

BÜCHER

Was Sie schon immer über Sozialpartnerschaft wissen wollten

Rezension von: Ferdinand Karlhofer,
Emmerich Tálos (Hrsg.), Zukunft der
Sozialpartnerschaft.

Veränderungsdynamik und Reformbedarf,
Signum Verlag, Wien 1999, 299 Seiten,
öS 350,-.

Wohl kaum ein Objekt der politikwissenschaftlichen Analyse wurde so häufig mißverstanden, fehlinterpretiert und – daraus folgend – auch unrealistischen Prognosen unterworfen wie die Sozialpartnerschaft. Durch ihren weitestgehend informellen Charakter, durch flexibles Agieren und durch die wenig ausgeprägte formale Institutionalisierung entzog sich dieses Objekt der Messung und Bewertung mit gängigen Instrumenten. Etwas überspitzt formuliert: man diagnostizierte aus einer längeren Periode des Nicht-Zusammentretens der Paritätischen Kommission bereits direkt einen Niedergang der Sozialpartnerschaft. Dies trug nicht unwesentlich zur Entstehung des Mythos der Sozialpartnerschaft bei, welcher allerdings in der Wissenschaft weit stärker ausgeprägt war als unter den Praktikern in Politik und Wirtschaft.

Wenn nun im vorliegenden Band ein "schwindender Mythos der Sozialpartnerschaft" konstatiert wird, so dürfte dies also weniger auf die Änderungen, welchen die Sozialpartnerschaft zweifelsohne unterworfen war und ist, zurückzuführen sein, als auf die Tatsache, daß sich

eine kleine Gruppe von Politologen jahr(zehnt)elang hartnäckig dem Thema widmete und dabei ihr Untersuchungsinstrumentarium anreicherte: Zahlreiche Interviews, Gespräche und Kontakte mit Praktikern trugen im Laufe der Zeit offensichtlich wesentlich zum besseren Verständnis der Realität und damit zum Schwinden des mystifizierenden Schleiers bei.

Der Sozialpartnerschaft wurde in der Vergangenheit oft ein Mangel an Anpassungsfähigkeit, ja sogar die Tendenz zur Versteinerung vorgeworfen. Daß sich die Sozialpartnerschaft im Laufe der Jahrzehnte in einem permanenten Prozeß (wenn auch zumeist nach dem Prinzip des "*trial and error*") änderte und anpaßte, daß sie auch in den siebziger Jahren schon ein anderes Gesicht hatte als in den fünfziger Jahren, wurde in der Analyse bislang nur selten wahrgenommen. Umso positiver fällt auf, daß das von Karlhofer und Tálos herausgegebene Buch die "Veränderungsdynamik" sogar im Untertitel trägt und auch insgesamt in erfreulich realistischer Weise der vollen Komplexität und dem Facettenreichtum des Themas gerecht zu werden versucht. Die Darstellung der Vielfalt der nationalen und internationalen Aktionsformen verdrängt alte Pauschal(vor)urteile, und aus aktuellen Einschätzungen der Entwicklungen der neunziger Jahre werden Zukunftsperspektiven abgeleitet, die – in Stichworten – als "schwindender Mythos und Reformbedarf, Wandel statt Untergang" beschrieben werden können.

Schon hier sei festgehalten, daß dieser Band jedem, der auch nur am Rande mit dem Thema befaßt ist, wärmstens zur Lektüre empfohlen werden muß. Die folgende stichwortartige Skizzierung der Inhalte der einzelnen Beiträge kann leider aufgrund der notwendigen Kürze bei wei-

tem keinen adäquaten Eindruck ihres Tiefganges und ihrer detaillierten, ausdifferenzierten Beschreibung und Diagnose vermitteln.

Im ersten Beitrag analysiert *Karlhofer* die Organisationsprobleme der Verbände. Neben einer aktualisierten Darstellung der bekannten Ursachen wie wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Wandel, stärkere Ausdifferenzierung der Interessen etc. werden interessante Fragen wie die gesetzliche Mitgliedschaft in den Kammern, Konfliktlinien innerhalb der Gewerkschaftsbewegung sowie Verflechtungen der Verbände untereinander und mit den Parteien behandelt. Der Autor kommt zu dem Schluß, daß in den neunziger Jahren zwar ein Autoritätsverlust der Spitzenverbände zu konstatieren war, durch wesentliche Reformen jedoch das Verbändesystem in hohem Maße stabil gehalten wurde und nicht ernsthaft gefährdet erscheint.

Flecker und *Krenn* behandeln im nächsten Abschnitt den massiven Wandel in den Arbeitsbeziehungen auf betrieblicher Ebene. Sie stellen die neuen Herausforderungen und auch Verantwortlichkeiten dar, welche für die betriebliche Interessenvertretung durch die Erosion sowohl des Arbeitnehmer- als auch des Betriebsbegriffes entstanden. Die betrieblichen Arbeitsbeziehungen verlieren nach Ansicht der Autoren zwar als Fundament der Sozialpartnerschaft an Bedeutung, doch öffnen sich auch neue Handlungsfelder durch einen hohen Bedarf an Mitwirkung, so daß es keinen Anlaß für Grabreden auf die betriebliche Mitbestimmung gibt.

Dem klassischen Kernbereich sozialpartnerschaftlichen Agierens, der Lohnpolitik, ist der Beitrag *Rosners* gewidmet. Trotz ihrer unbestreitbaren Erfolge wird die bisherige Form der Lohnbildung in Österreich häufig in Frage gestellt, wofür viele Gründe angeführt werden, von den Veränderungen in Osteuropa bis zum Erstarken wirtschaftsliberaler Dogmen. Dennoch werden bislang nur relativ

geringe Änderungen bei der Lohnentwicklung gesehen, die weiterhin in überdurchschnittlichem Maße von der Arbeitslosigkeit abhängt. Auch für die kommenden Jahre erwartet der Autor eine relativ ruhige Festsetzung von Löhnen, begleitet von stärkeren Auseinandersetzungen um das Arbeitsrecht und um die Geltung von Kollektivverträgen. Jedenfalls wird die Sozialpartnerschaft insgesamt von den Änderungen der Arbeitsbeziehungen betroffen sein, insbesondere wenn die Legitimität zentral ausgehandelter Kollektivverträge reduziert wird.

Im von *Kittel* und *Tálos* verfaßten Abschnitt über Interessenvermittlung und politischen Entscheidungsprozeß werden nach einer kurzen Skizzierung der in den Nachkriegsjahren ausgeformten Besonderheiten der österreichischen Sozialpartnerschaft deren verschiedene Dimensionen nach Entwicklungstrends hinterfragt: die ökonomischen, politischen und verbandlichen Rahmenbedingungen, die Ebene der institutionalisierten Einbindung und Mitwirkung an politischen Entscheidungen sowie die Ebene des Politikmusters. In Kapitel 3.2. wird dabei die endgültige Entmystifizierung der Sozialpartnerschaft für die Politikwissenschaft vollzogen. Denn mit folgenden Worten werden ihr Wesen und ihre Komplexität erstaunlich banal, geradezu unwissenschaftlich, jedoch so zutreffend wie selten zuvor beschrieben:

“Im Gegensatz zur ausgeprägten Institutionalisierung der Dachverbände selbst werden die Interaktionen zwischen den Sozialpartnern von Informalität und Flexibilität dominiert. Akkordierungsprozesse finden in den seltensten Fällen in formellen Gremien statt, sondern basieren auf einem horizontalen Netzwerk, das aus einer Vielzahl von Kontakten und Verhandlungen zwischen den Interessenorganisationen sowie zwischen ihnen und der staatlichen Verwaltung sowohl auf Experten- als auch auf politischer, d.h. auf Präsidentenebene besteht. Sozial-

partnerschaftliche Institutionen bieten einen Rahmen für Treffen zwischen Vertretern der Interessenverbände. Somit ist die Sozialpartnerschaft von einer institutionalisierten Informalität geprägt, die auf der nahezu permanenten Gesprächs- und Verhandlungsbereitschaft aller Partner beruht." (S. 108)

Auf den folgenden Seiten wird auch die in früheren Analysen dominierende Überbetonung der Bedeutung der formellen Gremien der Sozialpartnerschaft rückwirkend relativiert. Diese wurden lange Zeit überschätzt, später wurde deren Bedeutungsverlust konstatiert, womit die gegenwärtige Analyse nun bei der Realität der Vergangenheit angelangt ist. Diese – wenn auch späten – Einsichten dürften nicht unwesentlich auf die zahlreichen, von den Autoren geführten Interviews zurückzuführen sein, auf welchen dieses Kapitel aufbaut.

Die Autoren kommen zu dem Schluß, daß es eine solche Pluriformität von Netzwerk- und Akteurskonstellationen gibt, daß es eine Verkürzung wäre, von einem österreichischen Modell zu sprechen, und daß mit der traditionellen Kategorie des Korporatismus der Komplex der Interessenvermittlung und des politischen Entscheidungsprozesses nicht erfäßbar ist. Auch dieses Kapitel endet mit der Feststellung eines substantiellen und beschleunigten Wandels, aber nicht des absehbaren Endes der Sozialpartnerschaft.

Der nachfolgende Abschnitt, verfaßt von *Tálos* und *Kittel*, ist dem Thema Sozialpolitik, also ebenfalls einem Kernbereich verbandlicher Mitwirkung, gewidmet. Nach der Beschreibung der Änderungen wesentlicher Rahmenbedingungen werden Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse exemplarisch anhand der Fallbeispiele Arbeitszeit, Arbeitslosenversicherung und Pensionsversicherung dargestellt. Auch in der Sozialpolitik sind sowohl Kontinuität als auch Wandel konstatierbar, wobei es trotz der stärkeren Offensive der Arbeit-

geberseite seit den achtziger Jahren sogar vereinzelt zu Erweiterungen des Einflußbereiches der Sozialpartner (Pensionsversicherung, Arbeitsmarktservice) kam. Nicht zuletzt ist es der Mitwirkung der Sozialpartner zu verdanken, daß bislang Veränderungen im Bereich der Sozialpolitik in Österreich weniger einschneidend als in anderen Ländern waren und notwendige Reformen konfliktfreier bewältigt werden konnten.

Leider recht oberflächlich orientiert bleibt das Kapitel von *Unger*, das die Rolle der Sozialpartner im makroökonomischen Paradigmenwechsel der achtziger und neunziger Jahre behandelt. Die Grundthese lautet, es fand eine Wende vom Austro-Keynesianismus zu einem Austro-Neoliberalismus statt, wobei "Austro" im letzteren Fall für eine verzögerte und langsamere Umsetzung neoliberaler Strategien im internationalen Vergleich steht. Zu diesem Vergleich wird dem Leser ergänzend ein Bonmot von Bruno Kreisky präsentiert, nämlich: "Austro-Keynesianismus hat mit Keynes so viel zu tun wie Austromarxismus mit Marx, nämlich nichts" (S. 168), was die oben beschriebene Grundthese an sich schon schwammig genug macht, doch legt die Autorin fünf Seiten weiter mit der Feststellung nach: "Austro-Neoliberalismus hat mit Neoliberalismus so viel zu tun wie Austro-Keynesianismus mit Keynes, nämlich wenig".

Wozu dann also diese Spielerei mit nicht oder kaum zutreffenden Begriffen? Bei genauerer Lektüre dieses Abschnittes eröffnet sich eine mögliche Ursache dafür. Da in der Bewertung wirtschaftspolitischer Handlungen oft sehr oberflächlich und vereinfachend mit Schlagworten agiert wird, liegt die Vermutung nahe, daß diese Begriffswahl im Bemühen um effekthascherische Aussagen auf Kosten einer seriösen Analyse erfolgte. Dafür einige Beispiele:

Natürlich ist es richtig, daß sich im Laufe der Jahrzehnte und der permanenten Marköffnung die Gewichtung unter

wirtschaftspolitischen Instrumenten verschoben hat, indem etwa angebotsseitige Instrumente wie Exportsubventionen oder Investitionsförderung massiv an Bedeutung verloren oder das Instrument "Verstaatlichte Industrie" praktisch wegfiel. Die Unger'sche Darstellung suggeriert jedoch einen gezielten (wenn auch schleichenden – nach Unger sogar so schleichend, daß er manchen Akteuren gar nicht bewußt wurde) Schwenk und konstatiert: "Teilweise drastische Grundpositionswechsel vor allem sozialdemokratischer Akteure" in Richtung neoliberaler Grundpositionen wie schlanker Staat, Budgetkonsolidierung, Privatisierung, Sozialabbau, Flexibilisierung und Effizienz (!) etc. fanden statt (vgl. S. 166).

Als besonderes Indiz dafür wird die Budgetpolitik angeführt: "Das erstmalige Abgehen vom Konzept des mittelfristig ausgeglichenen Budgets seit den Nachkriegsjahren kann wohl als eine der deutlichsten Veränderungen der Wirtschaftspolitik in den 1970er Jahren angesehen werden" (S. 166) und stellte damit ein Herzstück des Austro-Keynesianismus dar. Dagegen ist im Austro-Neoliberalismus der neunziger Jahre "... Budgetkonsolidierung zum allgemein akzeptierten wirtschaftspolitischen Ziel geworden", und diese neoliberale Doktrin verinnahmte das sozialdemokratische Lager, beginnend von Regierungsspitze über Partei, ÖGB und Arbeiterkammer (S. 174).

Dieses Bild der plötzlich wild und ohne Grund stabilitätsfanatischen Gewerkschafter und budgetsanierenden Sozialdemokraten verheimlicht bedauerlicherweise, daß bei Keynes eine laufende Defizitauseitung nicht vorgesehen war (vielleicht einer der Kreisky'schen Widersprüche zum Austro-Keynesianismus), daß es durchaus traditionellen gewerkschaftlichen und sozialdemokratischen Grundwerten entspricht, den Staatshaushalt so verantwortungsvoll zu managen, daß auch für die Zukunft Handlungsmöglichkeiten bewahrt werden,

daß *Sustainability* und Effizienz keine ausschließlich dem Neoliberalismus zuzuordnenden Kategorien sind (und auch im Austro-Keynesianismus nicht vernachlässigt werden durften). Die Budgetsanierung in den neunziger Jahren wäre übrigens aus diesen Gründen natürlich auch ohne den Stabilitätspakt der EU notwendig gewesen.

Ebenso leichtfertig wird das Schlagwort vom Abbau von Sozialleistungen eingesetzt (eine detaillierte diesbezügliche Bilanz der letzten 20 Jahre wäre interessant!), ebenso oberflächlich wird das Aufgeben einer eigenständigen Geld- und Währungspolitik in der WWU behandelt, in welcher nun eine restriktivere Geldpolitik der EZB zu erwarten sei (S. 182). Dazu sei nur stichwortartig anzumerken, daß erstens nicht einzusehen ist, wieso eine von 15 (bzw. 11) Ländern geführte gemeinsame Währungspolitik restriktiver sein soll, als es die für Österreich zuvor bestimmende der Deutschen Bundesbank war, und daß zweitens Österreich mit der praktischen Aufgabe der geld- und währungspolitischen Souveränität seit vielen Jahren so schlecht nicht gefahren sein dürfte. Dieses konstituierende Element des Austro-Keynesianismus existiert weiterhin.

Auch im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt wird die Rolle der Sozialpartner leider verzerrt dargestellt. Wirtschaftskammer, Regierung und Wirtschaftsforschungsinstitut hätten die Vorzüge gepriesen, der ÖGB stillgehalten, und die negativen Integrationseffekte seien erst nach dem Beitritt in die wirtschaftspolitische Diskussion gerückt (S. 181). Tatsache ist dagegen, daß sowohl in der Regierung als auch unter den Sozialpartnern detaillierte, differenzierte und ernsthafte Abwägungen der Pro- und Kontra-Argumente stattgefunden haben, daß sich die Pro-Argumente als schwerwiegender herausstellten und sehr wohl laufend auf Risiken und Anpassungserfordernisse hingewiesen wurde (vgl. dazu etwa die gemeinsame Sozialpart-

nerstellungnahme "Österreich und die Europäische Integration" aus 1989, in der es u.a. heißt: "Gleichzeitig ist aber klar, daß Kosten und Nutzen einer engeren wirtschaftlichen Kooperation in Europa im Zeitablauf wie auch für die verschiedenen Wirtschaftssektoren unterschiedlich ausfallen. ... In der Phase der kurz- und mittelfristigen Anpassungsmaßnahmen wird es zwangsläufig Chancen, aber auch Risiken geben. ... Hiefür sind rechtzeitig und gezielt wirtschafts-, sozial- und regionalpolitische Maßnahmen erforderlich.")

Schade also um die Chance einer seriösen Analyse des Wandels der Sozialpartnerschaft unter makroökonomischen Aspekten in einer turbulenten Zeit. Der beinahe globale Paradigmenwechsel zum Neoliberalismus, die internationale Öffnung der Wirtschaft, verringerte Wirtschaftswachstumsraten, Budgetprobleme und steigende Arbeitslosigkeit setzten schwierige Rahmenbedingungen für die Sozialpartnerschaft, die dadurch sicherlich ihr Gesicht änderte. Wenn auch viele der von Unger angestellten Betrachtungen und Schlußfolgerungen durchaus richtig sind, so verliert ihr Beitrag durch den Mangel an Tiefgang in wesentlichen Punkten an Wert. Die Wortspielereien mit den von der Autorin selbst als unzutreffend bezeichneten Schlagworten, die verzichtbare Konstruktion künstlicher Widersprüche verstellen den Blick auf eine wesentliche Tatsache: Wenn auf S. 165 festgestellt wird, daß der Austro-Keynesianismus "auf einer Mischung von nachfrageseitiger wirtschaftspolitischer Steuerung und angebotsseitigen Elementen, unter starker Einbindung der Sozialpartner" beruhte, dann würde die Autorin bei der Lektüre der Gutachten Nr. 73 und 76 des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen ("Wirtschaftspolitische Handlungsspielräume" aus dem Jahr 1998 und "Voraussetzungen für eine erfolgreiche WWU" aus dem Jahr 1999) – abgesehen von der Frage des Umsetzungserfolges – für sie sicherlich

überraschende Erkenntnisse über aktuelle wirtschaftspolitische Grundkonzeptionen der Sozialpartner (nämlich ein ausgewogenes Zusammenwirken von nachfrage- und angebotsseitigen Maßnahmen sowie die Notwendigkeit der Einbindung von starken Interessenverbänden) gewinnen.

Der Beitrag von *Biffi* behandelt den tiefgreifenden Wandel der Arbeit und des Arbeitsmarktes, sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite, sowie die Implikationen für die Sozialpartnerschaft. Da das System der sozialen Versorgung eine zentrale Grundlage für die gesellschaftliche Akzeptanz von Liberalisierung und verstärktem Wettbewerb darstellt, ist die Anpassungsfähigkeit von Sozialpartnern und sozialem Versorgungssystem an die neuen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt gleichermaßen gefordert. Die Rolle der Sozialpartnerschaft als Konfliktmanager wird noch wichtiger, da in einer Welt zunehmender externer Risiken die Bedeutung von Institutionen steigt, welche den von übermäßigen Verlusten bedrohten Individuen oder Gruppen Schutz bieten können. Abschließend entwickelt *Biffi* – zugegebenermaßen nur als Möglichkeit – die reichlich optimistische Perspektive eines überregionalen, also EU-weiten Zusammenwirkens der Interessenverbände in einer gemeinsamen Beschäftigungspolitik, welche Vollbeschäftigung durch verstärktes Wirtschaftswachstum ermöglicht.

Falkner erörtert in ihrem Beitrag die durch den EU-Beitritt entstandenen Herausforderungen für die Interessenverbände. Nachdem die vom Lobbyismus geprägte Rolle der organisierten Interessen im politischen System der EU beschrieben wird, werden der Soziale Dialog und dessen Hauptakteure dargestellt. Als Fazit einer interessanten Analyse der vielschichtigen und netzwerkartigen Kanäle der Interessenpolitik wird festgehalten, daß zwar korporatistische Muster auf Unionsebene durchaus eine gewisse

Rolle spielen, daß das sozialpartnerschaftliche Muster in Österreich in seinen Kernbereichen ungefährdet scheint, daß aber – im Gegensatz zu früheren Phasen – (wieder einmal) Kontinuität und Wandel parallel auftreten.

Karlhofer und *Sickinger* behandeln in ihrem Beitrag "Korporatismus und Sozialpakete im europäischen Vergleich" die in den neunziger Jahren entgegen den meisten Prognosen beobachtbare und von der Politikwissenschaft lange Zeit nicht wahrgenommene Renaissance der Konzertierung in Europa, die wesentlich auf die Planung der Währungsunion (konzertierte Anstrengungen zur Erfüllung der Maastricht-Kriterien, Wegfall des Wechselkursinstruments zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit) zurückzuführen war. Jedenfalls zeigt die Darstellung der internationalen Entwicklungen, wie vorsichtig man pauschale Diagnosen und Prognosen handhaben sollte: Neben der Aufkündigung des traditionellen Korporatismus in Schweden durch die Arbeitgeber steht das erfolgreiche Krisenmanagement durch Re-Zentralisierung in Finnland und die zentral vereinbarte und überwachte Dezentralisierung in den Niederlanden. Nicht einmal eine pfadabhängige, länderspezifische Entwicklung läßt sich als generelle Aussage postulieren, da in den südeuropäischen Ländern (und auch in Irland) entgegen den Traditionen eine Reihe von Sozialpaketen geschlossen wurden. Als einzige Gemeinsamkeit bleibt somit die Tatsache, daß sich die Arbeitsbeziehungen der europäischen Länder, so groß die Unterschiede untereinander auch sind, markant von denen der übrigen OECD-Länder abheben.

Im resümierenden Abschlußkapitel kommt *Tálos* zu dem Schluß, daß die Sozialpartnerschaft – bei durchaus ge-

genläufigen Trends – auf Makro- als auch auf der betrieblichen Ebene einen Bedeutungsverlust hinnehmen mußte, während die mittlere Ebene eine Aufwertung erfuhr. Anpassungs- und Wandlungsfähigkeit der Sozialpartnerschaft zeigen sich schon alleine in institutioneller Hinsicht, jedoch besteht weiterhin großer Reformbedarf, etwa noch weiter in Richtung einer von F.Traxler schon 1996 skizzierten Mutation vom Nachfrage- zu einem Angebotskorporatismus, welcher weiterhin einen beachtlichen Standortvorteil im internationalen Wettbewerb böte. Auch aus der permanent aktuellen Legitimationsproblematik ergibt sich die Notwendigkeit weiterer Reformen. Die Kontinuität bleibt nach *Tálos* aber in wesentlichen Bereichen wie der Einbindung in die Politikformulierung und der Akkordierung von Kompromissen soweit bestehen, daß trotz verminderter Bedeutung und einer gewissen Kräfteverschiebung jedenfalls weder ein Ende der Sozialpartnerschaft und schon gar nicht eine Alternative in Sicht seien.

Epilog:

Mit diesem Ausblick könnte man sich einigermaßen beruhigt zurücklehnen, gäbe es nicht seit Februar 2000 eine neue Regierung samt Programm, welche Österreich bereits vor ihrer Angelobung in die tiefste Staatskrise seit Jahrzehnten stürzte. Damit eröffnen sich Möglichkeiten einer völlig neuen politischen Kultur, welche die mühsam über Jahrzehnte aufgebauten tradierten Muster der Konsensfindung, der Partnerschaft, der Solidarität und der kooperativen Konfliktbewältigungskultur in Frage stellen. Das einzig Positive an dieser Entwicklung ist, daß dadurch das nächste Buch der Autoren des vorliegenden Bandes früher zu erwarten ist.

Thomas Delapina