Österreichs Sozialpartnerschaft: Ein Blick von außen nach innen

Holger Bonin

Holger Bonin, IHS, Wien

Der Beitrag kontrastiert Konzeption und Praxis der Sozialpartnerschaft in Deutschland und Österreich. Das österreichische Kammersystem sichert durch stabilen Konsens Wachstum. Bei Krisen und Strukturbrüchen können seine teils starren Mechanismen jedoch dazu führen, dass notwendige Anpassungen an veränderte Wettbewerbsdynamiken zu langsam erfolgen. Den deutschen Sozialpartnern ist mit Öffnungsklauseln und Arbeitszeitkonten eine für den Standort vorteilhafte starke Flexibilisierung durch Differenzierung gelungen, jedoch leidet der Arbeitsmarkt unter Tarifflucht und Prekarisierung. Das österreichische Modell könnte durch mehr produktivitätsorientierte Flexibilität noch gewinnen, das deutsche durch stärkere konsensual agierende Sozialpartner, um die Fundamente des Sozialstaats zu sichern.

Wer als in Deutschland sozialisierter Ökonom ein österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut übernimmt, wird sehr schnell mit der Sozialpartnerschaft als zentralem Baustein der nationalen DNA konfrontiert. Man muss institutionell umlernen, denn man merkt, dass Sozialpartnerschaft ganz unterschiedlich rechtlich verankert, organisiert und in der Praxis mit Leben gefüllt sein kann. In Deutschland erschöpft sich dieser Begriff im Kern in der Tarifpartnerschaft – die über das Prinzip der Koalitionsfreiheit im deutschen Grundgesetz verankerte autonome Aushandlung von Lohn- und Arbeitsbedingungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf Basis freiwilliger Mitgliedschaften. Dabei gibt es eine klare Trennung der Reviere: Die Politik gestaltet den gesamtwirtschaftlichen Rahmen, unabhängige Tarifpartner füllen ihn für die diversen Segmente des Arbeitsmarkts individuell aus. Sie bewegen sich dabei in einem durch Tarifvertrags- und Betriebsverfassungsgesetz eingegrenzten System der kontrollierten Konfrontation, das auf Konsens abzielt, aber den Konflikt mit Streiks als legitimes Reinigungs- und Druckmittel braucht.

Österreichs Sozialpartnerschaft ist dagegen eine über die Regelung von Arbeitsbeziehungen weit hinausgehende Wirtschafts- und Gesellschaftspartnerschaft. Sie erstreckt sich dezidiert auch auf die formelle und informelle Mitgestaltung und Verhandlung von politischen Lösungen, was in Deutschland historisch bedingt deutlich weniger stark ausgeprägt ist. Die Sozialpartnerschaft schafft so institutionalisierten Konsens und bedient durch die oft geräuschlose Vermeidung von Konfrontationen ein kulturell tief verankertes Harmoniebedürfnis. Ihr kaum zu erschütterndes Fundament bildet das dem Prinzip der gesetzlichen Mitgliedschaft unterliegende Kammersystem, das fast jeden automatisch aufnimmt – und darum viele durch breit spürbare, positiv wirkende Leistungen mitnehmen muss. So schafft die fast vollständige Tarifbindung Beschäftigten und Unternehmen Sicherheiten, die in Deutschland durch das Nebeneinander von tarifgebundenen und -ungebundenen Arbeitsmarktsegmenten fehlen. Um die Akzeptanz für die gesetzliche Mitgliedschaft zu erhalten, müssen die österreichischen Sozialpartner im Vergleich viel stärker als Dienstleister auftreten. So profitiert insbesondere die Auslandstätigkeit von KMU maßgeblich von der Außenwirtschaftsinfrastruktur der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), die Unternehmen mit Beratung zum Markteintritt und zur Geschäftsentwicklung im Ausland unterstützt (Felbermayr et al., 2025).

1. Konsensuale Sozialpartnerschaft als Wachstumstreiber

Diese Faktoren dürften dazu beitragen, dass die spezielle österreichische Ausprägung der Sozialpartnerschaft auch nach 80 Jahren in Wirtschaft und Gesellschaft so fest verankert und hoch angesehen ist. Zwar lassen sich die volkswirtschaftlichen

Erträge sozialpartnerschaftlicher Strukturen und ihrer gelebten Praxis kaum exakt quantifizieren. Es gibt aber diverse Argumente für substanzielle positive Wachstumseffekte. Ein erstes ist die in Österreich im internationalen Vergleich äußerst geringe Häufigkeit und Dauer von streikbedingten Unterbrechungen der Arbeit. In der Dekade 2015–2024 fielen in Österreich im Durchschnitt nur vier Arbeitstage pro Jahr streikbedingt aus, in Deutschland 22 Tage und beim Spitzenreiter Frankreich sogar 100 Tage (Janssen und Dribbusch, 2026).

Dass die Sozialpartner einander vertrauen und Konflikte häufig bereits im Vorfeld lösen können, vermeidet ineffiziente Streiks. Die Erfahrung einer systemisch immanenten Friedensgarantie gibt den Unternehmen Planungssicherheit und verhindert den unproduktiven Verlust von Ressourcen. Die Beschäftigten profitieren davon durch sicherere Arbeitsplätze. Allgemeiner kann man das sich in einer konsensfähigen Sozialpartnerschaft bildende Vertrauen als Sozialkapital interpretieren, das langfristig wachstumssteigernd wirkt. Da Transaktions- und Kontrollkosten sinken, lassen sich insbesondere in einem strukturellen Verbund mit der Politik wachstumsförderliche Adjustierungen mit höherer Effizienz vornehmen.

Zweitens erlangen die Akteure in einer hochgradig koordinierten Volkswirtschaft mehr Planungssicherheit. Konsensuales Handeln schützt vor unvorhersehbaren, radikalen Veränderungen von Rahmensetzungen. Dies ermöglicht längere Investitionshorizonte und stützt so die Bildung physischen Kapitals. Zudem reduzieren sozialpartnerschaftlich vermittelte hohe Arbeitsplatzsicherheit und geringere Lohnspreizung die Fluktuation der Beschäftigten, was Investitionen in firmenspezifische Qualifikationen begünstigt.

Drittens senken quasi flächendeckende auskömmliche Lohnuntergrenzen Armutsrisiken effektiv und hemmen eine soziale Polarisierung. Österreich konnte so bislang vermeiden, dass durch tariflich ungebundene Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt Prekariatsinseln entstehen. Das ist nicht nur verteilungspolitisch wünschenswert, sondern fördert auch das Wachstum. Wenn Unternehmen nicht über Niedriglöhne in den Wettbewerb treten können, müssen sie in Innovation, Effizienz und Qualifikationen investieren – oder werden durch produktivere Unternehmen vom Markt verdrängt. Indirekt ergeben sich zudem volkswirtschaftliche Vorteile: Die schleichende Dequalifizierung auf unproduktiven Stellen, durch die Beschäftigte nicht mehr aus der Falle Niedriglohnsektor herauskommen, wird vermieden, und der Staat muss weniger soziale Transferleistungen an erwerbstätige Menschen auszahlen.

2. Tarifpartnerschaft in Deutschland: Stärken trotz Erosion

Solche negativen Folgen einer Erosion der Tarifbindung sind in Deutschland klar zutage getreten. Gemäß IAB-Betriebspanel waren 2025 nur 24 % der deutschen Betriebe tarifgebunden und 49 % der Beschäftigten durch Tarifverträge erfasst.[1] Da Tarifverhandlungsergebnisse ohne Weiteres nur für die freiwilligen Mitglieder der vertragsschließenden Parteien gelten, leidet durch den Verbandsaustritt von Unternehmen die Abdeckung des Tarifsystems; Tarifverträge verlieren so einen Teil ihrer koordinierenden Wirkung für ganze Branchen. Eine einseitige Tarifflucht setzt zwar voraus, dass Unternehmen genug Arbeitskräfte finden, die schlechtere außertarifliche Beschäftigungsbedingungen akzeptieren. Dies ist in manchen Bereichen aber aufgrund von verschärften Zumutbarkeitskriterien für Arbeitslose und Zuwanderung in den Arbeitsmarkt aus Ländern mit niedrigem Einkommensniveau durchaus gegeben.

Mit der schleichenden Erosion des Tarifsystems wuchs der Niedriglohnsektor in Deutschland laut Verdienststrukturerhebung von Eurostat bis 2014 auf rund 23 % der Beschäftigten stark an. Damit war er deutlich größer als in Österreich (15 %) und im EU-Schnitt (17 %). Angesichts dessen musste Deutschland durch Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns die Reißleine ziehen. Damit haben die Sozialpartner zumindest mittelbar Tarifsetzungsmacht zurückgewonnen: Sie verfügen über Sitz und Stimme in der für die Festsetzung der allgemeinen Lohnuntergrenze zuständigen

[1] Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (2026). *Daten zur Tarifbindung und betrieblichen Interessenvertretung. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2025.* Abgerufen am 10. August 2026 von https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Einkommen-Armut/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII6.pdf.

Mindestlohnkommission. Es gibt aber keine automatische Indexierung des Mindestlohns an die allgemeine Tarifentwicklung, und die Politik hat schon zweimal mit eigenmächtigen starken diskretionären Erhöhungen das Prinzip der Staatsabstinenz bei der Lohnfindung in Deutschland gebrochen. Weil davon Druck auf das gesamte Lohngefüge ausgeht, schwächen diese Eingriffe das System der unabhängigen Tarifverhandlungen und damit die deutsche Sozialpartnerschaft mittelbar weiter.

Gleichwohl wurden die mit der Einführung des Mindestlohns verbundenen Schutzziele erreicht. Im April 2025 entfielen nur noch 16 % der Jobs auf den Niedriglohnsektor.[2] Diese Verbesserung gelang ohne substanzielle Verluste an Beschäftigung, weil in Reaktion auf den Mindestlohn durch Reallokation von Beschäftigten (Dustmann et al., 2022) und Anpassungen auf Firmenebene (Haelbig et al., 2023) Produktivitätszuwächse realisiert wurden.

Andererseits zeigt der deutsche Fall, wie eine Konfliktpartnerschaft auf Druck durch verlorene Wettbewerbsfähigkeit in Verbindung mit drohender Tarifflucht besondere Innovationen hervorbringen kann. In der existenziellen Krise Anfang der 2000er-Jahre, als Deutschland der *Kranke Mann Europas* geworden war, gelang den Tarifpartnern eine Flexibilisierung durch Differenzierung – sie waren schneller als die mit den Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt spät aufwachende Politik und sicherten so überhaupt deren Erfolg (Dustmann et al., 2014). Die Instrumente dieser historischen Flexibilisierung, die den einzelnen Betrieben und Beschäftigten mehr Handlungsspielräume gibt, sind heute vom deutschen Arbeitsmarkt nicht mehr wegzudenken. So wurde mit dem Pforzheimer Abkommen 2004 eine organisierte Dezentralisierung im deutschen Tarifsystem durch Öffnungsklauseln eingeleitet. Unternehmen in einer wirtschaftlichen Krise können seither befristet offizielle ergänzende Tarifverträge mit Standards unterhalb des geltenden Flächentarifvertrags eingehen – um den Preis einer Beschäftigungsgarantie.

Die starke Orientierung auf das Ziel, Arbeitsplätze durch Flexibilität zu sichern, motiviert auch die Perfektionierung und regulatorische Absicherung komplexer Arbeitszeitkonten (Gleitzeit-, Langzeit-, Lebensarbeitszeitkonten) durch die deutschen Sozialpartner. Diese haben sich in den letzten 25 Jahren in der betrieblichen Praxis rasant ausgebreitet und werden primär über Tarifverträge geregelt, die die grobe Hülle des Arbeitszeitgesetzes konkret füllen. Davon profitieren beide Seiten: Die Unternehmen können Auslastungsschwankungen ausgleichen, ohne Überstunden besonders zu bezahlen oder vorübergehend unterausgelastete Belegschaftsteile zu kündigen, und Beschäftigte gewinnen an persönlicher Zeitautonomie. Vor allem in der großen Rezession 2008/09, teils auch in der COVID-19-Pandemie haben gut gefüllte Arbeitszeitkonten die Unternehmen sowie den Staat durch geringere Inanspruchnahme von Kurzarbeit, spürbar entlastet (Zapf und Brehmer, 2010). Das beschäftigungsorientierte, vorausschauende Handeln der Sozialpartner zeigt sich schließlich in der situationsabhängigen Nutzung diverser Parameter zur Differenzierung von Tarifverträgen. Je nach zurückliegender Entwicklung, aktuellen Schocks und Zukunftserwartungen ist die Sicherung des Reallohns nicht gesetzt; es kommen Einmalzahlungen und eine große Variabilität in den Laufzeiten zum Einsatz; zunehmend erhalten die Beschäftigten auch individuelle Wahlrechte zwischen kürzerer Arbeitszeit und höheren Löhnen.

3. Österreichs Sozialpartnerschaft im Stresstest

Im Vergleich scheint die Sozialpartnerschaft in Österreich weniger weit und bereit, was die koordinierte Differenzierung zur Flexibilisierung angeht, um in einer sich global rasch und fundamental verändernden wirtschaftlichen Umwelt zu bestehen. Die Pflege der historisch gewachsenen nationalen Eigenheiten, wie der traditionellen Benya-Formel, die Beschäftigte im Normalfall vor Reallohneinbußen schützt und über Branchen hinweg am allgemeinen Produktivitätsfortschritt teilhaben lässt, oder das Ritual der jährlichen Herbstlohnrunde, gibt zwar Stabilität, nimmt aber Agilität. Spielräume für individuelle Öffnungen gegenüber geltenden tariflichen Standards ergeben sich hier primär über die übertarifliche Entlohnung. Sie konzentrieren sich damit auf überdurchschnittlich produktive Unternehmen und Beschäftigte; für den Rest können bei makroökonomischen Schocks

[2] Destatis. (2025). *Anteil der Jobs mit Niedriglohn im April 2025 unverändert bei 16 %* (Pressemitteilung Nr. 434). Abgerufen am 10. August 2026 von https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/12/PD25_434_623.html.

größere Risiken entstehen als in einem starken System der koordinierten Dezentralisierung. Neue Organisationen, wie etwa Startups, werden als Outsider der bestehenden Strukturen mit ihren besonderen Bedarfen eher weniger gut adressiert, neue Phänomene, wie die wachsenden Bedürfnisse flexibel zu arbeiten, zur Besitzstandswahrung für den Durchschnitt eher zu spät adressiert. Konsensuale Verständigung auf den gemeinsamen Nenner trägt gut in stabilen Zeiten und wenn der Staat daraus eventuell resultierende negative Nebenwirkungen finanziell abfedern kann, um den inneren Frieden zu wahren. Wenn die Spielräume in den öffentlichen Haushalten schwinden und dynamisch auf neue strukturelle Realitäten reagiert werden muss, gerät dieses System aber unter Stress.

Die Bewährungsproben der Sozialpartnerschaft während der jüngsten schweren Krisen – die COVID-19-Pandemie, die große Inflation – haben dies verdeutlicht. Während der Pandemie funktionierte die trianguläre Abstimmung zwischen Staat und Sozialpartnern bei der Implementierung der Corona-Kurzarbeit zwar rasch und reibungslos. Österreich wählte im internationalen Vergleich aber das mit Abstand teuerste Modell: Durch sehr hohe Nettoersatzraten von bis zu 90 % und den Verzicht auf adäquate Eigenbeiträge wurden auch unwirtschaftliche Strukturen zulasten des Staatsbudgets konserviert. Deutschland gelang die Ausweitung der Kurzarbeit ähnlich schnell, konnte sie jedoch zielgenauer konditionieren, insbesondere durch das vorrangige Leerräumen der betrieblichen Arbeitszeitkonten und eine höhere verbleibende Risikolast der Betriebe und Beschäftigten. Es vollzog auch die Rückkehr zur Regelkurzarbeit schneller und konsequenter als Österreich.

Beim volkswirtschaftlichen Härtetest des 2022 einsetzenden strukturellen Inflationsschocks stießen die Routinen der Sozialpartnerschaft an ihre makroökonomischen Grenzen. Auf der vergangenen Inflation basierte Abschlüsse verursachten zunächst einen starken Einbruch bei den Reallöhnen. So entstand Druck, das resultierende Verteilungsproblem mit Staatsgeld zu kaschieren. Gestützt durch die Sozialpartner wurden breite Entlastungen weitgehend bedarfsunabhängig ausgerollt. Im weiteren Verlauf kamen durch zu starres Festhalten an der Benya-Formel historisch hohe Tarifabschlüsse zustande, trotz des absehbar anhaltenden Einbruchs bei der Produktivität. Die Folgen: sinkende internationale Wettbewerbsfähigkeit und Verlängerung der Stagflation – bei erodierenden öffentlichen Finanzen. In Deutschland priorisierten die Tarifparteien dagegen die Wettbewerbsfähigkeit. Häufiger Verzicht auf den vollen Ausgleich der Inflation, verzögerte Lohnanpassungen und von der Politik durch Steuerfreiheit angereizte Einmalzahlungen federten den Schock besser ab. In Österreich konnten sich die Sozialpartner erst spät zu vom Regelkorsett abweichenden Vereinbarungen durchringen, als der Ernst der Lage in Form einer ungewöhnlich langen rezessiven Phase nicht mehr zu verkennen war. Die Trendwende kam im Herbst 2025: mit vielen Abschlüssen unterhalb der rollierenden Inflation und sogar Mehrjahresabschlüssen mit fixen Lohnsteigerungen, wodurch preisliche Wettbewerbsfähigkeit zurückgewonnen werden kann (Reuter et al., 2026).

4. Mehr Deutschland wagen – mehr Österreich wagen!

Dies zeigt: Die konsensuale Sozialpartnerschaft österreichischer Prägung kann innovativ werden, wenn die Krise schwer genug ist. In Zeiten transformativer Herausforderungen würde ihr aber ein Schuss mehr deutscher systemischer Pragmatismus guttun. Österreich sollte gut damit fahren, bei den allgemeinen Lohnabschlüssen der vergangenen Inflation weniger und der künftigen Produktivität mehr Gewicht zu geben. Es würde anpassungsfähiger, wenn es regelgebunden mehr Öffnungen für sozialpartnerschaftlich gestaltete und überwachte betriebliche Flexibilität zuließe – insbesondere, um Unternehmensstandorte zu sichern oder den technologischen Umbau von Betrieben voranzutreiben.

Noch erweisen muss sich, ob die Innovationskraft von Österreichs Sozialpartnerschaft auch ausreicht, um jenseits von Kollektivvertragsverhandlungen die gordischen Knoten der zur Sicherung des Standorts nötigen fundamentalen Strukturreformen auf den Feldern Gesundheit, Pensionen und Bildung mit zu durchschlagen. Politikökonomisch betrachtet erscheint das eher unwahrscheinlich, da die Sozialpartner integraler Teil der von Grund auf zu reformierenden Strukturen sind. Diese Verflechtung erschwert den Konsens über Reformen, die im Sinne des Gemeinwohls gewohnte interessengeleitete Mitspracherechte und Entscheidungskompetenzen beschneiden. Um

Vetospiele zu vermeiden, könnte eine klarere Trennung von zuständigem Gesetzgeber und Verbänden helfen. Ein weiterer Ansatzpunkt wäre die Einbindung neuer gesellschaftlicher Gruppen in vorhandene Verbands- und Verhandlungsstrukturen, um von einer größeren Diversität der Perspektiven zu profitieren.

Trotzdem: Die Konsensmaschine österreichische Sozialpartnerschaft bleibt auch mit 80 ein Erfolgsmodell. Ihre Stabilisierungsfunktion für Wirtschaft und Gesellschaft, auf denen derzeit durch ungehemmte Polarisierung und Liberalisierung massiver Druck lastet, ist nicht zu unterschätzen. Darum sollte Deutschland mehr Österreich wagen. Die Erosion der Tarifbindung und die daraus folgende Fragmentierung und Prekarisierung des Arbeitsmarkts greifen hier an die Fundamente des Sozialstaats und damit an das gesellschaftliche Grundkapital. Hebel, um den Sozialpartnern bei der Gestaltung angemessener Arbeitsbedingungen wieder mehr Gewicht zu verleihen, wären von jetzt ab volle Abstinenz der Politik beim gesetzlichen Mindestlohn und niedrigere Hürden für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen. In einer Zeit, in der parteiübergreifender Konsens immer schwerer zu organisieren ist, könnte die systematische Einbindung der Sozialpartner in die Entwicklung politischer Lösungen für strukturelle Probleme befriedend wirken. Diese müssten dafür aber auch in dieser Sphäre vom Konflikt- in den Konsensmodus umschalten und sich – à la Österreich – in den Dienst der allgemeinen Wohlfahrt stellen.

Referenzen

Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U. & Spitz-Oener, A. (2014). From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy. *Journal of Economic Perspectives*, 28(1), S. 167–188.

Dustmann, C., Lindner, A., Schönberg, U., Umkehrer, M. & vom Berge, P. (2022). Reallocation Effects of the Minimum Wage. *The Quarterly Journal of Economics*, 137(1), S. 267–328.

Felbermayr, G., Mayrhuber, C., Bittschi, B., Christen, E., Grandner, L., Kariem, H. & Rocha-Akis, S. (2025). Ökonomische Effekte der Sozialpartnerschaft in Österreich mit besonderem Blick auf die Wirtschaftskammer. *WIFO*. Abgerufen am 15. Juli 2026 von https://www.wifo.ac.at/publication/pid/55938352.

Haelbig, M., Mertens, M. & Mueller, S. (2023). Minimum Wages, Productivity, and Reallocation. *IZA Discussion Paper*, 16160.

Janssen, T. & Dribbusch, H. (2026). WSI-Arbeitskampfbilanz 2025. *WSI-Report*, 114.

Reuter, W., Stiglbauer, A. & Fenz, G. (2026). Hohes Lohnwachstum in den vergangenen Jahren – niedrigere Abschlüsse in der laufenden Lohnrunde. *OeNB Policy Brief*, 2026/1.

Zapf, I. & Brehmer, W. (2010). Flexibilität in der Wirtschaftskrise – Arbeitszeitkonten haben sich bewährt. *IAB-Kurzbericht*, 22/2010.

DOI: 10.2478/wpbl-2026-0019 • WPBl • Heft 2 • 2026 • 83–87
JEL Codes: J50, P52

Social Partnership in Austria: A View from the Outside In

The paper contrasts the conception and practice of Austrian and German social partnership. The Austrian chamber system secures growth through a stable consensus; however, during crises and structural disruptions, its partly rigid mechanisms can result in necessary adjustments to changing competitive dynamics occurring too slowly. In Germany, by fostering opening clauses and working-time accounts, social partners have achieved a high degree of flexibility through differentiation – an economic advantage in turbulent times. Yet the German labor market suffers from the erosion of collective bargaining and a rise in precarious work. Thus Germany could benefit from stronger, consensually acting social partners to secure the foundations of its welfare state, whereas Austria could gain from more productivity-oriented flexibility in social partnership.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).