

BÜCHER

Totgesagte leben länger

Rezension von: Emmerich Tálos, Sozialpartnerschaft – Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik, StudienVerlag, Innsbruck 2008, 142 Seiten, broschiert, € 19,90.

Es war zu erwarten. Emmerich Tálos hat wieder zugeschlagen. Und das ist gut so. Erst im Jahr 2005 veröffentlichte er gemeinsam mit Ferdinand Karlhofer den Sammelband „Sozialpartnerschaft – Österreichische und Europäische Perspektiven“. Dieser stand unter dem Eindruck des scharfen Kurswechsels der schwarz-blau/orangen Regierung, welcher von intensivsten Bemühungen um eine Schwächung der Interessenverbände, insbesondere die der Arbeitnehmerseite, sowie von einem Wechsel vom traditionellen konsensualen Stil zur Konfrontation geprägt war. Da sich mit der Nationalratswahl vom 1. Oktober 2006 die Rahmenbedingungen für die Sozialpartnerschaft wieder deutlich änderten, wurde in der Rezension dieses Buches in „Wirtschaft und Gesellschaft“ 32/4 (2006) hoffnungsvoll orakelt, dass das nächste Werk wohl nicht lange auf sich warten lassen werde. Und hier ist es nun.

Tálos begleitet seit nunmehr fast drei Jahrzehnten die Geschehnisse der österreichischen Sozialpartnerschaft analytisch, teils als alleiniger Autor oder Herausgeber, teils als Ko-Autor/-Herausgeber, oft gemeinsam mit Karlhofer. So wie das oben zitierte Buch aus dem Jahr 2005 standen auch die früheren Publikationen oft unter dem Ein-

druck aktueller Entwicklungen, welche regelmäßig als lebensbedrohliche Krisen der Sozialpartnerschaft gedeutet werden konnten.

Das 1993 von Tálos herausgegebene Buch „Sozialpartnerschaft – Kontinuität und Wandel eines Modells“ entstand in einer Zeit, als bedeutende Sozialwissenschaftler wie etwa Dahrendorf, Schmitter und Gerlich das Ende des Korporatismus und damit der österreichischen Sozialpartnerschaft verkündeten (siehe Rezension in WuG 19/4 (1993)). Als Karlhofer und Tálos 1996 „Sozialpartnerschaft und EU“ veröffentlichten (siehe Rezension in WuG 22/3 (1996)), hatte innenpolitisch das Sozialpartner-Prügeln gerade Hochsaison (als Stichworte zur Erinnerung: Rechberger-Skandal, Haider-„Taferl“, Pflichtmitgliedschaftsdebatte und -urabstimmungen), und durch den EU-Beitritt schien sowieso ein Großteil der nationalen Gestaltbarkeit verloren zu gehen.

In beiden Bänden vermeiden die Autoren mutig ein Anbieten an die zeitgeistigen Krankjammerer und konstatieren trotz aller Änderungen der Rahmenbedingungen und allgemeinem Bedeutungsverlust eine erstaunliche Kontinuität beziehungsweise Anpassungsfähigkeit des Systems. Mit dem Buch „Zukunft der Sozialpartnerschaft“ wären Karlhofer und Tálos 1999 allerdings beinahe zu optimistisch gewesen (siehe Rezension in WuG 26/1 (2000)), denn kurz darauf folgte der radikale Paradigmenwechsel in der österreichischen Politik, welcher dann das eingangs angeführte Werk aus dem Jahr 2005 prägte.

Der neue Band von Tálos reflektiert

im Gegensatz zu den vorhergehenden Publikationen tagesaktuelle Entwicklungen nur marginal. Er enthält eine umfassende Analyse der historischen Entwicklung, der Funktionsbedingungen und der Veränderungen anhand wesentlicher Dimensionen der österreichischen Sozialpartnerschaft. Neben den institutionellen Voraussetzungen werden drei zentrale Handlungsfelder (Einkommens-, Sozial und Wirtschaftspolitik) sowie drei Felder der Einbeziehung (Beratung, Mitgestaltung und Implementation) beleuchtet. Das Buch ist somit als Zusammenfassung und Bilanz der gesamten bisherigen knapp dreißigjährigen Forschungstätigkeit zu diesem Erfolgsfaktor des politischen Systems der Zweiten Republik zu sehen.

Dies hat naturgemäß zur Folge, dass sich der Neuigkeitswert in Grenzen hält. Der Großteil des Inhalts ist eine Neuaufbereitung von im Wesentlichen bereits aus den vorhergehenden Publikationen bekannten Inhalten, wenn auch neu arrangiert und systematisiert sowie gelegentlich in Nuancen aktualisierter Einschätzungen unterzogen. Einige Passagen wirken dadurch, als ob sie mit gewissem zeitlichen Abstand zusammengestoppelt wurden, es kommt zu Wiederholungen (wie etwa eines Zitates vom ÖGB-Kongress 1959 auf Seite 30 und Seite 48). Trotz penibler Beschreibung der Entstehung der institutionellen Strukturen taucht auf Seite 46 der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen plötzlich aus dem Nichts auf, als dessen wechselhafter politischer Stellenwert erwähnt wird. Am Ende wirken einige wenige Bemerkungen zur Neuauflage der Großen Koalition ab 2006 wie in letzter Sekunde gerade noch angehängt.

Daraus folgt aber auch, dass der

Rezensent auf einige seiner Anmerkungen in früheren Rezensionen verweisen kann. Dazu zählt u. a., dass Tálos in seiner Profession zu den wenigen tiefen Kennern der Materie zählt. Viele seiner Kollegen blieben bei einer Betrachtung von außen, was bei der Informalität und den von Vertraulichkeit geprägten Strukturen der Sozialpartnerschaft zwangsweise zu Fehlinterpretationen führen musste und damit auch zum „Mythos“ der Sozialpartnerschaft beitrug. Tálos dagegen ist seit Langem um ein Lüften des mystifizierenden Schleiers bemüht, in dem er sich in engem Kontakt mit wesentlichen Akteuren um ein besseres Verständnis der Realität der oft schwer greif- oder erklärbaren Interaktionen bemüht.

Einleitend diskutiert und definiert Tálos den Begriff der österreichischen Sozialpartnerschaft, wobei er im Gegensatz zu früheren Beschreibungen mit ihrem Fokus auf die Beziehungen zwischen den Interessenorganisationen nun ein tripartistisches Muster beschreibt, also die Beziehungen zu Regierung bzw. Fachressorts mit einbezieht.

Das zweite Kapitel ist der Konstituierung der Sozialpartnerschaft von den historischen Wurzeln im 19. Jahrhundert bis zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit in den Fünfzigerjahren des vorigen Jahrhunderts gewidmet. Diese war – im Gegensatz zu früheren Perioden – gekennzeichnet durch einen Grundkonsens in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, durch die Überzeugung, dass eine offene Austragung der Interessenkonflikte letztendlich für alle Beteiligten negative Folgen hätte, sowie durch eine längerfristige gesamthafte Orientierung unter Verzicht auf kurzfristige gruppenspezifische Maximalstrategien. Insbesondere den

Gewerkschaftsmitgliedern musste verständlich gemacht werden, dass für ihren Wohlstand nicht die Höhe von nominellen Lohnabschlüssen, sondern die allgemeine wirtschaftliche und politische Lage entscheidend sei. Zur Legitimierung der Lohnzurückhaltung zwecks Inflationsbekämpfung war es also notwendig, das traditionelle, in der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg im Wesentlichen auf Lohn- und Preisfragen beschränkte Tätigkeitsfeld auf andere Gebiete der Mitgestaltung staatlicher Politik auszuweiten. Aus ständiger Wirtschaftskommission, fünf Lohn- und Preisabkommen und dem (gescheiterten) Versuch der Institutionalisierung der Kooperation in einem Wirtschaftsdi-rektorium entstand schließlich 1957 die Paritätische Kommission mit ihren Unterausschüssen. Diese war als Provisorium gedacht, und die Zusammenarbeit („Sozialpartnerschaft“) ist bis heute informell und freiwillig, also im Gegensatz zu den „Sozialpartnern“ als handelnde Akteure nicht verrechtlicht. Dass gegen Ende der Fünfzigerjahre die Konflikte zwischen den Koalitionspartnern in der Regierung zunahmen, begünstigte die Ausweitung des Aktivitätsradius der Sozialpartner, weshalb Tálos erst diese Periode als Geburtsstunde der Sozialpartnerschaft als mehrdimensionales Muster kooperativer, konzertierter und akkordierter Interessenpolitik versteht.

Damit beginnt in den frühen Sechzigerjahren die Blütezeit der österreichischen Sozialpartnerschaft, welche in Abschnitt 3 behandelt wird. Eingangs werden die Voraussetzungen und Stabilitätsbedingungen definiert. Dazu zählen die speziellen Organisationsstrukturen des österreichischen Verbändesystems, dessen Dachverbände durch staatliche Organisations-

hilfen unterstützt werden. An dieser Stelle wird – sowie auch in anderen Textteilen – wieder einmal das unglücklich gewählte Wort „privilegiert“ strapaziert, wenn von der Einbindung der Dachverbände in die politische Willensbildung die Rede ist. Das Problem besteht darin, dass unter „Privileg“ vielfach eine unbegründete und ungerechtfertigte Bevorzugung verstanden wird, welche etwa von der deutschen Psychologin Birgit Rommelspacher als das Gegenüber von „Diskriminierung“ bezeichnet wird und somit den Gleichheitsgrundsatz verletzen würde. Dagegen ist es durchaus sachlich zu begründen, weshalb bei der Einbeziehung von Verbänden in die Politikgestaltung gerechtfertigterweise differenziert wird, wie bereits in der oben erwähnten Rezension in WuG 22/3 (1996) 445f ausführlich dargelegt wurde – wenn auch offensichtlich ohne nachhaltige Wirkung.

Weiters zählt Tálos zu den Funktionsvoraussetzungen das Selbstverständnis der Mitberücksichtigung mittel- und längerfristiger Gesamtinteressen sowie die vertikalen Beziehungen zu Parteien, Parlament und Regierung. Erfreulicherweise beschränkt sich der Autor dabei auf eine sachliche Darstellung der Beziehungen und Verflechtungen und stimmt nicht in den populistischen Tenor derjenigen ein, die dies als Verfilzung, Ämterkumulierung oder ähnliches zu interpretieren versuchen. Auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die betriebliche Basis und die (bis heute ungebrochen) hohe Akzeptanz in der Bevölkerung werden in diesem Kontext angeführt. Es folgt die Beschreibung der Entwicklung von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, Institutionen und der Politik bis zur Mitte der Achtzigerjahre, wobei Tálos im Gegensatz zu anderen

Autoren bei einer realistischen Einschätzung bleibt. Er sieht sehr wohl die unterschiedlichen Interessen und teils heftigen Auseinandersetzungen, und er zieht aus dem Vorhandensein eines Grundkonsenses sowie aus der extrem niedrigen Streikhäufigkeit nicht den Schluss, dass in der Hochphase der Sozialpartnerschaft alles harmonisch und einvernehmlich und ohne Konflikte (oder gar zulasten Dritter) ausgepackelt wurde.

Bei der Darstellung des institutionellen Kernstücks der Sozialpartnerschaft, nämlich der Paritätischen Kommission und ihrer vier Unterausschüsse, verwendet Tálos dieselbe Grafik von Gerlich wie in Karlsrufer und Tálos 2005 (siehe oben), welche leider erneut falsche Jahreszahlen (bzgl. Gründung von Lohnunterausschuss und Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen) enthält, worauf schon in der Rezension in WuG 32/4 (2006) hingewiesen wurde – ebenfalls ohne nachhaltige Wirkung. Zwei kleine Ergänzungen zu diesem Abschnitt: (a) Dass die Wirtschaftspolitische Aussprache in den Achtzigerjahren eingestellt wurde, lag nicht an deren Erfolg- oder Bedeutungslosigkeit, sondern an der Tatsache, dass deren Funktion von der Paritätischen Kommission übernommen wurde, als deren ursprüngliche Hauptaufgabe, nämlich die Freigabe von Preiserhöhungen und von Lohnverhandlungen, im Zuge der Öffnung der Wirtschaft obsolet wurde. (b) Es ist zwar richtig, dass die Sozialpartnerschaft wegen ihrer Informalität de jure nicht vom Parlament abgeschafft werden kann. De facto wäre dies aber dennoch möglich, wenn etwa – wie es auch immer wieder von der politischen Rechten auf die Tagesordnung gebracht wird – durch eine Änderung des AK-Gesetzes die Mitgliedsbeiträge gesenkt würden, um

diese Interessenvertretung handlungsunfähig zu machen.

Abschließend wird im dritten Kapitel die Einbindung der Sozialpartner in einzelnen Politikfelder ausführlich analysiert, insbesondere in der Lohn- und Einkommenspolitik sowie der Sozialpolitik. Aus beträchtlichen bzw. wachsenden Lohnunterschieden zu schließen, den Gewerkschaften wäre nicht daran gelegen, ökonomische Ungleichheiten zu beseitigen, ist dabei eine zu reduzierte Sichtweise. Denn die „solidarische Lohnpolitik“ war sehr wohl darum bemüht, etwa die Löhne der untersten Gruppen überproportional anzuheben.

Abschnitt 4 stellt die Periode seit Mitte der Achtzigerjahre dar, also die Zeit, in der es nach einem Vierteljahrhundert relativ stabiler Entwicklung zu massiveren Veränderungen und zu einer Reduktion des Einflusses der Sozialpartnerschaft kam. Wiederum werden zuerst Rahmenbedingungen und institutionelle Veränderungen untersucht. Tálos zeichnet dabei ein äußerst detailliertes Bild der Vorgänge in dieser Periode großer Umgestaltungen. Dazu zählen natürlich der EU-Beitritt Österreichs, Organisationsreformen in den Verbänden und Änderungen im politischen Stil, die schon in den Neunzigerjahren spürbar waren, sich aber mit der ÖVP-FPÖ-Koalitionsregierung ab dem Jahr 2000 dermaßen dramatisch zuspitzten, dass wieder einmal das Überleben der Sozialpartnerschaft auf dem Spiel stand. Dieser Abschnitt bildet für den Rezensenten das Kernstück des Buches und zählt zu den profundesten Beiträgen zur Analyse der Entwicklung des politischen Systems in Österreich.

Die im Vergleich zu vielen anderen Analysen deutlich realitätsnähere Sicht zeigt sich u. a. an der differenzierten

Bewertung der Konsequenzen des EU-Beitritts (dass dabei auf Seite 114 die Bezeichnung „Stabilitäts- und Wirtschaftspakt“ die Endredaktion überlebt hat, bedeutet dabei keinen wirklichen Qualitätsverlust). Während dieser zu meist einseitig als Einflussverlust dargestellt wurde, zeigt Tálos, dass dies keine Einbahnstraße war, sondern es durchaus auch zu „einer Ausweitung des Interessenvermittlungsradius“ (S. 78) der Sozialpartner kam. Beispielhaft für den Export von österreichischem Sozialpartner-Know-how nach Brüssel sei dem Rezensenten der Hinweis darauf gestattet, dass bei den wichtigsten wirtschafts- und sozialpolitischen Stellungnahmen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses der letzten Jahre (Grundzüge der Wirtschaftspolitik, Europäisches Konjunkturprogramm, Beschäftigungspolitische Leitlinien, Lissabon-Strategie, Zukunft der Automobilindustrie ...) österreichische Sozialpartnervertreter (und zwar arbeitnehmerseitige) als Berichterstatter fungierten.

Ebenso wird von Tálos auf den rauer gewordenen Umweltbedingungen für die Interessenkonzertierung nicht kurzfristig ein Untergangsszenario aufgebaut, sondern es werden sehr wohl die Zeichen der Kontinuität, des Bekenntnisses zur gesamthaften Sichtweise und des Willens zur kooperativen Bewältigung von Interessenkonflikten gesehen, wie z. B. die Bad Ischler Deklaration „Austria 2016“ aus dem Jahr 2006, mit welcher – neben den regelmäßigen Generalsekretärerrunden – mittlerweile auch die regelmäßigen Präsidententreffen wieder reaktiviert wurden.

Dennoch ließen sich auch hier noch einige Details nachschärfen. So wird etwa ein Rückgang der Wahlbeteiligung bei Kammerwahlen und des ge-

werkschaftlichen Organisationsgrades zu eindimensional als Nachweis für ein Akzeptanzproblem interpretiert (S. 78). Auch wenn dies zum Teil stimmt (insbesondere etwa im Zuge der BA-WAG-Krise), so gibt es doch auch eine Reihe anderer Ursachen dafür. Bei den Kammern ist dies der Mangel an Einsicht, wieso man zu einer Wahl gehen soll, wenn ohnedies alle Fraktionen in dieser Institution die Interessen der Mitglieder zu vertreten haben, und bei den Gewerkschaften die gestiegene Heterogenität von Interessenlagen aufgrund neuer Technologien und damit von Arbeits- und Berufsstrukturen (individualisierte atypische anstatt Normalarbeitsverhältnisse in genormter Massenproduktion), wie dann auch in anderem Zusammenhang auf S. 95 beschrieben wird.

Weiters wird in den Rückgang der Zahl von Publikationen des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen und in das Entschlummern der Paritätischen Kommission zu viel hineininterpretiert. Denn diese oberflächlich sichtbaren Indikatoren sind nicht automatisch mit Bedeutungsverlust gleichzusetzen. Vielmehr haben sich die Formen der Interessenkonzertierung und -vermittlung aus dem traditionellen Korsett gelöst und weiterentwickelt in modernere, raschere Methoden, die sich einer Messung oder Quantifizierung entziehen. So ist das Publizieren von Gutachten nicht die einzige Aktivitätsschiene des Beirats. Oft bereitet dieser im Hintergrund Materien vor, ohne dass er am Endprodukt als Autor erscheint.

Auch die Einschätzung, dass sich die Industriellenvereinigung „weitgehend aus dem sozialpartnerschaftlichen Konzert absentierte“ (S. 80), übersieht, dass diese in den sozialpartnerschaftlichen Gremien oft auf einem WKÖ-

Sitz vertreten ist und zur konstruktiven Mitarbeit bereit ist – auch wenn dies nicht in das Bild der grundsätzlichen Ausrichtung der Politik der IV passt.

Unter der ÖVP-FPÖ/BZÖ-Regierung kam es zu einem Bruch der traditionellen Vorgehensweisen im *Policy-making*, die Verhandlungsdemokratie kam tatsächlich weitgehend abhanden. Doch selbst diese Koalition musste bald einsehen, dass ihr radikal antisozialpartnerschaftlicher Kurs von der Bevölkerung nicht geschätzt wurde, und nach gewerkschaftlichen Kampfmaßnahmen wurde er auch etwas gemildert. Der sozialpartnerschaftliche Einflussverlust in diesen Jahren wird von Tálos penibel wieder anhand ausgewählter zentraler Politikbereiche dokumentiert. Doch die Sozialpartnerschaft überlebte – wenn auch leicht angeschlagen – auch diese düstere Periode. Ihre in Abschnitt fünf dargestellte Rolle unter der nachfolgenden SPÖ-ÖVP-Koalition, insbesondere ab dem Regierungsprogramm vom Jänner 2007, kann durchaus als *Revival* bezeichnet werden. Tálos zeigt die Wiederbelebung des Musters kooperativer, konzertierter und akkordierter Interessenpolitik auf den verschiedensten Ebenen, wenn auch naturgemäß deutlich selektiver als etwa vierzig Jahre zuvor.

Abschließend entwickelt Tálos drei Szenarien für die mögliche weitere Entwicklung: (a) Weiterbestand des traditionellen Musters in abgeschlankter Form, (b) Reduktion auf zeitlich und inhaltlich begrenzte tripartite Sozialpakete, und (c) radikale Reduktion auf bipartite (Tarifvertrags-)Themen. Tálos machte viel vom Wahlergebnis im Herbst 2008 abhängig, welches er bei Fertigstellung des Buches noch nicht kannte, und er hielt Szenario (a) unter einer Koalition zwischen SPÖ und

ÖVP am wahrscheinlichsten. Alleine die Auswahl des Wirtschafts- und des Sozialministers haben ihm eindrücklich Recht gegeben.

Insgesamt ein wahres Kompendium, welches umfassend die Geschichte und jüngere Gegenwart der österreichischen Sozialpartnerschaft in allen relevanten Facetten präsentiert, wieder einmal eine Pflichtlektüre für alle, die mit dem politischen System zu tun haben. Mittlerweile ist es – nicht zuletzt durch die emsigen Bemühungen von Emmerich Tálos – gelungen, das Phänomen Sozialpartnerschaft soweit zu sezieren und verständlich darzulegen, dass die alte Weisheit, „einem Ausländer kann man sie nicht erklären, und einem Österreicher muss man sie nicht erklären“, ihre Geltung weitgehend verloren hat.

Und wieder einmal hat es Tálos geschafft, seine Publikation so zu gestalten, dass bereits das Fundament für die Fortsetzung gelegt ist. Denn das *Revival* der letzten zwei bis drei Jahre (und hoffentlich dessen Weiterbestand) bedarf noch einer tiefer gehenden Aufbereitung, und vom vollen Ausmaß der tiefsten Krise der globalen Wirtschaft seit dem Zweiten Weltkrieg waren bei Beendigung der Arbeiten am vorliegenden Band noch keine Vorstellungen vorhanden. Die Bewältigung der Auswirkungen der Krise sowie die danach nötigen Bemühungen zur Sicherung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen bergen ohne die Einbeziehung der wesentlichen wirtschaftlichen und sozialen Akteure enormen sozialen und politischen Sprengstoff in sich.

Hier hat die Sozialpartnerschaft auch eine besondere Funktion, die bei Tálos zu kurz kommt: Querschnittsmäßig über die von Tálos einzeln untersuchten Politikfelder dient die Sozial-

partnerschaft einer Verstetigung von Entscheidungsgrundlagen sowie einer Stabilisierung von Erwartungen. Dringend anstehende Reformprojekte werden zwangsläufig mit Umverteilungen und damit negativen Auswirkungen für einzelne Gruppen verbunden sein. Die möglichst enge Einbeziehung der Interessenvertretungen der betroffenen Gruppen kann einen bedeutenden

Beitrag zur Sicherung eines möglichst breiten Konsenses und zur Vermeidung von Unsicherheiten leisten, welche Blockaden auslösen und sich negativ auf Wachstum und Beschäftigung auswirken.

Tálos werden also die Themen nicht ausgehen. Er wird mit Sicherheit wieder zuschlagen. Und auch das ist gut so!
Thomas Delapina