

Editorial

Hat die Sozialpartnerschaft Zukunft?

Der immer rascher werdende Strukturwandel, angetrieben von technischem Fortschritt und verstärkter internationaler Verflechtung, bringt es zwangsläufig mit sich, daß mehr oder weniger lieb gewordene Traditionen vollends ihren Sinn verlieren und über Bord geworfen werden müssen.

Bis in die siebziger Jahre dominierte sowohl unter Ökonomen als auch unter Politologen die Auffassung, daß stärker korporatistisch organisierte Systeme die stabile Entwicklung eines Landes sowie die Performance, gemessen an makroökonomischen Indikatoren, fördern. Auch in Österreich war es ziemlich unumstritten, daß die spezielle Ausprägung des österreichischen Korporatismus in Form der Sozialpartnerschaft als eine Grundsäule des politischen Systems der Zweiten Republik einen fundamentalen Beitrag dazu leistete, daß dieses Land aus den Ruinen des Zweiten Weltkriegs den Aufstieg zu einem der wohlhabendsten Industriestaaten schaffte. Dieser augenscheinliche Erfolg dominierte über die Kritiker der Sozialpartnerschaft, die dieser einen Mangel an demokratischer Legitimation oder die Tendenz zur Strukturversteinierung vorwarfen.

In den achtziger Jahren änderte sich dieses Bild grundlegend. Veränderungen der ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen sowie der (partei-)politischen Landschaft verstärkten den Legitimationsdruck auf die Interessenverbände, sowohl von außen als auch von innen. Unter den sich international mit Korporatismusforschung beschäftigenden Politikwissenschaftlern mehrten sich die Stimmen, die nicht nur eine Krise dieses Systems konstatierten, sondern auch dessen bevorstehendes Ende verkündeten. Durch die tiefe Wirtschaftskrise in Schweden, neben Österreich vielleicht das klassische Beispiel für korporatistische Strukturen, fühlten sich viele von ihnen bestätigt.

Liegt somit auch die österreichische Sozialpartnerschaft in ihren letzten Zügen? Sie wurde ins Leben gerufen, um in der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg in einer enorm schwierigen Wirtschaftslage zusätzliche Belastungen durch die offene Austragung von Interessenkonflikten zu vermeiden, indem allgemein anerkannte Ziele definiert und Kompromisse, Interessenausgleich und das Gemeinsame in den Vordergrund gestellt wurden. Hat die Sozialpartnerschaft

nun, da Österreich als moderner Industrie- und Sozialstaat gilt, ihre Bedeutung vollends verloren?

Eine Skepsis dieser Art herrscht vor allem dort vor, wo die Rolle der Sozialpartnerschaft nur sehr eingeschränkt gesehen wird, und zwar reduziert auf eine ihrer ursprünglich wohl wesentlichsten Funktionen, nämlich die Kontrolle der Preisstabilität mittels des Preis- und Lohnunterausschusses der Paritätischen Kommission. Daß die Gewerkschaften auch in ihrer Lohnpolitik der gesamtwirtschaftlichen Stabilität wesentliches Augenmerk schenken, macht für sie nur dann Sinn, wenn auch Verlaß darauf ist, daß diese Strategie auf der Preisseite entsprechend abgesichert werden kann.

Tatsächlich ist diesem ausbalancierten Modell die „Preissäule“ im traditionellen Sinn verlorengegangen. Der Preisgenehmigungs- und -festsetzungsmechanismus über die Paritätische Kommission wäre ein Anachronismus in einer modernen Volkswirtschaft – ganz abgesehen davon, daß er durch den zunehmenden Anteil importierter Waren am heimischen Konsum und durch die abnehmende Bedeutung standardisierter Massenwaren auch auf praktische Grenzen der Handhabbarkeit gestoßen wäre.

Wer jedoch aus diesem Wegfall der Preissäule auf einen Zusammenbruch des gesamten sozialpartnerschaftlichen Gefüges schließt, betrachtet die Sozialpartnerschaft zu statisch und unterschätzt ihre Fähigkeit, sich neuen Anforderungen zu stellen. Da Preisdisziplin in einer kleinen, offenen Volkswirtschaft kaum mehr eine Angelegenheit der Regulierung der Produzentenpreise sein kann, sondern vielmehr auf einem funktionierenden Wettbewerb auf allen Produktions- und Handelsstufen beruht, wurde das Aufgabenprofil des Preisunterausschusses geändert: Nunmehr ist dieser ein Gremium, das die Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse und insbesondere des Wettbewerbs in einzelnen Branchen analysiert, um beim Auftreten von Wettbewerbsverzerrungen entsprechende Gegenmaßnahmen einleiten zu können. Daß daneben Preisdisziplin auch durch eine von den Sozialpartnern getragene, Stabilität gewährleistende Wechselkurs- und Einkommenspolitik gestützt werden muß, ist evident.

Ganz wesentlich ist dabei, daß diese den Wegfall der Preissäule bedingende Öffnung der österreichischen Volkswirtschaft von den Sozialpartnern keineswegs als Bedrohung gesehen wird, die an ihren Grundpfeilern rüttelt. Vielmehr wurden sämtliche Öffnungs- und Integrationsschritte (EFTA, EG-Freihandelsvertrag, Kapitalverkehrsliberalisierung), die die Größe des geschützten Wirtschaftsbereiches reduzierten, und die mit dem EWR bzw. einer EG-Mitgliedschaft weiter fortgesetzt werden sollten, von den Sozialpartnern nicht nur mitge-

tragen, sondern bei auftretenden Verzögerungen sogar massiv vorangetrieben.

Die Sozialpartner haben somit in der Vergangenheit mehrfach bewiesen, daß sie bereit und auch fähig sind, neuen Anforderungen offensiv zu begegnen und sich flexibel anzupassen. Dies wird auch dadurch dokumentiert, daß die vier Sozialpartnerverbände im November 1992 eine Vereinbarung trafen, die die Ziele und Mittel ihrer Zusammenarbeit neu definiert (Originaltext siehe „Wirtschaft und Gesellschaft“, Heft 3/1993).

Worin bestehen nun die größten Herausforderungen für die Sozialpartnerschaft, von denen der wesentliche Anpassungsdruck ausgeht? Auf *gesamtwirtschaftlicher Ebene* sind dies vorrangig die Öffnung der österreichischen Volkswirtschaft, die Globalisierung des Wettbewerbes und die internationalen Integrationsprozesse, die den Spielraum der traditionellen Makropolitik der Sozialpartner zunehmend einengen. Bei Wegfall der administrativen Möglichkeiten zur Herstellung von Preisdisziplin steigt die Bedeutung der Hartwährungspolitik für die Stabilität einer Wirtschaft. Bei liberalisierten Kapitalmärkten heißt dies, daß Zins- und Lohnpolitik sowie insbesondere die Produktivitätsentwicklung zentralen Stellenwert einnehmen. Ein Teil der einstigen Makropolitik verlagert sich daher auf die Mikroebene.

Auch im *gesellschaftlichen Umfeld* vollzogen sich durch wirtschaftlichen und technologischen Strukturwandel, durch steigenden Wohlstand und durch abnehmende Bedrohung von außen Veränderungen, denen sich die Sozialpartner zu stellen haben. Der Anteil der traditionellen Kernschichten der Sozialpartnerverbände an der Gesamtbevölkerung geht tendenziell zurück: Arbeiter, Gewerbetreibende und Bauern verlieren zugunsten von Angestellten, Beamten und Freiberuflern an Gewicht. Die Ausweitung des Dienstleistungssektors führt zu einer stärkeren Individualisierung und Ausdifferenzierung von Interessen, was sowohl den internen Interessenausgleich als auch den zwischen den Verbänden erschwert.

Damit einher geht auch die abnehmende Bedeutung der Großparteien, die Lösung traditioneller Parteibindungen, das Auftreten neuer Parteien im Parlament. Das politische System ist geprägt von einer vielfältiger werdenden Parteienlandschaft. Dazu werden in Parteien, Parlament und Verwaltung vermehrt Expertenstäbe gebildet, die die Rolle der Sozialpartner im parlamentarischen Entscheidungsfindungsprozeß einschränken. Auch der enorm gewachsene Einfluß der Medien auf politische Entscheidungen darf nicht unerwähnt bleiben.

Auf *Mikroebene* vollziehen sich ebenfalls Veränderungen, die den traditionellen Rahmen der Gestaltung sozialpartner-

schaftlicher Beziehungen sprengen: technischer Fortschritt und neue Managementmethoden entwickeln sich, getrieben durch den verschärften, internationalen Wettbewerb, immer rascher. Dezentralisierung und Flexibilisierung bestimmen die Arbeitsorganisation im Betrieb. Einerseits bedeutet dies, daß sich zwar für leistungsfähige, qualifizierte und motivierte Arbeitskräfte Chancen eröffnen, während diejenigen, die mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten können, riskieren ausgegrenzt zu werden. Andererseits bedeutet dies auch, daß ein Druck von Arbeitgeberseite entsteht, Regelungen der Arbeitsbeziehungen zu dezentralisieren, also im Extremfall auf Betriebsebene zu verlegen. Gewerkschaften mit dem Anspruch, sowohl auf betrieblicher als auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene mitzugestalten, stehen somit vor der Aufgabe, neue Formen der Koordination der Interessenvertretung auf betrieblicher Ebene zu finden.

Haben die Sozialpartner durch den Erfolg ihrer Bemühungen um die internationale Integration der österreichischen Wirtschaft und um die Steigerung des Wohlstandes tatsächlich entscheidende Voraussetzungen für die Notwendigkeit ihrer Existenz beseitigt? Untergräbt die Zurückdrängung keynesianischen Gedankenguts durch die Renaissance neoliberaler Leitbilder – Markt und Wettbewerb bestimmen das Geschehen, staatliche Eingriffe und damit Gestaltungsmöglichkeiten der Verbände werden reduziert – das Fundament sozialpartnerschaftlicher Aktivitäten?

Grundsätzlich ist dazu festzuhalten, daß die österreichische Sozialpartnerschaft mehr ist als bloß die Summe vereinbarter oder gesetzlich verankerter Mitbestimmungs- bzw. Mitvollzugsmöglichkeiten bestimmter Interessenorganisationen. Sie besteht im wesentlichen aus der historisch gewachsenen Übereinstimmung, Probleme im Konsens zu lösen. Diese Form der Sozialpartnerschaft beruht „auf der Bereitschaft der beteiligten Verbände, Kompromisse nach innen und nach außen durchzustehen und unterschiedliche Interessen unter Bedachtnahme auf mittelfristige gemeinsame Ziele und gesamtgesellschaftliche Interessen zu vertreten“, wie es im jüngsten Sozialpartnerübereinkommen heißt.

Diese Ausrichtung dürfte auch weiterhin auf große gesellschaftliche Akzeptanz stoßen. In regelmäßig durchgeführten Umfragen wird nach wie vor der Sozialpartnerschaft hohe Problemlösungskompetenz bescheinigt, und ihre Arbeit wird mit großer Mehrheit als vorteilhaft für Österreich eingeschätzt.

Trotz höherer Transparenz und Kontrolle durch die Kammerreformen scheint dagegen die Skepsis der Bevölkerung gegenüber den einzelnen Verbänden der Sozialpartnerschaft

und der Pflichtmitgliedschaft stärker ausgeprägt zu sein. Den österreichischen Verbänden ist es somit bislang noch nicht in ausreichendem Maße gelungen klarzustellen, daß die von der Bevölkerung geschätzte Arbeit der Sozialpartnerschaft insgesamt ohne Pflichtmitgliedschaft nicht lukriert werden kann, da der externe und interne Interessenausgleich der umfassenden Organisation bedarf. Ohne Pflichtmitgliedschaft wäre die Verbindlichkeit getroffener Vereinbarungen nicht mehr garantierbar.

Dieser logische Zusammenhang wird in einer polemisch und populistisch geführten öffentlichen Diskussion verleugnet. Überhaupt ist es modern geworden, den „Molochen der Verbände“ die Schuld an vielen Problemen zuzuweisen, von der Krise in Teilen der verstaatlichten Industrie, steigender Arbeitslosigkeit und der Verzögerung der Reform der Arbeitsmarktverwaltung bis – je nach Medium – hin zu Scheidungs- oder Selbstmordraten.

Bei aller berechtigter Kritik im Detail: Das erreichte Maß an Wohlstand, das systematisch ausgeweitete Netz der sozialen Sicherheit und die funktionierenden Arbeitsbeziehungen, aber auch das im Vergleich zu anderen Ländern relativ friktionsfreie Bewältigen von Krisen dürfte in Teilen der Bevölkerung das Bewußtsein dafür reduziert haben, daß die Sicherung des Wohlstandes durch politische Aktivität laufend neu errungen werden muß. Da dies vielfach als selbstverständlich vorausgesetzt wird, gelten die dafür erforderlichen Leistungen des politischen Systems inklusive der Sozialpartnerschaft und Verbände nur noch bedingt als Rechtfertigung für diese Einrichtungen.

In diesem Punkt existiert eine Parallele zur Hartwährungspolitik: Jahrelang werden deren positive Wirkungen lukriert. Diese diffundieren aber sehr breit, werden als Selbstverständlichkeit hingenommen und nicht als Leistung gezielter Bemühungen erkannt. Bei deutlicheren Währungsabwertungen von Handelspartnerländern, die nur eine über Jahre sukzessive, still und leise aufgebaute Überbewertung kompensieren, beschwerten sich diejenigen, die jahrelang – wenn auch vielleicht unbewußt – daraus Nutzen gezogen haben, am lautesten.

Eine auf Konsenslösungen hin orientierte sozialpartnerschaftliche Wirtschafts- und Sozialpolitik als Grundlage des sozialen Friedens und funktionierender Arbeitsbeziehungen ist sowohl ein Wert an sich, stellt aber auch im internationalen Wettbewerb einen wichtigen komparativen Vorteil dar. Steigender Wettbewerbsdruck und die Internationalisierung der Wirtschaft steigern tendenziell die Volatilität, die Amplitude von Fluktuationen. Mittelfristige Verstetigung und Berechen-

barkeit sind daher besonders gefordert. Gerade in einer klein- und mittelbetrieblich strukturierten Wirtschaft wie der österreichischen ist die Stabilisierung der Erwartungen der Wirtschaftssubjekte daher von besonderer Bedeutung für deren flexiblen Anpassungsprozeß an geänderte Rahmenbedingungen. Ein Lobbying-System als Alternative zur Sozialpartnerschaft würde Starke stärker und Schwache schwächer machen.

Wenn auch die Einkommenspolitik als flankierende Maßnahme für keynesianisches Nachfragemanagement an Bedeutung eingebüßt hat, so wird eine konzertierte, an gesamtwirtschaftlichen Zielen orientierte Einkommenspolitik in Zukunft – insbesondere in einer Währungsunion – zum Schlüsselfaktor bei der Aufrechterhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Korporatistischen Systemen mit starken, umfassend organisierten Interessenverbänden wird es leichter gelingen, eine an gesamtwirtschaftlichen Zielen orientierte, stabilitätsbewußte Einkommenspolitik zu realisieren. Sie bieten die Chance, durch relativ niedrige Nominallohnzuwächse die Preisstabilität zu bewahren und dadurch sowohl relativ hohe Reallohnzuwächse als auch eine günstige kostenmäßige Wettbewerbsposition zu erreichen. Fragmentiertere, aufgesplittete Interessenverbände und Verhandlungssysteme bergen dagegen die Gefahr in sich, einen für alle Seiten schädlichen Lizitationsprozeß zu initiieren, der in einer Lohn-Preis-Spirale endet.

Daß die österreichische Tradition der Zusammenarbeit und der Verhandlungslösungen zwischen Regierung und starken – und damit auch gesamtwirtschaftliche Verantwortung übernehmen könnenden – Interessenverbänden nicht unbedingt ein Anachronismus ist, zeigt sich in der derzeitigen Wirtschaftskrise in Westeuropa. Das Vertrauen darauf, daß neoliberale Konzepte, die sich nur auf die monetäre Sphäre beziehen, die Inflation der achtziger Jahre ohne nachteilige Effekte im realwirtschaftlichen Bereich bekämpfen können, wurde enttäuscht. Es ist offensichtlich, daß allein von den Kräften des Marktes weder eine rasche, deutliche Belebung herbeigeführt und schon gar nicht das Problem von dauerhaften, zweistelligen Arbeitslosenraten bewältigt werden kann.

Immer lauter werden die Forderungen nach einem policy-mix aus abgestimmten Maßnahmen aus verschiedensten Bereichen, die durch eine nationale Einkommenspolitik zur Stabilisierung von Lage und Erwartungen abgesichert werden müssen. Diesbezüglich könnte Österreich als EG-Mitglied wohl einige Erfahrungen in die Gemeinschaft einbringen.

Es ist jedoch offensichtlich, daß angesichts der vorne angeführten Änderungen der wirtschaftlichen, sozialen, politi-

schen und technisch-organisatorischen Strukturen auch in der österreichischen Sozialpartnerschaft laufende Anpassungen an neue Rahmenbedingungen vorzunehmen sind, und zwar nicht im nachhinein und korrigierend, sondern zukunftsorientiert. Die Zielrichtung, die die Funktionsfähigkeit der Sozialpartnerschaft auch in Zukunft gewährleisten kann, charakterisiert Franz Traxler als Übergang vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus (z.B. in Tálos [Hrsg.], Sozialpartnerschaft – Kontinuität und Wandel eines Modells, Wien 1993). An die Stelle der makroökonomischen Nachfragesteuerung muß das Bemühen treten, die Schaffung von Strukturen zu erleichtern, die die Position der österreichischen Wirtschaft im internationalen Wettbewerb stärken.

Wenn auch in der Öffentlichkeit nach wie vor das Bild der Sozialpartnerschaft oft durch ein beharrendes Element, durch Bewahren des Erreichten und durch das Denken in traditionellen Mustern geprägt sein mag: Überlegungen bezüglich der offensiven Anpassung an neue Herausforderungen sind – wenn vielleicht auch noch nicht in ausreichendem Ausmaß – permanenter Bestandteil ihres strategischen Denkens und ihrer Arbeit. Der Wille und die Bereitschaft, sich flexibel an neuen Anforderungen zu orientieren, ist im bereits zitierten Sozialpartnerübereinkommen vom November 1992 dokumentiert, in welchem neben der Betonung des Willens zur Aufrechterhaltung der grundsätzlichen bisherigen Form der Zusammenarbeit und dem traditionellen Zielkatalog wie Steigerung des Volkseinkommens, Vollbeschäftigung und Preisstabilität durch Einkommens- und Währungspolitik besonders Maßnahmen zur möglichst reibungslosen Eingliederung der österreichischen Volkswirtschaft in die internationale Arbeitsteilung sowie zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Steigerung des Investitionsniveaus, der Forschungsanstrengungen, der Qualitätsverbesserung hervorgehoben werden. Auch Fragen der Ausbildung und Qualifikation, der Umweltverträglichkeit und der menschengerechten Gestaltung der Arbeitswelt werden in diesem Übereinkommen behandelt.

Daß dies nicht nur den Charakter einer Sonntagsrede hat, sondern auch in der Praxis umgesetzt werden soll, läßt sich etwa an der Art des Herangehens des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen der Paritätischen Kommission an das Thema „Industriepolitik“ im Laufe der letzten drei Jahrzehnte dokumentieren, die den schrittweisen Wechsel von einer nachfrage- zu einer eher angebotskorporatistischen Einstellung belegen. In den sechziger Jahren suchte man Wachstumssektoren mittels ökonometrischer Modelle; in der Folge beschäftigte man sich mit Fremdfinanzierung und Förderung; die

jüngste Studie („Industriepolitik III“, 1991) ist durch die Bemühungen geprägt, alle Kapitalmärkte und Finanzierungsformen zu nutzen, um es den Unternehmen selbst und ohne Vorgaben zu ermöglichen, die bestmögliche Strukturanpassung und Eigentümerstruktur zu finden. Auch andere, jüngere Beiratsstudien, wie etwa zu den Themen „Finanzmärkte“, „Wachstumsorientierte Strukturpolitik“, „Qualifikation 2000“ oder „Internationalisierung“ zeugen von der bereits eingetretenen Umorientierung.

Die Stabilitätsinitiative der Sozialpartner vom Herbst 1993, mit welcher diese gemeinsam mit Regierung und Notenbank einen Weg aus der schwierigen Konjunktur- und Arbeitsmarktlage finden wollen, ist ein weiteres Beispiel dafür, daß die Sozialpartner bereit sind, weiterhin gesamtwirtschaftliche Verantwortung zu übernehmen und zu einer Stabilisierung und Verstetigung der Wirtschaftslage beizutragen.

Eine wesentliche Vorleistung dafür erbrachten die Sozialpartner, insbesondere die Gewerkschaften, mit dem richtungsweisenden Abschluß des Kollektivvertrages der Metallarbeiter. Mit einer für viele Beobachter überraschend raschen und entschlossenen Vorgangsweise haben die Sozialpartner damit nicht nur Handlungs- und Innovationsfähigkeit bewiesen, sondern auch ein wichtiges Signal gesetzt, mit dem die Reputation Österreichs für Berechenbarkeit und Verantwortungsbewußtsein seiner wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger sowohl nach innen als auch international eindrucksvoll unter Beweis gestellt wurde.

Der Korporatismus hat nie in einer einheitlichen, idealtypischen Form existiert, sondern in den unterschiedlichsten Ausprägungen. Er ist deshalb sicher nicht am Ende, da starke Verbände, die mehr am Gesamtwohl als an Partikularinteressen orientiert sind, auch in Zukunft eine wesentliche Rolle für die Stabilisierung von Vertrauen, Erwartungen und damit der Wirtschaftsentwicklung und auch der Wettbewerbsfähigkeit spielen werden.

Um diese Rolle erfolgreich erfüllen zu können, bedarf es sicherlich noch einer Stärkung des Bewußtseins, insbesondere innerhalb der Verbände, für die noch bevorstehenden enormen Veränderungen. Bislang hat die österreichische Sozialpartnerschaft bewiesen, daß eine ihrer Stärken gerade in der Anpassungsfähigkeit und Veränderbarkeit – bei Wahrung der bewährten Prinzipien – liegt, sodaß unter den Bedingungen immer komplexer werdender internationaler Verflechtungen eine optimale Form der institutionellen Gestaltung der Politik und des Zusammenwirkens von Verbänden, Staat und supranationalen Entscheidungsinstanzen gefunden werden kann.