

KOMMENTAR

Sozialpartner: Missverstanden und bedroht

Gunther Tichy

Sozialpartnerschaft – das ist derzeit ein heiß umkämpftes Thema. Zur Einführung in die Diskussion drei Zitate zur Charakterisierung der gegenwärtigen Diskussion:

„Österreichs Sozialpartner leben von den Taten der Vergangenheit. Seit der Erhebung in den Verfassungsrang 2008 sind sie nur noch durch gegenseitiges Blockieren und das Verhindern von Reformen aufgefallen. Nach der FPÖ sind auch ÖVP und sogar Teile der SPÖ von einer notwendigen Reform des Kammerwesens überzeugt. ... Finanzminister Hans-Jörg Schelling hatte gar schon im Mai die Sozialpartnerschaft für tot erklärt: ‚Sie weiß es nur noch nicht.‘ Und ÖVP-Chef Sebastian Kurz richtete im Wahlkampf deshalb den Sozialpartnern aus, dass sie sich künftig auf ihre Kernaufgaben – etwa Kollektivvertragsverhandlungen – fokussieren und die Finger von der Politik lassen sollten. ... Die 3,64 Millionen AK-Mitglieder zahlten zuletzt 433 Millionen Euro an Beiträgen. Die Wirtschaftskammer nahm zuletzt 541 Millionen Euro von ihren 506.000 Mitgliedern, darunter 60 Prozent Ein-Personen-Unternehmen, ein. ... Teure Funktionsversorgung ...“ (Arbeit und Soziales: Wozu brauchen wir die Sozialpartner noch?, in: FPÖ NFZ, 3.11.2017).

Oberösterreichs FP-Chef Manfred Haimbuchner ergänzte im Gespräch mit den OÖ Nachrichten (28. Oktober 2017):

„Die Kammern waren in den vergangenen Jahren eine Partnerschaft zur Standortschädigung.“

Soweit die Politiker; das dritte Zitat stammt von einem Journalisten:

„Jetzt müssen die Sozialpartner ihre Existenzberechtigung beweisen. Wir leben in einer Zeit, die eine moderne Sozialpartnerschaft bitter nötig hätte. Wenn sie allerdings so weiterfuhrwerkt, dann ist ihr nicht mehr zu helfen. ... Allein schon die Inszenierung der Kollektivvertragsverhandlung erinnert an die Löwinger Bühne (...). Jahr für Jahr dieselbe Leier. Bis hin zum Paprikahendl, das am Abend serviert wird. ... Die Metaller haben auch nach der fünften Lohnrunde nichts zusammengebracht. ... Anstelle der Automatisierung ist es die Digitalisierung, die ganze Branchen verändern, vernichten und ge-

bären wird. Ideale Zeiten für Sozialpartner – eigentlich. Wenn sie das nicht selbst erkennen, dann ist ihnen nicht mehr zu helfen. Dann haben sie ihre Existenzberechtigung endgültig verloren“ (Gerhard Hofer, Die Presse, 8.11.2017).

Die Zitate spiegeln das gegenwärtige politische Klima – und sie spiegeln die Unwissenheit von Medien und Öffentlichkeit. Die Zitate werfen fünf Fragen auf, die es zu klären gilt:

- Was sind die Aufgaben der Sozialpartner? Sollen sie die „Finger von der Politik lassen“, wie das der Bundeskanzler und die FPÖ im ersten Zitat vorschlagen?
- Haben sie bei Kollektivvertragsverhandlungen wirklich versagt, wie das der Journalist im dritten Zitat meint?
- Kann die Sozialpartnerschaft ohne Pflichtmitgliedschaft funktionieren, wie das die FPÖ seit Langem fordert?
- Ist die Sozialpartnerschaft wirklich tot, wie das der frühere Finanzminister behauptet?
- Und letztlich: Was könnten die Ursachen der in dieser Schärfe schwer verständlichen Sozialpartner-Aversion der Journalisten und der schon eher verständlichen Aversion der Politiker sein?

Im Folgenden soll über diese fünf Fragen reflektiert werden. Es wird versucht, die Vor- und Nachteile der Sozialpartnerschaft herauszuarbeiten und die Kritik zu substantivieren. Zuvor jedoch einige Sätze über Entstehung und Geschichte der Sozialpartnerschaft.

Die Kammern als Selbstverwaltungskörper sind keineswegs eine Erfindung unserer Zeit. Die erste Handelskammer wurde 1848 in Wien gegründet, und schon damals gab es die heute als „Zwangsmitgliedschaft“ vielfach verpönte Pflichtmitgliedschaft. Seit 1868 gibt es ein Handelsgesetz, und ab 1873 durften die Kammern Vertreter in den Reichsrat entsenden und insoweit schon damals „ihre Finger in die Politik“ stecken. Die Ärztekammer wurde 1891 gegründet. 1920 erfolgte die Einrichtung der Arbeiterkammern, und im Laufe der 1920er-Jahre wurden die Landwirtschaftskammern organisiert. Die Kammern hatten schon damals ein Begutachtungsrecht für Gesetze. In der schwierigen Lage nach Ende des 1. Weltkriegs und dem Zusammenbruch der Monarchie entwickelten sich zumindest Elemente einer korporatistischen Demokratie. Im wegen der zunehmenden politischen Polarisierung aufgeheizten Klima ab 1927 gingen die partnerschaftlichen Ansätze allerdings wieder verloren. Nach dem Ende des 2. Weltkriegs zeigte sich, dass man aus dem Antagonismus der Zwischenkriegszeit gelernt hatte: Bereits 1945 kam es zur Gründung eines gemeinsamen Komitees zur Beratung dringlicher sozialpolitischer Probleme durch die Wiener Handelskammer und die Arbeiterkammer Wien, bald danach zur Neuerrichtung der Dachverbände, und 1947 wurde eine „Ständige gemeinsame Wirtschaftskommission“ gegründet. Die wei-

tere Entwicklung ist weithin bekannt; daher bloß eine Auflistung wichtiger Stufen:

- 1947-1951: Fünf Lohn-Preis-Abkommen;
- 1957: Errichtung der Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen, der neben den Sozialpartnern auch Regierungsmitglieder angehörten;
- 1958: Gründung des Paritätischen Ausschusses für Kartellangelegenheiten sowie des Preisunterausschusses;
- 1962: Gründung des Unterausschusses für Lohnfragen durch das Raab-Olah-Abkommen zwischen Bundeswirtschaftskammer und Gewerkschaftsbund;
- 1963: Gründung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen als dritten Unterausschuss, zur breiteren Basis für die Mitgestaltung der Wirtschaftspolitik; die Experten der Interessenverbände sollten wirtschafts- und sozialpolitische Fragen unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten betrachten und Empfehlungen für die Bundesregierung erarbeiten.
- 1968: Einführung der Wirtschaftspolitischen Aussprache, an der auch der Präsident/Vizepräsident der Oesterreichischen Nationalbank und der Leiter des Wirtschaftsforschungsinstituts teilnahmen.

Mit der zunehmenden Öffnung der österreichischen Wirtschaft und der Verfestigung der Institutionen reformierte sich auch die Sozialpartnerschaft. Die Paritätische Kommission wurde 1998 still beerdigt, und gemäß der Bad Ischler Erklärung von 2006 wurden alle Unterausschüsse bis auf den Beirat aufgelöst. Die Periode der unmittelbaren Mitregierung war damit zu Ende gegangen.

Nun zu den fünf Fragen, die die Zitate aufwerfen.

1. Was sind die Aufgaben der Sozialpartnerschaft?

Die am wenigsten umstrittene Aufgabe der Sozialpartner ist der Abschluss von Kollektivverträgen durch die Unterorganisationen der WKÖ und der Gewerkschaften.¹ Von Wissenschaft und Praxis ist weitgehend unbestritten, dass Lohnbildung im Wege von allgemeinverbindlich erklärten Kollektivverträgen zu günstigeren Ergebnissen in Bezug auf sozialen Frieden und Verteilung führt.² Die Abschnitte 2 und 5 werden auf diese Frage zurückkommen.

Gleichfalls weithin akzeptiert ist der erhebliche Beitrag der Sozialpartner zur Berufs- und Weiterbildung. Das umfasst die duale Ausbildung mit den damit verbundenen Initiativen zur Modernisierung der Lehrberufe, Lehrabschlussprüfungen und Förderungen, wie die berufliche Weiterbildung im Rahmen der WIFIs und BFIs; Kritiker übersehen gerne, dass diese Tätig-

keiten aus den Mitgliedsbeiträgen finanziert und recht effizient ausgeführt werden. Eine Polarisierung des Arbeitsmarktes konnte bisher durch *Upgrading*, vor allem der heimischen Arbeitskräfte, verhindert werden.³ Weniger gern sieht die gegenwärtige Regierung die Mitgestaltungsrechte der Sozialpartner bei Gesetzgebung (Gesetzesbegutachtung), Verwaltung (z. B. AMS) und Gerichtsbarkeit (Laienrichter bei Arbeits- und Sozialgerichten) sowie die Selbstverwaltung der Sozialpolitik (Pensions-, Kranken- und Unfallversicherung).⁴

Zu den Aufgaben, die die Sozialpartner in der Vergangenheit erfüllten und die auch in Zukunft nicht leicht verzichtbar sein werden, gehört weiters ihre *Think-tank*-Funktion – viele Gesetze mit wirtschaftlichen Aspekten tragen die Handschrift der Sozialpartner – und ihr Beitrag zur Krisenbewältigung: Erwähnt seien etwa die Einigung über Kurzarbeitzeit im Gefolge der Finanzkrise, das Sozial- und Lohndumpinggesetz oder die Steuerreform zur Abfederung des Einbruchs im Gefolge der Finanzkrise.

2. Haben die Sozialpartner bei den Kollektivvertragsverhandlungen versagt?

Eine erfolgreiche Regelung der Lohnbildung durch Kollektivverträge setzt neben einer hohen Abdeckungsrate auch die Allgemeingültigkeitserklärung (für Nicht-Mitglieder) voraus. Derzeit arbeiten in Österreich 95% aller Arbeitnehmer unter dem Schutz eines Kollektivvertrages, eine Abdeckung, die ohne Pflichtmitgliedschaft kaum möglich wäre.⁵ Die Gegner der von ihnen so bezeichneten „Zwangs“mitgliedschaft übersehen, dass sie mit deren Abschaffung das gesamte System der Lohnbildung in Frage stellen.⁶

Die Kollektivvertragsverhandlungen sind zwangsläufig mühsam, von der Zahl her – von 860 Kollektivverträgen müssen jährlich 480 von den Sozialpartnern neu verhandelt werden – wie vom Zeitaufwand. Wenn der eingangs zitierte Journalist die Jahr für Jahr wiederholte Leier à la Löwinger-Bühne und Paprikahendl ironisiert und kritisiert, dass die Metaller auch nach der fünften Lohnrunde nichts zusammengebracht hätten, versteht er das dahinter stehende raffinierte Ritual nicht: ein System, das die Sozialpartner mit erstaunlichem psychologischem Verständnis entwickelt haben, um trotz ihrer zwangsläufig antagonistischen Interessen die Wahrscheinlichkeit von tragfähigen und sinnvollen Kompromissen zu erhöhen – und zwar ohne Gesichtsverlust der jeweiligen Gegenpartei. Um ein Scheitern zu vermeiden, beginnt das Ritual mit einer „Fühlungnahme“, bei der man zunächst die gegenseitigen Interessen abtastet. Dann legt man jeweils eigene Vorschläge vor, die zunächst natürlich weit auseinanderliegen und demgemäß von der jeweiligen Gegenseite zurückgewiesen werden. Diese Vorgangsweise ermöglicht einen Lernprozess über die

Schmerzgrenze des „Gegners“ – wie weit man also gehen kann. In weiteren Runden nähert man sich dann einem Kompromiss, den jeder „gerade noch vertreten kann“. Dazu kommen zwei weitere taktische Elemente: erstens, dass das Ergebnis vor der Presse gemeinsam als Erfolg verkündet wird – man verzichtet darauf, billigen Beifall der jeweiligen Funktionäre und Mitglieder dadurch zu erzielen, dass man die Maßlosigkeit der jeweils gegnerischen Forderungen anprangert und den eigenen Verhandlungserfolg hochpreist. Zweitens, dass in Krisenfällen immer noch eine Versicherung gegen ein endgültiges Scheitern besteht: Dann tritt nämlich die höchste Instanz in Aktion: Die Präsidenten setzen sich persönlich zusammen – und „der Sallinger und der Benya“, wie auch ihre weniger charismatischen Nachfolger, haben sich noch immer geeinigt!

3. Kann die Sozialpartnerschaft ohne Pflichtmitgliedschaft funktionieren?

Dass ein freier Arbeitsmarkt nicht zu gesellschaftlich akzeptierten Ergebnissen führt, wird kaum bestritten. Die Machtasymmetrie zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ist zu groß – schon die Terminologie weist darauf hin –, und freiwillige Zusammenschlüsse leiden unter dem Trittbrettfahrer-Problem: dass erkämpfte Vorteile auch Nicht-Mitgliedern zugutekommen. Marktversagen trifft jedoch nicht bloß die Arbeitnehmer; bei den Arbeitgebern – den Unternehmern – ist „der Starke ... am mächtigsten allein“ (Schiller, Wilhelm Tell). Er braucht die Vereinigung nicht, lehnt daher die Mitgliedschaft ab – Industriellenvereinigung und VOEST sind deutliche Beispiele; die Kleinen hingegen brauchen die Interessenvertretung. Die Gewerkschaft hingegen leidet im Zeitalter abnehmender Solidarität unter dem Problem der Trittbrettfahrer – ihre Mitgliederdichte hat sich im letzten halben Jahrhundert halbiert,⁷ und Kleingruppen mit hohem Blockierungspotenzial (Piloten, Lokführer) tendieren zu Alleingängen. Mit anderen Worten: Ohne Pflichtmitgliedschaft auf beiden Seiten könnte das erfolgreiche österreichische System der Lohnbildung nicht funktionieren. Selbst konservative Journalisten betonen „[d]ie kostbare Pflichtmitgliedschaft der Kammern“.⁸

Auch von den Betroffenen wird die Pflichtmitgliedschaft deutlich befürwortet: Die Mitglieder der Arbeiterkammer sprachen sich 1996 in einer (von der Regierung angeordneten!) repräsentativen Mitgliederbefragung zu 91% dafür aus, die der Wirtschaftskammer zu 82%.⁹ Daran hat sich seit 1996 nichts geändert: 63% der Österreicher sehen die Sozialpartnerschaft im Großen und Ganzen als vorteilhaft, für 74% hat sie für Lohnverhandlungen eine große Rolle gespielt; jeweils ein Drittel glaubt, dass sie in Zukunft eine größere Rolle spielen wird bzw. dass sich nicht viel ändern wird, bloß

14% erwarten eine abnehmende Bedeutung.¹⁰ Nach einer kleineren Befragung (500 Befragte) im Frühjahr 2018 haben 69% eine sehr oder eher gute Meinung von der Sozialpartnerschaft.¹¹ Es entspricht daher nicht dem Wunsch der Österreicher, wenn sich vor allem die kleinere Regierungspartei „für eine Volksabstimmung zur Kammerzwangsmitgliedschaft aus[spricht]“ – mit der Drohung: „Ist diese nicht umzusetzen, dann sollte eine stufenweise Senkung auf 50 Prozent der derzeitigen Beitragshöhe in den nächsten fünf Jahren bei den Kammern umgesetzt werden, als deren Beitrag zu einer Lohnnebenkostensenkung.“¹² Die Unausgewogenheit dieser Drohung ist offensichtlich: Eine Senkung der AK-Umlage von 0,5% auf 0,4% würde die Sozialversicherungs-bedingten Lohnnebenkosten von etwa 17,5% minimal, um einen Zehntel Prozentpunkt, senken, das Kammerbudget jedoch um 20% reduzieren. Die Diskrepanz lässt vermuten, dass Entlastung der Unternehmer nicht der wahre Grund sein kann. Offenbar hat Barazon (2007, S. 122) richtig vorhergesehen: „Wenn der Kammer-Bürger den Regierenden zu lästig wird, könnte der Fall eintreten, dass das Parlament eine Reduktion der Kammerbeiträge beschließt und auf diese Weise die Interessenvertretungen schwächt. Es wäre daher sinnvoll, wenn die Vertretungsorgane der Kammern die Mitgliedsbeiträge festlegen, wie dies in Teilbereichen ohnehin der Fall ist.“ Letzteres entspricht allerdings nicht dem derzeit geltenden Recht.

4. Sozialpartnerschaft als Standortschädigung?

Die Frage, ob die Sozialpartnerschaft den Standort Österreich geschädigt hat, ist nicht leicht zu beantworten. Argumentiert wird zumeist mit einem Reformstau, der auch keineswegs zu bestreiten ist. Sind dafür aber die Sozialpartner verantwortlich? Manches spricht dagegen:

Zunächst einmal, dass Österreich bis um die Mitte der Nuller-Jahre rascher gewachsen ist als die meisten anderen EU-Staaten. Erst danach ist das österreichische Wachstum unter den Durchschnitt gefallen – hat sich aber die Sozialpartnerschaft seither geändert?

Zweitens besteht weitgehend Übereinstimmung, dass der mit Abstand größte Reformstau bei der ineffizienten Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern liegt.¹³ Dafür kann man die Sozialpartner aber kaum verantwortlich machen.

Drittens zeigt die Analyse eines Samples von 16 europäischen Ländern im Zeitraum 1990/2012, dass Volkswirtschaften mit hoher sozialpartnerschaftlicher Intensität eine überdurchschnittliche makroökonomische Performanz aufweisen.¹⁴

Viertens wird eine Studie des Wirtschaftsforschungsinstituts, deren erste Ergebnisse Badelt (2018) präsentierte, zeigen, dass Staaten mit

guter sozialpartnerschaftlicher Zusammenarbeit bis zuletzt bei den meisten wirtschafts- und sozialpolitischen Indikatoren besser abschnitten als die anderen: überdurchschnittliche wirtschaftliche Performanz, geringere Lohnspreizung, weniger Streiktage und eine faire Einkommensverteilung; der Niedriglohn-Sektor konnte klein gehalten werden.¹⁵ Badelt (2017, S. 402f) weist, darüber hinausgehend, darauf hin, dass der (positive) Einfluss der Sozialpartnerschaft auf das soziale Klima und die politische Stabilität nicht hoch genug eingeschätzt werden kann, und er sieht überdies eine Brückenfunktion der Sozialpartner, die man nicht als selbstverständlich annehmen dürfe.¹⁶

Fünftens ist ungeklärt, auf welche Weise die Sozialpartner den Standort geschädigt haben,¹⁷ und wie weit das Folge der Pflichtmitgliedschaft war. Überhöhte Löhne? Sie sind seit der Finanzkrise real langsamer gestiegen als in Deutschland oder im EU-Schnitt. Die hohe Steuerbelastung? Kaum Schuld der Sozialpartner. Der verhinderte 12-Studenten-Tag oder die Anhebung des kollektivvertraglichen Mindestlohns? Wohl kaum. Eher trugen die Sozialpartner zur Standortsicherung bei: Beispielhaft seien die verantwortungsbewusste Lohnpolitik, die Institutionen und Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung oder die Exportorganisation erwähnt. 1994 beschäftigte sich eine Beiratsstudie mit der Standort- und 1999 mit der Technologiepolitik, bereits 2001 und wieder 2017 mit der Digitalisierung, 2011 mit Migration und Integration.

Der Vorwurf der Standortschädigung scheint eher auf die Reduzierung der „Macht“ der Sozialpartner in den Institutionen der Selbstverwaltung zu zielen: im Sozialversicherungssystem generell, bei der Unfallversicherung oder beim Arbeitsmarktservice, um nur drei aktuelle Vorhaben zu erwähnen. Gesetzliche Reformen dieser Institutionen, Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft und/oder Beschneidung der finanziellen Ressourcen durch Senkung der Kammerumlagen scheinen Elemente eines Zangenangriffs zu sein.

5. Ist die Sozialpartnerschaft tot?

Der Widerstand gegen die Sozialpartnerschaft ist nicht neu. Wegen ihrer vorparlamentarischen, nicht-öffentlichen Entscheidungsfindung, ihrer parteipolitischen Färbung sowie wegen des Interessenvertretungen innewohnenden Proporzprinzips wurde sie vor allem von denjenigen Verbänden und politischen Gruppen kritisiert, die ihr nicht angehören. Die Kritik intensivierte sich in den Achtzigerjahren sowohl von links (Grüne, KPÖ) als auch von rechts (FPÖ, BZÖ). Jörg Haider forderte bereits 2008 eine Reduktion der Arbeiterkammerumlage von 0,5% auf 0,3%, was auf eine Kürzung der Einnahmen der Arbeiterkammern um 40% hinausgelaufen wäre.

Zuletzt wurde die Kritik radikaler, zugleich auch widersprüchlich: Für den Präsidenten der Industriellenvereinigung, Georg Kapsch, hat Österreich „zwei Totengräber, den Föderalismus, wie wir ihn leben, und die Sozialpartnerschaft, wie wir sie heute leben“.¹⁸ Ein halbes Jahr darauf meinte hingegen Jörg Schelling als Finanzminister: „Die Sozialpartnerschaft ist tot. Sie weiß es nur noch nicht“;¹⁹ Abgeordneter Schellhorn ergänzte, die Sozialpartnerschaft „(g)ibt’s eh nicht mehr!“²⁰

Totengräber oder tot? Beide polemischen Aussagen mögen kleinste Ansätze eines wahren Kerns enthalten, sind aber maßlos übertrieben. Die Rahmenbedingungen haben sich seit der Herausbildung der österreichischen Sozialpartnerschaft in den 1950er-Jahren bis heute tatsächlich erheblich gewandelt. Integration und Globalisierung haben den Spielraum autonomer nationaler Politik und damit auch den Aktionsspielraum der Sozialpartnerschaft eingeschränkt, die Solidarität hat abgenommen. Dazu kommt, dass der verschärfte internationale Wettbewerb die Unternehmer und die kräftige Immigration aus Niedriglohnländern die Gewerkschaften zunehmend unter Druck setzen; weiters, dass die gegenwärtige Regierung – anders als die große Koalition – die Sozialpartner als Konkurrenz sieht. Andererseits haben die Sozialpartner ihre Grundfunktion, eine institutionalisierte Konfliktarena zur friedlichen Austragung von Interessengegensätzen zu sein, bis jetzt nicht eingebüßt. Das gilt in vollem Umfang für die Kollektivvertragsverhandlungen und etwas eingeschränkt für ihre übrigen Aktivitäten. Anders als die politischen Parteien bemühen sich die Sozialpartner weiterhin, Probleme und Herausforderungen im Dialog – also ohne offene Austragung von Konflikten – zu lösen und für alle Beteiligten akzeptable Lösungen zu erreichen. Das erfordert eine permanente Gesprächsbasis und einen laufenden Informationsaustausch. Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen untersucht weiterhin wirtschafts- und sozialpolitische Fragestellungen unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten und arbeitet entsprechende Empfehlungen aus; möglicherweise werden sie jetzt weniger beachtet als früher. Dass die Sozialpartner bei manchen Fragen, wie etwa der viel zitierten Flexibilisierung der Arbeitszeit, anders als etwa beim Mindestlohn, zuletzt keinen Kompromiss erzielen konnten, sollte ihnen nicht vorgeworfen werden; in jeder Politik gibt es zahllose Beispiele des Scheiterns.

6. Das schwindende Systemverständnis

Das größte Problem der Sozialpartnerschaft besteht darin, dass es ihr nicht gelungen ist, ihre Stellung im System und ihre daraus resultierende Bedeutung entsprechend zu kommunizieren. Mit einer gewissen Introvertierung hat sie sich allerdings darum auch nicht ernstlich bemüht. So sind

ihre Leistungen selbstverständlich geworden, und ihre (echten wie ihre bloß behaupteten) Schwächen bilden eine offene Flanke für Kritik. Sinnvolle Reformvorschläge setzen voraus, die Vorzüge und die Schwächen der Sozialpartnerschaft vorurteilslos zu überdenken. Zunächst zu den Vorzügen: Was können die Sozialpartner, was andere nicht können?

An erster Stelle ist wohl die Kultur des Kompromisses zu nennen: Die Sozialpartner müssen mit ihrem jeweiligen Gegenüber verhandeln; politische Alleingänge sind so gut wie unmöglich. Anders als in der Politik ist ein Überstimmen des Partners unmöglich, die mühsame Suche nach einem Kompromiss daher unverzichtbar. Die Sozialpartner wissen, dass sie laufend, zumeist monatlich, zusammenkommen (müssen); ein Versuch zu tricksen müsste das Vertrauen zerstören und den Erfolg künftiger Verhandlungen vereiteln.

Zweitens haben die Sozialpartner aus ihrer langen Erfahrung eine spezifische Taktik der Kompromissfindung entwickelt, die ein entscheidender Bestandteil der Kultur des Kompromisses ist. Wie Abschnitt 2 gezeigt hat, haben sie gelernt, sich an Kompromisse langsam, in mehreren Runden, heranzutasten, die Schmerzgrenze des Gegners auszuloten und auf großspurige Ankündigungseffekte wie auf billigen Triumph nach einem Verhandlungserfolg zu verzichten. Es ist bedauerlich, dass nicht bloß die Öffentlichkeit, sondern – wie das Eingangszitat zeigt – mehr noch die Medien die Elemente einer solchen Taktik der Kompromissfindung nicht mehr verstehen und Kompromisse in der Politik ein schlechtes Image haben, vielfach als „faul“ angesehen werden, nicht als Wesenselement einer pluralistischen Demokratie.

Als drittes Spezifikum der Sozialpartnerschaft sind ihre Langfristorientierung und ihr Verzicht auf Populismus hervorzuheben. Nicht bloß wegen der zunehmenden Bedeutung der Wechselwähler tendieren die Politiker – nicht bloß der Opposition, sondern neuerdings auch der Regierungen – zu Kurzfristorientierung ihrer Ankündigungen und Aktionen. Der Blick auf den jeweils nächsten Wahltermin verleitet sie zur Zuspitzung ihrer Positionen und zum Populismus. Ihr Verständnis für Kompromisse ist beschränkt, und sie tendieren dazu, potenzielle Kritiker auszuschalten. Den Spitzen der Sozialpartner, die infolge der eher indirekten Wahlen in den Verbänden weniger leicht abgewählt werden können (siehe dazu den folgenden Abschnitt), fällt es leichter, kurzfristig unpopuläre, aber längerfristig wichtige Ziele zu verfolgen. Besonders deutlich fällt das bei den Lohnverhandlungen auf: Wären die Verhandlungspartner – wie anderswo – ausschließlich auf den Abschluss von Kollektivverträgen beschränkt und aller ihrer sonstigen Funktionen entkleidet, könnten sie weder gesamtwirtschaftliche Aspekte – vor allem die Wettbewerbsfähigkeit – berücksichtigen, noch wäre es möglich, durch eine solidarische Lohnpolitik möglichst der Tendenz zur gesellschaftlichen Polarisierung entgegenzuwirken.²¹

Viertens ist hervorzuheben, dass die Sozialpartner zumeist nicht nur die Interessen ihrer Mitglieder vertreten. Anders als in pluralistischen Systemen der Interessendurchsetzung, in denen starke und finanziell gut ausgestattete Lobbygruppen die Politik auf intransparenten Kanälen beeinflussen – ohne Verhandlungsverpflichtung mit dem politischen Gegenüber –, bemühen sich die Sozialpartner, schon wegen der Größe ihrer Klientel, zumeist auch das gesellschaftliche Wohl im Blick zu behalten.

Schließlich beruhen sozialpartnerschaftliche Systeme zu einem erheblichen Maß auf Elementen der Autonomie und der Selbstverwaltung; in einem System, das auf Subsidiarität und Effizienz setzt, sollten diese eher gestärkt als beseitigt werden.

7. Behauptete und wahre Mängel der Sozialpartnerschaft?

Soweit zu den Vorzügen des österreichischen Sozialpartnersystems. Wo liegen seine Mängel? Und sind die angepeilten Reformen geeignet, Schwächen des Systems zu beseitigen?

An erster Stelle ist wohl der Vorwurf zu nennen, die Sozialpartner bildeten eine Nebenregierung: Sie arbeiteten die Gesetzesvorschläge eigenmächtig aus, und ihre Funktionäre in Regierung und Parlament sicherten deren Realisierung im Gesetzgebungsprozess. Der erste Teilaspekt, Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen, erscheint als solcher wenig problematisch. Die Sozialpartner verfügen über entsprechend qualifiziertes Personal, und eine frühzeitige Abstimmung unter den Hauptbetroffenen ist eher von Vorteil. Sofern der jeweilige Entwurf der Sozialpartner deren Interessen zulasten Dritter verfolgt, können das Regierung und Parlament korrigieren. Problematisch wird es allerdings, wenn die Sozialpartner in Regierung und Parlament dominieren. In der Großen Koalition des letzten Jahrzehnts waren jeweils fünf bis sechs Sozialpartner Regierungsmitglieder,²² und auch im Parlament sind sie maßgeblich vertreten. Das ist ein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung, der ernst genommen werden sollte.²³

Zweitens wird den Sozialpartnern vorgeworfen, eine intransparente Machtelite darzustellen, mit einem Mangel an interner Demokratie. Das ist nicht falsch: Die Wahl der Präsidenten erfolgt generell nicht durch die Mitglieder, sondern indirekt durch die Funktionäre, und die Organisation ist hierarchisch. Dem Vorwurf ist jedoch entgegenzuhalten, dass dem Mangel direkter Wahlen der Vorteil gegenübersteht, dass die Sozialpartner unter weniger Populismusdruck stehen, sodass sie auch die längerfristigen Interessen ihrer Mitglieder verfolgen können.

Die indirekte Wahl der Präsidenten hat den weiteren Nachteil eines erheblichen Einflusses der Funktionäre. Zwar betonen die Präsidenten

gerne – zuletzt etwa auf der Tagung „Die Rolle der Sozialpartner in der Vergangenheit und Zukunft der Republik Österreich“ (23.4.2018) – dass sie die Interessen ihrer Mitglieder sehr genau kennen, doch entsteht vielfach der Eindruck, dass die Funktionäre ihrem Ohr näher stehen. Das und auch die langen und undurchsichtigen Abstimmungsprozesse, bereits innerhalb der Kammern und dann zwischen den Sozialpartnern, verstärken unter den Bürgern das Gefühl, intransparenter Entscheidungsbildung innerhalb einer demokratisch bloß beschränkt legitimierten Machtelite ausgeliefert zu sein. Andererseits sollte nicht übersehen werden, dass sich die Sozialpartner bezüglich intransparenter Machtelite und Mangel an interner Demokratie von den politischen Parteien nicht signifikant unterscheiden.

Der vielfach behauptete Vorwurf der Verfolgung von Partikularinteressen und der Einigung zulasten Dritter ist schwer nachzuweisen und wenig dokumentiert. Die Verhinderung der Geschäftsöffnung am Sonntag ist dafür kein Beweis, eher die Verwässerung der Reform der Gewerbeordnung. Pernicka (2017) meint, dass die hohe Konzentration der Interessenverbände und die – ungeachtet ihrer jeweiligen soziökonomischen Stärke – sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen auf Augenhöhe zu einer Überbetonung der Einflusslogik zulasten der Mitgliedschaftslogik geführt haben. Erzielte Abschlüsse in Kollektivvertragsverhandlungen kämen, wie Eppel et al. (2017) gezeigt hätten, einem wachsenden Teil der atypisch, diskontinuierlich und prekär Beschäftigten nur mehr eingeschränkt zugute; vor allem hätte sich die Position von MigrantInnen erheblich verschlechtert.²⁴ Als erste Ansätze von Reaktionen auf diese Entwicklungen seien etwa die Flexpower-Beratung für freie DienstnehmerInnen und Neue Selbstständige und die Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender (UNDOK) erwähnt:

Die derzeit von der Regierung forcierte Diskussion kritisiert vor allem die aufwändige Organisation der Kammern und ihre abnehmende Lösungskompetenz. Ersteres ist sicherlich nicht falsch: Die aufwändige Verschränkung regionaler mit fachspezifischer Organisation bietet in den Kammern Rationalisierungspotenzial, und auch manche der Leistungen sind eher historisch zu erklären. Allerdings sind das Fragen, die eigentlich die Mitglieder zu entscheiden hätten – wieweit sie die jeweilige Beitrags-Leistungs-Relation für passend halten; nach den in Abschnitt 3 angeführten Umfragen dürften sie jedoch im Großen und Ganzen zufrieden zu sein.

Mangelnde Lösungskompetenz, dass es den Sozialpartnern zunehmend schwerer fällt, gemeinsame Lösungen zu finden, ist hingegen leichter zu behaupten als zu beweisen. Zwar ist eine gewisse Schwerfälligkeit der Abstimmungsprozesse kaum zu leugnen, und sie hat mit der zunehmenden Komplexität der Probleme vermutlich zugenommen; das ist jedoch unvermeidliche Folge des Zwangs, Kompromisse zu finden. Für die

Kollektivvertragsverhandlungen stimmt der Vorwurf abnehmender Lösungskompetenz sicher nicht, und die Vorschläge und Maßnahmen zur Milderung der Folgen der Finanzkrise erfolgten im bewährten Stil. Bei der Reform der Gewerbeordnung bremsten die Sozialpartner, und über die Flexibilisierung der Arbeitszeit konnten sie sich nicht einigen; es darf allerdings nicht übersehen werden, dass im Kollektivvertrag der Metaller diesbezüglich doch erste Lösungsansätze gefunden werden konnten. Insgesamt sollte die Kritik an der Lösungskompetenz der Sozialpartner nicht übertrieben werden; das Problem ist nicht neu – auch früher gab es Probleme, welche die Sozialpartner nicht lösen konnten –, und dass die Erfolgsbilanz der Regierungen ohne Sozialpartner besser gewesen wäre, ist unwahrscheinlich, wenn auch nicht leicht zu beweisen.

Neben ihren Vorteilen hat die Sozialpartnerschaft somit durchaus auch Nachteile und dementsprechenden Reformbedarf. Die Regierung diskutiert eine Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft und strebt eine Kürzung der Kammerumlagen an, um dadurch Reformdruck auszuüben; weiters eine Einschränkung der „Nebenregierungs-Funktionen“ der Sozialpartner: Beseitigung oder Einschränkung der Autonomie der Selbstverwaltung durch Zusammenlegung der Sozialversicherungsanstalten, Auflösung der eigenständigen Unfallversicherung oder Stärkung des Regierungseinflusses auf Arbeitsmarktservice und ORF. Sind diese Vorschläge zielführend bzw. reichen sie aus?

Dass die Aufhebung der Zwangsmitgliedschaft und eine deutliche Senkung der Umlagen höchst problematisch wäre, wurde in Abschnitt 3 bereits gezeigt. Eine Stärkung des Regierungseinflusses wäre im Fall des ORF demokratiepolitisch höchst bedenklich und im Fall des Arbeitsmarktservice zumindest diskussionsbedürftig. Eine Reform, weniger der Sozialversicherung als des Gesundheitswesens als solches, wäre hingegen dringend erforderlich. Vordringlich ist dabei aber nicht die Zusammenlegung von Trägern, sondern die Reorganisation der Leistungs- und Finanzierungsströme.²⁵ Die tatsächliche Schwäche der mangelnden Gewaltenteilung wie auch die Frage der Stärkung demokratischer Prozesse in den Kammern wird in der gegenwärtigen Reformdiskussion hingegen nicht einmal angesprochen.

Badelt (2017) hat zwei Varianten einer Reform vorgeschlagen: „Positionierung als reine Interessenvertretung“ bzw. „Ausweitung der Themenfelder auf die gesamte Gesellschaft“. Im ersten Fall müssten sich die Sozialpartner auf Lohnbildung und Arbeitsverhältnisse konzentrieren, dürften und sollten zwar lobbyieren, aber nicht in Regierung und gesetzgebenden Körperschaften vertreten sein. Im zweiten Fall würden sie als „Katalysator für die Vorbereitung (und wohl auch Umsetzung) einer ‚sachorientierten Wirtschaftspolitik‘ wirken“ und ihre Kompromisskompetenz einbringen. Badelt zeigt eine gewisse Präferenz für das zweite Szenario, „in einem

Umfeld, das durch Populismus und durch gezielte Polarisierung gekennzeichnet ist“, im Sinn einer „Förderung einer kultivierten politischen Streitkultur“. Dem Vorschlag des Verbots einer Regierungsbeteiligung von Funktionären der Sozialpartner ist im Rahmen dieses Konzepts voll zuzustimmen. Weniger klar ist, warum die Funktionäre nicht Abgeordnete sein sollten. Sie vertreten wichtige und große Teile der Gesellschaft. Da die Sozialpartner den politischen Parteien ohnedies nahestehen, sollte eine Kandidatur im Rahmen der jeweiligen Listen kein Problem darstellen. Allerdings müsste darauf geachtet werden, dass die Sozialpartner nicht – wie bisher – überproportional vertreten sind, und eine etwas stärkere Demokratisierung der Kammern wie stärkere Bemühungen, Entscheidungsprozesse transparenter zu machen und besser zu kommunizieren, würde die Begründung eines solchen Vorschlags erleichtern.

Anmerkungen

- ¹ Auf Arbeitnehmerseite verhandelt die Gewerkschaft die Löhne, nicht die Arbeiterkammer, weil gesetzliche Interessenvertretungen nur dann verhandeln dürfen, wenn es keine entsprechende freiwillige Interessenvertretung gibt („Vorrangregelung“). Ferner haben nur die Gewerkschaften eine nach Branchen aufgestellte Organisation, die Arbeiterkammer ist hingegen branchenübergreifend und regional organisiert und hat andere Aufgaben.
- ² So etwa lobt der OECD-Länderbericht (2013) Österreichs Sozialpartnerschaft als Erfolgsfaktor und betont den Vorteil des sozialpartnerschaftlichen Ansatzes, der dazu beiträgt, Reformen auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten voranzutreiben.
- ³ Tichy (2017b) 188.
- ⁴ Im Rahmen der Selbstverwaltung übernehmen die Sozialpartner eine Vielzahl von Verwaltungsaufgaben, die zentraler Teil des österreichischen Sozialstaats sind. Die (soziale) Selbstverwaltung stellt eine demokratische Form der gleichberechtigten Mitbestimmung zwischen den Interessen von Kapital und Arbeit dar. Sie ist zugleich effizient, da der institutionalisierte Interessenausgleich zwischen Kapital und Arbeit Transaktionskosten spart.
- ⁵ In Deutschland sind es nur etwa die Hälfte, in den USA nur 14%.
- ⁶ Die Kollektivverträge regeln alle Ansprüche, die nicht im Gesetz stehen bzw. über das Gesetz hinausgehen. Am wichtigsten sind die Mindestlöhne/-gehälter in der jeweiligen Branche sowie das Urlaubs- und Weihnachtsgeld (13. und 14. Monatsbezug), das ausschließlich im Kollektivvertrag geregelt ist. Ohne Kollektivverträge gäbe es auch keine Sonderregelungen wie Schutzbestimmungen bei Kündigung, Bezahlung von Überstunden, Zulagen, Prämien, Taggelder, Freizeitansprüche etc.
- ⁷ Visser (2015).
- ⁸ Barazon (2007).
- ⁹ Die Beteiligung war allerdings mit 67% (AK) und 36% (WK) eher gering; das spiegelt nicht bloß das Trittbrettfahrerprinzip, sondern auch, dass die Pflichtmitgliedschaft nicht als ernstes Problem gesehen wird.
- ¹⁰ SWS (2018) 88ff.
- ¹¹ Profil (30.4.2018) 13. Dementsprechend ätzt das Journal auf S. 22: „Über eine derartige Zwei-Drittel Mehrheit verfügt Schwarz-Blau nicht.“ Nach der Eurobarometer-Umfrage

von November 2017 vertrauen 46% der Österreicher der Regierung und bloß 34% den politischen Parteien.

- ¹² <https://www.fpoe.at/.../wozu-brauchen-wir-die-sozialpartner-noch> (abgerufen am 26.4.2018). Interessanterweise bezieht sich die Kritik der Regierung primär auf die Arbeiterkammer und das System der Sozialversicherung, weniger auf die Wirtschaftskammer; die Landwirtschaftskammer wird nirgendwo auch nur erwähnt. Ausführungen über Art und Ausmaß einer dringend erforderlichen *generellen* Senkung der Lohnnebenkosten, zu der die Senkung der Kammerumlage einen „Beitrag“ leisten sollte, fehlen im Regierungsprogramm.
- ¹³ Tichy (2017a).
- ¹⁴ Leibrecht, Rocha-Akis (2014).
- ¹⁵ Der Anteil der Einkommen unterhalb der Niedriglohnschwelle (zwei Drittel des Medianbruttostundenlohns) liegt mit 15% unter dem deutschen (22%) und hat im letzten Jahrzehnt auch weniger stark zugenommen; Teitzer et al. (2014).
- ¹⁶ Badelt (2018).
- ¹⁷ Manager schätzen den österreichischen Standort, relativ zu anderen, keineswegs so schlecht ein wie die Regierung: „Natürlich wird gerne geraunzt, und dafür gibt es auch Gründe, aber insgesamt sind die Rahmenbedingungen schon okay. Das beginnt bei der Lebensqualität und der Sicherheit, aber auch wenn ich an den Standortfaktor Steuer denke, gibt es für ein Unternehmen wie die Strabag, das neben dem operativen Geschäft auch eine Holdingfunktion hat, durchaus schlechtere Standorte“ (Th. Birtel, CEO von StrabagSE, in: *corporatAID Magazin* Mai/Juni [2018] S. 6).
- ¹⁸ Die Presse (19.10.2016).
- ¹⁹ Oberösterreichische Nachrichten (6.5.2017).
- ²⁰ Nationalrat, XXV. GP, Stenographisches Protokoll, 199. Sitzung, S. 23.
- ²¹ Bock-Schappelwein (2016); Tichy (2017b).
- ²² Lehner (2018).
- ²³ Derzeit befindet sich allerdings bloß ein Kammerfunktionär in der Regierung.
- ²⁴ Fernández-Macías et al. (2012).
- ²⁵ Die politische Diskussion überschätzt die Effizienzgewinne von Fusionen und unterschätzt deren Probleme; P. Druckers Warnung: „*Two out for five mergers are outright disasters, two neither live nor die, and one works.*“ Die zentralen Schwächen des Systems liegen weder bei der Zahl der Kassen noch beim Einfluss der Sozialpartner, sondern der Relation von stationärer und ambulanter Behandlung („*over-hospitalisation*“) und bei der Trennung von Leistungsbesteller und Finanzier.

Literatur

- Badelt, Christoph, Österreich – Wie geht es weiter?, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 3 (2017) 401-408.
- Badelt, Christoph, Wert der österreichischen Sozialpartnerschaft für Wirtschaft und Gesellschaft (= Referat auf der Tagung „Die Rolle der Sozialpartner in der Vergangenheit und Zukunft der Republik Österreich“, Wien, 23. April 2018).
- Barazon, Ronald, Die kostbare Pflichtmitgliedschaft der Kammern (Wien 2007); online: <http://www.jahrbuch-politik.at/wp-content/uploads/Ronald-Barazon-Die-kostbare-Pflichtmitgliedschaft-der-Kammern.pdf>.
- Bock-Schappelwein, Julia, Digitalisierung und Arbeit, in: Peneder, Michael; u. a., *Ökonomische Effekte der Digitalisierung in Österreich* (WIFO, Wien 2016) 110-131.
- Eppel, Rainer; Leoni, Thomas; Mahringer, Helmut, Österreich 2025. Segmentierung des Arbeitsmarktes und schwache Lohnentwicklung in Österreich (WIFO, Wien 2017).

- Fernández-Macías, Enrique; Hurley, John; Storrie, Donald, Transformation of the Employment Structure in the EU and USA, 1995-2007 (Houndmills 2012).
- Lehner, Lukas, Ist Österreichs Revival der Sozialpartner nach einem Jahrzehnt am Ende?, in: A&W Blog (2.1 2018); (abgerufen am 1.6.2018).
- Leibrecht, Markus; Rocha-Akis, Silvia, Sozialpartnerschaft und makroökonomische Performance, in: WIFO-Monatsberichte 87/8 (2014) 555-567.
- OECD, Economic Survey Austria 2013 (Paris 2013).
- Pernicka, Susanne, Die österreichische Sozialpartnerschaft als institutionalisierte Konfliktarena zwischen Einfluss- und Mitgliedschaftslogik, in: A&W Blog (13.12.2017); (abgerufen am 7.5.2018).
- SWS, SWS-Bildstatistiken. Einstellung der ÖsterreicherInnen zur Sozialpartnerschaft, in: SWS Rundschau 58/1 (2018) 87-94.
- Teitzer, Roland; Fritsch, Nina-Sophie; Verwiebe, Roland, Arbeitsmarktflexibilisierung und Niedriglohnbeschäftigung: Deutschland und Österreich im Vergleich, in: WSI-Mitteilungen 67/4 (2014) 257-266.
- Tichy, Gunther, Geht der Arbeitsgesellschaft die Arbeit aus?, in: WIFO-Monatsberichte 89/12 (2016) 853-871.
- Tichy, Gunther, Mangelnde Effizienz als Erfolgsbremse, in: WIFO-Monatsberichte 90/9 (2017a) 677-699.
- Tichy, Gunther, Polarisierung der beruflichen Anforderungen durch die Digitalisierung?, in: WIFO-Monatsberichte 91/3 (2017b) 177-190.
- Visser, Jelle, The ICTWSS Database 5.0 (AIAS, Amsterdam 2015).