omnium.

Biffl, Gudrun/Rennert, Lea/Aigner, Petra (2011): Migrant Workers in Austria and Europe. Challenges for Industrial Relations, in particular Trade Unions. Danube University Krems: Department for Migration and Globalization.

Bourdieu, Pierre (2000): Die zwei Gesichter der Arbeit. Interdependenzen von Zeit- und Wirtschaftsstrukturen am Beispiel einer Ethnologie der algerischen Übergangsgesellschaft, Konstanz: UVK.

Brinkmann, Ulrich/Choi, Hae-Lin/Dejje, Richard/Dörre, Klaus/Holst, Hajo/Karakayali, Serhat/Schmalstieg, Catharina (2008): Strategic Unionism: Aus der Krise zur Erneuerung? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bruff, Ian/Ebenau, Matthias/May, Christian/Nölke, Andreas (Hg.) (2013): Vergleichende Kapitalismusforschung: Stand, Perspektiven, Kritik, Münster: Westfälisches Dampfboot.

Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft (1962): Jahresbericht 1961, Wien: Eigenverlag der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft.

Burzan, Nicole (2005): Soziale Ungleichheit. Eine Einführung in die zentralen Theorien, 2. Auflage, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Butschek, Felix (1974): Erwerbstätigkeit in Österreich 1961 bis 1980, wifo Monatsberichte, 47, 10, 479-490.

Butschek, Felix (2012): Österreichische Wirtschaftsgeschichte. Von der Antike bis zur Gegenwart, Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag.

Butschek, Felix/Walterskirchen, Ewald (1974): Aspekte der Ausländerbeschäftigung, in: wifo Monatsberichte, 47, 4, 214-224.

Czada, Roland (1994): Konjunkturen des Korporatismus. Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung, in: *Streeck, Wolfgang* (Hg.): Staat und Verbände, Opladen: Westdeutscher Verlag, 37 – 64.

Dahrendorf, Ralf (1957): Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft, Stuttgart: Enke.

Dörre, Klaus (2010): Überbetriebliche Regulierung von Arbeitsbeziehungen, in: *Böhle, Fritz/Voß, Günther* (Hg.): Handbuch Arbeitssoziologie, Wiesbaden, 873-912.

Dörre, Klaus (2012): Landnahme, das Wachstumsdilemma und die Achsen der Ungleichheit, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 22, 1, 101-128.

Dörre, Klaus/Hänel, Anja/Holst, Hajo/Matuschek, Ingo (2011): Guter Betrieb, schlechte Gesellschaft? Arbeits- und Gesellschaftsbewusstsein im Prozess kapitalistischer Landnahme,

in: *Koppetsch*, Cornelia (Hg.), Nachrichten aus den Innenwelten des Kapitalismus. Zur Transformation moderner Subjektivität, Wiesbaden, 21-50.

Dörre, Klaus/*Schmalz*, Stefan (2013): Comeback der Gewerkschaften? Eine machtsociologische Forschungsperspektive, in: *Schmalz*, Stefan/*Dörre*, Klaus (Hg.): Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven, Reihe: International Labour Studies – Internationale Arbeitsstudien, Band 5, Frankfurt/New York: Campus Verlag, 13-38.

Esping-Anderson, Gøsta (1990): The three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge: Polity.

Fassmann, Heinz/*Münz*, Rainer/*Seifert*, Wolfgang (1997/1999): Was wurde aus den Gastarbeitern? Türken und (Ex-)Jugoslawen in Deutschland und Österreich, in: Demographische Informationen, 57-70.

Fink, Martina/*Rocha-Akis*, Silvia (2016): Kurzfristige Einkommens- und Verteilungseffekte der Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns, in: *Mosler*, Rudolf/*Pfeil*, Walter J. (Hg.): Mindestlohn im Spannungsfeld zwischen Kollektivvertragsautonomie und staatlicher Sozialpolitik, Wien: ÖGB-Verlag.

Firnberg, Hertha (1961): Wesen und Wandel der Sozialschichtung Österreichs, in: Weber, Wilhelm (Hg.): Österreichs Wirtschaftsstruktur. Gestern-heute-morgen. Strukturwandel der österreichischen Volkswirtschaft in der Vergangenheit und ihre Bedeutung für Strukturprobleme der Gegenwart und der Zukunft, 2. Band, Berlin: Duncker & Humblot.

Frege, Carola (2000): Gewerkschaftsreformen in den USA: Eine kritische Analyse des 'Organisierungsmodells', in: Industrielle Beziehungen 7, 3, 260-280.

Frege, Carola/*Kelly*, John (2004): Varieties of Unionism. Strategies of Union Revitalization in a Globalizing Economy, New York: Oxford University Press.

Gächter, August (1997): Die Vermeidung von Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit am Arbeitsplatz. Vier Fallstudien, IHS Projektbericht, Wien.

Gächter, August (1998): Die Integration der niedergelassenen ausländischen Wohnbevölkerung in den Arbeitsmarkt, IHS Projektbericht, Wien.

Gächter, August (2000): Austria: Protecting indigenous workers from immigrants, in: *Penninx*, Rinus/*Roosblad*, Judith (ed.): Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe 1960-

1993. *A Comparative Study of the Actions of Trade Unions in Seven West European Countries*, New York, NY [u.a.]: Berghahn Books.

Gächter, August (Hg.) (2004): Von Inlandarbeiterschutzgesetz bis Eurodac-Abkommen. Eine Chronologie der Gesetze, Ereignisse und Statistiken bezüglich der Migration nach Österreich 1925-2004, in: *Gürses*, Hakan/*Kogoj*, Cornelia/*Mattl*, Sylvia (Hg.): Gastarbeiteri. 40 Jahre Arbeitsmigration, Wien, 30-45.

Griesser, Markus/*Sauer*, Birgit (2014): MigrantInnen als Zielgruppe: Solidarische Beratungs- und Unterstützungsangebote von ArbeitnehmerInnenorganisationen in Österreich. Studie im Auftrag der AK Wien, Wien: Arbeiterkammer Wien.

Griesser, Markus/*Sauer*, Birgit (2015): Zwischen Konjunkturpuffer und Tauschobjekt. Klassenkompromisse, Gewerkschaften und Migration im Österreich der Zweiten Republik, in: *Kurswechsel* 4, 58-66.

Griesser, Markus/*Sauer*, Birgit (2017): Von der sozialen Neuzusammensetzung zur gewerkschaftlichen Erneuerung? MigrantInnen als Zielgruppe der österreichischen Gewerkschaftsbewegung, in: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 42, 2, 147-166.

Guger, Alois (1993): Lohnpolitik und Sozialpartnerschaft, in: *Tálos*, Emmerich (Hg.), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells, Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, 227-242.

Haidinger, Bettina (2016): Flexibilität, Absicherung und Interessensvertretung in der 24-h-Betreuung... grenzenlos? In *Österle*, August /*Weicht*, Bernhard (HG): Im Ausland zu Hause pflegen: Die Beschäftigung von MigrantInnen in der 24 Stunden Betreuung, LIT Verlag, 87-115.

Hall, Peter A./*Soskice*, David (2001): 'An Introduction to Varieties of Capitalism', in: *Hall*, Peter A./*Soskice*, David (eds.): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, New York: Oxford University Press, 1-68.

Heery, Edmund/*Adler*, Lee (2004): Organizing the Unorganized, in: *Frege*, Carola/ *Kelly*, John (ed.): *Varieties of Unionism. Strategies of Union Revitalization in a Globalizing Economy*, New York: Oxford University Press, 45-69.

Herrmann, Christoph (2006): Mindestlöhne in Österreich, in: *Schulten*, Thorsten/*Bispinck*, Reinhard/*Schäfer*, Claus (Hg.): *Mindestlöhne in Europa*, Hamburg: VSA-Verlag.

Hyman, Richard (2001): *Understanding European Trade Unionism: Between Market, Class and Society*, London: Sage.

Kammer, Hilde/Bartsch, Elisabeth (1982): *Jugendlexikon Nationalsozialismus. Begriffe aus der Zeit der Gewaltherrschaft 1933-1945*, Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt Verlag.

Karlhofer, Ferdinand (1983): „Wilde“ Streiks in Österreich, Wien-Köln: Böhlau.

Katzenstein, Peter J. (1984): *Corporatism and Change – Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*, Ithaca/London: Cornell University Press.

Kietaihl, Christoph (2017): *Arbeitsrecht I. Gestalter und Gestaltungsmittel*. 10., neu bearbeitete Auflage des von Theodor Tomandl begründeten Lehrbuchs. Wien: new academic press.

Klenner, Fritz (1967): *Die österreichischen Gewerkschaften. Eine Monographie*, Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes.

Klenner, Fritz (1999). *Die österreichische Gewerkschaftsbewegung. Von den Anfängen bis 1999*, Wien: ÖGB Verlag.

Koren, Stephan (1961): *Die Industrialisierung Österreichs – Vom Protektionismus zur Integration*, in: Weber, Wilhelm (Hg.): *Österreichs Wirtschaftsstruktur. gestern-heute-morgen*, Erster Band, Berlin: Duncker & Humblot.

Korpi, Walter (1983): *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge

Kreisky, Jan (2013): *Migration und Gewerkschaft. Skizze einer widerspruchsvollen und wechselhaften Geschichte*, in: *Pellar, Brigitte* (Hg.): *Wissenschaft und Gewerkschaft*, Wien: ÖGB, 155-187.

Krings, Torben (2013): *Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 42, 3, 263-278.

Lackinger, Franz-Josef (2016): *Die Geschichte der österreichischen Gewerkschaftsbewegung in der Zweiten Republik*, Wien: Verlag des ÖGB.

Leibrecht, Markus/Rocha-Akis, Silvia (2014): *Sozialpartnerschaft und makroökonomische Performance*, in: *wifo-Monatsberichte*, 87,8, 555-567.

Lévesque, Christian/Murray, Gregor (2013): *Gewerkschaften verstehen: Ressourcen und Fähigkeiten zur Erneuerung strategischen Handlungsvermögens*, in: *Dörre, Klaus/ Lessenich,*

Stephan (Hg.): Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven, Reihe: International Labour Studies – Internationale Arbeitsstudien, Band 5, Frankfurt/New York: Campus Verlag, 39-55.

Matuschek, Helga (1985): Ausländerpolitik in Österreich, in: *Journal für Sozialforschung*, 25, 2, 159-198.

Mayer, David (2013): Grenzen der Grenzenlosigkeit? Zu Vergangenheit und Gegenwart internationaler Solidarität, in: *Pellar*, Brigitte (Hg.): Wissenschaft über Gewerkschaft. Analysen und Perspektiven, Wien: ÖGB-Verlag.

Mayer-Maly, Theo (1969): Arbeiter und Angestellte. Arbeits- und sozialrechtliche Schriftenreihe, in: *Schmitz*, Hans/*Tomandl*, Theodor (Hg.): Arbeits- und sozialrechtliche Schriftenreihe, Wien/New York: Springer-Verlag.

Mayer-Maly, Theo (1970): Österreichisches Arbeitsrecht, Wien/New York: Springer-Verlag.

McAlevey, Jane (2019): Keine halben Sachen. Machtaufbau durch Organizing, Hamburg: VSA.

Müller, Wolfgang C. (1997): Das Regierungssystem, in: *Gerlich*, Peter/*Müller*, Wolfgang C. (Hg.): Regierungssystem – politische Institutionen, in: *Dachs*, Herbert/*Gerlich*, Peter/*Gottweis*, Herbert/*Horner*, Franz/*Kramer*, Helmut/*Lauber*, Volkmar/*Müller*, Wolfgang C./*Tálos*, Emmerich (Hg.): Handbuch politisches Systems Österreichs, 3. Auflage, Wien: Manz Verlag.

Murray, Gregor (2017): Union renewal: what can we learn from three decades of research? in: *Transfer*, 23, 1, 9-29.

Nohlen, Dieter/*Schultze*, Rainer-Olaf (2002): Lexikon der Politikwissenschaft, Theorien, Methoden, Begriffe, Band 1, 4. Aktualisierte und ergänzte Auflage, München: C.H. Beck.

ÖGB (1961a): Statuten und Geschäftsordnung des Österreichischen Gewerkschaftsbundes. Unterstützungsordnung, Fünfte Auflage, Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes.

ÖGB (1961b): Tätigkeitsbericht 1960 des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, Wien: ÖGB Verlag.

ÖGB (1963): Tätigkeitsbericht 1962 des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, Wien: ÖGB Verlag.

ÖGB (1966): Tätigkeitsbericht 1965 des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, Wien: ÖGB Verlag.

ÖGB (1969): Tätigkeitsbericht 1968 des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, Wien: ÖGB Verlag.

ÖGB (1971): Tätigkeitsbericht 1970 des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, Wien: ÖGB Verlag.

ÖGB (1976): Tätigkeitsbericht 1975 des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, Wien: ÖGB Verlag.

Öhlinger, Theo (2008): Die Verankerung der Selbstverwaltung und Sozialpartnerschaft in der Bundesverfassung, in: Journal für Rechtspolitik 16, 186 – 192.

Österreichisches Statistisches Zentralamt (ÖSTAT) (Hg.) (1968): Ergebnisse der nichtlandwirtschaftlichen Betriebszählung 1964, 1. Teil: Betriebe, Beschäftigte, Personalaufwand, Investitionen, Produktionswerte, Reihe: Beiträge zur Österreichischen Statistik, Heft 171, Wien: Kommissionsverlag Carl Ueberreuter.

Österreichisches Statistisches Zentralamt (ÖSTAT) (Hg.) (1995): Republik Österreich 1945-1995, Wien: Kommissionsverlag der Österreichischen Staatsdruckerei.

Pelinka, Anton (1981): Modellfall Österreich? Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft. Studien zur österreichischen und internationalen Politik, Wien: Wilhelm Braumüller.

Pühretmayer, Hans (1999): Das passive Wahlrecht zum Betriebsrat für Migranten und Migrantinnen in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich. Ein Vergleich. Eine Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien und der Projektgruppe „sesam öffne dich“, Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien.

Rauchensteiner, Manfred (1997): „Die Zwei“: Große Koalition 1945-1966 mit einem Ausblick, in: Steininger, Rolf/Gehler, Michael (Hg.): Österreich im 20. Jahrhundert. Vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart, Wien: Böhlau.

Reichsgesetzblatt Teil I (1933): Reichsministerium des Inneren (Hg.), Berlin: Reichsverlagsamt.

Reiter-Zatloukal, Ilse (2017): Ausländische Arbeitskräfte in Österreich – Die rechtsgeschichtliche Entwicklung der Arbeitsmigration seit der Frühen Neuzeit, in: Krempf,

Mathias/*Thaler*, Johannes (Hg.): 100 Jahre Arbeitsmarktverwaltung. Österreich im internationalen Vergleich, Göttingen: V & R unipress.

Rosenmayer, Stefan (1986): Die öffentlich-rechtliche Stellung von Gastarbeitern, insbesondere das Aufenthaltsrecht, in: *Wimmer*, Hannes (Hg.): Ausländische Arbeitskräfte in Österreich, Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag, 89-166.

Rothschild, Kurt W. (1961): Wurzeln und Triebkräfte der Entwicklung der österreichischen Wirtschaftsstruktur, in: *Weber*, Wilhelm (Hg.): Österreichs Wirtschaftsstruktur. gestern-heute-morgen, Erster Band, Berlin: Duncker & Humblot.

Scherff, Dietrich (Hg.) (1975): Ausländerbeschäftigungs-, Heimarbeits-, Invalideneinstellungsgesetz. Mit Erläuterungen und Rechtssprechung in der ab 1. Juli 1975 beziehungsweise 1. Jänner 1976 geltenden Fassung, Wien: ARD-Zeitschr.-Verl. u. Sozial- u. Abgabenrechtl. Informationsdienst.

Schiller, Fritz (2018): Lohnpolitik in Österreich. Zur Relevanz der produktivitätsorientierten und solidarischen Lohnpolitik, Wien: ÖGB Verlag.

Schmalstieg, Cathrin (2015): Prekarität und kollektive Handlungsfähigkeit, Hamburg: VSA.

Schmalz, Stefan/*Dörre*, Klaus (Hg.) (2013): Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven, in: *Dörre*, Klaus/*Lessenich*, Stephan (Hg.): International Labour Studies – Internationale Arbeitsstudien, Band 5, Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Schmidt, Manfred G./*Ostheim*, Tobias/*Siegel*, Nico A./*Zohnhöfer*, Reimut (Hg.) (2007): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schubert, Klaus/*Klein*, Martina (2018): Das Politiklexikon. Begriffe, Fakten, Zusammenhänge, Bonn: J.H.W. Dietz.

Schütz, Alfred (1971): Wissenschaftliche Interpretation und Alltagsverständnis menschlichen Handelns, in: *Schütz*, Alfred: Gesammelte Aufsätze. Band 1: Das Problem der sozialen Wirklichkeit. Den Haag: Nijhoff: 3-54.

Seipel, Christian/*Rieker*, Peter (2003): Integrative Sozialforschung. Konzepte und Methoden der qualitativen und quantitativen empirischen Sozialforschung, Weinheim und München: Juventa.

Silver, Beverly, J. (2005): *Forces of Labour. Arbeiterbewegung und Globalisierung seit 1870*, Berlin – Hamburg: Assoziation A.

Sorger, Claudia (2017): Gleichstellungspolitische Strategien österreichischer Gewerkschaften: Auf dem Weg zur Geschlechtergerechtigkeit?, in: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 42, 167-182.

Streeck, Wolfgang (2013): *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin: Suhrkamp.

Tálos, Emmerich (2005): Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell? Österreichs Sozialpartnerschaft von 1945 bis 2005, in: *Karlhofer*, Ferdinand/ *Tálos*, Emmerich (Hg.), *Sozialpartnerschaft – österreichische und europäische Perspektiven*, Wien: Lit.-Verlag, 185-216.

Tálos, Emmerich (2008): *Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik*, Wien: Studienverlag.

Traxler, Franz (1979): *Gewerkschaftliche Willensbildung im Wandel der Interessensvertretung. Eine organisationssoziologische Studie am Beispiel Österreich*, Herausgegeben vom Institut für Allgemeine Soziologie und Wirtschaftssoziologie an der Wirtschaftsuniversität Wien, Heft 20.

Traxler, Franz/*Pernicka*, Susanne (2006): „ÖGB – Krise als Chance?“, in: *Kurswechsel* 4, 97-100.

Turner, Lowell (2004): Why Revitalize? Labour's Urgent Mission in a Contested Global Economy, in: *Frege*, Carola M. /*Kelly*, John (ed.): *Varieties of Unionism. Strategies for Union Revitalization in a Globalizing Economy*, New York. Oxford University Press, 1-10.

Turner, Lowell (2005): From Transformation to Revitalization. A new Research Agenda for a Contested Global Economy, in: *Work and Occupations*, 32, 4, 383-399.

Turner, Lowell (2007): Introduction: An Urban Resurgence of Social Unionism, in: *Turner*, Lowell/*Cornfield*, Daniel B. (ed.): *Labor in the New Urban Battlegrounds. Local Solidarity in a Global Economy*, Ithaca/London: Cornell University Press, 1-18.

Urban, Hans-Jürgen (2019): Impulse aus der Tiefe. Marx und die Gewerkschaften heute, in: *Mayer-Ahuja*, Nicole/*Bierbaum*, Heinz/*Deppe*, Frank/*Dörre*, Klaus/*Urban*, Hans-Jürgen (Hg.): *Karl Marx – Ratgeber der Gewerkschaften?* Hamburg: VSA.

Voss, Kim/Shermann, Rachel (2000): Breaking the Iron Law of Oligarchy. Union Revitalization in the American Labor Movement, in: *The American Journal of Sociology*, 106, 2, 303-349.

Weber, Fritz (1997): Die wirtschaftliche Entwicklung, in: *Dachs, Herbert/ Gottweis, Herbert/ Müller, Wolfgang C./Tálos, Emmerich* (Hg.): Historische Entwicklung, in: *Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Horner, Franz/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Tálos, Emmerich* (Hg.): Handbuch politisches Systems Österreichs, 3. Auflage, Wien: Manz Verlag.

Wimmer, Hannes (1986): Zur Ausländerbeschäftigung in Österreich, in: *Wimmer, Hannes* (Hg.): Ausländische Arbeitskräfte in Österreich, Frankfurt: Campus, 5-32.

Wright, Erik Olin (2000): Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise, in: *American Journal of Sociology*, 105, 4, 957-1002.

Zeuner, Bodo (2004): Widerspruch, Widerstand, Solidarität und Entgrenzung – neue und alte Probleme der deutschen Gewerkschaften, in: *Beerhorst, Joachim/Demirovic, Alex/Gugemos, Michael* (Hg.): Kritische Theorie im gesellschaftlichen Strukturwandel. Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 318-353.

13 Abstract

Der Ausgangsbefund der Arbeit ist die hohe Lohnspreizung und der große Bereich der Niedriglohnbeschäftigung in Österreich. Diese Masterarbeit untersucht anhand des Jenaer Machtressourcenansatz einen damit verbundenen Aspekt, nämlich die vom ÖGB unterstützte Strategie, migrantische Arbeitskräfte ab 1962 hauptsächlich als Hilfs- und Anlernkräfte zu beschäftigen. Konkret wird das gewerkschaftliche Handeln des ÖGB gegenüber migrantischen Arbeitskräften in den 13 Jahren bis vor den Beschluss des Ausländerbeschäftigungsgesetzes 1975 durch die Analyse der Mobilisierung und Limitierung der Machtressourcen von Lohnabhängigen analysiert und erklärt.

The initial proposition of this Master's thesis is based on two features of the Austrian labour market, namely the high wage spread and the large area of low-wage employment. Using the "Jena power resource approach" as its theoretical framework, this thesis examines an important aspect of these features, namely the ÖGB supported strategy of employing migrant workers from 1962 onwards mainly as auxiliary and trainee workers. More specifically, this thesis investigates and explains trade union action towards migrant workers in terms of the mobilisation and limitations of power resources in the time period from 1962-1975, i.e. until the adoption of the Ausländerbeschäftigungsgesetz in 1975.