
Organisationsform des ÖGB und „Wirtschaftspartnerschaft“

Organisationsstrukturelle Bedingungen kooperativer Gewerkschaftspolitik

Franz Traxler

1. Problemstellung

Der Begriff „Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft“ (WSP) bezeichnet ein System der von Staat und Wirtschaftsverbänden einvernehmlich getragenen Planung und Exekution gesamtgesellschaftlicher Regulierungsmaßnahmen, deren österreichisches Spezifikum darin besteht, daß die Verbände nicht bloß als intermediäre Regelungsinstanzen eines auf die Eindämmung des Klassenkonflikts gerichteten Staates agieren, sondern ihrerseits als federführend in wirtschafts- und sozialpolitischen Aktivitäten gelten können¹.

Läßt ein Blick auf die internationalen Arbeitskampfstatistiken ein außerordentliches Konsensklima für Österreich vermuten, so bestätigen auch eingehendere Analysen²: Kein anderes Land weist Verhältnisse auf, die mit den österreichischen Beziehungsmustern intensiver Kooperation der gesamtgesellschaftlich relevanten Kräfte auch nur annähernd vergleichbar wären. Insofern ein solcher Grad an Kooperation offensichtlich den Ausnahmefall darstellt, ist davon auszugehen, daß sein Bestand³ an besondere Voraussetzungen gebunden ist. Neben begünstigenden Rahmenbedingungen (ökonomische Prosperität als Basis konfliktfreier Befriedigung der Einkommensansprüche der gesellschaftlichen Großgruppen; institutionelle Arrangements multilateralen Interessenclearings) und dem Kooperationswillen der Funktioneure zählt vor allem die Kooperationsfähigkeit der beteiligten Kollektive zu den zentralen Reproduktionserfordernissen partnerschaftlicher Verkehrsformen.

Gegenüber dieser analytischen Differenzierung von Zielsetzung und Kompetenz im Hinblick auf die verbandsinternen Bedingungen der Kooperation könnte eingewendet werden, daß durch die Kooperations-

neigung der Verbandsführung eine hinreichende Basis für eine solche Politik geschaffen werden kann. In bezug auf die Bestandsbedingungen korporativer Zusammenarbeit wäre die Kooperationsfähigkeit des Kollektivs dann nur eine Funktion des Kooperationswillens der Funktionäre. Vor allem zwei Argumente lassen sich gegen eine solche vereinseitigt voluntaristische Sichtweise anführen. Zum einen würden die Intentionen der Verbandsführung für sich nur eine labile Grundlage für den Fortbestand der Kooperation bilden, insofern sie unter dieser Voraussetzung nur Resultat einer zufälligen und keinesfalls notwendig dauerhaften personellen Konstellation wäre. Kooperative Politik kann intern nur dann als langfristig gesichert gelten, wenn Kooperationsfähigkeit zu einem Merkmal der kollektiven Handlungseinheit selbst wird. Dies geschieht dadurch, daß die Imperative kooperativer Handlungsorientierung in den (Organisations-)Formen kollektiven Handelns generalisiert werden. Von grundsätzlicher Bedeutung ist der zweite Gegeneinwand. Die Sicherung der für Verbände in gleicher Weise grundlegenden Bestandserfordernisse – der Kompetenz zu strategischem Handeln und der Fähigkeit zur Mitgliedersolidarisierung – unterliegt keineswegs identischen Voraussetzungen, sondern erfordert differenzierte Leistungen⁴. Daraus folgt, daß nicht einmal unter der begünstigenden Vorbedingung der Kooperationsorientierung persönlich einflußreicher („charismatischer“) Spitzenfunktionäre für sich eine ausreichende Grundlage interverbandlicher bzw. tripartistischer Zusammenarbeit geschaffen wird: Die Chance, durch das Charisma von Verbandsfunktionären kooperative Politik zu *legitimieren*, versetzt Verbände nicht in die Lage, eine der Logik gesamtwirtschaftlicher Regulierung entsprechende Politik *formulieren* zu können. Insofern kann das Charisma von kooperationsorientierten leitenden Verbandsfunktionären nicht als funktionales Äquivalent für eine kooperationsadäquate Organisationsform gelten⁵.

Als kooperationsfähig erweisen sich Verbände in dem Ausmaß, in dem sie imstande sind, auf die Funktionslogik gesamtgesellschaftlicher Regulierung zugeschnittene Politiken zu formulieren und intern durchzusetzen. Inwieweit Verbände diese Kooperationsbedingung erfüllen, steht in Abhängigkeit von ihrer Organisationsstruktur. Dieser These liegt die theoretische Annahme zugrunde, daß je spezifisch ausgebildete Organisationsstrukturen keine neutralen, d. h. für beliebige Zielsetzungen verwendbaren „Instrumente“ darstellen, sondern daß sie vielmehr als konkrete Formen kollektiven Handelns auch dessen Inhalte präformieren und restringieren. Im folgenden soll am Beispiel der Gewerkschaften gezeigt werden, daß Systeme korporativer Politikformierung eine spezifische Form der Organisierung der gesellschaftlichen Interessen voraussetzen.

2. Gewerkschaftsinterne Politikformulierung und kooperative Handlungsperspektiven

Die Funktionsfähigkeit und Effektivität der WSP beruht zum einen darauf, daß die Gewerkschaften (wie auch die anderen beteiligten Verbände) in ihrem Prozeß der Interessenartikulation und -vertretung dem Abstraktionsniveau gesamtgesellschaftlicher Regulierungsmaßnahmen angepaßt sind. Diese technokratische Dimension der Kooperationsfähigkeit umfaßt zum einen die Kompetenz zur „Makroorientierung“ des kollektiven Handelns: Der Bezugsrahmen der Verbandspolitik muß ein gesamtwirtschaftlicher sein, soll nicht a priori die Zielebene der Stabilisierung der Kaufkraft, der Verstetigung des Wirtschaftswachstums und der Sicherung der Vollbeschäftigung⁶ verfehlt werden. Zum anderen wird den Akteuren abverlangt, daß sie ihrem Handeln eine Langzeitperspektive zugrundelegen: Die Gewinnung kurzfristiger, in der jeweiligen Marktkonstellation angelegter Vorteile muß zugunsten der langfristigen Zielsetzung kontinuierlicher Wirtschaftsentwicklung zurückgestellt werden.

Inwieweit eine solche Politikorientierung zu einem Strukturmerkmal von Gewerkschaften werden kann, ergibt sich aus der Beschaffenheit ihrer Organisation, und zwar im einzelnen a) des Konzentrationsgrades und b) des Zentralisationsgrades des betreffenden Verbandes.

a) Der gewerkschaftliche Konzentrationsgrad bezieht sich auf das Ausmaß der sozioökonomischen (Spektrum der repräsentierten Interessen hinsichtlich Qualifikation, Beruf, Betrieb, Branche etc.) und der ideologisch-politischen Heterogenität der Mitgliedschaft. In der sozioökonomischen Dimension bilden die reinen Betriebs- und Berufsgewerkschaften den einen Pol, die reinen Industriegewerkschaften, die alle abhängig Beschäftigten eines Industriezweigs rekrutieren, den anderen Pol des Konzentrationskontinuums. In ideologisch-politischer Hinsicht bilden die Richtungsgewerkschaft und die Einheitsgewerkschaft die (wiederum idealtypischen) Extremfälle.

Der Zusammenhang zwischen Kooperationsfähigkeit und Konzentrationsgrad von Gewerkschaften besteht darin, daß Gewerkschaften umso weniger makro- und langzeitorientierten Politikkonzeptionen folgen können, je geringer der sozioökonomische und politisch-ideologische Heterogenitätsgrad ihrer Mitglieder ist. Die Handlungsprogramme von Gewerkschaften, die z. B. nur eine Berufsgruppe rekrutieren, sind ausschließlich auf die Artikulation der – im gesamtwirtschaftlichen Maßstab – Sonderinteressen dieser Beschäftigtengruppe bezogen. Einkommensforderungen werden nach Maßgabe der Konstellation auf dem ihre Mitglieder betreffenden Arbeitsmarktsegment formuliert und gegebenenfalls auch gegen davon abstrahierende einkommenspolitische Leitlinien durchgesetzt. Je inhomogener umgekehrt die von einem Verband rekrutierten Mitglieder hinsichtlich ihrer sozioökonomischen Lage sind, desto differenzierter werden die innerhalb ihrer Organisationsgrenzen vorfindbaren Interessenlagen. Gewerkschaften mit einem hohen Konzentrationsgrad unterliegen daher bereits aus

Gründen der Aufrechterhaltung der internen Integration dem Erfordernis zur Vereinheitlichung der differenten, z. T. disparaten Gruppeninteressen.

Sofern die Vereinheitlichung der Gruppeninteressen gelingt, erfüllt sie die *manifeste* Funktion, das Durchsetzungsvermögen der Gewerkschaften zu erhöhen. Denn sie verringert die Chance der Unternehmer, die durch ihre marktvermittelten Lebenslagen unterschiedenen Beschäftigtengruppen gegeneinander auszuspielen. Nicht zuletzt aus diesem Grund wurde und wird von den Theoretikern und Praktikern der Gewerkschaftsbewegung das industriegewerkschaftliche Prinzip als anzustrebendes Organisationsideal betrachtet. In der marxistischen Theorie wird der gewerkschaftliche Konzentrationsprozeß darüber hinaus als organisatorischer Ausdruck der Einheit des Klassenhandelns, als Moment des Bildungsprozesses der Klasse für sich begriffen⁷.

Einer solchen Einschätzung entgeht indessen die *latente* Funktion der gewerkschaftsinternen Vereinheitlichung der Gruppeninteressen. Jene Aggregations- und Selektionsmechanismen, die die Vermittlung und Ausfilterung von Sonderinteressen zur Sicherstellung einer gruppenübergreifenden Solidarität bewerkstelligen, lassen sich auch für am „Allgemeininteresse“ orientierte Ordnungsleistungen des Staates in Dienst nehmen. Sie schaffen in gleicher Weise die Bedingungen klasseninterner wie klassenübergreifender Kompromißfindung. Die Fähigkeit, Sonderinteressen zu opfern, kann ebenso gut zugunsten schwächerer Arbeitnehmergruppen wie im Prozeß des Interessenclearing mit den anderen Wirtschaftsverbänden und den staatlichen Organen aktiviert werden.

Dieser Prozeß der Synchronisation gruppenübergreifender Gewerkschaftspolitik mit wirtschaftspolitischen Erfordernissen wird noch zusätzlich dadurch befördert, daß mit zunehmender Mitgliederstärke den Gewerkschaften gesamtwirtschaftliche Sichtweisen gleichsam „aufgeherrscht“ werden. Hochkonzentrierte Gewerkschaften repräsentieren in der Regel eine so große Zahl an Arbeitnehmern, daß ihre Politik makroökonomisches Gewicht erhält und die Wirkungen ihrer Politik auf den Wirtschaftskreislauf kalkulierbar werden. Massengewerkschaften sind daher einer Tendenz, gesamtwirtschaftliche Verantwortung zu zeigen, unterworfen, wobei dies durchaus nicht nur aus externen Pressionen (etwa einer an einkommenspolitischer Disziplin interessierten Regierung oder der Massenmedien) sondern auch aus internen Bestandsimperativen resultiert. Insbesondere die Zunahme der Arbeitslosigkeit, die quasi die systemische Sanktion fortwährender Verletzung der ökonomischen Konzessionsspielräume durch die Gewerkschaften bilden kann, beeinträchtigt ihre Erfolgchancen im Prozeß der Interessenvertretung und setzt intern Desintegrationspotentiale frei.

Das ökonomische Gewicht hochkonzentrierter, mitgliederstarker Gewerkschaften gibt diesen die Chance, eine an diesen Bestandsinteressen anknüpfende, langzeitorientierte Kooperationspolitik einzuschlagen, deren Logik darin besteht, ökonomische und politische Zielsetzun-

gen miteinander zu verknüpfen: Sie zielt einerseits darauf ab, durch die Selbstbeschränkung in den kurzfristigen Forderungen einen Beitrag zur Perpetuierung ökonomischer Prosperität und damit zur Sicherung günstiger Ausgangsbedingungen für ihre weiteren Aktivitäten zu leisten, andererseits wird auf politischer Ebene versucht, die praktizierte Kooperation gegen die Ausweitung des Gewerkschaftseinflusses zu tauschen⁸. Für fragmentierte Gewerkschaftseinheiten stellt sich dieses Entscheidungsproblem der Prioritätenbildung zwischen kurz- und langfristigen Interessen erst gar nicht. Ihr ökonomisches Gewicht ist zu gering, als daß die Folgen ihres Handelns im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung zurechen- und verantwortbar wären, und ihre Mitgliedschaft ist zu homogen, als daß sie sich auf eine gesamtwirtschaftliche Handlungsorientierung festlegen könnten. Ihrem Handeln ist die an Kurzfrist-Kalkülen orientierte Politik der Ausschöpfung der je gegebenen Marktchancen bereits organisationsstrukturell vorgezeichnet.

Ein weiteres Moment der Kooperationsfähigkeit, das in Zusammenhang mit der Konzentrationsvariablen steht, liegt darin, daß hochkonzentrierte Gewerkschaften weniger empfindlich gegenüber wirtschaftlichen Strukturveränderungen sind. Je inhomogener die Zusammensetzung der Mitgliedschaft in beruflicher, branchenmäßiger, regionaler und qualifikatorischer Hinsicht, umso eher beschränken sich Veränderungen in den Anforderungsprofilen der Arbeitsplätze und Verschiebungen im Arbeitskräftebedarf zwischen den einzelnen Branchen auf interne Umschichtungen zwischen den diversen Mitgliedergruppen. Werden hingegen von solchen Veränderungen mitgliederhomogene Verbände betroffen, spiegelt sich die Auflösung der überkommenen Beschäftigungsstrukturen relativ rasch in einer Gefährdung des Organisationsbestandes. Da auf diese Weise die Erhaltung der bestehenden Tätigkeitsfelder ihres Organisationsbereichs zu einem Bestandsinteresse mitgliederhomogener Gewerkschaften wird, ist ihre Toleranzschwelle gegenüber Modernisierungsprozessen niedriger als jene heterogener, industriegewerkschaftlich verfaßter Verbände⁹. Insofern die interne Vereinheitlichung der verschiedenen Mitgliedergruppen leichter über monetäre Kriterien erfolgen kann, steht das Lohninteresse im Rahmen der Interessenvertretung mitgliederheterogener Gewerkschaften im Vordergrund¹⁰. Da solche quantitative Forderungen auch in den Außenbeziehungen, d. h. für den Tarifpartner kompromißfähiger sind als qualitative, die Arbeitsbedingungen betreffende Interessen, erweisen sich auch dadurch hochkonzentrierte Gewerkschaften als prinzipiell kooperationsfähiger als stark fragmentierte.

Analog einem hohen sozioökonomischen Konzentrationsgrad generiert auch die politische Inhomogenität der Mitgliedschaft Kooperationsimpulse. Die Stabilität von Gewerkschaftssystemen, die abhängig Beschäftigte der unterschiedlichsten parteipolitischen Präferenzen rekrutieren, hängt nicht nur davon ab, ob es gelingt, parteipolitische Neutralität nach außen hin zu demonstrieren und einen programmatischen Konsens zu erarbeiten, sondern darüber hinaus auch davon,

inwieweit es möglich ist, regelmäßig Kompromisse für die Bearbeitung der konkreten Tagesprobleme zu finden. Die politisch-ideologische Vereinheitlichung kann nur durch geschicktes Ausbalancieren der unterschiedlichen Auffassungen zu den langfristigen Perspektiven und zur täglichen Praxis gewerkschaftlicher Interessenvertretung sowie durch die Symbolisierung von Einheitlichkeit – z. B. über das Wahlverfahren durch Kooptationen oder die Erstellung von Einheitslisten – erfolgen. Die Usancen interner Entscheidungsfindung werden für den ÖGB von Präsident Benya wie folgt skizziert: „In vielen Fragen kommt es zu einheitlichen Auffassungen, weil die Mehrheitsgruppe im österreichischen Gewerkschaftsbund Wert darauf legt, ihren Willen nicht ausschließlich mit Mehrheitsbeschlüssen durchzusetzen¹¹.“ Daß diese – auch strukturell (etwa in Form der oben erwähnten Wahlverfahren) gesicherte – Kompromißfähigkeit im Innenverhältnis sich wiederum in Kooperationsvermögen in den Außenbeziehungen transformiert, liegt auf der Hand: Denn die Probleme politischer Vereinheitlichung bewirken automatisch eine Präferenzierung pragmatischer Gewerkschaftspolitik, weil sich diese als technokratisch „ableitbar“ erweist und sich dadurch zentrifugal wirkenden Richtungskämpfen entzieht. Hingegen kommen die in Einheitsgewerkschaften intern überspielten Differenzen in den Außenbeziehungen politisch fragmentierter Gewerkschaften voll zum Tragen¹². Existieren mehrere Gewerkschaftsrichtungen wie in Frankreich und Italien, so stehen diese zueinander in Konkurrenz und besitzen daher eine geringere Kompromißfähigkeit gegenüber den Repräsentanten der Kapitalinteressen und des Staatsapparats. So wird z. B. in Frankreich das Tarifsysteem nicht zuletzt durch die untereinander konkurrierenden Gewerkschaftsrichtungen paralysiert¹³.

Demgegenüber weist der ÖGB und die ihm angeschlossenen Gewerkschaften nicht nur im Vergleich zum französischen Gewerkschaftssystem einen außerordentlich hohen sozioökonomischen und politischen Konzentrationsgrad auf. Der ÖGB umfaßt insgesamt nur 15 Einzelgewerkschaften, die zusammen sämtliche Wirtschaftssektoren abdecken und von denen jede einzelne in ihrer Mitgliederstruktur überaus heterogen ist; er vereinigt in sich alle parteipolitisch relevanten, als „Fraktionen“ konstituierten Gruppierungen. (Zusätzlich zur territorialen und fachlichen ist dadurch innerhalb des österreichischen Gewerkschaftswesens eine politische Binnendifferenzierung instituiert). Der ÖGB besitzt weiters keine Konkurrenten und damit de facto das Kollektivvertragsmonopol auf Arbeitnehmerseite und entspricht daher wie kein anderer Verband dem Ideal einer Einheitsgewerkschaft. Im Vergleich dazu sind in der BRD dem DGB 17 Industriegewerkschaften angeschlossen. Neben dem DGB existieren weitere, weniger bedeutsame Gewerkschaftsorganisationen¹⁴. In Großbritannien waren im Jahr 1974 dem TUC allein 111 Einzelgewerkschaften angeschlossen; außerhalb dieses Dachverbandes bestanden weitere 377 Organisationen¹⁵. Auch die Gewerkschaftsbewegung des mit Österreich eher vergleichbaren Kleinstaats Schweden weist einen gegenüber den österreichischen Verhältnissen geringeren Konzentrationsgrad auf. Es existie-

ren in Schweden mehrere gewerkschaftliche Dachverbände, deren größter, die LO, insgesamt 25 Einzelgewerkschaften umfaßt¹⁶.

Nach den oben angestellten Überlegungen kann es nicht mehr als Zufall erscheinen, daß hochkonzentrierte Gewerkschaftsbewegungen sich sogar aktiv an wirtschaftlichen Modernisierungsprozessen beteiligen. Wohl bildet die Erhaltung eines hohen Beschäftigungsniveaus den Bezugsrahmen der Politik des ÖGB, jedoch wird diese Zielsetzung keineswegs über die Konservierung überkommener Beschäftigungsstrukturen angestrebt¹⁷. Vielmehr sind in der von den Wirtschaftspartnern verfolgten Lohn- und Beschäftigungspolitik latent strukturverbessernde Effekte angelegt¹⁸. (Ähnliches gilt auch für die solidarische Lohnpolitik der LO¹⁹.) Dennoch ist der Konzentrationsgrad nicht die einzige Organisationsvariable gewerkschaftlicher Kooperationsfähigkeit. Eine genauere Analyse der britischen Gewerkschaftsbewegung zeigt, daß den außerhalb des TUC befindlichen Gewerkschaften nur ein verschwindend kleiner Bruchteil der insgesamt gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten zugehört und daß wiederum die 16 größten Einzelgewerkschaften des TUC mehr als drei Viertel der insgesamt in diesem Dachverband vereinigten Mitglieder aufweisen²⁰. Diese 16 Verbände entsprechen in ihrer sozioökonomischen Heterogenität durchaus den schwedischen, bundesdeutschen oder österreichischen Einzelgewerkschaften. Der Konzentrationsgrad des britischen Gewerkschaftssystems ist daher höher als es der erste Anschein vermuten läßt. Dennoch unterscheiden sich die britischen Gewerkschaften in ihren Reaktionsmustern gegenüber Problemen wirtschaftlichen Strukturwandels von den österreichischen und schwedischen Verbänden.

b) Ein hoher Konzentrationsgrad ist nicht die einzige interne Voraussetzung makro- und langzeitorientierter Interessenvertretung. Damit das in einem hohen Konzentrationsgrad angelegte Kooperationspotential aktualisiert werden kann, müssen, wie bereits oben angedeutet, Mechanismen zur Ausfilterung der inkompatiblen und zur Vereinheitlichung der differierenden Gruppeninteressen bestehen. Das Kernelement eines solchen, dem Kooperationsimperativ entsprechenden Selektions- und Aggregationsprozesses bildet ein hoher Zentralisationsgrad der innergewerkschaftlichen Kompetenzverteilung. Die Chance zur Selektion disparater Teilinteressen bzw. die Aggregation von Gruppeninteressen zu einem vereinheitlichten, die Gruppengrenzen übergreifenden Forderungspaket ist umso größer, je mehr die Entscheidungskompetenzen von gewerkschaftlichen Subsystemen, die Sonderinteressen repräsentierten (wie Betriebs- und Fachgruppen) auf zentrale Instanzen verlagert werden. Die Zentralisation der Entscheidungsfindung ermöglicht einerseits eine Steigerung der internen Kompromißfähigkeit, dadurch daß starke Zentralfunktionäre autonomer gegenüber Gruppeninteressen sind, andererseits bildet sie auch die Voraussetzung für externe Kompromisse, weil intern starke, autonome Funktionäre auch flexibler gegenüber den Verhandlungspartnern der Gewerkschaften agieren können.

Im Hinblick auf seinen Zentralisationsgrad erscheint der ÖGB gegen-

über anderen nationalen Gewerkschaftsbewegungen noch fortgeschrittener als in seinem Konzentrationsprozeß. Dies gilt sowohl für die Verteilung der Entscheidungskompetenzen innerhalb der Einzelgewerkschaften, als auch für jene zwischen Einzelgewerkschaften und Dachverband. Innerhalb der Gewerkschaften verdient vor allem die tarifpolitische Entscheidungsstruktur Beachtung. In allen Statuten der österreichischen Gewerkschaften ist die Generalkompetenz der Gewerkschaftszentralen hinsichtlich der Kollektivvertragspolitik festgehalten; Sektionen (Fachgruppen) besitzen mitunter auch ein formalisiertes Mitspracherecht²¹. Jedoch bestehen keine autonomen Handlungsmöglichkeiten von Subeinheiten in Sachen tarifpolitischer Aktivitäten. Zum Vergleich dazu ist in Frankreich, Italien oder Großbritannien die Tarifkompetenz nicht auf die Vorstände beschränkt; tarifpolitische Aktivitäten erfolgen auf der Betriebs-Regional- und Fachgruppenebene; nicht selten sind die Aktionseinheiten dieser Ebenen in ihrem tarifpolitischen Handeln völlig autonom. Noch deutlicher wird der hohe Zentralisationsgrad des österreichischen Gewerkschaftssystems, wenn man das Verhältnis zwischen Einzelgewerkschaften und Dachverband betrachtet. Im Regelfall ist der Tätigkeitsbereich der Dachverbände auf Agenden wie zwischengewerkschaftliches Informationsclearing, allgemeine Koordinationsleistungen (z. B. Beilegung von „Grenzkonflikten“ zwischen den Einzelverbänden) und die Repräsentation der die Einzelgewerkschaften übergreifenden Interessen beschränkt. Der ÖGB verfügt darüber hinaus auch über beträchtlichen Einfluß auf die tarifpolitische Willensbildung. Da nur der ÖGB als Verein firmiert, kommt nur ihm Rechtspersönlichkeit und somit Kollektivvertragsfähigkeit zu; Kollektivvertragsabschlüsse können daher von den Einzelgewerkschaften nur als Bevollmächtigte des ÖGB getätigt werden. Wichtiger als dieser Formalismus ist, daß der ÖGB gemeinsam mit der Bundeswirtschaftskammer in der Paritätischen Kommission über einen lohnpolitischen Kontrollmechanismus verfügt:

Anträge auf Freigabe von Lohnverhandlungen können in der Paritätischen Kommission nicht von den Einzelgewerkschaften, sondern nur vom ÖGB gestellt werden²². Ein nach Freigabe erarbeiteter Konsens der Branchenorganisationen kann von den Dachverbänden im Bedarfsfall zurückgewiesen werden. Auch in finanz- und personalpolitischer Hinsicht ist die Stellung des ÖGB außerordentlich stark. In den meisten nationalen Gewerkschaftsbewegungen sehen die das Finanzwesen betreffenden Richtlinien zur Regelung des Verhältnisses zwischen Fachgewerkschaften und Dachverband vor, daß bei Finanzautonomie der Einzelgewerkschaften diese einen gewissen Beitragsanteil an den Dachverband abführen. In Österreich liegt die Finanzhoheit beim ÖGB. Die Mitgliedsbeiträge werden an den ÖGB abgeführt, der die Verteilung vornimmt. Dabei überläßt der ÖGB den Gewerkschaften 5 bis 21 Prozent des Beitragsaufkommens²³. Die Beiträge werden vom Bundeskongreß des ÖGB festgelegt. Eine Variierung der Beitragshöhe durch die Gewerkschaften kann nur im Einvernehmen mit dem Bundesvorstand des ÖGB erfolgen²⁴. Entsprechende Arrangements bestehen für das

Personalwesen. Die Bestellung der Angestellten des ÖGB und der Einzelgewerkschaften erfolgt durch den Bundesvorstand bzw. das Präsidium des ÖGB; die Einzelgewerkschaften besitzen für ihren Bereich ein Vorschlagsrecht²⁵. Auch die Regelung von Gehaltsfragen der Gewerkschaftsangestellten erfolgt zentral durch die Leitung des ÖGB.

Durch diese Arrangements zur Kompetenzverteilung innerhalb des österreichischen Gewerkschaftswesens wird ein mehrstufiger, aufeinander abgestimmter Prozeß der Entscheidungsfindung von erheblicher Aggregations- und Selektionskapazität installiert²⁶. Diese tarif-, personal- und finanzpolitischen Kontrollchancen gegenüber den Einzelverbänden bildet die Voraussetzung für die Vorkoordinierung der gewerkschaftlichen Aktivitäten durch den ÖGB, die sich an der Verwirklichung gesamtwirtschaftlicher, die Perspektive der Einzelverbände überschreitenden Zielsetzungen orientiert. Sichtbar wird diese Vorkoordinierung z. B. in den verschiedenen Varianten, der „Benya-Formel“ zur Tarifpolitik. Die starke innerverbandliche Position der Vorstände der 15 Fachverbände erlaubt es, der Politikorientierung der Einzelgewerkschaften eine die (Sonder-)Interessen der einzelnen Mitgliedergruppen übergreifende, sektorale Sicht zugrunde zu legen. Am nächsten kommen dem ÖGB in Europa hinsichtlich dieser zentralistisch orientierten Politikformulierung die skandinavischen Gewerkschaften²⁷. Im Vergleich dazu hat der außengerichtete Tätigkeitsbereich von schwachen Dachverbänden (wie etwa der TUC) nur Residualcharakter, insofern er die Leerfelder in den Aktivitäten der Einzelverbände besetzt. Durch die Dezentralisierung der Politikformulierung wird innerhalb der betreffenden Gewerkschaftsbewegung ein „naturwüchsiger“ Prozeß des Interessenclearing etabliert, der nicht nur die Artikulation von Partialinteressen begünstigt, sondern zumeist auch jene innere Konsistenz in den Zielen und Mitteln der Aktivitäten von Spitzenverband und Einzelgewerkschaften verfehlt, die eine effektive wirtschaftspolitische Einflußnahme erfordert.

Zusammenfassend läßt sich daher für die organisationsstrukturellen Voraussetzungen partnerschaftlicher Politikformulierung feststellen: Aus dem Gewicht, das den Sonderinteressen der einzelnen Arbeiterfraktionen durch die Organisationsform eingeräumt wird, folgt die Beteiligungsfähigkeit der Gewerkschaft an gesamtgesellschaftlichen Steuerungsmaßnahmen. Für die Verbände eines fragmentierten Gewerkschaftssystems, die nur eine oder wenige Arbeiterfraktionen organisieren, wird die Orientierung an den von ihnen repräsentierten Gruppeninteressen zu konstitutiven Bestandteilen ihrer Politik, durch die sie ihre Identität erst gewinnen. Die Fähigkeit hochkonzentrierter Gewerkschaften, die Formulierung ihrer Politik an gesamtwirtschaftlichen Kriterien zu orientieren, ist abhängig von der internen Entscheidungsstruktur. Erfolgt ihre Politikformulierung über dezentrale, autonom agierende Subeinheiten, deren Aktivitäten unmittelbar an Gruppeninteressen rückgebunden sind, wird eine gesamtwirtschaftliche Handlungsorientierung unwahrscheinlich. Je ausgeprägter die Verlagerung der Entscheidungskompetenzen auf zentrale Stellen, desto mehr

ist der Verband imstande, die Zielsetzungen zu „entpartikularisieren“, desto größer ist seine Fähigkeit, Modernisierungsstrategien des Kapitals bzw. des Staates hinzunehmen bzw. sich aktiv an solchen strukturellen Maßnahmen zu beteiligen. Dieser positive Zusammenhang zwischen kooperationsadäquater Politikformulierung und Zentralisationsgrad gilt sowohl in intraorganisatorischer als auch in interorganisatorischer (d. h. das Verhältnis zwischen Gewerkschaft und Dachverband betreffender) Hinsicht.

3. Gewerkschaftsinterne Politikdurchsetzung: Das Problem der Loyalität

Die Fähigkeit zur Konzipierung einer die Partikularinteressen übergreifenden Politik ist nur das eine Moment gewerkschaftlicher Kooperationsfähigkeit. Ihre zweite Voraussetzung besteht in der internen Anerkennung und Durchsetzung der kooperationsorientierten Politikentscheidungen. Wenn auch – insbesondere in freiwilligen Interessenverbänden – in letzter Instanz die interne Geltung von Entscheidungen von deren Inhalten abhängt, vermag doch die Organisationsform wesentliche Beiträge zur Konformitätssicherung zu leisten. Die Sicherung der Konformität gegenüber kooperativer Gewerkschaftspolitik umfaßt im einzelnen zwei Dimensionen: a) Die Integration der Einzelgewerkschaften unter die vom Dachverband repräsentierte gesamtwirtschaftliche Handlungsorientierung; b) die Durchsetzung dieser Politik innerhalb der Einzelgewerkschaften.

a) Durch die Errichtung gesamtwirtschaftlicher Steuerungsinstitutionen wird im Maß ihrer Wirksamkeit insbesondere der lohnpolitische Handlungsspielraum der Einzelgewerkschaften zugunsten der Spitzenorganisation eingeschränkt. Wie bereits oben erwähnt, unterliegen in Österreich die tarifpolitischen Vereinbarungen der Branchenorganisationen der Kontrolle der Dachverbände im Rahmen der Paritätischen Kommission. In diesem Autonomieverlust der Einzelgewerkschaften sind grundsätzlich Konfliktpotentiale zwischen der Leitung des ÖGB und insbesondere den Zentralen jener Einzelgewerkschaften angelegt, die durch Sonderkonjunktoren ihrer Wirtschaftszweige begünstigt sind. Die Autorität des ÖGB gegenüber den Einzelgewerkschaften und die völlige Integration der Mitglieder der Zentralen der Einzelverbände in die Führungsgremien des ÖGB²⁸ sind jene Strukturelemente, die innerhalb des österreichischen Gewerkschaftswesens zur Absorption dieser Konfliktpotentiale beitragen. Hinzu kommt, daß der Tausch von Zurückhaltung in der Forderungspolitik gegen Gewährung institutioneller Einflußchancen sich für die Funktionäre der Zentralen sowohl des ÖGB wie auch der Einzelgewerkschaften als unmittelbar vorteilhaft erweist. Denn die durch diese Tauschakte bewirkte Ausweitung der Verbandsmacht stellt sich dar als Steigerung ihres Einflusses als leitende Funktionäre. Klassisches Beispiel für einen solchen politischen Tausch ist in Österreich die Junktimierung zwischen lohnpolitischer und preispolitischer Kooperation bzw. Kontrolle, wie sie in der

Paritätischen Kommission institutionalisiert wurde. Der über die Paritätische Kommission erreichte Einfluß auf die Preisentwicklung besitzt für die Gewerkschaftsspitzen hinreichend Attraktivität, um zur Aufrechterhaltung dieses Mitspracherechts lohnpolitische Disziplin zu üben²⁹. Das weite Spektrum an Einflußchancen im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik, das für die Gewerkschaftsbewegung insgesamt besteht, erleichtert den Zentralen die Aufrechterhaltung interverbandlicher Solidarität wie sie die Lohnpolitik des ÖGB erfordert. Insofern erscheint die gesamtwirtschaftliche Politikorientierung gegenüber der Destruierung durch eine „Sezession“ von Einzelgewerkschaften hinreichend abgesichert.

b) Größere Probleme bringt die Durchsetzung kooperationsorientierter Politik gegenüber der Basis und den unteren Funktionärebene mit sich. Das vorrangige Interesse des einfachen Gewerkschaftsmitglieds bezieht sich auf die Reproduktion seiner Arbeitskraft. Sein Bezugsrahmen ist daher an der (kurzfristigen) Perspektive der Ausschöpfung aller Chancen zur Verbesserung seiner Arbeitsbedingungen und seines Einkommens und nicht an der (langfristigen) Perspektive der Akkumulation der Verbandsmacht vermittelt politischer Austauschprozesse orientiert. Ähnliches gilt für die unteren Funktionäre, da sie infolge ihres Nahe- und Abhängigkeitsverhältnisses gegenüber der Basis unmittelbar dem Druck unterworfen sind, sichtbare Erfolge der Interessenvertretung nachzuweisen. Wie gegenüber der Öffentlichkeit, nimmt für hochkonzentrierte und -zentralisierte Gewerkschaften kraft ihres Einflußgewichtes auch der Verantwortungsdruck im Innenverhältnis zu. Je mehr die Lohnbewegung den Anschein schicksalhafter Prozeßabläufe verliert und die Form eines Resultats politischer Verbandsentscheidungen annimmt, desto größer wird der Loyalitätsbedarf gewerkschaftlicher Politik. Denn gewerkschaftsinterne Entscheidungen (etwa zur Selbstbeschränkung in der Lohnpolitik) unterliegen (insbesondere gegenüber den unteren Funktionärebene) dem Gebot der Legitimation. Generell müssen als besonders sensible Organisationsebene im Hinblick auf dieses Loyalitätsproblem die Betriebsgruppen gelten. Die Gründe dafür liegen in folgenden Tatbeständen:

- Der Betrieb bildet den unmittelbaren Wahrnehmungsbereich der abhängig Beschäftigten. Er ist somit der Ort der Entstehung ihrer Interessen (auch der Sonderinteressen in bezug auf Einkommen und Arbeitsbedingungen) wie der unmittelbaren Erfahrung ihres konfliktären Verhältnisses zu den Interessen des Kapitals. Die durch den Arbeitsprozeß gestiftete Kohäsion und die Chance, erkannte Interessen dort zu artikulieren, wo sie entstanden sind, schaffen günstige Voraussetzungen für die Entwicklung kollektiver Identität. Belegschaften und dementsprechend auch gewerkschaftliche Betriebsgruppen besitzen insofern ein hohes Maß an autonomer Konfliktfähigkeit. Anders als Orts- oder Fachgruppen vermögen sie – unter günstigen ökonomischen Voraussetzungen – relativ leicht ihre Forderungen auch neben den oder gegen die Absichten der Gewerkschaftszentralen durchzusetzen.

- Ökonomische Prosperität wird allgemein als Faktor betrachtet, der gewerkschaftliche Kooperation erst ermöglicht oder zumindest erleichtert. Demgegenüber erweist sie sich (über ihre beschäftigungspolitische Dimension) für die Einbindung der Akteure der Betriebs- und Unternehmensebene in die Einkommenspolitik als janusköpfig. Sie erleichtert zwar einerseits durch die weiten „Konzessionsspielräume“ den Gewerkschaften die Kooperation in den Außenbeziehungen, andererseits beeinträchtigt sie intern die Kontrollchance der Gewerkschaftszentralen gegenüber der Basis, insofern im Maß der Ausschöpfung des Arbeitskräftepotentials die autonome Konfliktfähigkeit der Belegschaft und damit deren Chancen zur Durchsetzung von innerbetrieblichen Lohnforderungen, die die sektoralen bzw. gesamtwirtschaftlichen Vereinbarungen kompromittieren, wächst.
- Schließlich ist die Handlungsfähigkeit von Gewerkschaften in besonderer Weise von der Betriebsarbeit und damit den Funktionären der Betriebsebene abhängig. Die „Essentials“ gewerkschaftlicher Organisation (Mitglieder, Informationen, Beiträge etc.) müssen primär im Betrieb gesichert werden. Infolgedessen verfügen diejenigen, die „vor Ort“ jene Ressourcen beschaffen, über erhebliche Druckmittel gegenüber den Zentralen.

Dies alles hat zur Folge, daß gesamtwirtschaftlich verpflichtete Lohndisziplin vor allem der Gegenzeichnung der betrieblichen Akteure bedarf. Dem entspricht, daß in den meisten westeuropäischen Staaten das Scheitern der Einkommenspolitik durch die betrieblichen Handlungseinheiten verursacht wurde. Als exemplarischer Fall kann Großbritannien gelten: Auch jene einkommenspolitischen Steuerungsversuche, die im Einverständnis mit den Gewerkschaften erfolgten, blieben erfolglos, weil die vereinbarten Leitlinien durch die von den Shop Stewards initiierten Lohnbewegungen konterkariert wurden. Auch in Ländern wie Schweden, Holland und der BRD, in denen im Verlauf der Nachkriegszeit die Ausbildung kooperativer Verkehrsformen zwischen Staat und Wirtschaftsverbänden gelungen war, waren es autonome Initiativen der Belegschaften vor allem im Verlauf der Jahre 1968–1970, von denen nachhaltige Destabilisierungsimpulse auf die bislang praktizierte Zusammenarbeit ausgingen.

Im Gegensatz dazu unterblieben in Österreich trotz der extremen Makro- und Langzeitorientierung der Gewerkschaftspolitik, wie sie etwa im Konzept der antizyklischen und solidarischen Lohnpolitik zum Ausdruck kommt, derartige spontane Massenbewegungen. Damit stellt sich die Frage, wodurch in Österreich durch den Markt privilegierte Arbeiterfraktionen veranlaßt werden, auf die völlige tarifpolitische Ausschöpfung ihrer Lohnerhöhungsspielräume zu verzichten. Was sind die Voraussetzungen dafür, daß gewerkschaftsintern die Beschäftigten in prosperierenden Bereichen, wie z. B. dem Maschinenbau, lohnpolitische Solidarität mit den Arbeitern strukturschwacher Branchen, wie z. B. den Gießereien, üben³⁰? Der Hinweis auf die Zentralisation der Entscheidungsprozesse vermag keine Klärung zu diesem Problem zu leisten. Denn es kann davon ausgegangen werden, daß sich gerade

durch die Zentralisation die Legitimation der Interessenvertretung erschwert. Je weniger Anteil die Betroffenen am Prozeß der Entscheidungsfindung haben, desto ambivalenter gestaltet sich ihr Verhältnis zu dessen Ergebnissen. Der Schlüssel für die Erklärung gruppenübergreifender Disziplin liegt vielmehr in der Form der organisatorischen Einbindung der Betriebsebene in das Gewerkschaftssystem. Sie beruht einerseits darauf, daß durch das kollektive Arbeitsrecht in Österreich den sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Verhandlungseinheiten Vorrang gegenüber den einzelwirtschaftlichen eingeräumt wird und die Arbeitsbeziehungen der Unternehmens- und Betriebsebene explizit dem Prinzip der Partnerschaft unterworfen werden, andererseits darauf, daß der gesetzliche Repräsentant der Belegschaft, der Betriebsrat, nahezu lückenlos in die Gewerkschaften integriert werden konnte:

Im Hinblick auf das Verhältnis betrieblicher und überbetrieblicher Arbeitsbeziehungen wird durch das Arbeitsverfassungsgesetz der Vorrang der überbetrieblichen Ebene festgelegt. Nach § 29 ArbVG entscheiden die im Kollektivvertrag getroffenen Vereinbarungen, inwieweit Arbeitsbedingungen einer Regelung auf Betriebsebene (durch Betriebsvereinbarung) über jenen für diese Ebene gesetzlich definierten und damit abgegrenzten Kompetenzbereich hinaus zugeführt werden können: Da durch das Gesetz (§ 96 und 97 ArbVG) der Betriebsvereinbarung lohnpolitische Befugnisse primär in Fragen der Entlohnungsgrundsätze und -methoden zugeordnet sind, steht es im Belieben der Kollektivvertragsparteien, ob sie die Fixierung der Lohnhöhe dem Gegenstandsbereich der Betriebsvereinbarung zuweisen. Tatsächlich ist es keineswegs üblich, im Rahmen von Kollektivverträgen Betriebsvereinbarungen mit dieser Kompetenz zu befehlen. Dieser Umstand bedeutet nicht, daß auf Betriebsebene keine solchen Vereinbarungen abgeschlossen werden. Vielmehr gilt, daß die Lohndrift in Österreich nicht so sehr durch individuelle Lohnerhöhungen sondern vor allem durch Vereinbarungen zwischen Unternehmensleitungen und Betriebsrat verursacht wird³¹. Allerdings stehen derartige sogenannte „freie Betriebsvereinbarungen“ außerhalb des Geltungsbereichs des ArbVG.³² Dies hat u. a. zur Folge, daß für sie nicht die besonderen Rechtswirkungen der Betriebsvereinbarungen nach dem ArbVG (z. B. Normwirkung, Unabdingbarkeit) gelten. Insofern kennzeichnet sie eine erheblich geringere rechtliche Absicherung, als dies für Betriebsvereinbarungen nach dem ArbVG oder auch für Kollektivverträge zutrifft. Auf Grund dieser formalrechtlichen Rahmenbedingungen bleibt daher die lohnpolitische Kompetenz eine Domäne der überbetrieblichen Handlungseinheiten. Nicht nur im Hinblick auf die Kompetenzen, sondern auch bezüglich der zulässigen Mittel der Interessenvertretung wird durch die Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen die Vormachtstellung der Gewerkschaften gegenüber den gesetzlichen Belegschaftsorganen befördert.

Denn es gilt als umstritten, ob die Mitglieder eines Betriebsrats zur Veranstaltung von Arbeitskämpfen berechtigt sind. Der unsichere Status des Betriebsrats ergibt sich in dieser Hinsicht dadurch, daß das

Arbeitsverfassungsgesetz für den Bereich der Betriebsverfassung zwar kein explizites Arbeitskampfverbot, aber ein Kooperationsgebot (§ 39 Abs. 1) enthält. Von Weißenberg/Cerny wird dieser Bestimmung nur die Funktion einer Grundsatzerklärung ohne normative Wirkung beige-messen³³. Hingegen leitet Strasser aus dem Kooperationsgebot Friedenspflicht für die betriebsverfassungsrechtlichen Verhältnisse und Organe ab³⁴. Seiner Auffassung nach besteht für Beschäftigte in ihrer Funktion als Betriebsräte Arbeitskampfverbot. Nicht unterliegen sie jedoch der Friedenspflicht in anderen Rollen, z. B. als Gewerkschaftsfunktionäre. In bezug auf die existierenden Repräsentationsorgane der Arbeitnehmerinteressen bliebe dieser Interpretation zufolge die Streikwaffe den Gewerkschaften vorbehalten.

Insofern der Betriebsrat gemäß dem Kooperationsgebot sich in seinem Handeln am Wohl der Beschäftigten wie des Betriebes zu orientieren hat, ist ihm mehr die Rolle eines Mittlers zwischen Belegschaft und Unternehmensleitung als die eines genuinen Belegschaftsvertreters vorgezeichnet. Daß der Betriebsrat diese ihm zugedachte Mittlerrolle tatsächlich auszuspielen vermag³⁵, gründet in jenen Normen der Betriebsverfassung, durch die die Abhängigkeit des Betriebsrats von der Belegschaft eingeschränkt wird. Durch die Relativierung dieses Abhängigkeitsverhältnisses vergrößert sich für den Betriebsrat die Disponibilität der durch ihn repräsentierten Interessen und damit seine Kompromißfähigkeit gegenüber der Unternehmensleitung. Im einzelnen wird diese Handlungsautonomie des Betriebsrats dadurch sichergestellt, daß sein Kompetenzbereich rechtlich abgesichert und er daher in seiner Tätigkeit den Schutz des Gesetzes genießt (etwa § 120–122 ArbVG); Konflikte mit dem Unternehmer können daher auf dem Rechtsweg ausgetragen werden. Insofern bedarf der Betriebsrat kaum der Mobilisierung der Basis. Weiters gilt, daß der Betriebsrat in seiner Tätigkeit (Funktionsperiode nach § 61 ArbVG: 3 Jahre) an keine Weisungen (weder des Unternehmers noch der Belegschaft) gebunden ist (§ 115 Abs. 2 ArbVG). Unterstrichen wird die dadurch bewirkte Autonomisierung des Betriebsratshandelns gegenüber der Belegschaft durch die Verschwiegenheitspflicht des Betriebsrats (§ 115 Abs. 4 ArbVG) und die Normierung der Nichtöffentlichkeit der Betriebsratssitzungen (§ 67 Abs. 4 ArbVG). Neben den gesetzlich verankerten Kontrollbefugnissen der Belegschaft (am weitreichendsten: Enthebung des – gesamten – Betriebsrats durch die Betriebs-(Gruppen-)versammlung nach § 42 Abs. 1 ArbVG) ist die Verantwortlichkeit gegenüber der Belegschaft nur höchst abstrakt über den Wahlmechanismus gewährleistet³⁶. Da die Rekrutierung des Betriebsrats nicht nach Produktionseinheiten (sondern allenfalls differenziert nach Arbeitern und Angestellten) erfolgt, ist sein Vertretungshandeln nicht so sehr an den (arbeitsplatzspezifischen) Interessen einzelner Abteilungen, sondern vor allem am Interesse der Gesamtbelegschaft und des Gesamtbetriebes orientiert. Infolge dieser „betriebsuniversalistischen“ Perspektive erhöht sich die Kompromißfähigkeit und Tolerabilität des Betriebsrats gegenüber innerbetrieblichen Modernisierungsmaßnahmen, die eine Veränderung der Anforderungsprofile bewirken.

Welche Kooperationshilfen sich für die Akteure auf sektoraler und gesamtwirtschaftlicher Ebene aus diesen Ordnungsprinzipien der betrieblichen Arbeitsbeziehungen ergeben, wird noch deutlicher, wenn man sie mit einem alternativen Arrangement wie dem britischen vergleicht³⁷. Charakteristikum des Systems der britischen Arbeitsbeziehungen ist die weitgehende Absenz staatlicher Normen. Es existiert keine formalrechtlich verankerte Hierarchie der Verhandlungsebenen, wie sie in Österreich besteht. Welche Themen auf welchen Ebenen artikuliert werden und mit welchen Mitteln die Auseinandersetzung erfolgt, ist allein eine Frage der je bestehenden Marktkonstellationen und Kräfteverhältnisse. Insbesondere für die Betriebs- und Unternehmensebene gilt, daß durch die Defizite an Formalisierung Interessendivergenzen ausgekämpft werden müssen. In Ermangelung rechtlich garantierter Befugnisse genießen die von den Belegschaften gewählten Shop Stewards keinen gesetzlichen Schutz. Anerkennung und Mitspracherecht der Shop Stewards müssen den Unternehmensleitungen erst abgerungen und fortan verteidigt werden. Damit hängt das Schicksal der Shop Stewards in hohem Maße von der Unterstützung und Konfliktfähigkeit der Belegschaft ab, ein Umstand, der die starke Rückbindung dieser Belegschaftsvertreter an die Basis erklärt. Jederzeit abwählbar, orientiert sich ihr Handeln am Prinzip des imperativen Mandats. Die dadurch bedingte geringe Kompromißfähigkeit der Shop Stewards gegenüber den Unternehmensleitungen wird noch weiter eingeengt, wenn ihre Wahl nach Betriebsbereichen erfolgt und sie als Vertreter relativ homogener Belegschaftsgruppen auf eine konsequente Vertretung arbeitsplatzbezogener Interessen verpflichtet werden. In Kontrastierung zu den österreichischen Verhältnissen werden durch diese Rahmenbedingungen nicht Kooperation und friedlicher Interessenausgleich, sondern Konfliktorientierung und Militanz zum Strukturprinzip betrieblicher Interessenvertretung. Selbst kooperationsorientierte Gewerkschaftszentralen vermögen dem kaum gegenzusteuern. Auch der Umstand, daß die Shop Stewards in die Gewerkschaftsorganisation eingebunden sind, eröffnet keine diesbezüglichen Kontrollchancen. Sind doch die britischen Verbände von der Gewerkschaftsarbeit der Shop Stewards überaus abhängig. Gemäß diesem internen Kräfteverhältnis fällt das Hauptgewicht in den britischen Arbeitsbeziehungen der Betriebsebene zu. Ca. 95 Prozent aller Arbeitskämpfe werden von den Shop Stewards und Belegschaften initiiert.

Während durch die Integration der Shop Stewards die Konfliktorientierung der britischen Verbände noch verstärkt wird³⁸, werden in Österreich die Kooperationspotentiale der Betriebsebene für die sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Arbeitsbeziehungen durch die Inkorporation der Betriebsräte in die Gewerkschaften voll entfaltet. Beinahe alle Betriebsräte sind gleichzeitig Gewerkschaftsfunktionäre³⁹. Diesen Tatbestand reflektieren auch die Gewerkschaftsstatuten, die den als Betriebsrat tätigen Gewerkschaftsmitgliedern Funktionen im Rahmen der internen Willensbildung zuweisen. Durch diese organisatorische Einbindung ihrer Funktionäre wird die Institution Betriebsrat auch

formal zu einem Strukturelement des Gewerkschaftssystems. Erst dieses Arrangement bildet die Grundlage dafür, daß sich die Gewerkschaftszentralen in der Beschaffung ihrer Organisationsressourcen auf betriebliche Kader stützen können, deren Handlungsorientierung im Einklang mit der gewerkschaftlichen Kooperationspolitik steht. So liegt die Selbstbeschränkung gewerkschaftlicher Lohnpolitik durchaus im Interesse des Betriebsrates, wenn man bedenkt, daß sich dadurch sein Spielraum für die Durchsetzung von innerbetrieblichen Lohnerhöhungen vergrößert, durch die er seine Reputation in der Belegschaft nicht unwesentlich bezieht. Auf diese Weise können die Löhne an die betriebs- und unternehmensspezifischen Verhältnisse angepaßt werden, ohne daß die sektoralen Abschlüsse kooperativer Gewerkschaften unter den Druck militanter Belegschaftsvertreter geraten.

Insgesamt erbringen daher diese Arrangements zu den betrieblichen Arbeitsbeziehungen wesentliche Vorleistungen für die Stabilisierung der WSP. Ähnliche Funktion für die Reproduktion kooperativer Gewerkschaftspolitik hat auch die (in ihrer Grundstruktur der österreichischen entsprechende⁴⁰) bundesdeutsche Betriebsverfassung⁴¹. Jedoch verzeichnete die BRD im Gegensatz zu Österreich unter der gleichen Ausgangsbedingung unterproportionaler Teilnahme der Lohnabhängigen am Wachstum des Volkseinkommens im Anschluß an die Rezession 1967⁴² zwei Wellen spontaner Massenstreiks, die nicht zuletzt durch die Betriebsräte und Vertrauensleute initiiert wurden. Dies ist umso bemerkenswerter, als in der BRD durch die Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen den Gewerkschaften in stärkerem Maß eine Politik der Kooperationsorientierung vorgezeichnet wird. So ist z. B. in Österreich der Primat der überbetrieblichen Arbeitsbeziehungen formalrechtlich schwächer ausgebildet als in der BRD. Da innerbetriebliche Lohnrunden im Rahmen der „freien Betriebsvereinbarungen“ nicht dem Geltungsbereich des ArbVG unterstehen, unterliegen sie auch nicht dessen Kooperationsgebot. Die formelle Befugnis zum Abschluß einer „freien Betriebsvereinbarung“ für die Belegschaft ist formal keineswegs – so wie dies für die Betriebsvereinbarung nach dem ArbVG gilt – a priori dem Betriebsrat vorbehalten. Während durch die rechtlichen Rahmenbedingungen die Gewerkschaften in Österreich hinsichtlich des Einsatzes der Streikwaffe nur begünstigt werden, sind sie in der BRD mit dem „Streikmonopol“ ausgestattet⁴³. Offenkundig werden in Österreich diese relativen „Defizite“ kooperationsstützender Verrechtlichung durch die Wirkung anderer Faktoren nicht nur kompensiert, sondern sogar überkompensiert. Zwar liegen keine Untersuchungen zu dieser Sonderentwicklung in Österreich vor; es darf jedoch angenommen werden, daß ihre Gründe vor allem in Besonderheiten im Hinblick auf die Beschaffenheit des politischen Systems und der Struktur der Gewerkschaften liegen⁴⁴. Im folgenden soll auf die besonderen Faktoren des österreichischen Kooperationsklimas eingegangen werden, soweit sie unmittelbar auf die betrieblichen Arbeitsbeziehungen Einfluß haben.

– Der wirtschaftspolitische Einfluß der Gewerkschaften in Österreich

ist stärker und umfassender als jener der BRD, wo den Gewerkschaften von Regierung und Unternehmern im wesentlichen nur die Funktion eines Erfüllungsgehilfen staatlicher Einkommenspolitik zugesprochen ist. Dementsprechend dürfte die Einhaltung von Lohndisziplin für die Gewerkschaftsfunktionäre in Österreich generell mehr Plausibilität besitzen, da für den ÖGB die Chance besteht, für lohnpolitische Konzessionen Kompensation auf anderen wirtschaftspolitischen Entscheidungsfeldern zu erreichen

- Aus dem fortgeschritteneren Korporativisierungsgrad des politischen Systems in Österreich resultiert auch eine größere Definitionsmacht seiner Akteure im Hinblick auf die Deutung gesellschaftlicher Tatbestände und Prozesse⁴⁵. In der BRD wurde die Ausbildung einkommenspolitischer Kooperation von den politischen Entscheidungsträgern mit der Prävention der Herstellung „sozialer Symmetrie“ verbunden. In der Folge uneingelöst, bildete dieser Anspruch einen Bedingungsfaktor für die Septemberstreiks. In Österreich konnten dagegen Fragen der Verteilungsgerechtigkeit bislang weitgehend tabuisiert werden.
- Während durch die Rechtsprechung in der BRD Effektivklauseln für unzulässig erklärt wurden, verfügen die österreichischen Gewerkschaften über die Möglichkeit, auch die Istlöhne einer kollektivvertraglichen Regelung zu unterwerfen, wodurch sich für sie das Risiko einer loyalitätsbedrohenden Verselbständigung der Betriebsebene verringert.
- Im Gegensatz zur BRD erfüllen in Österreich die Betriebsratswahlen latent die Funktion von Gewerkschaftsurwahlen. Für die Betriebsrats- und Personalvertretungswahlen werden von den österreichischen Gewerkschaften keine Einheitslisten eingebracht, sondern die Fraktionen treten zueinander in Konkurrenz⁴⁶. Auf der Grundlage der aus den Betriebsratswahlen erschlossenen politischen Kräfteverhältnisse werden von den Fraktionen gemeinsam Listen erstellt und eingebracht, die dann von dem statuarisch kompetenten Wahlkörper in den Gewerkschaften – in der Regel einstimmig – formell akzeptiert werden. Infolge der betriebsspezifischen Thematik der Betriebsratswahlen wird die Gewerkschaftspolitik von legitimatorischen Erfordernissen entlastet. Dadurch, daß die Inhalte gewerkschaftlichen Handelns einer kontroversiellen Diskussion entzogen werden, wird es einerseits gewerkschaftsintern den politischen Fraktionen ermöglicht, in ihrem Verhältnis zueinander kompetitive zugunsten kooperativer Verhaltensorientierungen zurückzustellen, andererseits wird der Verhandlungsspielraum der Gewerkschaftszentralen in den Außenbeziehungen erweitert.
- Gewerkschaftlich organisierte Betriebsräte unterliegen in der Regel einer *doppelten* Loyalität gegenüber der WSP. Bedenkt man, daß die Betriebsräte weitgehend in den politischen Fraktionen des ÖGB eingebunden sind und innerhalb des ÖGB und seiner Einzelgewerkschaften die Fraktion sozialistischer Gewerkschafter und die Fraktion christlicher Gewerkschafter dominieren⁴⁷, also Gruppierungen,

die in einem Naheverhältnis zu Parteien stehen, die sich ebenso wie der ÖGB zur WSP bekennen, so wird deutlich, daß die Betriebsräte sowohl über ihre parteipolitische als auch über ihre Gewerkschaftszugehörigkeit auf die WSP verpflichtet sind. Infolge der ausgeprägten parteipolitischen Versäulung der österreichischen Gesellschaft muß der über die Parteien vermittelten Loyalität gegenüber der WSP ein hoher Verbindlichkeitsgrad zugerechnet werden.

Insgesamt zeigen diese Überlegungen zu den Bedingungen gewerkschaftsinterner Politikdurchsetzung, daß die legitimatorischen Voraussetzungen der Kooperationspolitik wesentlich durch die Indienstnahme und Inkorporation außergewerkschaftlicher Institutionen erbracht werden. Die legitimatorische Abstützung der Politik des ÖGB wird von „oben“ durch die institutionellen Einflußchancen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene, von „unten“ durch die Normen der Betriebsverfassung geleistet. Damit wird deutlich, daß der ÖGB seine Kooperationsfähigkeit keineswegs autonom zu sichern vermag, sondern in dieser Hinsicht dauerhafter organisationsexterner Hilfen bedarf.

4. Aktuelle Probleme des Vermittlungszusammenhangs von Form und Inhalt kollektiven Handelns

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die Organisationsstruktur des ÖGB auf die Erfordernisse gesamtgesellschaftlicher Kooperation in einem Ausmaß zugeschnitten ist, wie dies für keine andere Gewerkschaftsbewegung gilt. Im Hinblick auf seine Handlungspotentiale ergeben sich daraus jene Rückwirkungen, die für Prozesse funktionaler Spezifikation kennzeichnend sind: Spezialisierung der Handlungsprogramme bedeutet nichts anderes, als daß die Problemlösungstechniken der betreffenden Handlungseinheit auf ein schmales Spektrum von Umweltkonstellationen hin abgestimmt werden. Bewirkt wird dadurch eine Leistungssteigerung in der Bearbeitung jener Aufgabensegmente, in bezug auf die die Spezialisierung erfolgte; dies jedoch um den Preis von Funktionseinbußen im Hinblick auf die Bewältigung anderer Aufgaben (Umweltzustände). Es verengt daher die Organisationsform den gewerkschaftlichen Handlungsspielraum in dem Maß, in dem ihre Spezialisierung in bezug auf bestimmte Umweltzustände vorangetrieben wird. Die Reproduktion dieser Umweltzustände entzieht sich freilich der völligen Kontrolle der Gewerkschaften.

Es kann davon ausgegangen werden, daß sich im Weltmaßstab während der siebziger Jahre ein fundamentaler Wandel in den Rahmenbedingungen gewerkschaftlichen Handelns vollzogen hat. Durch die krisenhafte Wirtschaftsentwicklung wurde in den meisten Ländern Westeuropas ein Ansteigen der Arbeitslosenzahlen bei anhaltend hohen Inflationsraten bewirkt. Die Regierungen und Notenbanken reagierten im allgemeinen auf diese Konstellation mit einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik, deren beschäftigungspolitische Konsequenzen euphemi-

stisch als „Reprivatisierung des Beschäftigungsrisikos“ etikettiert wurden. Die davon betroffenen nationalen Gewerkschaftsbewegungen unterliegen zunehmend dem Druck, die Auseinandersetzungen um Arbeits- und Bestandssicherung mittels tarifpolitischer Instrumente zu führen⁴⁸. Mit dieser Entwicklung geht eine thematische Verschiebung der Inhalte tarifvertraglicher Vereinbarungen einher. Gegenüber früheren Phasen gewinnen nicht-monetäre, qualitative Probleme an Aktualität. Die Gewerkschaften werden dadurch einem erhöhten Bedarf an Mitgliedersolidarität unterworfen. Denn qualitative Forderungen erweisen sich sowohl in den Außen- als auch in den Innenbeziehungen als überaus konfliktträchtig. Die externe Negotiabilität wird insofern beeinträchtigt, als qualitative Forderungen die Dispositionsgewalt über den Faktoreinsatz im betrieblichen Produktionsprozeß problematisieren. Durch die unterschiedliche Situation der einzelnen Mitgliedergruppen hinsichtlich ihrer Arbeitsbedingungen gestaltet sich auch das interne Interessenclearing für diese Probleme überaus schwierig. Ebenso wie aus dieser Prioritätenverschiebung in der Interessenvertretung ergeben sich auch aus der Zunahme der Arbeitslosigkeit höhere Anforderungen an das Gewerkschaftsbewußtsein und an die Bereitschaft der Mitglieder, ihre Organisation aktiv zu unterstützen. Relevant ist in diesem Zusammenhang, daß die Fähigkeit zur Mobilisierung aktiven Mitgliederengagements nicht zuletzt durch die Organisationsform der Gewerkschaften beeinflusst wird. Für die unterschiedlichsten Lebensbereiche erbrachte die Partizipationsforschung den Befund, daß die Bereitschaft zu aktivem, zumal freiwilligem Engagement vor allem durch die Chance gefördert wird, Einfluß auf Entscheidungen nehmen zu können, die die eigenen dem unmittelbaren Lebenszusammenhang entstammenden Interessen betreffen⁴⁹. Durch die doppelte Mitgliederferne (Transfer der Entscheidungskompetenzen auf zentrale Gremien; hoher Abstraktionsgrad ihrer Zielsetzung) bestehen für hochkonzentrierte und -zentralisierte Gewerkschaften besondere Probleme, ihre Fähigkeit zur Mitgliedermobilisierung aufrechtzuerhalten. Sie weisen daher in dieser Hinsicht ungünstige Ausgangsbedingungen bezüglich der gewandelten Umwelanforderungen auf.

Da die internationalen Krisentendenzen bislang nicht auf die österreichische Wirtschaft übergegriffen haben, ist der ÖGB allerdings im Gegensatz zu den meisten anderen nationalen Gewerkschaftsbewegungen mit keinen prinzipiellen Änderungen in den Rahmenbedingungen seines Handelns konfrontiert. Diese positive Sonderentwicklung in bezug auf Beschäftigung, Preisauftrieb und Wirtschaftswachstum ist auch Resultat der im Rahmen der WSP gesetzten wirtschaftspolitischen Maßnahmen⁵⁰. Über die Institution der WSP verfügt der ÖGB auch im Hinblick auf die ökonomische Entwicklung über ein Maß an Umweltkontrolle, wie dies für keine andere Gewerkschaftsbewegung zutrifft. Dennoch unterliegen auch in Österreich die politischen Steuerungsinstanzen systemimmanenten Schranken in ihren Möglichkeiten, einen krisenfreien Wirtschaftsablauf zu gewährleisten⁵¹. Diese Grenzen werden zunächst in den Zahlungsbilanz- und Budgetproblemen sichtbar.

Für den Fall einer neuerlichen Rezession können durch die öffentliche Finanzpolitik kaum konjunkturbelebende Impulse gesetzt werden⁵².

Aber auch wenn die Krisentendenzen auf die österreichische Wirtschaft übergreifen sollten, dürften Staat und Verbände gemeinsam über hinreichende Kontrollressourcen verfügen, um ein unmittelbares Durchschlagen der ökonomischen Krisenfolgen auf das politische System zu verhindern. Zweifellos ist der WSP auch unter ungünstigen ökonomischen Bedingungen ein hohes Maß an Stabilität zuzurechnen⁵³. Dies lassen nicht zuletzt die organisationsstrukturellen Sicherungen vermuten. Die funktionale Spezifikation der Organisationsform der Wirtschaftsverbände im Hinblick auf die Erfordernisse konsensualer Konfliktregulierung und Interessenvertretung wirkt gleichsam als Kooperations-schiene. Allerdings darf dieser Zusammenhang von Form und Inhalt kollektiven Handelns nicht als Mechanismus der Selbstreproduktion der WSP gedeutet werden. Eine solche Annahme wäre nicht allein deshalb verfehlt, weil die organisationsstrukturellen Erfordernisse eine notwendige aber keine hinreichende Stabilitätsbedingung der WSP bilden, sondern auch weil die Organisationsform die Handlungspotentiale von Kapital und Arbeit nicht in gleicher Weise restringt. Die Macht der Unternehmer speist sich nicht allein aus ihrer Interessenvertretung, sondern gründet primär im Kapitalverhältnis selbst. Demgegenüber wird die Macht der abhängig Beschäftigten erst durch ihre Fähigkeit zu kollektivem Handeln formiert, sie wird erst mittels Organisierung gebildet⁵⁴. Im Gegensatz zu den abhängig Beschäftigten verfügen die Unternehmer über wirksame, konjunktur-unabhängige Hebel, ihre Interessen neben und gegebenenfalls gegen ihre politischen Organisationen durchzusetzen⁵⁵. Für das Kapital gilt daher nicht jene Einschränkung strategischer Optionen durch die Spezialisierung seiner politischen Organisation, wie sie aus dem analogen Prozeß der Gewerkschaftsorganisation für die Arbeiterbewegung resultiert.

Anmerkungen

- 1 Vgl. E. Matzner, Funktionen der Sozialpartnerschaft, in: H. Fischer (Hrsg.), Das politische System Österreichs, Wien 1974, S. 439
- 2 Vgl. dazu G. Lehmbruch, Liberal Corporatism and Party Government, in: Comparative Political Studies 1/1977
- 3 Auf die Genesis gewerkschaftlicher Kooperation und die Ausbildung der WSP kann hier nicht eingegangen werden. Vgl. dazu F. Traxler, Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Entwicklungslogik und Organisationsdynamik kooperativer Gewerkschaften am Beispiel Österreichs. Erscheint bei Braumüller/Campus, Wien, Frankfurt/M., New York
- 4 Vgl. F. Traxler, Unternehmerverbände und Gewerkschaften: Bedingungen kollektiver Handlungsfähigkeit, in: Journal für angewandte Sozialforschung 3/4/1980
- 5 Dementsprechend bildet der unter dem Eindruck der Ereignisse der ersten Republik und der Ära des Nationalsozialismus entstandene Basiskonsens der Spitzenfunktionäre der großen Parteien und der Wirtschaftsverbände eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für den Bestand der WSP.
- 6 Diese Zielsetzungen wurden z. B. explizit als Orientierungsrahmen für die Tätigkeit des in die Paritätische Kommission eingebundenen Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen festgelegt. Vgl. Tätigkeitsbericht des ÖGB 1963, Wien 1964, S. I/41

- 7 Vgl. dazu F. Deppe, *Autonomie und Integration. Materialien zur Gewerkschaftsanalyse*, Marburg 1979, S. 108 f.
- 8 Nach dem Modell von Pizzorno sind Gewerkschaften auf zwei verschiedenen Ebenen kollektiver Austauschprozesse engagiert. Während auf der einen Ebene über die Lohn- und Arbeitsbedingungen verhandelt wird, bildet den Gegenstand der anderen Ebene politische Unterstützung und Konsens. Die auf diesen beiden „Märkten“ je sich ergebenden Optionen bilden die Grundlage für die Formierung gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Siehe A. Pizzorno, *Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict*, in: C. Crouch/A. Pizzorno (eds.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, Vol. 2, London, New York 1978, S. 277 ff.
- 9 Dementsprechend ist es z. B. nicht unwahrscheinlich, daß die konfliktorische Politik der IG Druck und Papier in der BRD nur Episode bleibt. Nach der – in Arbeitskonflikten durchgesetzten – tarifvertraglichen Absicherung der unmittelbar Betroffenen vor den negativen Auswirkungen der technologischen Innovationen in der Druckereindustrie vermittelt individueller Bestandssicherung der Facharbeiter an den neuen Arbeitsplätzen und befristeten Besetzungsregeln für einige hochqualifizierte Beschäftigte, erscheint es möglich, daß im weiteren Verlauf der Verbreitung und Anwendung der neuen Produktionsbedingungen die technologiebedingten Abgänge in der Arbeiterschaft zu stärkeren Bemühungen der Gewerkschaften um die wachsende Gruppe der Angestellten führen und durch die sich damit vollziehende Wiedererlangung eines Gleichgewichts innerhalb der Mitgliedschaft entsprechend den veränderten Berufsprofilen der Industrie die Voraussetzungen für die Wiederherstellung kooperativer Arbeitsbeziehungen geschaffen werden. Vgl. dazu R. Erd/W. Müller-Jentsch, *Ende der Arbeiteraristokratie? Technologische Veränderungen, Qualifikationsstruktur und Tarifbeziehungen in der Druckindustrie*, in: *Prokla* 2/1979, S. 45 ff.
- 10 Vgl. W. Müller-Jentsch, *Streiks und Streikbewegung in der Bundesrepublik 1950–1978*, in: J. Bergmann (Hrsg.), *Beiträge zur Soziologie der Gewerkschaften*, Frankfurt/M. 1979, S. 45 f.
- 11 Vgl. A. Benya, *Gewerkschaften in der Gesellschaft von heute*, Wien 1975, S. 11
- 12 Wenn die Organisationsgrenzen der innerhalb eines gemeinsamen Dachverbandes zusammengeschlossenen Gewerkschaften einander überschneiden, wie dies in Großbritannien für die Gewerkschaften des TUC gilt, wird ebenfalls ein kompetitives Beziehungsmuster innerhalb der betreffenden Gewerkschaftsbewegung gefördert. Wie Untersuchungen zum britischen System der Arbeitsbeziehungen zeigen, ist jedoch der Anteil zwischengewerkschaftlicher Konflikte an der Genese von Arbeitskämpfen gering. Vgl. dazu H. A. Clegg, *The System of Industrial Relations in Great Britain*, Oxford 1972, S. 329, G. R. Degen, *Shop Stewards*, Frankfurt/M., Köln 1976, S. 427
- 13 Vgl. C. Hartmann/M. F. Hellmann/W. Kahlig/W. Oesterheld/W. Olle, *Grundstrukturen gewerkschaftlicher Politik in Frankreich*, in: W. Olle (Hrsg.), *Einführung in die internationale Gewerkschaftspolitik*, Bd. 2, Berlin 1978, S. 28
- 14 1978 waren 42,8 Prozent der abhängig Beschäftigten in der BRD gewerkschaftlich organisiert, die sich anteilmäßig auf die einzelnen Verbände in folgender Weise verteilen: DGB 35,7 Prozent, DBB 3,7 Prozent, DAG 2,2 Prozent, CGB 1,2 Prozent. Vgl. D. Perner, *Der Deutsche Gewerkschaftsbund*, in: *WiSt* 1/1980, S. 36
- 15 Vgl. G. R. Degen, a. a. O., S. 182 f.
- 16 Vgl. G. Kulig, *Gewerkschaften in Skandinavien – das Beispiel Schweden*, in: W. Olle (Hrsg.), a. a. O., S. 118 ff.
- 17 Siehe dazu z. B. den Kommentar im Tätigkeitsbericht des ÖGB 1968, Wien 1969, S. 1/30: „Der Österreichische Gewerkschaftsbund hatte sich – zum Unterschied von anderen Gewerkschaftsorganisationen – niemals auf eine Politik der Erhaltung des Arbeitsplatzes um jeden Preis festgelegt, sondern immer nur das Recht auf Arbeit und das Recht auf einen möglichst gleichwertigen Arbeitsplatz bei Verlust des alten Arbeitsplatzes gefordert und anerkannt.“
- 18 Dazu E. Streißler, *Sozialpartnerschaft und Gewinne*, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 4/1976, S. 50
- 19 Vgl. H. A. Pfromm, *Konflikte solidarischer Lohnpolitik*, Göttingen 1975, S. 129 ff.
- 20 Vgl. G. R. Degen, a. a. O., S. 183

- 21 Die umfassendsten Mitspracherechte besitzen – bedingt durch die außerordentlich disparaten Arbeitsverhältnisse ihrer Mitgliedergruppen – die fachlichen Subeinheiten innerhalb der Gewerkschaft der Privatangestellten. Vgl. F. Traxler, Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung, a. a. O.
- 22 Besonders im Hinblick auf die Zeitdimension der Tarifpolitik ergeben sich dadurch für den ÖGB Steuerungschancen.
- 23 Im Vergleich dazu führen die Industriegewerkschaften des DGB 12 Prozent ihrer Beitragseinnahmen, die Gewerkschaften des TUC ca. 1 Prozent an ihren Dachverband ab. Siehe W. Kendall, Gewerkschaften in Europa, Hamburg 1977, S. 119 und 201
- 24 § 21 Abs. 3 der Statuten des ÖGB
- 25 § 12 Abs. 3a der Statuten des ÖGB, § 12 der Geschäftsordnung des ÖGB
- 26 Wie noch unten zu zeigen sein wird, ermöglichen die Arrangements zum System der betrieblichen Arbeitsbeziehungen eine mit den Kooperationsintentionen der überbetrieblichen Verhandlungseinheiten kompatible Anpassung der gesamtwirtschaftlichen und sektoralen Vereinbarungen an die betriebsspezifischen Verhältnisse.
- 27 Dazu K. v. Beyme, Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in kapitalistischen Ländern, München/Zürich 1977, S. 67
- 28 § 7 Abs. 1 lit. a und § 11 Abs. 1 der Statuten des ÖGB erleichtern die Integration
- 29 Siehe dazu die Argumente bei Th. Lachs, Wirtschaftspartnerschaft in Österreich, Wien 1976, S. 67 f.
- 30 Von der Gewerkschaft Metall, Bergbau, Energie werden gegenwärtig für die Arbeiter ihres Organisationsbereichs zwei Kollektivverträge abgeschlossen, durch die je für Gewerbe und Industrie die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen sämtlicher Branchen einer einheitlichen Regelung unterworfen werden. Die Heterogenität der von diesen Kollektivverträgen erfaßten Arbeiter zeigt sich in den Kollektivvertragspartnern auf Arbeitgeberseite: 12 Branchenorganisationen der Handelskammer kontrahieren für das Gewerbe; 8 für die Industrie. Siehe dazu z. B. Kollektivvertrag für das eisen- und metallverarbeitende Gewerbe vom September 1979, Hg. ÖGB, Gewerkschaft Metall, Bergbau, Energie; Kollektivvertrag für die eisen- und metallerzeugende und -verarbeitende Industrie vom September 1979, Hg. ÖGB, Gewerkschaft Metall, Bergbau, Energie.
- 31 Vgl. H. Suppanz/D. Robinson, prices and incomes policy: the austrian experience, OECD, Paris 1972, S. 13
- 32 Wie den Bemerkungen der Regierungsvorlage zum ArbVG entnommen werden kann, wurde vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt, durch das ArbVG in die Rechtslage bezüglich der „freien Betriebsvereinbarungen“ einzugreifen. Berücksichtigt man, daß das ArbVG primär Resultat von Absprachen zwischen den Wirtschaftspartnern ist, so reflektiert diese Haltung des Gesetzgebers auch deren Position. Obwohl sich aus der Duldung der „freien Betriebsvereinbarungen“ eine gewisse Einschränkung ihrer lohnpolitischen Entscheidungskompetenz ergibt, ist sie – wie die Ausführungen unten noch zeigen werden – im Hinblick auf die Reproduktionserfordernisse kooperationsorientierter Lohnpolitik nicht unplausibel. Zur Rechtsproblematik der „freien Betriebsvereinbarungen“ vgl. G. Weißenberg/J. Cerny, Arbeitsverfassungsgesetz, Wien 1978, S. 95 ff.
- 33 Vgl. G. Weißenberg/J. Cerny, a. a. O., S. 132
- 34 Vgl. R. Strasser, Arbeitsrecht Bd. 2, Wien 1976, S. 108
- 35 Als Mittlertätigkeit wird das Betriebsratshandeln auch von den Belegschaften wahrgenommen. Nach einer empirischen Studie der Arbeiterkammer wurde von der Mehrzahl der Befragten dem Betriebsrat die Stellung einer „neutralen“ Mittlerposition zwischen Belegschaft und Unternehmer“ zugeordnet. Vgl. Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien (Hrsg.), Mitbestimmung in Österreich, Wien 1975, S. 136
- 36 Daß das dem Repräsentationsprinzip verpflichtete Wahlverfahren nicht der Mitsprache des Wählerpublikums im Entscheidungsprozeß sondern der Entlastung der gewählten Entscheidungsträger von an sie herangetragenen Zumutungen dient, zeigt N. Luhmann, Legitimation durch Verfahren, Neuwied am Rhein und Berlin 1969, S. 155 ff.
- 37 Vgl. dazu etwa G. R. Degen, a. a. O., bes. S. 310 ff., weiters die Hauptbefunde des Donovan Report (in: A. Flanders, Trade Unions, London 1968, S. 185 ff.) sowie W.

- Kendall, a. a. O., S. 193 ff. und W. Streeck, Staatliche Ordnungspolitik und industrielle Beziehungen. Zum Verhältnis von Integration und Institutionalisierung gewerkschaftlicher Interessenverbände am Beispiel des britischen Industrial Relations Act von 1971, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 9/1978, S. 106 ff.
- 38 Dies zeigt besonders deutlich die Auseinandersetzung um den Industrial Relations Act.
- 39 Nach A. Ströer, Innergewerkschaftliche Demokratie aus der Sicht des ÖGB (Diskussionsbeitrag), in: Gesellschaft und Politik 3/1977, S. 33, sind ca. 98 Prozent der Betriebsräte in die Gewerkschaften integriert.
- 40 Die Prinzipien des Kooperationsgebots, des Repräsentationssystems, der Verschwiegenheitspflicht und des Primats der Tarifvertragsparteien gegenüber den Akteuren der Betriebsebene sind Charakteristika sowohl der bundesdeutschen als auch der österreichischen Betriebsverfassung.
- 41 Vgl. J. Bergmann/O. Jacobi/W. Müller-Jentsch, Gewerkschaften in der Bundesrepublik. Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Systemzwängen, Frankfurt/M., Köln 1975, S. 175 ff., R. Erd, Verrechtlichung industrieller Konflikte. Normative Rahmenbedingungen des dualen Systems der Interessenvertretung, Frankfurt/M., New York 1978, S. 16 ff., H. Kotthoff, Zum Verhältnis von Betriebsrat und Gewerkschaft. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, in: J. Bergmann (Hrsg.), a. a. O., S. 298 ff., W. Müller-Jentsch, Neue Konfliktpotentiale und institutionelle Stabilität. Die Austauschbeziehungen zwischen Kapital und Arbeit in der Bundesrepublik seit dem Ende der sechziger Jahre: in: J. Matthes (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa, Frankfurt/M. 1979, S. 185 ff., E. Schmidt, Die Rolle der Betriebsräte in der Gewerkschaftsbewegung, in: O. Jacobi/W. Müller-Jentsch, Gewerkschaften und Klassenkampf. Kritisches Jahrbuch '73, Frankfurt/M. 1973, S. 177 ff., W. Streeck, Gewerkschaftsorganisation und industrielle Beziehungen. Einige Stabilitätsprobleme industriengewerkschaftlicher Interessenvertretung und ihre Lösung im westdeutschen System der industriellen Beziehungen, in: J. Matthes (Hrsg.), a. a. O., S. 206 ff.
- 42 Bereinigt um die Änderung in der Beschäftigtenstruktur zeigt die Entwicklung der Einkommensverteilung nach einem Aufholprozeß in den Jahren 1961–1967 in beiden Ländern 1968 ein Absinken des Einkommensanteils der Lohnabhängigen. Während sich dieser Trend der Verschlechterung der relativen Einkommensposition der abhängig Beschäftigten in Österreich in der Folge fortsetzt, verbessert sich ab 1969 im Gefolge der Septemberstreiks die verteilungspolitische Situation der bundesdeutschen Lohnabhängigen. Vgl. dazu im einzelnen für die BRD J. Bergmann/O. Jacobi/W. Müller-Jentsch, a. a. O., S. 110 ff., für Österreich K. Bayer, Funktionelle Einkommensverteilung in Österreich, Forschungsbericht des IHS, Nr. 143, Wien 1979, S. II/1 ff., W. Lang, Kooperative Gewerkschaften und Einkommenspolitik. Das Beispiel Österreichs, Frankfurt/M., Bern, Las Vegas, S. 83 ff., E. Streißler, a. a. O., S. 42 ff.
- 43 Vgl. etwa R. Erd, a. a. O., S. 185 ff.
- 44 Daß die unterschiedliche Effektivität einkommenspolitischer Kooperation primär in außerökonomischen Faktoren zu suchen ist, folgt daraus, daß sich die lohnpolitische Ausgangssituation für die beiden nationalen Gewerkschaftsbewegungen nicht prinzipiell voneinander unterschied, insofern die Handlungsspielräume konformer Lohnpolitik sich bei anhaltend hohem Beschäftigungsniveau im Verlauf der sechziger Jahre zunehmend verengten. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß die unterschiedlichen politischen Kräfteverhältnisse zwischen Lohnarbeit und Kapital, die die differentia specifica des politischen Systems in Österreich und der BRD ausmachen, ihrerseits das Resultat divergierender Strukturprinzipien des ökonomischen Bereichs sind: Es sei nur auf den hohen Anteil des öffentlichen Sektors an der österreichischen Wirtschaft als wichtige Grundlage für die vergleichsweise zur BRD stärkere Position der Repräsentanten der Arbeiterschaft in Österreich verwiesen.
- 45 Die besondere Fähigkeit des politischen Systems in Österreich zur Gestaltung der öffentlichkeitswirksamen Symbolwelt betont B. Marin, Ausnahmefall Österreich?, in: B. Marin (Hrsg.), Wachstumskrisen in Österreich?, Bd. II: Szenarios, Wien 1979, S. 20, sowie ders., Legitimation durch Erfolgsaneignung, unveröff. Manuskript.

- 46 Zusätzlich zu den Fraktionen kandidieren auch überfraktionelle Namenslisten.
- 47 Nach A. Pelinka (Gewerkschaften im Parteienstaat, Ein Vergleich zwischen dem Deutschen und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund, Berlin 1980, S. 191) sind mit Stand vom 19. Juni 1979 67,6 Prozent aller Betriebsräte der FSG, 13,1 Prozent der FCG bzw. dem ÖAAB zuzuordnen. 18,1 Prozent sind parteipolitisch nicht zurechenbar.
- 48 Siehe z. B. W. Lecher, Unternehmensmitbestimmung und Tarifpolitik – die europäische Perspektive, in: WSI-Mitteilungen 4/1979, S. 178 ff.
- 49 Für Gewerkschaften vgl. z. B. W. Dzielak/W. Hindrichs/H. Martens, Betriebspolitik und Arbeitskampf, in: J. Matthes (Hrsg.), a. a. O., S. 307 ff., W. Spinrad, Trade Union Participation, in: American Sociological Review 2/1960, S. 237 ff., M. van de Vall, Die Gewerkschaften im Wohlfahrtsstaat, Köln und Opladen 1966, S. 174
- 50 So wird z. B. von der OECD, Annual Survey, Paris 1973, die Effektivität der Lohnkontrollen in der Eindämmung der Preisauftriebstendenzen hervorgehoben. Der Ausnahmefall Österreich kann als Indiz für die Richtigkeit der These von der stärkeren Problemlösungskapazität korporativer Politiksteuerung gelten (dazu G. Lehmbruch, a. a. O., S. 93). Einen auf einer international vergleichenden Studie beruhenden empirischen Nachweis der größeren „Regierbarkeit“ korporativer Gesellschaften führt Ph. Schmitter, Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America, in: S. Berger (ed.), Interest Groups in Western Europe, Cambridge 1980. Zur neueren Wirtschaftsentwicklung und den wirtschaftspolitischen Prioritäten insbesondere aus der Sicht der Gewerkschaften siehe G. Chaloupek, Vollbeschäftigung im Alleingang? – Gewerkschaftspolitik in Österreich seit der Rezession 1975, in: WSI Mitteilungen 4/1979, S. 227 ff.
- 51 Vgl. dazu die freilich nur auf die Staatstätigkeit bezogene Argumentation z. B. bei V. Ronge/G. Schmieg, Restriktionen politischer Planung, Frankfurt/M. 1973
- 52 Vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Budgetvorschau 1976–1980, Wien 1977; ders., Budgetvorschau 1978–1982, Wien 1978; I. Schmoranz, Finanzsektor in der Stagnation, in: B. Marin (Hrsg.), a. a. O., S. 78 ff.
- 53 Übereinstimmend erwarten auch für die Situation einer Wirtschaftskrise eine außerordentlich hohe Stabilität der WSP B. Marin, Desintegrationstendenzen und Konfliktpotentiale bei anhaltenden Wachstumskrisen, in: B. Marin/M. Wagner, Wachstumskrisen in Österreich Bd. I Grundlagen, Wien 1979, S. 91 ff., A. Klose, Sozialpartnerschaft in Stagnationsphasen, in: B. Marin (Hrsg.), a. a. O., S. 220 ff. und A. Pelinka, Gewerkschaften und Wachstumskrisen, in: B. Marin (Hrsg.), a. a. O., S. 242 ff.
- 54 Vgl. C. Offe/H. Wiesenenthal, Two Logics of Collective Action. Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form, in: Political Power and Social Theory, Vol. 1, 1979
- 55 So verweist etwa A. Klose, a. a. O., S. 229, auf „das an sich stärkere Konfliktpotential innerhalb der Arbeitgeberorganisationen.“