

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

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 anschließend 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