
Sozialpartnerschaft

Rezension von: Ferdinand Karhofer, Emmerich Tálos (Hrsg.), Sozialpartnerschaft – Österreichische und Europäische Perspektiven, Lit Verlag, Münster u. a. 2005, 217 Seiten, € 20,50; Heinz Kienzl, Sozialpartnerschaft gestern – heute – morgen, ÖGB-Verlag, Wien 2005, 135 Seiten, € 21.

Nachdem die österreichischen Sozialpartner in den neunziger Jahren eine strategische Neuausrichtung vorgenommen hatten, kam es zu Beginn des darauffolgenden Jahrzehntes zu einer massiven Änderung des Umfeldes, hervorgerufen vor allem durch einen scharfen Kurswechsel der neuen ÖVP-FPÖ-Regierung und gefördert durch eine tief greifende Reform der Wirtschaftskammer, insbesondere personeller Natur. Die Anfangszeit dieser Koalitionsregierung wurde geprägt von einem radikalen Wechsel vom traditionellen Konsensklima hin zur Konfrontation.

Karhofer und Tálos wollen in ihrem Buch untersuchen, ob tatsächlich ein Paradigmenwechsel vom Korporatismus zum Lobbyismus im Gange ist, und zwar europaweit. Denn bislang war der Einsatz korporatistischer Arrangements in Europa zyklischen Schwankungen unterworfen. In den Nachkriegsjahren verbreiteten sie sich in einer Reihe (west-)europäischer Staaten, in den achtziger Jahren verloren sie an Bedeutung und wurden vielfach totgesagt. Die neunziger Jahre waren durch eine bemerkenswerte Renaissance korporatistischer Arrangements in der EU geprägt, bevor im laufenden Jahrzehnt wieder eine Gegenbewegung beobachtbar wurde.

Weiters wird auch ein Vergleich der Tendenzen in den alten Mitgliedstaaten der EU-15 mit den Ländern der jüngsten Beitrittsrunde angestellt. Die beiden Herausgeber folgen dabei dem bewährten Konzept ihrer vorangegangenen Publikationen zum Thema Sozialpartnerschaft, eine Reihe von Beiträgen unterschiedlicher Autoren zu einzelnen Spezialaspekten zu präsentieren.

Im ersten Beitrag befasst sich Karhofer mit der strategischen und organisatorischen Neuausrichtung der österreichischen Verbände in den beiden letzten Jahrzehnten. Beleuchtet werden Kammerkrise und -reformen sowie der Wandel der Kammern von „Ämtern“ zu serviceorientierten, mitgliedernäheren Organisationen. Internationale Trends wie Mitgliederschwund und permanente Reorganisation, zumeist mit einer Tendenz zu Zusammenlegungen, prägten den ÖGB. Der Bedarf nach weiteren Reformen ergab sich zuletzt neben den politischen auch aus wirtschaftlichen Gründen. Neue Weichenstellungen sind vom ÖGB-Kongress im Jänner 2007 zu erwarten.

Die Ansicht Karhofers, dass die Industriellenvereinigung in den neunziger Jahren die Landwirtschaftskammer bereits als vierten Sozialpartner verdrängt habe, erscheint unplausibel. Die IV war durch die Wirtschaftskammer immer in die Sozialpartnerschaft eingebunden, wenn auch nie offiziell als eigener Trägerverband. Und die Landwirtschaftskammer erfüllte auch in Zeiten, wenn Themen auf der Tagesordnung waren, bei welchen sie inhaltlich nicht viel einzubringen hatte, eine wichtige Rolle als Vermittler zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Oft war es die Landwirtschaftskammer, die bei frostiger werdendem Gesprächsklima die Verbandsspitzen

wieder an einen Tisch zusammenführte. Die Hinwendung der IV von einem im westeuropäischen Vergleich eher schwachen Industrieverband zu einem knallharten, finanzkräftigen und mächtigen Lobbyinstrument wird allerdings korrekt dargestellt.

Das Infragestellen des Prinzips der Gleichwertigkeit der Akteure ab dem Jahr 2000, insbesondere durch die Bundesregierung, was im Streikjahr 2003 zu härteren Konfrontationen führte, bedeutet nach Karlsrufer aber noch nicht das Ende der traditionellen Kooperation. Diese Entwicklungen führten vielmehr zu einem geänderten Rollenverständnis und Stil der Interessenvertretung, welcher aber weiterhin geprägt ist vom Bemühen um Mitgestaltung, sowie zu neuen Formen der Interessendurchsetzungen. Allerdings ist dabei viel von der einstigen Berechenbarkeit des Systems verloren gegangen.

Flecker und Hermann beleuchten die Änderungen der Arbeitsbeziehungen in Österreich. Wenn dabei auch einiges in Bewegung geraten ist, so halten sich etwa im Vergleich zu Deutschland die Erosionstendenzen bei den formalen Regelungen der Verhandlungsstrukturen in engen Grenzen. Ein erstaunlich stabiles und wandlungsfähiges, auf Branchenkollektivverträgen beruhendes System wird diagnostiziert, das allerdings ernststen Bedrohungen ausgesetzt ist. Denn die Stabilität beruht nicht auf tatsächlichen Machtverhältnissen, sondern auf gesetzlichen Regelungen, die jederzeit geändert werden können.

Die internationale Vorherrschaft neoliberaler Positionen bestärkt Regierung und Arbeitgeberverbände, insbesondere die IV, in ihren Bemühungen, Regelungen auf der Ebene von Branchenkollektivverträgen durch gesetz-

liche Regelungen zu ersetzen, die eine stärkere Vertrieblung ermöglichen. Zur Verteidigung der kollektiven Regelungen muss es den Gewerkschaften gelingen, ihr Mobilisierungsvermögen der ArbeitnehmerInnen glaubhaft darzustellen. Weiters beschreiben die Autoren dieses Beitrages, wie weit die Dezentralisierung bei der Regelung der Arbeitszeit bereits fortgeschritten ist, sodass sich Österreich diesbezüglich sogar im europäischen Spitzenfeld befindet.

Für die derzeitigen Reformdiskussionen im ÖGB erscheint die Feststellung von besonderer Bedeutung, dass die Stabilität von Verhandlungssystemen wesentlich von der Fähigkeit abhängt, die Geltung von Kollektivverträgen auf neue Bereiche auszudehnen und an neue Beschäftigungsformen anzupassen. Dass aus Deutschland bekannte Phänomene wie Tariffucht und Standortsicherungsabkommen in Österreich bisher kaum eine Rolle spielen, kann als Indiz für die „Flexibilität des Handelns“ in Österreich gegenüber einer „Verhandlung der Flexibilität“, also eines Umbaus der Strukturen, in Deutschland gewertet werden.

Dem Umbruch der Vertretungsstrukturen in den öffentlichen Dienstleistungen, bedingt durch Veränderungen des gesetzlichen Rahmens infolge von Liberalisierung und Deregulierung, wird ebenso breiter Raum gewidmet wie der Bedeutung der betrieblichen Interessenvertretung als zweiter Säule im dualen System neben der Branchenebene. Hier wird die Gefahr einer Vergrößerung der betrieblichen Vertretungslücke konstatiert, wie am Beispiel des Magna-Konzerns demonstriert wird, wo die Geschäftsleitung bemüht ist, eine betriebsrätliche Organisation zu verhindern. In zahlreichen KMU dürfte es ähnliche erfolgreiche Bestre-

bungen geben, allerdings ohne mediales Echo wie bei einem internationalen Großkonzern.

Die österreichische Wirtschaftsentwicklung und -politik wird von Marterbauer analysiert, wobei traditionell die Sozialpartner eng involviert waren, weshalb korrekterweise auch von „Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft“ gesprochen werden müsste. Nach einem jahrzehntelangen Wachstumsvorsprung muss seit 2001 – bedingt durch die Schwäche der Binnennachfrage – ein Ende dieses Prozesses konstatiert werden. Ursachen dafür sind unter anderem der Verlust des Konsensmodells, verbunden mit einem Abhandenkommen des Verständnisses für makroökonomische Zusammenhänge, eine zu defensive Standortpolitik via Kostensenkungen, in der massive Verteilungsinteressen als Sachzwänge verkauft werden, und die Übernahme des rein angebotsorientierten „Brüssel-Konsens“, der bekanntlich in der gesamten Eurozone zum Problem der schwachen Binnennachfrage beigetragen hat.

Als Konsequenz in Österreich stellt Marterbauer das Ende der „Insel der Seligen“ fest, ablesbar an einer deutlichen Verschlechterung der Arbeitsmarktlage und einer stärkeren Ungleichheit der Einkommensverteilung. Alternativen erkennt Marterbauer sehr wohl, einerseits im Eintreten für eine Änderung der Konzeption der EU-Wirtschaftspolitik, andererseits ortet er auch beachtliche nationale Spielräume, etwa in einer offensiven Standortpolitik mit Betonung von Innovation, Bildung und Infrastruktur, oder in einer stärker antizyklischen Ausrichtung der Budgetpolitik, die Verteilungs- und Beschäftigungsaspekte wieder verstärkt berücksichtigt.

Tálos und Stromberger analysieren

die Veränderungen des Stellenwertes der politischen Mitgestaltung der Sozialpartner. Anhand zahlreicher konkreter Beispiele von Gesetzwerdungsprozessen beschreiben sie die bereits vor dem Jahr 2000 beginnende, seit der ÖVP-FPÖ-Koalitionsregierung dramatisch beschleunigte Erosion zweier früherer Charakteristika des politischen Systems Österreichs, nämlich der Konkordanzdemokratie (als politischen Stil der Konfliktregelung und Entscheidungsfindung durch Parteien und Regierung auf dem Kompromisswege anstatt durch simple Anwendung des Mehrheitsprinzips) und des Korporatismus (Einbindung von und Verhandlung mit privilegierten gesellschaftlichen Interessenorganisationen in die politischen Entscheidungen). Typisch für den neuen Stil ist das Ersetzen traditioneller Beteiligungswege durch so genannte „Runde Tische“ oder „Gipfel“, die geprägt sind durch die mediale Inszenierungsabsicht und ein Fehlen der Verhandlungsabsicht auf Regierungsseite. Auch dieser Beitrag wagt kein endgültiges Urteil darüber, ob dies temporäre Phänomene sind oder ob ein permanenter Bruch bewirkt wurde.

Hassel vergleicht die unterschiedlichen Formen sozialpartnerschaftlicher Strukturen und Einbindungen in West-, Mittel- und Osteuropa und deren jeweilige Entwicklung seit den neunziger Jahren und arbeitet den unterschiedlichen Stellenwert der Sozialpartnerschaft in Mittel- und Osteuropa gegenüber dem klassischen Korporatismus in Westeuropa heraus. Während in Westeuropa das problemorientierte *Policy*-Interesse der Regierungen überwiegt, dominiert in Mittel- und Osteuropa das Machterhaltungsinteresse, insbesondere da dort die Interessenverbände zu schwach für eine

umfassende Mitgestaltungskompetenz sind. Diese Schwäche der Dialogkultur und der tripartiten Konzertierung kann auch als wesentliche Schwäche des Transformationsprozesses insgesamt gesehen werden. Interessant an Hassels Beitrag erscheint, dass die Autorin unter „Verbänden“ praktisch ausschließlich Gewerkschaften zu verstehen scheint.

Armington untersucht die Frage, ob die Schwächung der korporatistischen Strukturen zu deren völligem Niedergang, also zur Ablösung durch pluralistische Formen der Interaktion zwischen Interessenverbänden und dem Staat führen. Seine Analyse kommt zu dem Schluss, dass sich ein solcher Wandel nicht in breitem Rahmen abzeichnet. Die Alternativen zum Korporatismus erscheinen den Akteuren zumindest in kurzfristiger Perspektive dermaßen unattraktiv, dass sie zumeist die geschwächten korporatistischen Strukturen einer generellen Abkehr vorziehen werden.

Besonders interessant im aktuellen österreichischen Kontext erscheint die These, dass Gewerkschaften gar nicht zwischen einem kooperativen Stil (mit Konzessionen an die Gegenseite) und einer konfliktorischen Politik wählen können, da die Gewerkschaftsmitglieder in Europa weder besonders militant noch besonders an Einkommensumverteilung interessiert seien. Zwar hätten sich, getrieben von den Medien, die Inszenierungen in Richtung konfliktuell geändert, der grundsätzliche Modus der Interessenrepräsentation bleibe aber weitgehend aufrecht. In vielen Ländern bewirkt die Pfadabhängigkeit, also die lange Tradition tripartiter Zusammenarbeit mit der Übernahme wesentlicher Ordnungsfunktionen durch die Gewerkschaften, unter anderem im Berufsbildungs- und

Sozialversicherungssystem, dass auch Regierungen und Arbeitgeber weiterhin kooperationsbereit sind. Abschließend stellt Armington allerdings fest, dass sich dies durchaus in kürzester Zeit ändern könne.

Leiber und Falkner beschreiben die paradoxe Beziehung zwischen dem Sozialen Dialog auf EU-Ebene und den nationalen Sozialpartnerschaften. Paradox deshalb, da Europäische Kommission und Rat die Bedeutung des Sozialen Dialoges gar nicht genug betonen können, während in der politischen Realität, also in der Praxis der Mitgliedstaaten, eher eine Zurückdrängung sozialpartnerschaftlicher Strukturen beobachtbar ist. Auf EU-Ebene wurden die Arbeitgeberverbände quasi erst an den Verhandlungstisch gezwungen, als im Zuge der Vorbereitung der Maastrichter Vertragsreformen die Einführung von Mehrheitsentscheidungen für weite Bereiche der EU-Sozialpolitik geplant war. Denn bis dahin konnten die Unternehmer auf zumindest ein Veto aus einem der Mitgliedstaaten hoffen. In der Hochphase des Sozialen Dialogs in den neunziger Jahren wurde den europäischen Sozialpartnern sogar der Rang eines Mitgesetzgebers eingeräumt, was auch zu einigen Richtlinien (Elternurlaub, Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverträge) führte. Im laufenden Jahrzehnt scheint aber wieder eine Gegenbewegung eingetreten zu sein, die durch eine Verweigerungshaltung der Arbeitgeber und durch weichere Steuerungsverfahren mit mehr Unverbindlichkeit anstelle rechtlich verbindlicher Mindeststandards geprägt ist.

Weiters stellen die Autorinnen Überlegungen über mögliche Rückwirkungen der europäischen Entwicklung auf die nationalen Sozialpartnerschaften an sowie über die zusätzlichen Schwie-

rigkeiten, welche die Erweiterungen der Union für das europäische Modell bedeuten.

Die wechselvolle Entwicklung der Sozialpartnerschaft als einer Kerninstitution des politischen Systems Österreichs, ihre Voraussetzungen, Strukturen und politischer Stellenwert stehen im Mittelpunkt des abschließenden Beitrags von Tálos. Er beschreibt den Weg von einem zentralen Erfolgsfaktor für den beispiellosen Aufholprozess Österreichs aus den Zerstörungen des Zweiten Weltkriegs zu einer der wohlhabendsten Nationen der Welt über einen gewissen Bedeutungsverlust als Folge von internationaler Integration der Wirtschaft, erreichtem Wohlstand und Änderungen der sozio-ökonomischen Strukturen bis hin zu den Auflösungstendenzen der letzten Jahre.

Tálos kommt zu dem Schluss, dass zwar nach wie vor Institutionen, Formen und Praxis der sozialpartnerschaftlichen Zusammenarbeit existieren und nicht zuletzt auch die Gesprächsbereitschaft zwischen den Repräsentanten der Dachverbände besteht, allerdings die traditionelle Sozialpartnerschaft als dauerhafte und weitreichende Ausprägung einer konzertiert-akkordierten Interessenpolitik weitgehend passé sei. Eine Wiederbelebung der Traditionen der sechziger und siebziger Jahre sei nicht zu erwarten, was aber nicht bedeutet, dass in Zukunft jede Form der Zusammenarbeit und des Interessensabtausches ausgeschlossen ist. Dieser recht gelungene Überblicksartikel wird nur durch zwei falsche Jahreszahlen in Abbildung 1 (gegenüber den korrekten Daten im Text) beeinträchtigt.

Der von Karlhofer und Tálos herausgegebene Sammelband bietet einen hervorragenden Überblick über Entwicklungstendenzen und Perspek-

tiven der korporatistischen Politikgestaltung auf österreichischer und auf europäischer Ebene. Es kann zugleich als Nachteil und als Vorteil des vorliegenden Buches gesehen werden, dass es bereits im Jahr 2005 erschienen ist, also kurz bevor die Rahmenbedingungen der österreichischen Sozialpartnerschaft erneut in Bewegung gerieten.

Einerseits könnten die wirtschaftlichen Schwierigkeiten, in die der ÖGB durch die BAWAG geriet, zu weiteren Kräfteverschiebungen zu Gunsten der Arbeitgeberseite führen, andererseits setzten die Sozialpartnerspitzen mit ihrer „Bad Ischler Erklärung“ im September 2006 ein deutliches Zeichen, neue Herausforderungen gemeinsam offensiv angehen zu wollen. Offen ist zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Rezension auch, welche neue Bundesregierung nach den Wahlen vom 1. Oktober 2006 mit welcher Einstellung den Sozialpartnernverbänden gegenüberstehen wird. Der Nachteil besteht also darin, dass diese spannenden jüngsten Entwicklungen noch nicht berücksichtigt werden konnten. Allerdings kann dies auch als Vorteil gesehen werden, da dies Karlhofer und Tálos vermutlich dazu bewegen wird, uns nicht allzu lange auf ihr nächstes Werk warten zu lassen.

Ganz anders als das Buch der beiden Politikwissenschaftler ist das von Heinz Kienzl konzipierte, der als Insider in der Glanzzeit der österreichischen Sozialpartnerschaft nach einem kurzen historischen Abriss eine Reihe von Interviews mit prominenten Vertretern des politischen Systems, insbesondere aus den Sozialpartnernverbänden, wiedergibt. Der Einleitungsbeitrag steht in reizvollem Kontrast zur wissenschaftlichen Abhandlung der Politologen Karlhofer und Tálos. In äußerst

bildhafter Sprache, gespickt mit zahlreichen persönlichen Erlebnissen und Anekdoten, entwirft Kienzl ein lebendiges Bild der historischen Entwicklung seit 1945 aus der Sicht eines im Zentrum des Geschehens Stehenden.

Kienzl beginnt mit dem „Kampf gegen die Inflation“ (Interview mit Josef Staribacher), den im Rahmen von Studienaufenthalten gewonnenen „amerikanischen Erfahrungen“, gerät auf den „Weg zur Vollbeschäftigung“, beschreibt die Rolle der „verstaatlichten Industrie“ und der „Gewerkschaftsinternationale“, das „Konzept für Wirtschafts-, Sozial und Kulturpolitik des ÖGB“, „die Revolte der Experten“ und die Entstehung des „Wirtschafts- und Sozialbeirats der Paritätischen Kommission“, um schließlich in der „Ära Kreisky“ zu landen. Es folgen Interviews mit Thomas Lachs, Herbert Tumpel, Werner Muhm, Heinz Zourek und Georg Kovarik über die Entwick-

lung bis zur Gegenwart. Der Abschnitt „Elemente der Stärke des ÖGB“ wird durch Interviews mit Alfred Ströer und Herbert Krejci ergänzt. Die internationale Lage („Die Gewerkschaften in der EU“) wird durch Interviews mit Karl-Heinz Nachtnebel, Walter Sauer und Klaus Liebscher beleuchtet. Am Ende des Bandes stehen ein Ausblick auf zukünftige Aufgaben, auf die Frage, was „nach dem Neoliberalismus kommt“, sowie eine Präsentation von Umfrageergebnissen zur Gegenwart und Zukunft, insbesondere des ÖGB.

Da auch dieses Buch bereits im Jahr 2005 auf den Markt kam, fehlen Einschätzungen im Lichte der Ereignisse der jüngsten Vergangenheit, die möglicherweise die eine oder andere Akzentverschiebung bewirkt hätten. Das mit einigen Statistiken ergänzte Buch ist sicherlich eine unterhaltsame, „aus der Schule plaudernde“ Ergänzung zu streng wissenschaftlichen Werken.

Thomas Delapina