

BÜCHER

KONTINUITÄT UND WANDEL DER SOZIALPARTNERSCHAFT

Rezension von: Emmerich Tólos
(Hrsg.), Sozialpartnerschaft - Kontinuität und Wandel eines Modells,
Verlag für Gesellschaftskritik, Wien
1993, 315 Seiten, öS 298,-.

Schweden und Österreich bildeten – zumindest bis vor kurzem –, „die“ klassischen Beispiele für korporatistische Systeme. In Schweden gehen die Wurzeln bis in die dreißiger Jahre (Saltsjöbaden – Abkommen 1938), in Österreich bis in die unmittelbare Nachkriegszeit (ständige Wirtschaftskommission, Lohn- und Preisabkommen, schließlich 1957 Gründung der Paritätischen Kommission) zurück.

Die Wissenschaft benötigte einige Jahrzehnte, bis endlich in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre Politologen wie Schmitter und Lehmbruch eine wissenschaftliche Debatte einleiteten, „in deren Verlauf der Korporatismusbegriff entwickelt und auf seine Brauchbarkeit untersucht wurde“ (S. 285). Was dabei nach seither vergangenen knapp zwanzig Jahren der Korporatismusforschung etwas verwundert, ist die Tatsache, daß aus der heutigen Sicht einer Reihe von Vertretern dieser Wissenschaft der Anfang vom vielfach propagierten Ende korporatistischer Systeme zeitlich etwa mit dem Anlaufen der Korporatismusdebatte zusammenfällt.

Ebenso wie in der Makroökonomie in den achtziger Jahren der Keynesianismus und jede Form staatlicher Ein-

griffe – wie sich bald darauf zeigte, etwas voreilig – abgeschrieben wurden, so wurde der Korporatismus in dieser Zeit des öfteren bei lebendigem Leibe zu Grabe getragen: „Corporatism did not last“, meinte Dahrendorf, Schmitter verkündete das wahrscheinliche Ende des Korporatismus (S. 285), und Gerlich vermutete ein baldiges Ende auch der österreichischen Sozialpartnerschaft (S. 286).

Es wäre wohl überzogen, von einer mittlerweile eingetretenen Renaissance der gestaltenden Politik und der Verbände zu sprechen. Tatsache ist allerdings, daß bei der Suche nach Rezepten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Europa zunehmend eine Abkehr vom Partikularismus gefordert und die Notwendigkeit konzertierter Aktionen betont wird.

Erfreulicherweise handelt es sich bei der vorliegenden Publikation nicht um eine der so modern gewordenen hämischen Abrechnungen mit der österreichischen Sozialpartnerschaft: „Bei allen Veränderungen ist – wie der vorliegende Band untermauert – weder ein Ende der Sozialpartnerschaft in Sicht, noch generell ein Niedergang des Korporatismus konstatierbar“ (S. 11). Vielmehr werden in 15 Beiträgen – größtenteils mit kritisch-besorgtem Grundton – Veränderungen wirtschaftlicher und sozialer Rahmenbedingungen aufgezeigt, die nicht als „Sargnägel“, sondern als Herausforderungen charakterisierbar sind, welche für die Sozialpartnerschaft bewältigbar erscheinen.

Im einleitenden Beitrag von Tólos wird die historische Entwicklung der spezifisch österreichischen Ausprägung der Sozialpartnerschaft skizziert, mit ihren Wurzeln in der Form zahlreicher Beiräte und Kommissio-

nen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und der Einführung von Kammern bis zu der speziellen Ausgestaltung der Zusammenarbeit der Interessenverbände nach dem Zweiten Weltkrieg. Etwas verwunderlich ist es, daß das „Bürgerkriegstrauma“ als eine der Ursachen für das Bemühen, nach dem Zweiten Weltkrieg Konflikte kooperativ zu lösen, nicht erwähnt wird.

Die in den achtziger Jahren massiv werdenden Änderungen der Rahmenbedingungen auf Makroebene (wie Internationalisierung, Wachstumsverlangsamung), Mikroebene (wie Flexibilisierung und Dezentralisierung) und in der politischen Landschaft (wie Erosion traditioneller sozialer Milieus, neue Parteien, Abkehr von starren Parteibindungen) führen nach Tálos zwar zu einem Bedeutungsverlust der Sozialpartnerschaft, der diese allerdings zu einer modifizierten Definition der Aufgabenbereiche und der Art der Kooperation führt. Das jüngste Sozialpartnerabkommen vom November 1992 und die Umgestaltung des Preisunterausschusses der Paritätischen Kommission hin zu einem wettbewerbsüberwachenden Gremium werden als Beispiele für die flexible Anpassung der Sozialpartner angeführt.

Der Beitrag von Unger betrachtet die Veränderungen des internationalen Umfeldes, die Einschränkung nationaler Handlungsspielräume und der Fähigkeit der Sozialpartner, zentral zu verhandeln. Die Hauptgefahr gehe dabei von steigenden Faktormobilitäten aus. Für den Faktor Kapital wird dies beispielsweise wie folgt beschrieben: „Im Fall von perfekter Kapitalmobilität muß der heimische Zins abgesehen von unterschiedlichen Wechselkurserwartungen und Erwartungen bezüglich der Kreditwürdigkeit des Landes genau gleich dem ausländischen Zins sein. Dies bedeutet eine Ohnmacht der Geldpolitik . . .“ (S. 40). Gerade die Entwicklungen der letzten

Monate zeigten dagegen deutlich, daß ein „Absehen von unterschiedlichen Wechselkurserwartungen“ für die Praxis nicht allzuviel Sinn zu machen scheint. Österreich konnte gerade aufgrund des – nicht zuletzt dank der Bemühungen der Sozialpartner – über viele Jahre aufgebauten Vertrauens Zinssenkungsspielräume besser nutzen als viele andere Länder. Zuzustimmen ist Unger darin, daß bei allen Einschränkungen des Handlungsspielraumes auch weiterhin eine Reihe wichtiger Aufgaben für die Sozialpartnerschaft bestehen bleibt. Dazu zählen der dämpfende Effekt auf durch steigende Internationalisierung zunehmende Unsicherheiten, Fluktuationen in Output und Beschäftigung (mit oft heftigen Überreaktionen) ebenso wie Aufgaben in der Sozialpolitik, und insbesondere die Abstimmung einheitlicher, österreichischer Standpunkte, die in internationalen Gremien eingebracht werden.

Etwas unklar sind die Ungerschen Ausführungen zur Einkommenspolitik: Erstens wird immer wieder von der Politik der gewerkschaftlichen Lohnzurückhaltung und vom Ignorieren von Verteilungsfragen gesprochen. Dabei wird übersehen, daß eine gesamtwirtschaftlich orientierte Zurückhaltung bei *Nominallohn*zuwachsen sehr wohl zu höheren *realen Lohn*zuwachsen führen kann, und daß Einkommenspolitik viel mehr bedeutet als bloß Kollektivvertragsabschlüsse und funktionelle Einkommensverteilung, da Einkommenspolitik auch Fragen der Steuerpolitik, Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik etc. umfaßt. Wurden Verteilungsfragen somit von den Sozialpartnern wirklich ignoriert? Zweitens fehlt in diesem Abschnitt meines Erachtens zumindest eine kurze Bemerkung über die mögliche, zukünftige Rolle einer sozialpartnerschaftlichen Einkommenspolitik unter den Bedingungen einer einheitlichen, europäischen Währung. Ohne die Möglichkeit von Wechsel-

kursanpassungen wird die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes in ganz erheblichem Maße von einer stabilitätsbewußten Lohnpolitik abhängen, wofür Österreich im internationalen Vergleich auf besonders günstigen institutionellen Voraussetzungen und Traditionen aufbauen kann.

Im folgenden Beitrag äußert Schienstock Zweifel daran, daß es zentralistisch-bürokratisch organisierten Gewerkschaften gelingen wird, sich betrieblichen Modernisierungstendenzen und Änderungen der Arbeitsorganisation entsprechend anzupassen. Tatsächlich wird eine Flexibilisierung des Arbeitseinsatzes die Gegenstandsbe- reiche kollektivvertraglicher Regelungen erheblich einengen bzw. vermehrt generelle Rahmenvereinbarungen erfordern und eine ausgeprägtere Ausgestaltung der Interessenvertretung auf betrieblicher Ebene notwendig machen.

Anton Pelinka, der sich mit der Verknüpfung von Parteien und Verbänden auseinandersetzt, kommt in seinem Beitrag zu dem Schluß, daß die „Entfremdungstendenz zwischen Parteien und Verbänden wohl das wichtigste Alarmsignal für die Sozialpartnerschaft“ sei (S. 77). Besonders bemerkenswert ist das Herausarbeiten des Konfliktfeldes zwischen der gemeinwohlorientierten Arbeit der Sozialpartnerschaft und einem Populismus, der zusehends das stärker ausdifferenzierte Parteiensystem prägt. Pelinka beschreibt dies anhand der Diskussion um die Pflichtmitgliedschaft: Die Sozialpartnerschaft als Ganzes erfreut sich, im Gegensatz zu den einzelnen Verbänden, eines hohen Ansehens in der Bevölkerung (siehe dazu auch den Beitrag von Ulram, S. 131 ff). Die FPÖ – in der Sozialpartnerschaft ohne allzu großes Gewicht – kann diese Institution daher aus populistischen Gründen nicht in Frage stellen und führt konsequenterweise einen „Stellvertreterkrieg“ um die Frage der

Pflichtmitgliedschaft, die allerdings eine zentrale Voraussetzung für das Funktionieren der Sozialpartnerschaft ist.

Im Beitrag von Falkner über „Sozialpartnerschaftliche Politikmuster und Europäische Integration“ werden die Rolle der Sozialpartner in der EG-Entscheidungsfindung, die Rolle des Wirtschafts- und Sozialausschusses, der „soziale Dialog“ auf EG-Ebene und das Maastrichter Protokoll zur Sozialpolitik dargestellt. Daraus ergibt sich klar und wenig überraschend, daß dieser Bereich auf europäischer Ebene bei weitem nicht den Entwicklungsgrad und Stellenwert wie in Österreich aufweist. Vieles allerdings, das als Einengung des österreichischen Spielraumes durch einen EG-Beitritt dargestellt wird, wird auch ohne EG-Mitgliedschaft eintreten oder trat bereits ein. Wenn Falkner den drohenden Wegfall der institutionalisierten Preiskontrolle befürchtet, ist ihr die Entwicklung der Realität in Österreich in den letzten Jahren entgegen. Und die Grenzen einer eigenständigen, radikaleren Umwelt-, Verkehrs-, Sozial-, Außenhandels-, umverteilungsorientierten Lohnpolitik etc. würden sich außerhalb der EG durch den verstärkten internationalen Wettbewerb wohl kaum anders darstellen als innerhalb.

Franz Traxler, einer der profunde- sten Analytiker des Korporatismus, beschreibt in seinem Beitrag die „klassischen“ Stabilitätsbedingungen der Sozialpartnerschaft und deren fortschreitende Erosion durch Internationalisierung, steigende Arbeitslosigkeit, den Verfall klassischer Sozialpartnerkompetenzen wie Preiskontrolle und damit auch die tendenzielle Schwächung der Position der Arbeitnehmervertretungen. Im Gegensatz zu vielen seiner Kollegen erliegt Traxler allerdings nicht der Versuchung, es sich ebenso einfach zu machen und in destruktive Grabreden einzustimmen. Vielmehr arbeitet er die nach wie vor

existierenden Vorzüge kooperativer Lösungen gegenüber der offenen Konfliktaustragung heraus und kommt zu dem Schluß, daß die Sozialpartnerschaft auch in Zukunft eine erhebliche Bedeutung behalten wird, wenn ihr eine flexible Anpassung an die geänderten Rahmenbedingungen in Funktion und Struktur gelingt, die Traxler als „Übergang vom ‚Nachfragekorporatismus‘ zum ‚Angebotskorporatismus‘“ beschreibt (S. 103 ff), worin vor allem das Aufspüren und Ausnutzen von Maßnahmen zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit verstanden werden kann. Ebenfalls im Gegensatz zu vielen seiner Kollegen, die unter Sozialpartnerschaft im wesentlichen das Festlegen von Preisen hinter verschlossenen Türen verstehen, erkennt Traxler: „Es spricht für die Anpassungsfähigkeit der Sozialpartnerschaft, daß die Entwicklung in Richtung Angebotskorporatismus schon lange begonnen hat“ (S. 192). Traxler verarbeitet somit neuere Entwicklungen in der Sozialpartnerschaft, und zum Zeitpunkt der Verfassung seines Manuskripts noch nicht vorhersagbare Ereignisse wie der richtungsweisende Tarifabschluß im Metallbereich im Herbst 1993 sind dadurch auch mit seiner Analyse konsistent.

Anders verhält es sich im nachfolgenden Beitrag von Karlhofer, der Organisationskrise der Gewerkschaften, Legitimationskrise der Kammern und abnehmende Berechenbarkeit sozialpartnerschaftlicher Akteure nachzuweisen versucht. Im Gegensatz zu Traxler bereitet er Zukunftspessimismus, indem etwa das Abweichen von eingespielten Tarifritualen als Gefährdung des Systems betrachtet wird. Konstruktives wie das Begreifen dieser Entwicklung als Chance für eine sich weiterentwickelnde Sozialpartnerschaft fehlt weitgehend.

Der empirische Befund Ulrams zum Thema „Die Österreicher und die Sozialpartner(schaft)“ belegt wieder ein-

mal die These, daß der Sozialpartnerschaft insgesamt viel Sympathie entgegengebracht und hohe Problemlösungskompetenz zugestanden wird, die Identifikation mit einzelnen Verbänden dagegen weit dahinter rangiert, was auch die Synergieeffekte ($1+1=3$) der Zusammenarbeit der Interessenverbände deutlich macht.

In dem folgenden Abschnitt des Buches werden ausgewählte, konkrete Felder der sozialpartnerschaftlichen Politikgestaltung dargelegt. Tálos, Leichsenring und Zeiner analysieren die Rolle der Verbände im politischen Entscheidungsprozeß am Beispiel der Sozial- und Umweltpolitik. Anhand der Entstehungsgeschichten von Arbeitsverfassungsgesetz, Ausländerbeschäftigungsgesetz, ASVG und Abfallwirtschaftsgesetz wird das immer komplexer werdende Netzwerk der Entscheidungsfindung zwischen Regierung, Parlament, Verwaltung und Verbänden beschrieben. Im großen und ganzen werden diese vielfältigen Interaktionen, die weit über die nach außen sichtbaren Institutionen der Sozialpartnerschaft (wie etwa die Paritätische Kommission) hinausgehen, klar dargestellt.

Der Beitrag Schmidts über Arbeitszeitpolitik stellt zwar empirisch detailliert Entwicklungen bei Arbeitszeit und Arbeitsverhältnissen dar, geht aber kaum auf die Rollen und Strategien der Verbände ein. Einzige diesbezügliche fundamentale Erkenntnisse: Die Unternehmerverbände wünschen Flexibilisierung, die Gewerkschaften können gegenwärtig eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung nicht durchsetzen.

Lechner, Reiter und Wilk beschäftigen sich mit Arbeitsmarktverwaltung und Sozialpartnerschaft, wobei nach einem ausführlichen historischen Rückblick auf die grundsätzlich übereinstimmende Position der Interessenvertretungen bezüglich des Zieles Vollbeschäftigung auf die aktuelle Diskussion zur Reorganisation der Ar-

beitsmarktverwaltung eingegangen wird, die hier, da deren Ausgang zum Zeitpunkt der Formulierung dieser Rezension noch nicht absehbar ist, nicht weiter kommentiert wird.

Guger widmet sich der Lohnpolitik, einem traditionellen Kernbereich der Sozialpartnerschaft. Er beschreibt, wie die am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt orientierte solidarische Lohnpolitik zu einer „bemerkenswerten Konstanz“ der bereinigten Lohnquote (S. 233) bei relativ hoher Lohnflexibilität und relativ großen branchenweisen Lohnunterschieden führte und erörtert zukünftige Herausforderungen für die Lohnpolitik, wie etwa durch EG-Integration und Ostöffnung, steigende Arbeitslosigkeit und Ausdifferenzierung von Interessen.

Bedauerlicherweise stellt das von Erna Appelt verfaßte Kapitel über Sozialpartnerschaft und Fraueninteressen einen Fremdkörper in dem ansonsten so seriösen Rahmen des vorliegenden Bandes dar. Laut Appelt ist das männerbündisch organisierte Elitenkartell der Sozialpartnerschaft an ziemlich allem Schuld, was in diesem Land krisierenwert ist. Sie sieht „viele Hinweise darauf, daß die österreichische Variante des neokorporatistischen Politikmusters Frauen systematisch benachteiligt“ auf (S. 244) und kommt zu dem Schluß, „daß Frauen diskriminierende Mechanismen in den spezifischen Charakteristika der österreichischen Sozialpartnerschaft sowie in Voraussetzungen, die die maßgeblichen Großorganisationen kennzeichnen, zu suchen sind“ (S. 245). Kritisiert wird der „zum Teil lückenlose Ausschluß von Frauen aus Entscheidungspositionen auf allen Funktionärebene(n)“ (S. 245) – als ob das zentrale Interesse der Spitzenvertreter der Verbände in einem gezielten Unterdrücken der (berechtigten!) Fraueninteressen bestünde. Als Beleg dafür werden die Statuten des ÖGB zitiert, die den Bundesvorstand ermäch-

tigen, spezielle Abteilungen zur Forcierung von Fraueninteressen zu installieren. Durch den Vorstand bestehe jedoch eine hierarchische und somit männliche Kontrolle (ebenso wie für die Bereiche Lehrlinge und Jugendliche!). Die Bemühungen des ÖGB um Sicherung und Ausbau von Schutzbestimmungen für Frauen beinhalten nicht „das Anliegen von Arbeitnehmerinnen und Gewerkschafterinnen, die Diskriminierung gegenüber männlichen Arbeitnehmern und Gewerkschaftsfunktionären abzubauen“ (S. 251). Zwar werden von Appelt einige gesellschaftliche Probleme wie etwa die Konzentration von Frauen in Niedriglohnbranchen durchaus richtig erkannt. Ebenfalls konstatiert sie, daß „Entlohnungshierarchien vor allem Resultate gesellschaftlicher Konventionen (sind) und . . . von Machtverteilungsfragen ab(hängen)“ (S. 261). Allerdings dürfte Appelt auch der Auffassung sein, daß diese Konventionen und Machtverteilungsfragen mit einem Schlag vom Tisch gewischt wären, falls eine Frau an der Spitze des ÖGB stünde. Dann gäbe es wohl längst eine Einigung über einen generalkollektivvertraglich oder gesetzlich festgelegten Mindestlohn: „Die Verhandlungen über einen die Mindestlöhne betreffenden Generalkollektivvertrag werden auf höchster Ebene geführt, und das heißt, daß die Vizepräsidentin des ÖGB in diese Verhandlungen nicht eingebunden ist und ihr gegenüber von seiten des Präsidenten auch keine Informationspflicht besteht“ (S.261).

Aus diesem Kapitel ließen sich noch einige „Schmankerl“ zitieren. Es ist klar, daß auch Interessenvertretungen wie der ÖGB nicht im luftleeren Raum, völlig unabhängig von „gesellschaftlichen Konventionen und Machtverteilungsfragen“ agieren können. Ihnen deshalb zu unterstellen, als männliches Herrschaftsinstrument gezielt Fraueninteressen permanent zu unterdrücken, führt meines Erachtens

etwas zu weit. Jedenfalls wird hier berechtigten Anliegen kein guter Dienst erwiesen, indem künstlich ein Feindbild aufgebaut und von den tatsächlichen gesellschaftlichen Ursachen abgelenkt wird, die auch die Sozialpartner, insbesondere die Vertretungen der Arbeitnehmer und -innen, zu beseitigen bemüht sind. Falls dieses Kapitel nicht als wissenschaftlicher Beitrag, sondern bloß als Provokation gemeint sein sollte – ich bin jedenfalls nach dreimaligem Durchlesen noch immer drauf reingefallen.

Abschließend finden sich zwei Beiträge über internationale Themen: Sándor Kurtán berichtet über die Bemühungen, in Ungarn sozialpartnerschaftliche Strukturen zu errichten und reißt viele Probleme an, die immer dort auftauchen, wo – wie zur Zeit insbesondere im Transformationsprozeß der ehemaligen RGW-Länder – man versucht, einigermaßen funktionierende Vorbilder zu kopieren. Mangelnde institutionelle sowie politisch-organisatorische Voraussetzungen machen eben eine rasche und einfache Übertragung von in anderen Ländern jahrzehntelang gewachsenen Traditionen und Strukturen unmöglich.

Klaus Armingeon geht nochmals grundsätzlich auf die Frage ein, ob nun der Korporatismus am Ende sei oder nicht. Seine internationale Analyse zeigt, daß es keinen einheitlichen Entwicklungstrend gibt. Korporatismus hängt von nationalen Besonderheiten ab: Wenn auch vielfach eine Krise des Korporatismus beobachtbar ist, so gibt es auch jüngste Beispiele für die „Konzertierung der gewerkschaftlichen Lohnpolitik in Ländern, die bislang nicht zum Kern der sozialpartnerschaftlichen Länder gerechnet

wurden (Australien, Neuseeland, Irland)“ (S. 302). Für Österreich hält Armingeon bei allen Abschwächungstendenzen einen Weiterbestand einer – wenn auch um ihre extremen Ausprägungen abgeschliffenen und sich einem Modell eines gemäßigten westeuropäischen Korporatismus annähernden – Sozialpartnerschaft für nicht unwahrscheinlich.

Damit wird auch die Quintessenz dieses Bandes skizziert: Die österreichische Sozialpartnerschaft darf nicht statisch sein, und sie ist es – wie etwa Traxler belegt – auch nicht. Sie hat sich ständig neuen Herausforderungen zu stellen, die durch die steigende Internationalisierung (mit genauso wie ohne EG-Mitgliedschaft) und technologischen Wandel ergeben – und sie tut dies auch, nicht nur in den letzten Monaten und Jahren. Wenn man davon ausgeht, daß diese – schließlich auch vom Großteil der Bevölkerung sehr positiv beurteilte (vgl. Ulram) – Institution bislang dazu beigetragen hat, den ökonomischen und sozialen Standard in Österreich zu einem der hochentwickeltesten der Welt zu machen, dann ist es unabdinglich, auch eine offensive Diskussion über zukünftige Herausforderungen zu führen. Krankjammern ist nicht angebracht. Der vorliegende Band hebt sich diesbezüglich von vielen Abhandlungen der jüngsten Vergangenheit positiv ab. Er enthält größtenteils kritische, aber konstruktive Analysen, deren Lektüre jedermann, der sich mit der Zukunft des politischen System Österreichs und insbesondere mit der speziellen Ausprägung des Verbändewesens auseinandersetzen muß oder will, nahegelegt werden kann.

Thomas Delapina