

Reform oder Demontage?

Sozialpartnerschaft als Wende-Objekt

Ferdinand Karlhofer

Die Sozialpartnerschaft hat im politischen System der Zweiten Republik immer eine besondere Autorität genossen. Das galt uneingeschränkt bis in die achtziger Jahre, und es galt – mit Einschränkungen – auch in der Zeit, als die Kammern die schwerste Krise seit ihrer Gründung durchmachten. Ihr besonderes Prestige in der Öffentlichkeit dankte die Sozialpartnerschaft ihrer Rolle als bewährter Steuerungs- und Konfliktregelungsmechanismus und damit ihrem Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung seit 1945. Obwohl – oder gerade weil – seit jeher eine enge organisatorische und personelle Verflechtung zwischen Verbänden und Parteien bestanden hatte, blieb die Sozialpartnerschaft von Regierungswechseln unberührt. Während der Alleinregierung der ÖVP 1966-70 ebenso wie der SPÖ von 1970-83 erreichte sie sogar ihren Zenit, und selbst 1983-86, als die FPÖ, schon damals der Sozialpartnerschaft distanziert gegenüberstehend, an der Regierung beteiligt war, hatte das keinerlei Auswirkungen auf das Interessensystem.

Anders im Jahr 2000: Erstmals enthielt ein Regierungsprogramm eine explizit auf die Regelung der verbandlichen Beziehungen gerichtete Zielvorgabe, die ohne jeglichen vorangegangenen Prozess der Konsensfindung, ja überhaupt ohne jegliche Gespräche mit den Verbänden aufgenommen wurde. Damit nahm eine Serie von Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Verbänden, namentlich dem ÖGB und den Arbeiterkammern ihren Anfang, die mit einer seit Jahrzehnten nicht gekannten Konfliktintensität ausgetragen wurden und werden. Das sozialpartnerschaftliche Verhandlungsmuster mit seiner prononciert konsensorientierten Gesprächskultur wurde regierungsschicks mit einem Paukenschlag aufgekündigt, und eine Rückkehr zum Status quo ante erscheint jedenfalls unter einer ÖVP-FPÖ-Regierung fraglich. Die mit der Regierungsbildung einhergehende gesellschaftliche Polarisierung hat damit auch die vordem stabilste Säule des politischen Systems erfasst.

Blendet man nur wenige Monate hinter den 4. Februar 2000 zurück, so muss sowohl das Tempo als auch die Dramatik des Wandels überraschen. Noch wenige Tage vor der Nationalratswahl vom Oktober 1999 hatten die Präsidenten der vier Trägerverbände der Sozialpartnerschaft eine in dieser Form einzigartige demonstrative Einigkeit an den Tag gelegt, als sie in einer gemeinsamen Pressekonferenz vor einer »Zerstörung der Sozialpartnerschaft« gewarnt und indirekt vor einer Regierungsbeteiligung der FPÖ gewarnt hatten. Zu ebendieser Regierungsbeteiligung kam es aber schließlich, und scheinbar entgegen jeder Erwartung kam es zu keinem wie immer gearteten Versuch der Sozialpartner, die *gemeinsamen* Interessen zu artikulieren. Das Jahr 2000 vermittelte den Eindruck, als hätte es die der Sozialpartnerschaft zugeschriebene Autorität nie gegeben.

Eine Reihe von Fragen erhebt sich in diesem Zusammenhang: Wie kommt es, dass der für die Sozialpartnerschaft charakteristische Elitenkonsens im Gefolge der Regierungsbildung nicht zum Tragen kam? Kommt die Schwächung des korporatistischen Verhandlungssystems überraschend, oder ist diese Regierung lediglich Verstärker und Beschleuniger eines bereits länger wirksamen Trends? Und schließlich: Wie ist es um die Zukunft des austrokorporatistischen Modells bestellt?

Interessen und Motive der Regierungsparteien

Die Frage, welche der beiden Parteien die Schlüsselrolle beim Zustandekommen der Koalition spielte, muss hier nicht geklärt werden. Festzuhalten ist aber, dass es einerseits der FPÖ gelang, durch eine Reihe von Konzessionen die auf Seiten des Partners bestehenden Bedenken und Vorbehalte hinsichtlich ihrer Regierungsfähigkeit auszuräumen, und andererseits die ÖVP die Gunst der Stunde für einen politischen Richtungswechsel nützte. Die ideologischen Unterschiede zwischen beiden Parteien sind in Teilen zweifellos groß; in einer Reihe von Politikfeldern – Familie, Soziales, Wirtschaft, Militär – sind die Positionen allerdings deutlich weniger divergent, als das zwischen ÖVP und SPÖ der Fall war. Insbesondere der Rückbau des von der sozialdemokratischen Hegemonie der siebziger, achtziger und neunziger Jahre geprägten Wohlfahrtsstaates ist gleichermaßen der ÖVP wie der FPÖ ein zentrales Anliegen.¹ Mit Blick auf die Sozialpartnerschaft sind die Interessen und Motive der nunmehrigen Regierungspartner allerdings unterschiedlich:

Das Verhältnis der FPÖ zur Sozialpartnerschaft ist maßgeblich durch ihr Verhältnis zur SPÖ bestimmt: Dass sie in zahlreichen Wahlgängen der vergangenen fünfzehn Jahre ein Gutteil ihrer Stimmenzuwächse aus dem sozialdemokratischen Wählerreservoir – bei der Nationalratswahl 1999 wurde sie sogar stimmenstärkste Partei unter den Facharbeitern, der traditionellen Kernschicht der SPÖ – bezog, hat zu anhaltenden Spannungen mit dieser geführt. Dass überdies die SPÖ seit 1986 wegen deren problematischen Umgang mit der NS-Vergangenheit konsequent die Möglichkeit einer Koalitionsbildung mit der FPÖ auf Bundesebene ausschließt, hat deren aggressives, revanchistisches Verhalten verstärkt.

Bei zahlreichen ihrer Wahlkämpfe stellte die FPÖ die Kritik am Kammerstaat, an Funktionärsprivilegien und Verflechtungen, ins Zentrum – mit Erfolg, wie besonders die NR-Wahl 1994 (»Tafel-Affäre«) gezeigt hat. Umso mehr erstaunt, dass es ihr nicht gelungen ist, vergleichbare Erfolge bei den Kammer-Wahlen selbst zu erzielen. Sogar bei AK-Wahlen blieb der Stimmenzugewinn zumeist weit unter dem Niveau der politischen Wahlen, und ebenso wenig konnte sie aus den Mitgliederbefragungen in den Kammern (1995/96), obwohl sie indirekt für deren Abhaltung verantwortlich war, einen Vorteil ziehen. Ähnlich beim ÖGB: zwar wurde der FPÖ 1997 nach längerer Auseinandersetzung der Fraktionsstatus zuerkannt, da sie aber wie auch davor weder bei Betriebsrats- noch bei Personalvertretungswahlen Zuwächse erzielen kann, bleibt ihr Einfluss auf den einer kleinen Minderheitsgruppe beschränkt. Gescheitert ist auch der im gleichen Jahr unternommene Versuch der FPÖ, mit der Gründung einer eigenen Freien Gewerkschaft Österreichs (FGÖ), ohne dabei aber auf die Präsenz im ÖGB zu verzichten, eine Gegengewerkschaft zum ÖGB zu etablieren.²

Dass die FPÖ in den Arbeitnehmerverbänden nicht in jenem Maße an Gewicht zulegen hat können, wie ihr das in der politischen Arena gelungen ist, macht die Selbst- wie auch die Fremdzuschreibung von der »neuen Arbeiterpartei« unvollständig und widersprüchlich. Durch ihre Randrolle in den Arbeitnehmerverbänden sind die Möglichkeiten einer prägenden innerverbandlichen Einflussnahme sowie einer substanziellen Mitgestaltung im sozialpartnerschaftlichen Verhandlungssystem für die FPÖ gering. Allerdings, als Regierungspartei eröffnet ihr diese verbandliche Schwäche durchaus auch einen Vorteil: sie muss sehr viel weniger auf verbandliche Loyalitäten und Verpflichtungen Rücksicht nehmen als die ÖVP und vordem die SPÖ. Die Übernahme der mit dem Hintergrund des gewerkschaftlichen Widerstands hochgradig konfliktträchtigen Ressorts Personal im öffentlichen Dienst und Verwaltungsreform durch die FPÖ bedeuten für diese nicht nur keine Belastung, sie bieten auch die Möglichkeit öffentlichkeitswirksamer Profilierung.

Sehr viel anders ist die Interessenlage bei der zweiten Regierungspartei: Die ÖVP steht schon allein durch ihre bündische Gliederung und damit ihre Verflechtung mit den Kammern – hier allerdings besonders den Selbständigen-Kammern – in einem besonderen Verhältnis zur Sozialpartnerschaft. Wirtschafts-, Bauern- sowie Arbeiter- und Angestelltenbund sind zugleich Fraktionen in den Kammern und Teilorganisationen der ÖVP, letzteres mit eigener Rechtspersönlichkeit und direktem Zugriff auf die Mitgliedsbeiträge. Die damit in der Parteistruktur festgelegte Verschränkung von verbandlicher mit politischer Ausrichtung macht die ÖVP zu einer nachgerade genuinen sozialpartnerschaftlichen Partei. Jeder Konflikt mit einem Sozialpartnerverband ist potenziell auch ein innerparteilicher Konflikt, da fast unvermeidlich das Kräfteverhältnis in der Partei davon berührt wird. Pensionsreform, Verwaltungsreform und Gehaltsverhandlungen für den öffentlichen Dienst, begleitet von ungewöhnlich scharfen Kontroversen zwischen zuständiger Ministerin (FPÖ) und Gewerkschaft Öffentlicher Dienst (ÖVP-dominiert), hätten bei einer monokoloren Verhandlungskonstellation mit dieser Konfliktintensität nicht ausgetragen werden können, ohne die Stabilität der Partei zu gefährden.

Arbeitsbeziehungen und politische Wende

Wenn eingangs berichtet wurde, dass die Sozialpartnerschaft mit einem Paukenschlag aufgekündigt worden sei, so bezieht sich das auf die Eskalation im Zuge der Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Gewerkschaft, nicht auf eine programmatische Ankündigung. Der Koalitionspakt vermeidet jegliche Absage an die Sozialpartnerschaft, wiederholt – und durchaus zu wichtigen Themen (etwa AMS, Pensionsreform, Gleichbehandlung) – ist sogar explizit die Einbindung der Sozialpartner in den Entscheidungsprozess vorgesehen. Auch lässt sich dem Papier keinerlei Absicht, den Einfluss aller oder auch einzelner Verbände in der Politik zurückdrängen zu wollen, entnehmen.

In der Praxis allerdings lässt sich von Beginn an – erstmals in der Geschichte der Zweiten Republik – eine klare Neigung erkennen, die Verbändeparität in zumindest dreifacher Hinsicht zu ignorieren (Karlhofer 2000, 26f.):

- *soziale Schräglage*: Die bisher umgesetzten bzw. in Vorbereitung stehenden Maßnahmen des Regierungsprogramms zielen, soweit es das Arbeits- und Sozialrecht betrifft, fast durchgängig auf eine Einschränkung der Arbeitnehmerrechte

ab und können von Arbeiterkammer und Gewerkschaft als nichts anderes als eine Kampfansage begriffen werden. Am meisten provoziert hat wohl die Formulierung »Änderung aller Regelungen, die eine (...) unverhältnismäßig große Belastung für die Betriebe darstellen«.

- *Bruch mit zentraler Spielregel:* Entgegen der Ankündigung im Koalitionspakt verzichtet die Regierung auf die Einbindung der Sozialpartner in wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungsabläufe. Gerade im Sozialrecht ist es bisher üblich gewesen, dass zunächst die Verbände eine konsensuale Lösung aushandeln und diese dann von Regierung und Parlament rezeptiv übernommen wird. Das hat der Sozialpartnerschaft den Ruf der Präjudizierung parlamentarischer Entscheidungen eingetragen, unbestritten aber hat sie damit über ein halbes Jahrhundert den sozialen Frieden im Land gesichert und positiv zur wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen. Diese Funktionen kann sie unter der gegenwärtigen Regierung kaum erfüllen, da deren Vorgaben keinen Spielraum für Verhandlungen offen lassen.
- *Privilegierung und Ausschluss:* Inhaltlich trägt das Regierungsprogramm unverkennbar die Handschrift des Wirtschaftsflügels der ÖVP (und auch der FPÖ). Unter der gegenwärtigen Regierung genießen die wirtschaftlichen Interessenverbände – Wirtschaftskammer, Industriellenvereinigung – einen betont privilegierten Zugang zu den politischen Entscheidungskäufen; die Arbeitnehmerverbände dagegen sehen sich vermehrt von der Politikgestaltung ausgeschlossen. Die Ungleichbehandlung der Verbände droht die Sozialpartnerschaft zu sprengen. Sowohl der Inhalt des Regierungsprogramms als auch die Art der Umsetzung treiben einen Keil zwischen die Interessenverbände und konterkarieren die österreichische Konsenskultur in einer bisher nicht gekannten Weise.

Die Grundphilosophie der Sozialpartnerschaft ist immer gewesen, dass keiner der Beteiligten sein aktuelles Machtpotential voll ausschöpft, sondern den Ausgleich mit dem Partner sucht – im Idealfall ein »Positivsummenspiel«, bei dem jeder einen Vorteil hat. Die aktuelle Entwicklung dagegen zeigt in Richtung Neuverteilung – ein »Nullsummenspiel«, bei dem der eine etwas verlieren muss, damit der andere etwas gewinnen kann. Die tripartistischen Beziehungen zwischen Arbeit, Kapital und Staat erreichen damit eine neue Qualität: Gewerkschaft und Arbeiterkammer werden nicht mehr als gleichberechtigter Partner im Spiel anerkannt, ihre Rolle als Mitgestalter in der Wirtschafts- und Sozialpolitik wird abgewertet und – bei eng gestecktem Verhandlungsspielraum – auf die Abfederung von Teilaspekten der Zielvorgabe beschränkt.

Schockierend für die Arbeitnehmerverbände ist in diesem Zusammenhang wohl weniger die Tatsache, dass eine antisozialpartnerschaftliche Partei in der Regierung ist, als vielmehr, dass eine sozialpartnerschaftliche Partei in einer solchen Regierung ist. Am deutlichsten kommt die Positionsänderung der ÖVP wohl in der Zusammenlegung der Ressorts »Wirtschaft« und »Arbeit« in einem gemeinsamen Ministerium zum Ausdruck. Das Grundverständnis war bis dahin gewesen, dass mit der Trennung der beiden Ressorts eine wenn nicht gegensätzliche, so doch unterschiedliche Rollenzuweisung für die zuständigen Minister verbunden ist. Die mit der Kompetenzverlegung des Arbeitsrechts und des Arbeitnehmerschutzes ins Wirtschaftsministerium verbundenen Veränderungen bringen das zum Ausdruck. Dem Amtsverständnis des neuen Ministers zufolge wollte man das »Kli-

schee überwinden, dass es einen Gegensatz zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer gibt« (zit. n. Der Standard, 10. Februar 2000) – eine implizit die *raison d'être* der Gewerkschaft, die ihren Vertretungsanspruch für Arbeitnehmerinteressen gerade aus diesem Interessengegensatz herleitet, in Frage stellende Position.³

Mehrere Passagen des Koalitionspakts deuten in Richtung einer deutlichen Abwertung des Faktors Arbeit gegenüber dem Faktor Wirtschaft: Neudefinition der Rolle des Arbeitsinspektorates (Dienstleistungseinrichtung statt Kontrollinstrument); Verlagerung von Kompetenzfeldern von der überbetrieblichen in die betriebliche Mitbestimmung (mit der Folge einer Einschränkung des gewerkschaftlichen Einflusses); Betonung des Servicecharakters der Kammern⁴; Neugestaltung des Kammerwahlrechtes⁵ (siehe auch Tólos und Plattform Arbeit i.d.B.). Wird überdies das – im politischen Schlagabtausch vorläufig als Rute im Fenster eingesetzte – Ziel der Regierung (namentlich der FPÖ), die Arbeiterkammerumlage von 0,5 auf 0,3 Prozent abzusenken, realisiert, so zwingt das die Arbeiterkammern unweigerlich zu einer drastischen Einschränkung ihres Serviceangebots.

Soweit es sich um Eingriffe in die sozialpartnerschaftliche Architektur handelt, wird für die ins Auge gefassten Änderungen ein Konsens mit Gewerkschaften und Arbeiterkammern nicht zu erzielen sein, da diese einer Einschränkung ihrer Rechte – und um eine solche handelt es sich durchgängig – naturgemäß nicht zustimmen können. Überdies ist das Prinzip der verbandlichen Selbstverwaltung durch Kammern bislang stets extensiv interpretiert worden; gesetzliche Änderungen der Befugnisse und Strukturen setzten nicht nur das Einverständnis der betroffenen Organisation voraus, sie gingen durchwegs auch auf eine Initiative derselben zurück. Mit der im Koalitionspapier vorgesehenen »Reform der Sozialpartnerschaft« wird mit dieser Regel gebrochen, der politischen Gestaltung der Verbändestrukturen wird gegenüber dem Autonomiestatus der Sozialpartner Vorrang eingeräumt.

In dieser Hinsicht sind durch die politische Wende auch für das sozialpartnerschaftliche Verhandlungssystem die Koordinaten sehr abrupt neu gesetzt worden. Sowohl in der Programmatik als auch in der Praxis verlässt die Regierung den bisher von einer symmetrischen Verbändekonfiguration ausgehenden Basiskonsens. Das bedeutet nicht zwingend das Aus für den Bipartismus zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden. Wohl aber hat sich die Beziehung zwischen Regierung und Arbeitnehmerverbänden in einem Ausmaß verändert, das nicht ohne Auswirkungen auf die Verhandlungskultur im Rahmen des Tripartismus zwischen Staat und Verbänden bleiben kann.

Verbändebeziehungen: Kräfteverschiebung und brüchiger Konsens⁶

Auch wenn eingangs wesentliche Impulse für die rasche Veränderung der Verbändebeziehungen bzw. der Staat-Verbände-Beziehungen dem Regierungswechsel zugeschrieben wurden, ist in Erinnerung zu rufen, dass sich bereits davor die Konzessionsspielräume empfindlich verengt hatten. Lässt man die Entwicklung der neunziger Jahre Revue passieren, fällt zunächst der Autoritätsverlust der Spitzenverbände ins Auge. Vor allem auf der Arbeitgeberseite entzogen sich immer wieder Innungen und Fachverbände den zentralverbandlich abgeschlossenen Kollektivverträgen, der innerverbandliche Druck in der Wirtschaftskammer, ausgedrückt vor allem in einer breiten Kritik an Pflichtmitgliedschaft und Beitragshöhe, nahm

bedrohliche Ausmaße an, denen die WKÖ durch ein Laisser-faire gegenüber aus dem Tarifverband ausschredenden Arbeitgebergruppen zu begegnen versuchte. Die internen Schwierigkeiten der Verbände – zentrifugale Tendenzen bei der Wirtschaftskammer, Mitgliederverluste beim ÖGB – blieben nicht ohne Folgen für die sozialpartnerschaftlichen Beziehungen, es wurde zunehmend schwieriger, den Ausgleich zwischen optimaler Zielverwirklichung im institutionellen Gefüge einerseits und organisatorischer Hinwendung zur sozialen Basis andererseits herzustellen. Unvermeidlich wurde der Ton zwischen den Verbänden schärfer, im sozialpartnerschaftlichen Verhandlungssystem kam es immer wieder wenn nicht zu Krisen, so doch zu ernststen Turbulenzen.

In der ersten Hälfte des Jahrzehnts bildete die gemeinsame Initiative für einen EU-Beitritt Österreichs gleichsam das einigende Band, durch das andere Interessengegensätze entschärft wurden. Im Rückblick der vergangenen fünf Jahre wird allerdings eine beschleunigte Abkoppelung ökonomischer Interessen von sozialen Gestaltungsinteressen sichtbar, auf deren Ursachen (Strukturwandel, Internationalisierung, etc.) hier nicht näher eingegangen werden muss. Die Forderungen nach mehr Deregulierung und Flexibilisierung haben weiter zugenommen (Traxler 1996; Blaschke/Traxler 1998), parallel dazu hat sich das Kräfteverhältnis nachhaltig zugunsten der Arbeitgeberseite verschoben. Paradoxerweise stehen aber gerade Wirtschaftskammer und Industriellenvereinigung unter einem besonderen Druck, eben weil ihre Mitglieder eine Umsetzung dieses Vorteils in konkrete Politik einfordern. Einem Teil der Wirtschaft erschließt sich der Nutzen sozialpartnerschaftlicher Verhandlungskultur nur mehr eingeschränkt. In der Industrie ebenso wie im Gewerbe ist die Liste arbeits- und sozialrechtlicher Änderungswünsche (Senkung der Lohnnebenkosten, Abfertigung, Lockerung von Schutzbestimmungen, usw.) immer länger geworden. Immer häufiger wird auch die Semantik des Begriffs Sozialpartnerschaft hinterfragt, mehr oder weniger ernsthaft wird der Wunsch nach einer Umbenennung geäußert, von Standort- und Innovations- bis Zukunfts- oder Modernisierungspartnerschaft. Was immer das Motiv für Vorschläge dieser Art ist, es dokumentiert sich darin vor allem das markant gesunkene Interesse am traditionellen Verhandlungssystem.

Ein Vergleich der wirtschafts- und sozialpolitischen Abschnitte des Koalitionsprogramms der Mitte-Rechts-Regierung mit dem Aktionsprogramm des Wirtschaftsbunds für die Kammerwahl im März 2000 macht eine weit gehende Übereinstimmung bei zahlreichen Zielsetzungen sichtbar. Vieles der von der Gewerkschaft gegen das Regierungsprogramm vorgebrachten Kritik könnte ebenso gegen die Wirtschaftskammer und besonders gegen die Industriellenvereinigung gerichtet werden. Es ist anzunehmen, dass die Wirtschaftsverbände in einer politischen Ausnahmesituation ihren – interessenpolitisch legitimen – Einfluss für eine Koalitionsvariante geltend machten und damit wesentlich ihre Chancen erhöhten, eine Reihe von Zielen zu realisieren, die bei einer sozialdemokratischen Regierungsbeteiligung nicht oder nur mit Einschränkungen durchsetzbar wären.⁷

Perspektiven des Austrokorporatismus

Es gibt gute Gründe, die österreichische Sozialpartnerschaft in der Form, wie sie heute noch in den Lehrbüchern beschrieben ist, als historisch zu bezeichnen, zu-

mal essentielle Funktions- und Bestandsbedingungen (Zentralismus, Elitenkonsens, Verflechtung zwischen Verbänden und politischen Parteien) stark an Bedeutung verloren haben oder überhaupt weggefallen sind. In vergleichender Perspektive verkörperte der Austrokorporatismus eine Variante des *labour-dominated corporatism* (Crouch 1993, 43), mit einer starken Gewerkschaft als tragendem Akteur sowie einer starken sozialdemokratischen Partei. Jahrzehntlang stützte sich der gewerkschaftliche Einfluss auf die für die Zweite Republik charakteristische Schwäche des privaten Industriekapitals, symbolisiert durch einen der größten verstaatlichten Industriesektoren Westeuropas, welcher das gesellschaftliche Kräfteverhältnis wesentlich prägte.⁸ Letztere, einst wirtschafts- und sozialpolitische Konstante und gewerkschaftliche »Hausmacht« im System der industriellen Beziehungen, steht nach den Privatisierungsmaßnahmen der achtziger und neunziger Jahre als Gestaltungsfeld nicht mehr zur Verfügung.

Darüberhinaus befindet sich Österreich in einer historischen Umbruchphase von einer *nationalen Volkswirtschaft* zu einem *Wirtschaftsstandort* (Kramer 1998, 25) – mit weit reichenden Folgen für die Trägerverbände der Sozialpartnerschaft. Der Bedeutungsgewinn der Industriellenvereinigung mit dem Niedergang der verstaatlichten Industrie, vor allem aber mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, hat ein verändertes Rollenbild für die IV wie auch für die Wirtschaftskammer zur Folge. Erstere rückt in ihrer Vertretungspolitik wesentlich stärker als in der Vergangenheit den Aspekt des Lobbying in den Vordergrund, und auch die zweite nimmt – nachdem eine Reihe interner Konflikte (allen voran die Kritik an Pflichtmitgliedschaft und Kammerumlage) durch weit reichende Reformschritte bis auf weiteres entschärft worden sind – stärker als bisher auf Partikularinteressen Rücksicht; auch um den Preis belasteter Beziehungen zum Sozialpartner.

Die neunziger Jahre, und gerade auch das Jahr 2000 haben gezeigt, dass die Annahme einer Kräftesymmetrie zwischen den Verbänden nicht länger zu halten ist. Das Gewicht hat sich – durchaus dem internationalen Trend entsprechend (Scharpf 1998) – nachhaltig zugunsten der Arbeitgeberseite verschoben. Diese weiß den Nutzen des sozialpartnerschaftlichen Verhandlungsmusters zwar weiterhin zu schätzen⁹, zeigt sich aber auch nicht abgeneigt, andere strategische Optionen zu wählen, wenn sie mehr Nutzen versprechen. Es findet offensichtlich ein Prozess der Anpassung der Beziehungen an die realen Kräfteverhältnisse statt; der Handlungsrahmen von Gewerkschaft und Arbeiterkammer wird enger gesteckt, ihr Einfluss eingeschränkt.

Die Regierung handelt in diesem Zusammenhang teilweise als Beschleuniger und Verstärker des Trends: sie ändert alle Regelungen, die eine »unverhältnismäßige Belastung für die Betriebe« darstellen; sie verweigert den Arbeitnehmerverbänden die Gleichbehandlung – und trägt damit dem faktischen Kräfteverhältnis Rechnung; sie schickt sich an, die Verlagerung von Verhandlungsthemen von der überbetrieblichen auf die Betriebsebene gesetzlich zu verankern – und vollzieht damit nach, was in der Praxis bereits geschieht («Verbetrieblichung» der Arbeitsbeziehungen). In diesem Zusammenhang von einer »Reform der Sozialpartnerschaft« (Koalitionspapier) zu sprechen, trifft das Thema nicht. Die regierungsseits geplanten und teilweise bereits realisierten legislativen Maßnahmen, vor allem die Eingriffe in die Selbstverwaltungskörper, sind für eine Restabilisierung der sozialpartnerschaftlichen Verhandlungskultur jedenfalls nicht geeignet; sie zeigen eher

Anmerkungen

- 1 Allerdings war auch die SPÖ selbst zur Einschränkung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen bereit gewesen. Ein Vergleich des Regierungsprogramms mit dem am Ende nicht zustande gekommenen Vertrag für eine Neuauflage der SPÖ-ÖVP-Koalition lässt zahlreiche Übereinstimmungen zwischen den beiden Papieren erkennen. Das gibt Aufschluss darüber, dass die ÖVP sich mit ihren Positionen schon gegenüber der SPÖ in weiten Bereichen durchgesetzt hatte, und es erklärt auch die außerordentlich kurze Produktionszeit (rund eine Woche) für den Koalitionsakt mit der FPÖ. Die gesellschaftspolitischen Zielsetzungen der beiden Papiere sind gleichwohl grundverschieden, exemplarisch abzulesen von der Präambel zum Kapitel »Neuer sozialer Gesellschaftsvertrag« im ÖVP-FPÖ-Vertrag. (Beide Texte sind in www.derStandard.at dokumentiert.)
- 2 Angestrebt wurde eine Mitgliederzahl von 100.000 bereits für Ende 1997, bis April 2000 wurden aber lediglich 16.000 verbucht, nicht zuletzt auch weil zahlreiche FP-Gewerkschafter den Verbleib im ÖGB vorzogen und eine Doppelmitgliedschaft ablehnen (vgl. Der Standard, 27. April 2000). Angesichts dieser Mitgliederzahl musste ein mit 8. Februar 2000 datiertes Schreiben an den Bundeskanzler, in welchem »um Einbindung in alle sozialpartnerschaftlichen Gespräche bzw. Verhandlungen« ersucht wurde, trotz Regierungsbeteiligung der Mutterpartei ohne Entsprechung bleiben (Quelle: FGÖ-Homepage www.fgoe.at).
- 3 Gerade dem österreichischen und dem deutschen Mitbestimmungsmodell mit betont kooperativen Arbeitsbeziehungen liegt die Annahme eines strukturellen (was nicht heißt, sich ständig manifestierenden) Interessengegensatzes zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zugrunde. Wesentliche Teile der die kollektiven Arbeitsbeziehungen regelnden Rechtsgestaltung, insbesondere das Kollektivvertragsrecht und die Betriebsverfassung leiten sich davon ab; letztere etwa weist dem Betriebsrat von einem Interessengegensatz abgeleitete Vertretungs- und Kontrollrechte, reguliert allfällige Konflikte aber durch eine Reihe von Bestimmungen, unter anderem durch die Friedenspflicht.
- 4 Dies obwohl alle Kammern in den neunziger Jahren umfassende Organisationsreformen durchführten und nicht müde werden, ihren Servicecharakter zu betonen. Kammern sind aber nicht nur Serviceeinrichtungen, sondern auch und vor allem Interessenvertretungen (vgl. § 1 AKG, § 1 WKG).
- 5 Ein zumindest irritierendes Vorhaben, ruft man sich die Reform des Arbeiterkammergesetzes 1998, in deren Mittelpunkt die Neugestaltung des Wahlrechts stand, sowie das im gleichen Jahr neu geschaffene Wirtschaftskammergesetz, bei dem ebenfalls die Wahlmodalitäten grundlegend geändert wurden, in Erinnerung.
- 6 Zum folgenden siehe Karlhofer 2000, S. 28f.
- 7 Vgl. die Stellungnahme des IV-Generalsekretärs wenige Tage nach der NR-Wahl: Das Ergebnis der Nationalratswahl sei nicht nur eine Absage an die bisherige Form der rot-schwarzen Koalition, sondern auch an die Sozialpartnerschaft. Die IV habe zwar keine Präferenz für eine bestimmte Koalition, doch würde eine schwarz-blaue Koalition die Stimmung einer großen Zahl von Mitgliedern wiedergeben (zit. n. Der Standard, 6. Oktober 1999, S. 26).
- 8 Eine historische Rückblende mag das daraus erwachsende gewerkschaftliche Selbstbewusstsein illustrieren. Auf ihrem 10. Gewerkschaftstag reklamierte die Gewerkschaft der Metall- und Bergarbeiter für sich, »daß diese großen (verstaatlichten – FK) Unternehmen das soziale Klima bestimmen, und daß sich die Kleinen nur mit den Großen arrangieren können; sie können nur akzeptieren. Die Bedingungen werden von uns und von der Industrie vorgegeben« (Protokoll, Wien 1974, S. 53).
- 9 Vgl. »Ein kleines Land braucht stabile Anker – und das ist die Sozialpartnerschaft« (WKÖ-Präsident Christoph Leitl, zit. n. Salzburger Nachrichten, 9. Januar 2001, S. 3).
- 10 Beispielsweise verabschiedete die Hauptversammlung der Bundesarbeitskammer mit den Stimmen von FSG und ÖAAB einen Leitantrag, in dem »die Rückkehr zum sozialen Dialog und zu einer Politikgestaltung, die sich nicht ausschließlich an kurzfristigen Erfolgen orientiert, sondern auch die mittel- und langfristigen Auswirkungen und Betroffenheiten sieht«, als »zentrales Anliegen« bezeichnet wurde (AK-Pressediens, 24.11.2000).

Literatur

- Blaschke, Sabine/Traxler, Franz (1998): Die Arbeitsbeziehungen zwischen Organisierung und Disorganisation des Arbeitsmarktes, in: Max Preglau/Rudolf Richter (Hg.), Postmodernes Österreich? Konturen des Wandels in Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Kultur, Wien
- Crouch, Colin (1993): *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford: Clarendon Press
- Karlhofer, Ferdinand (2000): Ende der Parität? Überlegungen zum veränderten Handlungsrahmen der Gewerkschaft, in: Heinz Füröder u.a. (Hg.), *Gewerkschaften, Kammern, Sozialpartnerschaft und Parteien nach der Wende*, Wien
- Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich (2000): Sozialpartnerschaft unter Druck. Trends und Szenarien, in: Anton Polinka/Fritz Plasser/Wolfgang Meixner (Hg.), *Die Zukunft der österreichischen Demokratie*, Wien
- Kramer, Helmut (1998): Situation und Perspektiven der österreichischen Wirtschaft, in: *Europäische Rundschau* 2
- Scharpf, Fritz W. (1988): Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, in: Michael Greven (Hg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens?* Opladen
- Tálos, Emmerich (2000): Politische Mitgestaltung der Arbeitnehmervertretungen vor dem Out? Veränderungen und Zäsuren in der österreichischen Interessenpolitik, in: Heinz Füröder u.a. (Hg.), *Gewerkschaften, Kammern, Sozialpartnerschaft und Parteien nach der Wende*, Wien
- Traxler, Franz (1996): Sozialpartnerschaft am Scheideweg: Zwischen korporatistischer Kontinuität und neoliberalen Umbruch, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1/1996