
Sozialpartnerschaft am Ende? Diskontinuitäten eines Stabilitätsfaktors in einem instabil gewordenen Beziehungsdreieck

Rezension von: Emmerich Tálos, Tobias Hinterseer, Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor der Zweiten Republik am Ende?, Studien Verlag, Innsbruck-Wien 2019, 160 Seiten, gebunden, € 20,46; ISBN 978-3-706-55992-8.

Zweifelsohne galt die Sozialpartnerschaft lange Jahre als Stabilitäts- und Erfolgsfaktor für Österreichs wirtschaftliche, wirtschafts- und sozialpolitische Erfolge im Wandel der Zeit. Das galt nicht nur für die Zeit vom Wiederaufbau bis zum EU-Beitritt, der die Handlungsfelder nationaler Wirtschaftspolitik eingeschränkt und neu sortiert hat, sondern auch in der Bewältigung der Herausforderungen der EU-Integration und der folgenden Erweiterungsrounden der EU. Vor allem zeigte sich auch in der Bewältigung der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise, dass Österreich mit der Sozialpartnerschaft als wichtige Akteurin institutionell gut aufgestellt war und gemeinsam offensichtlich die richtigen Antworten gefunden wurden. Strukturwandel, grundlegend neue äußere Rahmenbedingungen und Herausforderungen aus Krisen haben daher sowohl die Stabilität als auch die Anpassungsfähigkeit der Sozialpartnerschaft und ihre Akteure nicht nur begleitet, die Akteure haben sich auch als Gestalter des Wandels verstanden.¹

Dennoch steht die Sozialpartnerschaft nicht zum ersten Mal vor nicht unerheblichen Diskontinuitäten, die Emmerich Tálos dieses Mal in Kooperation mit Tobias Hinterseer analysiert. Tálos beweist damit einmal mehr nicht nur seine Expertise und profunde Kenntnis des politischen Systems Österreichs und insbesondere der Sozialpartnerschaft, er versteht sich auch aufs Timing von Publikationen. Wie die vorletzte Monografie über die Sozialpartnerschaft, erscheint auch dieses Buch in einer kritischen Zeit für die Sozialpartnerschaft.

So viel sei vorweggenommen: Neben anderen Faktoren machen die Autoren hier deutlich, wie sehr neokorporatistische institutionelle Arrangements – gerade auch in ihrer spezifisch österreichischen Ausprägung – immer als tripartites Arrangement zwischen Regierung, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zu verstehen sind. Die beiden Legislaturperioden mit schwarz/blau-oranger bzw. schwarz/türkis-blauer Regierungsbeteiligung haben dies mehr als deutlich gemacht – mit Konsequenzen auch für das Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern.

Historische Wurzeln

Dass das Buch seinen Bogen bis zu den historischen Wurzeln der Sozialpartnerschaft im 19. Jahrhundert spannt, erlaubt es, zum einen die Bedeutung der Ausprägung der Interessenvertretung in öffentlich-rechtlichen Kammern sowie die Interaktion zwischen der staatlichen Bürokratie und den gesellschaftlichen Interessenorganisationen herauszuarbeiten, zum anderen die wesentlichen Unter-

schiede der Basis der Zusammenarbeit vor 1933 bzw. 1938 und nach 1945. Hier sei auch erwähnt, dass im Kapitel über die historischen Wurzeln auch die Entwicklung der Interessenvertretungen im Austrofaschismus behandelt wird. In diesem Bereich profitiert der Leser von Tálos' Expertise über den Austrofaschismus, und die fundamentalen Unterschiede zwischen ständischen und neokorporatistischen Ansätzen bedürfen nach der Lektüre kaum weiterer Erklärungen.

Im 19. Jahrhundert kam es arbeitgeber- wie arbeitnehmerseitig zur Gründung zahlreicher Interessenverbände. Vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs gab es etwa 150 registrierte Interessenvertretungen im Bereich Industrie, Handel und Gewerbe; ähnlich auch das Bild auf Gewerkschaftsseite. Das Verhältnis in und zwischen den Verbänden war stark von Interessenfragmentierung, Spannungsverhältnissen und ideologischer Zersplitterung geprägt. Ansätze der Interessenabstimmung gegen Ende des Ersten Weltkriegs und in der Weltwirtschaftskrise waren von wenig Erfolg beschieden. „Die Instabilität der Ansätze konzertiert-akkordierten Interessenpolitik resultierte neben der organisatorischen Zersplitterung aus dem Fehlen eines von allen beteiligten Akteuren (Regierung, Parlament und Verbänden) geteilten Grundkonsenses in Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik ebenso wie in Fragen der Strategie. Zu den Rahmenbedingungen der Interessenpolitik zählte vor allem auch eine beträchtlich zugespitzte politische Polarisierung“ (S. 14).

Damit unterscheidet sich der Neokorporatismus in Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg fundamental von den Ansätzen vor den faschistischen Perioden, auch wenn die Sozialpartnerschaft nach 1945 auf organisatorische Voraussetzungen des 19. Jahrhunderts und der Zwischenkriegszeit zurückgreifen konnte. Dazu zählten insbesondere die Kammern als Körperschaft öffentlichen Rechts, womit eine gesetzlich garantierte funktionale Interessenrepräsentation und Interessenvermittlung verankert war.

Herausbildung der Sozialpartnerschaft in den Nachkriegsjahren

Vorrangiges Ziel, dem sich vor allem auch der neu gegründete Gewerkschaftsbund (teils gegen die Partikularinteressen von Teilorganisationen und Fraktionen innerhalb der Gewerkschaften) verpflichtet fühlte, waren in den unmittelbaren Nachkriegsjahren Wiederaufbau, Ordnung der Wirtschaft sowie Verbesserung der wirtschaftlichen Situation durch Steigerung der Produktion und Produktivität. Um dieses Ziel zu erreichen, galt es vor allem die Nachkriegsinflation einzudämmen und die Entwicklung von Preisen und Löhnen zu stabilisieren. Dies war zunächst in einer von der Regierung eingesetzten Zentrallohnkommission mit paritätischer Besetzung unter Vorsitz des Bundesministers für soziale Verwaltung der Fall, mündete aber rasch in Lohn-Preis-Abkommen der Sozialpartner, von denen im Rahmen der ständigen Wirtschaftskommission der drei Kammern und des Gewerkschaftsbundes zwischen 1947 und 1951 fünf umgesetzt wurden. Zentral in der Wiederaufbauphase war dabei die Etablierung eines mehrdimensionalen Kooperationsystems zwischen Regierung/Parteien und Interessenvertretungen in Lohn- und Preiskommissionen, die Einbindung der Interessenvertretungen in die von Regierung, Parlament und Parteien intendierte und realisierte Politik des Wie-

deraufbaus, Orientierung der beteiligten Akteure an gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen und die Verschränkung staatlicher und wirtschaftlicher Interessen, z. B. in der staatlichen Anerkennung der erwähnten Lohn- und Preisabkommen. Bereits diese Phase unterscheidet sich stark von den Versuchen der Akkordierung und Konzertierung der Zwischenkriegszeit: In dem Maße, in dem der Gewerkschaftsbund gesamtwirtschaftliche Verantwortung übernahm, setzte er die erzielten Verhandlungsergebnisse auch gegen Partikularinteressen durch, es entwickelte sich eine Elitenkooperation, wenn auch vorerst „auf Abruf“.

Dass die Versuche einer Institutionalisierung der Sozialpartnerschaft vor allem vom Gewerkschaftsbund ausgingen, fußte zum einen auf dem Bewusstsein, dass die Zustimmung der Mitglieder zur gesamtwirtschaftlichen Orientierung und zur angestrebten Kooperation mit den Arbeitgebern nur dauerhaft erreicht werden konnte, wenn damit Einfluss über die traditionellen Bereiche hinaus auf Wirtschafts- und Sozialpolitik erreicht werden konnte, zum anderen auf der Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung als Form einer Wirtschaftsdemokratie. Erst eine erneute Gefährdung der Preisstabilität führte im März 1957 zur Konstituierung der auf Freiwilligkeit beruhenden Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen – vorerst befristet bis Ende 1957 und durchaus nicht diskussionslos, wie die Autoren darlegen.

Dem interessierten Leser wird im Kapitel über die Entwicklung der Sozialpartnerschaft nach dem Zweiten Weltkrieg wahrscheinlich auffallen, dass Darstellung und Analyse ohne den „Mythos Lagerstraße“ auskommen. Vielmehr sind die spezifischen Interessenlagen und Rahmenbedingungen der jeweiligen Beteiligten aus dem jeweiligen zeitlichen Kontext zu verstehen, und die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern hingen von der Verpflichtungsfähigkeit der einzelnen Akteure und (davon nicht unabhängig) von der jeweiligen Regierungskonstellation ab. Vor allem macht die Lektüre auch deutlich, dass eingeschränkte Handlungsfähigkeit durch regierungsinterne Konflikte oft durch stärkere Kooperation zwischen den Sozialpartnern kompensiert wurde und diese Räume in den folgenden Jahrzehnten für die Ausformung eines dauerhaften und ausdifferenzierten Musters von Bedeutung waren. Man könnte auch folgern, dass eben dieser Umstand zur Kontinuität der österreichischen Wirtschafts- und Sozialpolitik im Wandel der Zeiten beitrug.

Zu Beginn 1960er-Jahre wurden mit dem Raab-Olah-Abkommen u. a. jene Unterausschüsse der Paritätischen Kommission (Unterausschuss für Lohnfragen, Unterausschuss für Preisfragen) der „goldenen Zeit“ der Sozialpartnerschaft geschaffen, die wir aus den Lehrbüchern kennen. Ihnen folgte 1963 der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, zu dessen Gründungsvätern vor allem auch der kürzlich verstorbene Heinz Kienzl zählte, damals Leiter des volkswirtschaftlichen Referats des ÖGB. Zentral war dabei der Grundkonsens hinsichtlich der wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele eines beschleunigten Wachstums der österreichischen Wirtschaft und der Stabilisierung des Geldwertes als Voraussetzungen der Sicherung und der Hebung des Lebensstandards der Bevölkerung, leistungsgerechte Löhne und Verbesserungen in der Lohn- und Sozialpolitik in Anlehnung an den nach Möglichkeit zu beschleunigenden Produktivitätsfortschritt. Die Besonderheiten der österreichischen Form des Neokorporatismus lagen da-

bei v. a. im hohen Konzentrationsgrad sowohl auf Arbeitnehmer- wie auf Arbeitgeberseite, die in einem fast einzigartigen Abdeckungsgrad und dem besonderen *pattern-bargaining* (informelle Abstimmung zwischen den Verbänden und Branchen) über Kollektivverträge mündeten, und der weiter bestehenden Freiwilligkeit der Kooperation bei gleichzeitig hoher Verbindlichkeit der Kollektivverträge. Die Autoren verstehen es, bezüglich der Entstehung dieser besonderen Ausprägung des Institutionengefüges und dessen Zusammenwirken mit Parteien und Regierungen mit viel Akribie und Spezialwissen auch für jene neue Aspekte und Details zu liefern, die mit dem Thema Sozialpartnerschaft gut vertraut sind.

In den Abschnitten über Voraussetzungen und Stabilitätsbedingungen, Strategie und Stil der Konfliktaustragung, Institutionen des Austrokorporatismus sowie neokorporatistische Interessenpolitik bis Mitte der Achtzigerjahre arbeiten Tálos und Hinterseer sehr gut heraus, wie sich diese sozialpartnerschaftlichen Muster auf die verschiedenen Politikbereiche und die wirtschafts- und sozialpolitische *Performance* ausgewirkt haben.

Die Autoren halten hier fest, dass der Einfluss der sozialpartnerschaftlich involvierten Dachverbände lange Zeit in der Beratung im politischen Willensbildungsprozess, der Vorbereitung der Entscheidungsfindung, der Mitgestaltung in Entscheidungsprozessen und der Beteiligung an der Implementation von Politik konstatierbar ist. Die Sozialpartnerschaft war also weder nur Krisenfeuerwehr noch Nebenregierung, sondern horizontal (zwischen den Verbänden) und vertikal (mit Regierung und Parlament) teils auf formalen, teils auf informellen Wegen vernetzt. Sie hat dabei maßgeblich zum wirtschaftlichen und sozialen Erfolg Österreichs beigetragen. Als Schattenseiten werden unübersehbare Spannungsverhältnisse zwischen Intransparenz sozialpartnerschaftlicher Konfliktregelung und demokratischer Partizipation erwähnt und thematische Schief lagen wie etwa in der mangelnden Interessenvertretung Nichterwerbstätiger, der Unterbetonung des Gleichstellungs- oder des Umweltthemas und der Fragen der Verteilungsgerechtigkeit.

An dieser Stelle sei besonders das Kapitel über das Arbeitsrecht hervorgehoben, dessen Kodifizierung (inkl. Arbeitszeitregelungen und Mitbestimmungsrechten) aus heutiger Sicht als Selbstverständlichkeit erscheint. Aus damaliger Sicht war es durchaus ein zäher Kampf am grünen Tisch. Es ist kein Zufall, dass es unter Kurz/Strache nebst Eingriffen bei der Selbstverwaltung vor allem auch in diesen Bereichen (Arbeitszeit und Mitbestimmung) zu Einschnitten kam: Die Machtbalance sollte zulasten der ArbeitnehmerInnen verschoben werden.

Im Kapitel „Sozialpartnerschaft in Veränderung (1985-2017)“ erläutern die Autoren in 9 Abschnitten die wesentlichen Bereiche und Faktoren.

Nach einem kurzen Überblick über die Chronologie der wichtigsten Ereignisse widmen sich Hinterseer und Tálos den Reformen in den Kammern und Gewerkschaften und gehen auch auf die Verankerung der Kammern und der Pflichtmitgliedschaft in der Verfassung ein. Ausdruck der beginnenden Veränderungen waren die Urabstimmungen in den Kammern, zu denen die damalige Regierung SPÖ/ÖVP nach sinkenden Wahlbeteiligungen bei Kammerwahlen und Infragestellung der Pflichtmitgliedschaft durch zunächst vor allem eine Partei, die FPÖ („Kammerstaat“, Privilegien), die Kammern verpflichtet hatten. Diese brachten vor

allein für die Arbeiterkammern eine überwältigende Zustimmung, womit die Diskussion um die Pflichtmitgliedschaft zumindest vorläufig wieder auf kleine Flamme zurückgefahren wurde, was sich aber mit dem Einzug der eng mit der IV vernetzten NEOS ins Parlament veränderte. Auch der Ton der FPÖ gegenüber der Sozialpartnerschaft im Allgemeinen und der Pflichtmitgliedschaft in den Kammern wurde nach deren Spaltungskrise wieder rauer; und auch in der ÖVP war im Besonderen unter den Obmannschaften von Schüssel und Kurz eine zunehmende Distanzierung festzustellen. Zur zunehmenden Distanz zwischen Sozialpartnern und Parteien vor allem rechts der Mitte trug indes auch bei, dass neue Akteure, vor allem *Think Tanks* und *Lobbying-Agenturen* sowie Sonderinteressengruppen in Erscheinung traten. Kennzeichnend für deren Wirken ist zum einen eine professionellere Aufbereitung und Präsentation bei gleichzeitig weniger Möglichkeit, auch bei der Implementierung von Politik in Wirkung zu treten. Die von ihnen selbst betonte Unabhängigkeit beantwortet sich von selbst, wenn man deren Finanzierung (Einzelpersonen, Unternehmen, IV) betrachtet.

Auch auf der betrieblichen Ebene sehen die Autoren Herausforderungen und Fliehkräfte für die Sozialpartnerschaft. Globalisierung, technologischer Wandel und tiefgreifende Änderungen in den Konzernstrukturen führen zu heterogeneren Belegschaften und Flexibilisierungsdruck, der sich unter anderem in einer Dualisierung des Arbeitsmarkts mit steigender Prekarisierung und zahlreichen Einpersonenernternehmen äußerte.

In der Wirtschaftspolitik war der Beitritt zur Europäischen Union sicherlich einer der Faktoren, der die Gesprächs- und Verhandlungsbasis entscheidend beeinflusste. Wo die Möglichkeiten des „*big bargain*“ eingeschränkt sind, weil grundlegende makroökonomische Politikfelder durch europäische Regeln eingeschränkt sind und vor allem im Wirtschaftsbereich viele Regelungsmaterien auf die europäische Ebene gehoben sind, werden sowohl die Möglichkeiten der Einbindung der Sozialpartner als auch die des Ausgleichs von Interessen über Themen hinweg geringer. Vor allem die Unternehmensverbände sehen sich zunehmend mehr als Teil der europäischen Interessenvertretungen. Was die Autoren schon bei der Betrachtung der nationalen Ebene angesprochen hatten, findet seinen Ursprung oder zumindest seinen Treiber in der Verfasstheit der Politikgestaltung auf EU-Ebene, die Lobbyismus gegenüber neokorporatistischen Ansätzen privilegiert.

Dennoch gab es auf der überbetrieblichen Ebene weiter das Bekenntnis zu gemeinsamen Zielen und dem Interessenausgleich und der Überlegenheit des koordinierten Vorgehens der großen gesellschaftlichen Gruppen. Hier wird besonders auf das Sozialpartnerabkommen von 1992, die Bad Ischler Deklaration von 2006 und 2016 verwiesen sowie auf die Publikationen des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen in dieser Periode. Auch in der breiten Bevölkerung wird das Wirken der Sozialpartnerschaft überwiegend positiv gesehen.

Dessen ungeachtet konstatieren die Autoren eine mehr als schleichende Erosion des sozialpartnerschaftlichen Institutionensystems, vor allem unter Schwarz-Blau/Orange und Türkis-Grün, in jenen Organen der Selbstverwaltung, die gesetzlich geregelt sind, wie etwa die Institutionen der Sozialversicherung. Dabei am einschneidendsten ist wohl die Einführung der Parität von ArbeitnehmerInnen-

und Arbeitgebervertretern in den Organen der nunmehr fusionierten „Gesundheitskasse“, die als Kasse der ArbeiterInnen und Angestellten seit ihren Anfängen und selbst in Zeiten des Austrofaschismus immer mehrheitlich von Arbeitnehmervertretern besetzt waren.

Der bis dahin größte Einschnitt in die sozialpartnerschaftlichen Mitgestaltungsmöglichkeiten wird im Abschnitt über die weitgehende Ausschaltung sozialpartnerschaftlicher Einflussnahme unter Schwarz-Blau/Orange abgehandelt, und hier wird die Machtverschiebung zulasten der Dachverbände der Arbeitnehmer mehr als deutlich. Runde Tische und bestellte Expertise, die eher legitimatorischen denn echt beratenden Charakter hatten, ersetzten zunehmend die partizipative Verhandlungsdemokratie. Im parlamentarischen Prozess fand dies durch eine Zunahme von Mehrheitsbeschlüssen (zulasten einstimmiger Beschlüsse) statt. Nicht selten hielten diese Gesetze einer Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof zumindest in Teilen nicht stand. In zentralen Bereichen – und hier unterscheidet sich Schwarz-Blau/Orange nicht von Türkis-Blau – wie der Sozialpolitik gab es aber ein klares Ziel des Umbaus des Sozialstaats von einem Wohlfahrtsstaat zu einem, der nur jenen hilft, „die unzureichend oder gar nicht zur Selbsthilfe fähig sind“. ... „Grundsätzlich muss Vorsorge Vorrang vor Fürsorge haben“ (S. 104, zitiert aus dem Regierungsprogramm 2000).

Was die Krisen und Einschnitte bis dato gut überstanden hat, ist das Kollektivvertragssystem. Dies aber vor allem auch deshalb, weil die Pflichtmitgliedschaft zwar diskutiert, aber doch nicht abgeschafft wurde. Das KV-System zeichnet sich (hier rekurren die Autoren auf rezente Studie von Pernicka (2018) sowie Rocha-Akis, Mayerhuber, Leoni (2018)) durch Senkung der Transaktionskosten, Reduktion von Unsicherheiten durch die Internalisierung externer Effekte, eine geringere Lohnspreizung sowie eine höhere Reallohnflexibilität aus. Dem wären noch geringe Friktionskosten (in Form von Streikminuten) hinzuzufügen, wenn diese auch durch die Spannungen in und um die Lohnverhandlungsrunden in den letzten Jahren zugenommen haben. Das Lohnverhandlungssystem verfügt immer noch über eine erstaunliche Stabilität bei gleichzeitiger makroökonomisch orientierter Flexibilität, konkret an Produktivitätsfortschritt und Inflation. Dies sichert Export- wie Binnennachfrage gleichermaßen ab und bringt der exportorientierten Wirtschaft, deren Produktivitätsfortschritt über dem der Gesamtwirtschaft liegt, einen steten internationalen Wettbewerbsvorteil.

Der Abschnitt über die unter den SPÖ-ÖVP-Koalitionen 2007-2017 wiederbelebte Sozialpartnerschaft macht ebenso wie die danach folgenden weiteren tiefen Einschnitte unter ÖVP-FPÖ deutlich, wie sehr die Sozialpartnerschaft vom dritten Partner – Regierung und Parteien – abhängt. Tálos und Hinterseer fassen dazu die wesentlichen Entwicklungen in den Bereichen Arbeitsmarktpolitik, Berufsausbildung, Ausländerbeschäftigung/Migration, Bekämpfung von Schwarzarbeit und Sozialdumping, Gewerbeordnung – Agrarmarktordnung – Konsumentenschutz, Privatisierungen, Krisenbewältigung und Wirtschaftsstandort zwischen 2000 und 2017 zusammen.

Auch wenn viele der harschen Einschnitte vor allem zulasten der Arbeitnehmerorganisationen von ÖVP-FPÖ noch in Erinnerung sind: Deren Auflistung und Einbettung in den Analysrahmen, den die Autoren von den Wurzeln bis 2017 ge-

spannt haben, im Kapitel „Sozialpartnerschaft unter Schwarz/Türkis-Blau am Ende?“ ist lang, eindrucksvoll und lässt den Leser eigentlich mit der Frage zurück, warum die Autoren aus einem Blickwinkel aus der Zeit vor Ibiza der Überschrift ein Fragezeichen hintangestellt haben.

Zunächst wird die neuerliche Diskussion um die Pflichtmitgliedschaft beschrieben, dann die konkreten Eingriffe in das interessenpolitische Institutionensystem (Selbstverwaltung der Sozialversicherung und Kassenfusion, Hinausdrängen der Arbeitnehmervertreter aus dem Insolvenzentgeltsicherungsfonds, dem Generalrat der Oesterreichischen Nationalbank und dem Aufsichtsrat der Schienen-Control GmbH, Nichtbeziehung der Arbeitnehmerorganisationen in neu geschaffene Institutionen). Es folgen Abschnitte über die Ausschaltung der Mitgestaltung durch die Sozialpartnerschaft wie etwa beim Arbeitszeitgesetz, wo im Bedarfsfall auch schon vorher die vorübergehende Ausdehnung auf 12 bzw. 60 Stunden möglich war, aber eine Betriebsvereinbarung nötig war. Genau diese Mitbestimmungsmöglichkeit wurde gekippt. Geplant waren auch noch Eingriffe in die Arbeitslosenversicherung und der Umbau der die Armut bekämpfenden Sicherungsinstrumente. Die Einseitigkeit der Maßnahmen und der Einbindung der verschiedenen Akteure kommt u. a. auch durch die Formulierung in der Agenda 2018 der WKÖ zum Ausdruck: „Dank des Einsatzes der WKÖ trägt das neue Regierungsprogramm die Handschrift der Wirtschaft“. Hier sei angemerkt, dass dies von einem sehr eingeschränkten Bild dessen zeugt, was unter „der Wirtschaft“ zu verstehen ist: Im Allgemeinen wird man darin die Summe aller wirtschaftlichen Aktivitäten aller Akteure, die dazu beitragen, sehen.

Die Autoren betonen auch bei aller Bedeutung des „dritten Partners“ für die zukünftige Entwicklung der Sozialpartnerschaft die Beziehung und das Vertrauen zwischen den Akteuren der Sozialpartnerschaft und finden hier einen signifikanten Unterschied zur Phase der ersten ÖVP-FPÖ/BZÖ-Koalition. Herrschte auf Arbeitgeberseite zwischen 2000 und 2006 noch ein Bekenntnis dazu vor, dass es mittelfristig wichtig ist, eine gute Verhandlungs- und Vertrauensbasis zwischen den Sozialpartnern zu haben, war davon in den eineinhalb Jahre von Schwarz/Türkis-Blau dem Anschein nach nicht mehr viel übrig, wenn man sich die Ausführungen von Tálos und Hinterseer vor Augen führt. Wesentlich dafür war nicht nur die Neubesetzung der Spitzen aller vier Organisationen, sondern auch der Umstand, dass der privilegierte Zugang zu den regierenden Parteien für die Arbeitgeberorganisationen deren Bereitschaft, sich in Verhandlungen mit den Arbeitnehmern zu begeben, nicht gerade fördert. Dass die Regierung Kurz-Strache dabei auf wertvolle Expertise und ein erfolgreiches Modell verzichtete, fiel sogar der Europäischen Kommission auf, die im Allgemeinen kein großer Verfechter der Sozialpartnerschaft ist. In ihrer Radikalität gingen Kurz-Strache, so die Autoren, noch weit über die Periode 2000-2006 hinaus.

Die Schlussfolgerungen, welche die Autoren aus ihrer Analyse der Entwicklung der letzten Jahrzehnte und vor allem der letzten Jahre ziehen, sind eigentlich, vor allem aus der Sicht von Anfang 2019, logisch. Sie sehen im Wesentlichen vier Szenarien für die Zukunft der Sozialpartnerschaft: erstens, und das sehen sie als das Unwahrscheinlichste an, dass sich eine Konstellation entwickelt, in der das Verhältnis zwischen den Akteuren vergleichbar mit jenem in den 1990er-Jahren

wäre. Zweitens: Sozialpartnerschaft in einer „abgespeckten Version“, vergleichbar mit der Wiederbelebung nach Schwarz-Blau I mit eingeschränkterem Mitgestaltungsraum und erweitertem Spektrum an zusätzlichen Akteuren. Dies würde aber nicht nur eine andere Regierungskonstellation, sondern auch Änderungen innerhalb der jetzigen ÖVP voraussetzen. Drittens eine Beschränkung der Sozialpartnerschaft auf punktuelle Sozialpakete und darüber hinausgehend die weitgehende Reduktion der Sozialpartner auf Tarifpartner. Eine solche Konstellation würden die Autoren bei geänderten Regierungskoalitionen für möglich halten. Bei einem Fortbestehen der Koalition ÖVP-FPÖ mit einem dezidierten Gegner der Sozialpartnerschaft und der Pflichtmitgliedschaft in der Regierung und einer ÖVP, die sich unter Kurz ebenfalls distanziert zur Sozialpartnerschaft zeigte, hätten sie das Ausschalten der Mitgestaltungsmöglichkeiten durch die Regierung und den Verlust der Dialogfähigkeit und des Interessenausgleichs unter den Sozialpartnern, also das Ende der Sozialpartnerschaft als am realistischsten eingeschätzt.

Das Risiko des Eintretens war auch tatsächlich sehr groß, hätte die Legislaturperiode nicht vorzeitig geendet. Mit der neuen Koalition wurden zwar die Karten neu gemischt, viele der mittelfristigen Entwicklungen bestehen allerdings noch weiter, sodass zu erwarten ist, dass sich die Bedingungen für den Austrokorporatismus, wie wir ihn kennen, nicht erleichtern werden. Das neue Regierungsprogramm von ÖVP und Grünen „Aus Verantwortung für Österreich“ brachte zwar eine deutliche Verschiebung der Akzente in der Einstellung gegenüber der Sozialpartnerschaft und ihren Institutionen, viele einschneidende Eingriffe blieben aber unverändert. Es finden sich auch einige punktuelle Erwähnungen der Sozialpartner und deren Einbindung in beabsichtigte Projekte. Vor allem aber werden die gesetzlichen Interessenvertretungen nicht mehr in Frage gestellt. Einige schwerwiegende Eingriffe zulasten von Arbeitnehmervertretungen bleiben aber bestehen (Vertretung in Selbstverwaltungskörpern und anderen Gremien).²

In Summe scheint vieles darauf hinzudeuten, dass wir uns von der österreichischen Form der Sozialpartnerschaft als Mitgestaltungsfaktor, wie er hier beschrieben ist, wegentwickeln hin zu einer Form, die eher dem Modell des zivilen Dialogs folgt. Dafür spricht auch, dass im Regierungsprogramm oft dann, wenn von den Sozialpartnern die Rede ist, auch die Zivilgesellschaft und andere betroffene Akteure erwähnt sind. Eine breite Einbindung von Meinungen und Betroffenen ist zwar in einer lebendigen Demokratie durchaus positiv, sie ist aber unverbindlicher und beliebiger. Repräsentanz und demokratische Kontrolle durch die Mitglieder sind in einem solchen Rahmen geringer. Während die Dachverbände auch sich und ihre Mitgliedsverbände bis zu einem gewissen Grad an den Interessenausgleich binden können, ist dies bei „*single interest groups*“ kaum gegeben. Gesamtwirtschaftlich Verantwortung zu tragen und die Fähigkeit zu einem *big bargain* setzen auch Verbindlichkeit voraus, die im zivilen Dialog weitgehend fehlt.³ Das träfe auch auf das Szenario der Sozialpakete zu, das Hinterseer und Tálos beschreiben.

Insgesamt bietet das Buch sowohl dem „Einsteiger“ in die Literatur über die Sozialpartnerschaft und die Wirtschafts- und Sozialpolitik Österreichs als auch ExpertInnen der Arbeitsbeziehungen wertvolle Einblicke. Stellenweise sehen sich Einsteiger vielleicht einer überwältigenden Fülle an Information gegenüber, die

nicht immer leicht einordenbar ist. Umgekehrt profitieren Insider davon, dass die Ereignisse nicht nur aufgelistet, sondern auch vortrefflich und spannend analysiert sind. Stellenweise schlingern die Autoren etwas zwischen chronologischer und themenorientierter Abhandlung, was fallweise zu Wiederholungsschleifen führt. Das Buch profitiert jedenfalls davon, dass die Autoren nicht nur mit dem Blick der „reinen Lehre“ die Entwicklung der Sozialpartnerschaft und des politischen Systems analysieren, sondern auch viel Wissen über die entsprechenden Hintergründe eingearbeitet haben. Sie zitieren auch ökonomische Literatur, die darlegt, wie eher sozialpartnerschaftlich geprägte Länder sowohl mittelfristig als auch in der Finanz- und Wirtschaftskrise eine bessere wirtschaftliche *Performance* erzielt haben.

Ein Aspekt, der hier und in der Literatur allgemein etwas fehlt, ist, dass die Sozialpartnerschaft auch als ein Teil eines Systems von „*checks and balances*“ zu sehen ist: So finden sich in den meisten westlichen Demokratien meist historisch gewachsene Strukturen von Machtausgleich und Kontrollen in den politischen Systemen. Ein stark ausgeprägter Parlamentarismus und föderale Strukturen können dabei eine Antwort sein, eine Mitgestaltungsmacht repräsentativer Organisationen eine andere. Es wird aber nicht genügen, sich nur auf die Verfassungsgerichtsbarkeit zu verlassen – sie ist eine Vetomacht und keine gestaltende Kraft. Auch eine starke unabhängige Beamtenschaft, die genügend abgesichert ist („*to tell truth to power*“), kann eine solche Funktion der Kontrolle der Macht von Regierungen ausüben. In den letzten Jahren wurde aber auch in der Spitzenbeamtenschaft durch befristete Verträge und organisatorische Eingriffe (Generalsekretäre) eher eine Kultur der „*responsivity*“ geschaffen, also hin zu einer Geneigtheit, auf Winke und Fingerzeige der Politik zu reagieren.⁴

Es kommt hier auch zu einer Umdeutung von „Unabhängigkeit“: Es werden von Privaten und Unternehmen finanzierte und beauftragte Agenturen und *Think Tanks* als unabhängig bezeichnet und nicht jene, die demokratisch legitimiert sind und durch transparente und/oder gesetzliche Beitragsgrundlagen finanziert sind. Die Auswahl derartiger Agenturen ist beliebig und unverbindlich. „*Message control*“ und der zentrale Durchgriff auf alle Wirkungsbereiche werden dadurch nicht gestört. Der Ausschluss von Mitgestaltung repräsentativer Interessenvertretungen bei gleichzeitigem Ausbleiben des Aufbaus anderer „*checks and balances*“ sollte daher nicht nur aus wirtschafts- und sozialpolitischen Überlegungen, sondern auch unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten Anlass zu Sorge geben.

Was hingegen zu Optimismus Anlass geben kann, ist die enorme Anpassungsfähigkeit der Sozialpartnerschaft, die sie über die Jahrzehnte bewiesen hat, und der Umstand, dass neue Herausforderungen nicht nur die Notwendigkeit, sondern auch die Erkenntnis hervorbringen, dass ökonomische und politische Vernunft, das Außerstreitstellen von Zahlen, Daten und Fakten sowie deren Zusammenhängen und ein Zusammenwirken der großen gesellschaftlichen Gruppen tragfähiger sind als eine „*The winner takes it all*“-Strategie.

Thomas Zotter

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Beirat (2014).
- ² Vgl. Tálos (2020).
- ³ Vgl. Delapina (2012).
- ⁴ Vgl. Gratz (2019).

Literatur

- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Den Wandel gestalten: Eine Tagung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses aus Anlass des 50-jährigen Jubiläums des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen (Wien 2014); online: <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2015/08/2014-03-31DE-Programm-WEB.pdf>.
- Delapina, Thomas, Sozialer und ziviler Dialog: zwei ungleiche Brüder, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 38/2 (2012) 396-402; online: http://wug.akwien.at/WUG_Archiv/2012_38_2/2012_38_2_0396.pdf.
- Gratz, Wolfgang, Die Furcht vor Illoyalität ist neu, in: *Wiener Zeitung* (24.7.2019) 11; online: https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2019769-Die-Furcht-vor-Illoyalitaet-ist-neu.html?em_cnt_page=1.
- Tálos, Emmerich, Sozialpolitik und Sozialpartnerschaft unter Schwarz/Türkis-Grün (2020); online: <https://awblog.at/sozialpolitik-und-sozialpartnerschaft-unter-tuerkis-gruen/>.