

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 die 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