

Ferdinand Karlhofer

# Interessenverbände im Umbruch

## Charakteristika des österreichischen Verbändesystems

Den Interessenverbänden der großen sozioökonomischen Gruppen kommt in Österreich traditionell eine gewichtige Rolle zu. Wenn die Präsidenten des Gewerkschaftsbundes, der Wirtschaftskammer oder eines der anderen sozialpartnerschaftlich relevanten Verbände sich zu Wort melden, dann können sie sich der Aufmerksamkeit politischer Entscheidungsträger sicher sein. Verglichen mit anderen europäischen Ländern sind die Spitzenverbände in Österreich überdurchschnittlich gut organisiert und einflussreich. Angesichts ihrer Stärke im politischen System der Zweiten Republik bürgerten sich, nicht ohne kritische Untertöne, Begriffe wie „Verbändestaat“ oder „Kammerstaat“ ein. Zu den zentralen Charakteristika des österreichischen Systems der Interessenvermittlung zählen insbesondere

- die Organisation der Interessen von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Landwirten in Verbänden mit faktischem Vertretungsmonopol (ÖGB, WKÖ, LWK);
- ein hoher Grad an organisatorischer Konzentration der Branchen, verbunden mit einer stark zentralisierten innerverbandlichen Willensbildung;
- die enge Verflechtung der Verbände mit den politischen Parteien sowie, damit zusammenhängend, die Präsenz der Verbände in legislativen Körperschaften.

Stabilste Säule des Verbändesystems sind die Kammern. Eine berufsständische Organisation von Interessen in dieser Form gibt es in vielen Ländern, Österreich aber hat das umfassendste Kammersystem Europas. Gegenüber den Verbänden mit freiwilliger Mitgliedschaft (z.B. Gewerkschaft, Industriellenvereinigung) sind sie hinsichtlich Kompetenzen, finanziellen Ressourcen und Organisationsdichte wesentlich besser ausgestattet. Insbe-

**Das  
umfassendste  
Kammersystem  
Europas**

sondere die Pflichtmitgliedschaft der jeweiligen Klientel sichert ihnen organisatorische Kontinuität und berechenbare Einnahmen.

Grundsätzlich ist durch das Nebeneinander von gesetzlichen und freien Verbänden ein Konkurrenzverhältnis denkbar, etwa zwischen Arbeiterkammer und Gewerkschaft oder zwischen Wirtschaftskammer und Industriellenvereinigung. Dass ein solches nicht besteht, hat historische und organisatorische Gründe: Die Arbeiterkammern wurden auf gewerkschaftliche Initiative hin ins Leben gerufen, die Industriellenvereinigung ist durch zahlreiche personelle Verflechtungen fast identisch mit der Sektion Industrie der Wirtschaftskammer. Die besondere Stabilität des österreichischen Verbändesystem, ohne die im Übrigen das international so viel beachtete Erfolgsmodell Sozialpartnerschaft nicht denkbar gewesen wäre, stützt sich wesentlich auf das Ineinandergreifen und die Synergien dieser beiden Stränge von Interessenvertretung.

Nun ist gerade diese so hyperstabile Verbändelandschaft seit den achtziger Jahren unter Druck geraten. Bis dahin erfolgsgewohnte Verbandsfunktionäre sahen sich mit einer nicht enden wollenden Serie empfindlicher Erschütterungen konfrontiert, die bis an die Bestandsgrundlagen der Verbände rührten und in der Öffentlichkeit teils heftig geführte Debatten über deren Funktion im politischen System auslösten. In den folgenden Ausführungen werden zunächst die wichtigsten Krisenerscheinungen im Verbändesystem dargestellt, im Weiteren die Ursachen und Zusammenhänge erörtert, und abschließend wird die Reformfähigkeit angesichts der neuen Herausforderungen beleuchtet.

## Die neunziger Jahre: Destabilisierung des Verbändesystems

### Legitimationskrise der Kammern

#### Kammern gab es schon in der Monarchie

Die Geschichte der Kammern reicht teilweise bis in die Monarchie zurück, im Fall der Wirtschaftskammern (früher: Handelskammern) bis zum Revolutionsjahr 1848. Nicht zuletzt weil im Laufe der Zeit für alle Statusgruppen Kammern eingerichtet wurden, war die gesellschaftliche Akzeptanz der berufsständischen Organisation traditionell hoch. In der Zweiten Republik gewannen die großen Kammern von Unternehmern, Arbeitnehmern und Bauern zusätzliches Gewicht durch ihre Einbettung in das System der Sozialpartnerschaft.

Woran lässt sich erkennen, ob eine Organisation bei ihrer Klientel auf Zustimmung oder Ablehnung stößt? Bei freien Verbänden, etwa den Gewerkschaften, gibt die Mitgliederbilanz einigermmaßen verlässlich Auskunft: verliert der Verband an Attraktivität, gehen die

**Tabelle 1: Wahlbeteiligung bei Arbeiterkammer- und Wirtschaftskammer-Wahlen 1984-2000**

AK-Wahlen		WK-Wahlen	
1984	63,6 %	1985	70,0 %
1989	48,0 %	1990	61,9 %
1994	31,0 %	1995	51,7 %
1999/2000	49,1 %	2000	53,5 %

Quelle: Kammeramtliche Verlautbarungen

Mitgliederzahlen zurück. Anders verhält es sich bei den Kammern, denn hier ist dem Mitglied der Austritt verwehrt. Die Zustimmung zur Organisation lässt sich also nur indirekt, nämlich aus der Höhe der Beteiligung an den Kammerwahlen, ablesen. In dieser Hinsicht bestand für die Kammern jahrzehntelang kein Grund zur Sorge, denn selbst bei den – mitgliederstärksten – Arbeiterkammern lag die Wahlbeteiligung durchwegs bei rund zwei Dritteln.

Eine einschneidende Zäsur, mit Folgewirkungen für das gesamte Kammerssystem, markierten die AK-Wahlen 1989, als die Beteiligungsrate um mehr als fünfzehn Prozentpunkte zurückging und erstmals weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten zu den Urnen ging (Tabelle 1). Emotional aufgeladen durch politische Skandale, entflammte eine heftige Kontroverse um das Prinzip der Pflichtmitgliedschaft. Die Negativvokabel „Zwangsmitgliedschaft“ wurde zum Kristallisationspunkt einer diffusen Proteststimmung gegen parteien- und kammerstaatlichen Dirigismus. Nachdem ein Jahr später auch bei den WK-Wahlen ein Rückgang der Wahlbeteiligung um acht Prozentpunkte zu registrieren war, wurde die Diskussion, ob die kammerverbandliche Organisation noch zeitgemäß sei, auch auf Unternehmerseite geführt.

Die Kammern reagierten auf den Vertrauensverlust bei ihren Klientelen mit einer Reihe von Reformschritten, von erweiterten Partizipationsrechten für die Mitglieder bis zum Ausbau der Serviceangebote. Die Befunde von Mitgliederbefragungen deuteten zunächst auf eine Entspannung des Problemdrucks hin, auch bei den Arbeiterkammern ging man zumindest von einer Stabilisierung der Wahlbeteiligung auf dem Niveau von 1989 aus. Tatsächlich aber ging sie bei den Wahlen 1994 neuerlich um siebzehn Prozentpunkte zurück, nur mehr drei von zehn Kammermitgliedern gingen zur Urne.<sup>1</sup>

Die Legitimationskrise der Kammern war damit in einem Ausmaß akut geworden, dem sich die Regierungsparteien nicht mehr verschließen konnten. Im Koalitionsabkommen zwischen SPÖ und ÖVP wurde festgelegt, dass bis Ende 1996 in allen Kammern Urabstimmungen über die Pflichtmitgliedschaft abzuhalten seien (dazu unten). Als auch die WK-Wahlen 1995 einen neuerlichen Rückgang um mehr als zehn Prozentpunkte zu verzeichnen hatten, sahen die Parteien sich in ihrer Entscheidung bestätigt. Ein Wiederanstiegen der Wahlbeteiligung war erst bei den Kammerwahlen 1999/2000, in deren Vorfeld unter anderem das Wahlsystem reformiert worden war, zu registrieren.

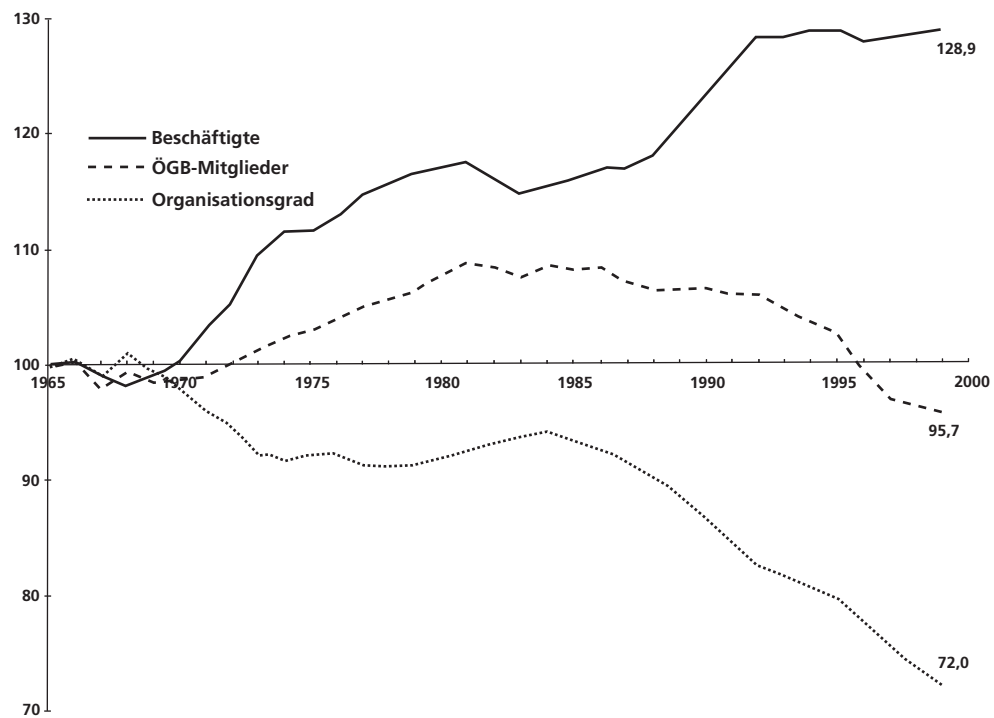
**Akute  
Legitimations-  
krise der  
Kammern**

### **Gewerkschaftliche Organisationsprobleme**

Anders als in anderen europäischen Ländern gibt es in Österreich nur eine Gewerkschaftsorganisation. Seine Monopolstellung verdankt der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) seinem parteienübergreifenden Charakter, wodurch Reibungsverluste zwischen konkurrierenden Richtungsgewerkschaften, wie in anderen Ländern beobachtbar, nicht auftreten. Der ÖGB hat somit grundsätzlich sehr günstige Rahmenbedingungen für die Mitgliederwerbung, und über lange Zeit schlug sich das auch in einem überdurchschnittlich hohen Organisationsgrad nieder.

Seit Mitte der achtziger Jahre weist die gewerkschaftliche Organisationsstatistik eine geringfügig, aber kontinuierlich rückläufige Mitgliederentwicklung auf, und das, obwohl die Zahl der in Beschäftigung stehenden Arbeitnehmer deutlich ansteigt. Der ÖGB kann also bei der Mitgliederrekrutierung mit der Beschäftigtenentwicklung nicht Schritt halten. Ein Vergleich der Verlaufskurven macht sichtbar, dass die Schere sich zunehmend weiter öffnet (Graphik 1).

**Graphik 1:**  
**Beschäftigtenentwicklung** und gewerkschaftlicher Mitgliederstand 1965-1999 (1965=100)



Erläuterung: Alle drei Variablen sind für das Jahr 1965 mit dem Wert 100 angenommen, um die unterschiedliche weitere Entwicklung sichtbar zu machen; der Kurvenverlauf zeigt die jährliche Veränderung in Prozent an.

Quelle: Tätigkeitsbericht des ÖGB; Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger; eigene Berechnungen.

**Tabelle 2: Gewerkschaftlicher Organisationsgrad** nach Bundesländern 1965-1999\* (Angaben in Prozent)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1999
Burgenland	68	67	59	59	64	57	51	50
Wien	58	58	55	57	58	54	50	46
Oberösterreich	52	51	49	49	50	47	44	41
Niederösterreich	57	55	52	49	51	48	43	41
Steiermark	53	53	49	49	49	45	42	39
Kärnten	45	44	44	44	45	43	39	37
Salzburg	41	39	35	36	33	32	29	28
Tirol	33	32	31	30	30	28	25	23
Vorarlberg	26	24	24	23	23	21	19	18
Österreich	52	51	48	48	49	45	41	38

\*Netto-Organisationsgrad (ohne Pensionisten).

Quelle: Tätigkeitsbericht des ÖGB; eigene Berechnungen.

Für das Jahr 2000 stehen noch keine offiziellen Zahlen zur Verfügung.

Der Organisationsgrad ist zwischen 1985 und 1995 von 49 auf 41 Prozent gesunken, mit erheblichen regionalen Unterschieden (Tabelle 2). Zieht man in Betracht, dass gewerkschaftliche Organisationsmacht sich wesentlich auf die Fähigkeit gründet, eine möglichst große Zahl von Arbeitnehmern als Mitglieder zu gewinnen, so hat der ÖGB unverkennbar sehr viel an Stärke eingebüßt.

## Die Ursachen: Sozialer Wandel und Modernisierungsdruck

Am Ende der neunziger Jahren präsentiert sich das österreichische Verbändesystem in vieler Hinsicht anders als noch vor zehn, fünfzehn Jahren. Es hat eine Reihe von Erschütterungen gegeben, die verschiedentlich die Frage auftreten haben lassen, ob das Kammer-System überhaupt noch zu halten sei. Wie kam es zu dieser Destabilisierung? Die Kräfte, die hier am Werk waren (und sind), lassen sich einerseits als Erosion der Organisationsgrundlagen der Verbände durch den sozialen Wandel, andererseits als Überdehnung der spezifisch österreichischen Proporzdemokratie begreifen.<sup>2</sup>

„Ist das Kammer-System noch zu halten?“

### Heterogenisierung der Sozialstruktur

Die großen Verbände des Wirtschaftslebens, in Österreich die Wirtschaftskammer auf der einen, Arbeiterkammer und Gewerkschaft auf der anderen Seite, stützten sich jahrzehntelang auf eine relativ homogene Klassenlage ihrer Klientelen, was die Verallgemeinerung partikularer Interessen zu einem einheitlichen Verbandsziel vergleichsweise einfach machte: Arbeiter waren und blieben Arbeiter, Kaufleute waren und blieben Kaufleute. Die beschleunigte berufliche und soziale Mobilität hat diese „statische“ Klassenlage mittlerweile gründlich aufgeweicht.

Am anschaulichsten zu demonstrieren ist das am Beispiel der klassischen (Industrie-) Arbeiterfamilie: die Kinder absolvieren heute in der Regel eine wesentlich längere und bessere Ausbildungsphase und schlagen infolgedessen einen anderen Karriereweg ein als die Elterngeneration. Die Folge: der Anteil der Arbeiter schrumpft, der Anteil der Angestellten wächst. Für die verbandliche Interessenvertretung, die Gewerkschaft, bedeutet das spürbar verschlechterte Bedingungen für die Mitgliederwerbung, denn Angestellte – mit ihrer gewaltigen Bandbreite von einfachen Dienstleistungsberufen bis hin zu Führungspositionen – sind erheblich schwieriger zu einem Beitritt zu bewegen als Arbeiter.

Schlechtere Bedingungen für die Mitgliederwerbung

Ähnlichen Organisationsproblemen sieht sich die Arbeitgeberseite gegenüber. Das Wachstum des Dienstleistungssektors, das Entstehen neuer Unternehmenstypen und die Globalisierung der Märkte – und vor allem: das Wegfallen protektionistischer Funktionen der Wirtschaftskammer durch Österreichs EU-Mitgliedschaft<sup>3</sup> – hat die Zufriedenheit besonders kleinerer Unternehmen mit der Standesvertretung beeinträchtigt. In der Wahrnehmung rund der Hälfte ihrer Mitglieder vertritt die Wirtschaftskammer stärker die Interessen der Großbetriebe als die Interessen der Klein- und Mittelbetriebe, und nur ein Viertel ist der Ansicht, dass die Interessen ausgewogen vertreten würden – ein Indikator für die nachlassende Fähigkeit der Wirtschaftskammer zum internen Interessenausgleich.

### Zerfall der Lager und des Proporzsystems

Die politische Szenerie Österreichs war bereits vor 1945, und jahrzehntelang auch danach, von einer Zwei-Lager-Trennung geprägt: einem katholisch-konservativen Lager auf der einen Seite und einem sozialistischen Lager auf der anderen – beide Milieus mit im internationalen Vergleich weit überdurchschnittlicher Organisationsdichte in Parteien,

Vorfeldorganisationen und Gewerkschaft. Die für die Zweite Republik typische Konkordanzdemokratie zeichnet sich durch die enge Verflechtung der politischen Dimension (Große Koalition) und der ökonomischen Dimension (Sozialpartnerschaft) aus. Die beiden „Lagerparteien“ sind als Fraktionen in den Verbänden vertreten, und umgekehrt stellen die Verbände einen hohen Anteil unter den politischen Mandatsträgern. Ende der siebziger Jahre war jeder zweite Abgeordnete zum Nationalrat zugleich haupt- oder nebenamtlicher Funktionär eines der großen Interessenverbände; bis zum Beginn der neunziger Jahre ging dieser Anteil auf ein Drittel zurück.

**Parteien mit  
„Schleusen-  
Funktion“**

Diese Verschränkung von Politik und Wirtschaft begünstigte ein einzigartiges Proporzsystem mit „Schleusenwärter-Funktion“ der Parteien in praktisch allen Bereichen des politischen, ökonomischen und sozialen Lebens. Aufgrund der stabilen Bindungen und Loyalitäten verblieb für „dritte“ Parteien wenig Raum zur Entfaltung. Bis in die achtziger Jahre hinein verbuchten die beiden Großparteien bei Nationalratswahlen mehr als 90 Prozent der Stimmen.

**„Organisations-  
treue“ ging  
sprunghaft  
zurück**

Mit dem sozialen Wandel, wie er oben skizziert ist, wurden über die Zeit die Konturen der Sozialmilieus, auf welche die beiden Lagerparteien sich stützten, zusehends unscharf, abzulesen an einem rapiden Verlust der Prägekraft von SPÖ und ÖVP. Anfang der siebziger Jahre waren noch mehr als 60 Prozent der österreichischen Wähler sogenannte Stammwähler, das heißt, Wähler mit einer festen Bindung an eine Partei, der man regelmäßig treu seine Stimme gab – heute sind es weniger als 30 Prozent. Mit anderen Worten: die Wähler sind „unzuverlässig“, „unberechenbar“ geworden; die Parteien müssen sich bei jedem einzelnen Wahlgang die Stimmen aufs Neue erkämpfen. Indirekt erfasst von diesem Rückgang der Parteiidentifikation wurden auch die großen Kammern. Bisher war es Tradition gewesen, dass, wenn eine Kammerwahl anstand, man auch und vor allem hinging, um seine Verbundenheit mit einer bestimmten Partei – seiner Partei – zu unterstreichen. Für eine Partei zu votieren war mehr als ein Akt der Zustimmung, es war Ausdruck der Zugehörigkeit zu den jeweiligen subkulturellen Gemeinschaften. So war es keine Frage, dass man als Arbeiter zur AK-Wahl ging, denn die Kammer gehörte (auch politisch) zum Besitzstand des eigenen Lagers. Bis Mitte der achtziger Jahre machten durchwegs zwei Drittel der AK-Mitglieder von ihrem Wahlrecht Gebrauch, und ähnlich verhielt es sich bei den Handelskammer-Mitgliedern. Diese „Organisationstreue“ ging in den Jahren darauf sprunghaft zurück.

Eine neue Entwicklung setzte ein: die Politisierung von Entfremdung und Parteienverdrossenheit, forciert und emotionalisiert durch eine Serie von Skandalen. Bei den Kammern (namentlich den Arbeiterkammern) waren das zum Beispiel: in ihrer Höhe nicht nachvollziehbare Bezüge und Pensionsregelungen für Spitzenfunktionäre, Mehrfachbezüge, die sogenannte Parteibuchwirtschaft sowie alles, was unter dem Schlagwort „Privilegien“ zusehends auf Unverständnis und Ablehnung stieß. Bei beträchtlichen Teilen der Wähler begann sich eine gleichgültig-zynische bis emotional-feindselige Einstellung gegenüber den beiden Traditionsparteien auszubreiten. Die abnehmende Bindungs- und Überzeugungskraft dieser beiden Parteien, die wachsende Parteienverdrossenheit sowie die mangelnde Sensibilität und Anpassungsfähigkeit der politischen Eliten im Hinblick auf geänderte Orientierungen, Ansprüche und Stimmungslagen breiter Wählersegmente ließen so ein beträchtliches Protestpotential heranwachsen.<sup>4</sup> Zusammengefasst: Die Erosion der Sozialmilieus bildete den Boden für den Wandel des politischen Systems; die Überdehnung des Parteieneinflusses beschleunigte diesen Prozess.

## Modernisierungsdruck und (zögerliche) Anpassung

Die Trägerverbände des österreichischen „Erfolgsmodells“ Sozialpartnerschaft sind einem anhaltenden Druck ausgesetzt, der sowohl die innerverbandlichen Strukturen der Kammern und der Gewerkschaft als auch die Beziehungen zueinander tangiert.

### Krise und Restabilisierung des Kammersystems

Die Krise des Kammersystems wurde, wie oben beschrieben, mit dem dramatischen Rückgang der Beiteiligungsrate an Arbeiterkammer- und Wirtschaftskammerwahlen akut. Seitens der Koalitionsparteien wurden den Kammern Mitgliederbefragungen über die Zukunft der Kammern verordnet, die schließlich, nach anfänglicher Unklarheit über die Art der Frage sowie den Modus der Befragung, zwischen Herbst 1995 und Frühjahr 1996 durchgeführt wurden.

**Mitgliederbefragungen über die Zukunft der Kammern**

Am Ende erbrachten die Mitgliederbefragungen einen in diesem Ausmaß weder von Außenstehenden noch von den Kammern selbst erwarteten Erfolg für den Fortbestand des Kammersystems. Besonders überraschend war das Ergebnis der Arbeiterkammern, die trotz einer Serie politischer Skandale und der dem einfachen Mitglied schwer begründbaren doppelten Interessenvertretung durch Gewerkschaft und Kammer eine Beteiligungsrare von zwei Dritteln und eine Zustimmungsrare von mehr als neunzig Prozent verbuchen konnten. Von den Entscheidungsträgern der Kammern wurde überdies registriert, dass der unmittelbare Kontakt mit den Mitgliedern einen identitätsfestigenden Begleiteffekt hatte.

Die überaus positiven Erfahrungen mit den Mitgliederbefragungen fanden ihren Niederschlag auch im Wirtschaftskammergesetz 1998 sowie in der Novellierung des Arbeiterkammergesetzes 1998.<sup>5</sup> Beide Kammern mussten realistischere davon ausgehen, dass die stark gesunkene Beteiligungsrare an den Kammerwahlen ohne eine grundlegende Änderung des Wahlsystems auch weiterhin die Legitimation der Kammern gefährden würde. In Bezug auf Wahltermin, Wahlzeitraum und Wahlmodus wurden folgende Änderungen vorgenommen:

### Effekte des Wirtschaftskammergesetzes 1998 und der Arbeiterkammergesetzes-Novelle 1998 Arbeiterkammern

Änderung	Effekt
<ul style="list-style-type: none"> <li>• länderweise autonome Festlegung der Wahltermine (innerhalb des für alle gleich geltenden Wahljahres)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermeidung von Terminüberschneidungen mit politischen Wahlen (insbesondere Landtagswahlen)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• laufende Aktualisierung der Wählerevidenz aus den Datenbeständen der Sozialversicherungsträger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bereinigung der Wählerstatistik um „Karteileichen“</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verlängerung der Wahlzeit von zwei Tagen auf bis zu drei Wochen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Möglichkeit für verstärkte Mobilisierung im Falle geringer Beteiligung in der Anfangsphase</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• grundsätzliche Ermöglichung der Briefwahl („Luxemburger Modell“)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erleichterung der Stimmabgabe; bessere Erreichbarkeit von Beschäftigten in ländlichen Regionen und Kleinbetrieben</li> </ul>

**Wirtschaftskammern**

Änderung	Effekt
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Möglichkeit der Briefwahl</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erleichterung der Stimmabgabe</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verlängerung der Wahlzeit von zwei auf bis zu vier Tage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Möglichkeit für verstärkte Mobilisierung im Falle geringer Beteiligung in der Anfangsphase</li> </ul>

**„Zwangsmitgliedschaft“ steht derzeit nicht zur Diskussion**

Gegner des Kammersystems prangerten eine Reihe vermeintlicher oder tatsächlicher Unregelmäßigkeiten bei der Organisation der Befragung an, etwa dass das eigentliche Streitthema, nämlich die Pflichtmitgliedschaft, gar nicht direkt in der Frage berührt worden sei, oder auch, dass zahlreiche Mitglieder zur Stimmabgabe sanft genötigt worden seien. In Anbetracht der überwältigenden Beteiligung verstummten aber schließlich auch die schärfsten Kritiker. Das bedeutet freilich nicht, dass die Infragestellung der gesetzlichen Zugehörigkeit zu den Kammern als Einfallstor für Kammerkritiker gänzlich entschärft ist. Für die Kammern bedeutet dieser Erfolg dennoch eine spürbare Entspannung des Problemdrucks, zumal auch die Negativvokabel „Zwangsmitgliedschaft“ zumindest vorläufig aus der öffentlichen Diskussion verschwunden ist.

**Gewerkschaftlicher Reformbedarf**

Zu den Organisationsproblemen des ÖGB, wie sie an den oben beschriebenen Mitgliederrückgängen abzulesen sind, ist anzumerken, dass fast alle Gewerkschaften der industrialisierten Welt bereits seit den frühen achtziger Jahren gegen massive Schwierigkeiten anzukämpfen haben. Ihre Krise ist überdies nicht konjunkturbedingt – im Sinne von: „läuft die Wirtschaft schlecht, geht es auch der Gewerkschaft nicht gut“ –, sondern Symptom eines anhaltenden Strukturwandels der Wirtschaft, der Arbeitsorganisation und der Arbeitsbeziehungen. Den klassischen gewerkschaftlichen Verhandlungserfolgen – Achtstundentag und Vierzigstundenwoche, mit der Perspektive weiterer Verkürzungen – wird durch Flexibilisierung und Deregulierung der Boden entzogen; das sogenannte Normalarbeitsverhältnis auf Basis einheitlicher, flächendeckender Kollektivverträge wird über kurz oder lang zugunsten individueller Arbeitsverträge ganz verschwinden. Dieser Strukturwandel ist irreversibel, also werden auch die Gewerkschaften nur durch eine grundlegende Reform ihrer Organisationsstruktur diese Herausforderungen bewältigen können, wollen sie nicht weiter drastische Mitgliedereinbrüche riskieren.

**Sozioökonomischer Strukturwandel**

In der gewerkschaftlichen Mitgliederstatistik des vergangenen Jahrzehnts schlug sich der sozioökonomische Strukturwandel in dreierlei Hinsicht nieder (Tabelle 3):

- kontinuierlicher Rückgang des Anteils der Arbeiter (analog zum Beschäftigtenrückgang);
- stagnierende Werte bei den Angestellten (trotz des starken Wachstums dieser Beschäftigtengruppe);
- kontinuierlich wachsender Anteil der Gruppe der öffentlich Bediensteten, die inzwischen fast gleich groß vertreten ist wie die Gruppe der Arbeiter.<sup>6</sup>

Namentlich die weit überdurchschnittlich gut organisierte Gewerkschaft Öffentlicher Dienst (GÖD) war sich ihrer Verhandlungsmacht bewusst. Die „Streikkompetenz“, diese Vermutung legt zumindest die Arbeitskampfstatistik der achtziger und neunziger Jahre nahe, lag beim ÖGB hauptsächlich bei einer einzigen Einzelgewerkschaft, nämlich der GÖD – auf sie entfielen vier Fünftel des streikbedingten Arbeitsausfalls in den neunziger Jahren (Tabelle 4).



Tabelle 3: Mitgliederstand des ÖGB 1986-1999

	1986		1991		1996		1999	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
<b>Einzelgewerkschaften</b>								
Gewerkschaft (der)								
Privatangestellten	348.117	20,8	336.674	20,6	315.434	20,5	294.964	20,1
Öffentlicher Dienst	226.328	13,5	228.291	13,9	229.445	14,9	233.898	16,0
Gemeindebediensteten	169.128	10,1	172.371	10,5	177.637	11,6	175.112	12,0
Kunst, Medien, freie Berufe	17.761	1,1	16.318	1,0	16.019	1,0	15.594	1,1
Bau – Holz	184.361	11,0	185.392	11,3	175.825	11,5	161.812	11,0
Chemiearbeiter	58.272	3,5	56.085	3,4	43.701	2,8	37.091	2,5
Eisenbahner	117.021	7,0	115.822	7,1	108.472	7,1	101.580	6,9
Druck und Papier	23.476	1,4	22.859	1,4	19.287	1,3	17.812	1,2
Handel, Transport, Verkehr	38.160	2,3	38.069	2,3	36.348	2,4	34.900	2,4
Hotel, Gastgew., Pers. Dienst	51.793	3,1	54.610	3,3	51.673	3,4	50.772	3,5
Agrar-Nahrung-Genuss*	62.047	3,7	55.812	3,4	47.678	3,1	42.841	2,9
Post- u. Fernmeldebediensteten	76.781	4,6	80.965	4,9	80.938	5,3	77.227	5,3
Metall – Bergbau – Energie	251.112	15,0	238.469	14,6	210.469	13,7	204.674	14,0
Textil, Bekleidung, Leder	46.860	2,8	36.442	2,2	22.127	1,4	16.887	1,2
	1.671.217	100,0	1.638.179	100,0	1.535.053	100,0	1.465.164	100,0
<b>Arbeitnehmergruppen</b>								
Arbeiter	716.081	42,8	687.738	42,0	607.108	39,5	566.789	38,7
Angestellte	365.878	21,9	352.992	21,5	331.453	21,6	310.558	21,2
öffentlich Bedienstete	589.258	35,3	597.449	36,5	596.492	38,9	587.817	40,1
	1.671.217	100,0	1.638.179	100,0	1.535.053	100,0	1.465.164	100,0
<b>Geschlecht</b>								
Frauen	515.469	30,8	512.077	31,3	486.964	31,7	470.025	32,1
Männer	1.155.748	69,2	1.126.102	68,7	1.038.089	67,6	995.139	67,9
	1.671.217	100,0	1.638.179	100,0	1.535.053	100,0	1.465.164	100,0

\*Bis 1991 mit eigenen Gewerkschaften für Land-Forst-Garten und die Lebens- und Genussmittelarbeiter.  
Quelle: Mitgliederstatistik des ÖGB. Für das Jahr 2000 stehen noch keine offiziellen Zahlen zur Verfügung.

Die ungleichgewichtige Zusammensetzung der Mitgliederschaft des ÖGB machte immer deutlicher sichtbar, dass gewerkschaftliche Stärke sich „an den falschen Plätzen“ konzentrierte. Erschwerend bei der Statusgruppe der Arbeiter kam hinzu, dass sie sich aus acht Einzelgewerkschaften zusammensetzte, von denen einige nur wenige zehntausend Mitglieder hatten; infolge des Strukturwandels handelte es sich hier um „sterbende“, für sich nicht mehr bestandsfähige Teilorganisationen (z.B. Textil-Bekleidung-Leder, Druck und Papier). Nur mehr kosmetisch abgefedert durch Fusionen<sup>7</sup>, stellte sich die Frage einer langfristigen Strukturbegradigung für den ÖGB immer dringlicher. Ein bereits 1994 intern erarbeitetes „Strategiekonzept zur Weiterentwicklung der ÖGB-Organisation“, das im Kern die Zusammenfassung der Branchengewerkschaften in drei große Gruppen (Produktion, Dienstleistungen, Öffentlicher Dienst) vorsah, scheiterte am Widerstand der „starken“ Gewerkschaften von Metallarbeitern, Privatangestellten und öffentlich Bediensteten.

Überraschend (auch für die ÖGB-Zentrale) gaben die Gewerkschaften der Privatangestellten und der Metallarbeiter im Oktober 2001 bekannt, dass sie ihre Organisationseinheiten zusammenlegen würden, und lösten damit hektische Fusionsverhandlungen bei den kleineren Gewerkschaften aus. Kurz darauf wurde der Plan einer

Tabelle 4: Streiktätigkeit im öffentlichen Dienst 1990-1999

	Beteiligte			Ausfalltage		
	gesamt	davon GÖD	GÖD in %	gesamt	davon GÖD	GÖD in %
1990	5.274	2.590	49,1	70.962	15.045	21,2
1991	92.707	92.456	99,7	466.731	455.961	97,7
1992	18.039	18.000	99,8	181.502	180.000	99,2
1993	7.512	0	0,0	131.363	0	0,0
1994	0	0	0,0	0	0	0,0
1995	60	0	0,0	894	0	0,0
1996	0	0	0,0	0	0	0,0
1997	25.800	25.800	100,0	153.000	153.000	100,0
1998	0	0	0,0	0	0	0,0
1999	0	0	0,0	0	0	0,0
	149.392	138.846	92,9	1.004.452	804.006	80,0

Quelle: Jährliche Streikstatistik des ÖGB; eigene Berechnungen.  
Für das Jahr 2000 stehen noch keine offiziellen Zahlen zur Verfügung.

Neugliederung der ÖGB-Gewerkschaften in den drei Säulen Produktion, Infrastruktur und Öffentlicher Dienst bekannt gegeben; die Reform soll bis 2003 abgeschlossen sein. Im Gesamten betrachtet, steckt der ÖGB, so wie auch die Gewerkschaften anderer Länder, in einer doppelten Krise: erstens einer *Krise der Repräsentativität* und zweitens einer *Krise des Mandats*. Erstere ist leicht abzulesen an den rückläufigen Mitgliederzahlen. Die Gewerkschaft verliert Mitglieder und wird weiter Mitglieder verlieren, schon allein deshalb, weil die Gemeinsamkeit der Interessenlage durch stark divergierende Arbeitsverträge sukzessive unterhöhlt wird; „Solidarität“, als sozialintegrativer Mechanismus, hat ihre Funktion weitgehend verloren und ist nicht mehr mit alter Selbstverständlichkeit aktivierbar. Zweitere, die Krise des Mandats ist in einem weiteren Sinne zu begreifen. Sie umfasst die Frage: Was ist heute der genuine Auftrag der Gewerkschaft? Wie weit ist sie imstande, den unterschiedlichen Lebenslagen und Erlebnisräumen ihrer Klientel gerecht zu werden? Die traditionelle gewerkschaftliche Agenda umfasst Themen wie Vollbeschäftigung, Arbeitszeitverkürzung, Mitbestimmung usw. Allen voran aus dem Zielpunkt Vollbeschäftigung leiteten sie ein Vertretungsmandat für alle ab; es bestand gleichsam ein organisches Ineinandergreifen zwischen den Interessenlagen der Gewerkschaft und denen des einzelnen Arbeitnehmers, des Individuums. Dieses Ineinandergreifen hat seine Selbstverständlichkeit verloren, die Gewerkschaft kann sich bei überbetrieblichen Aktivitäten des vorbehaltlosen Rückhalts bei der „Basis“ nicht mehr im gewohnten Maß sicher sein, zumal sich der Schwerpunkt der Arbeitsbeziehungen mehr und mehr von der überbetrieblichen zur betrieblichen Ebene verlagert.

### Entflechtung Verbände – Parteien

Die enge Verflechtung zwischen Verbänden und Parteien ist das im internationalen Vergleich herausragende Charakteristikum des österreichischen politischen Systems überhaupt. Seit 1945 wird die Zusammensetzung vor allem der großen Sozialpartnerverbände durch die politischen Parteien – dominant die beiden „Lagerparteien“ SPÖ und ÖVP – kontrolliert und vice versa die Parteien durch die Verbände. Weder in den Parteien noch in den Verbänden gibt es Unvereinbarkeitsregeln hinsichtlich der gleichzeitigen Bekleidung von wichtigen politischen Ämtern und Verbandsfunktionen. Die personelle Verflechtung von Partei- und Verbandsfunktionen wurde damit integraler Bestandteil eines Vertretungsmodells, in dem das persönliche Fortkommen umso erfolg-

reicher ist, je mehr es sich auf mehrere Karriereorte gleichzeitig stützen kann. Unvermeidlich wurde dieses Karrieremodell, im Kontext einer gestiegenen Sensibilisierung der Öffentlichkeit in den achtziger und neunziger Jahren, zum Einfallstor für anhaltende Kritik am Parteienstaat. Die Angriffe blieben, anschaulich ausgedrückt in der Präsenz von Spitzenfunktionären der Verbände im Nationalrat, nicht ohne Wirkung: hatten diese noch in den siebziger Jahren mehr als die Hälfte der Mandatare gestellt, so ging der Anteil bis Ende der neunziger Jahre (1998) auf etwas mehr als ein Fünftel zurück (Tabelle 5). Ein Grund dafür ist ohne Zweifel vor allem auch die Veränderung der Zusammensetzung des Nationalrats durch die Zunahme der Abgeordneten von Parteien, die nicht oder weniger stark mit den Verbänden verflochten sind. Mit dem an Intensität zunehmenden Parteienwettbewerb sehen sich interessengebundene Mandatare jedenfalls unvermeidlich häufiger einem Rollenkonflikt zwischen Parteiräson und Verbandszielen ausgesetzt. Der gewünschte Effekt, nämlich durch unmittelbare Präsenz am Entscheidungsort Einfluss zu nehmen, wird dadurch konterkariert. Im Rückblick der neunziger Jahre ist jedenfalls ein – nicht immer von Freiwilligkeit geprägter – kontinuierlicher Rückzug der Verbände aus dem Parlament festzustellen: ihr Anteil liegt inzwischen bei nur mehr knapp 15 Prozent. Realistisch ist die Annahme, dass die Verbände zumindest ihre Spitzenexponenten aus den legislativen Körperschaften abziehen werden.<sup>8</sup>

**Tabelle 5: Haupt- und nebenamtliche Funktionäre wirtschaftlicher Verbände im österreichischen Nationalrat**

	SPÖ		ÖVP		FPÖ		Plenum	
	abs.	%	n	%	n	%	n	%
<b>Arbeitnehmerverbände</b>								
1978	42	45,2	13	16,3	1	10,0	56	30,6
1987	33	41,3	13	16,9	-	-	46	25,1
1991	30	37,5	7	11,7	1	3,0	38	21,0
1998	19	26,8	1	1,9	2	4,8	22	12,2
2000	12	18,5	1	1,9	1	1,9	14	7,3
<b>Arbeitgeberverbände</b>								
1978	2	2,2	19	23,8	2	20,0	23	12,6
1987	1	1,3	15	19,5	2	11,1	18	9,8
1991	2	2,5	9	15,0	2	6,1	13	7,1
1998	1	1,4	6	11,5	2	4,9	9	4,9
2000	1	1,5	5	9,6	4	7,7	10	5,2
<b>Agrarverbände</b>								
1978	2	2,2	21	26,3	-	-	23	12,6
1987	1	1,3	14	18,2	1	5,6	16	8,7
1991	-	-	10	16,7	1	3,0	11	6,0
1998	-	-	6	11,5	1	2,4	7	3,8
2000	-	-	3	5,8	-	-	3	1,6
<b>Verbände gesamt</b>								
1978	46	49,5	53	66,3	3	30,0	102	55,8
1987	35	43,8	42	54,5	3	16,7	80	43,7
1991	32	40,0	26	43,3	4	12,1	62	33,9
1998	20	28,2	13	25,0	5	9,8	38	20,8
2000	13	20,0	9	17,3	5	9,6	27	14,8

\*) Die Grünen haben derzeit (Stichtag 11.08.2000) keinen Verbändevertreter in ihrer Fraktion.

Quelle: Angaben der Parlamentsdirektion, Berechnungen von Anton Pelinka (für 1978) und Ferdinand Karlhofer (für 1987, 1991, 1998, 2000).

## Verbände und Sozialpartnerschaft

Es gibt gute Gründe, die österreichische Sozialpartnerschaft in der Form, wie sie heute noch in den Lehrbüchern beschrieben ist, als historisch zu bezeichnen, zumal essenzielle 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, 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.<sup>9</sup> 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.

Darüber hinaus befindet sich Österreich in einer historischen Umbruchphase von einer nationalen Volkswirtschaft zu einem Wirtschaftsstandort – mit weitreichenden 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 Industriellenvereinigung 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 Zweitere nimmt – nachdem eine Reihe interner Konflikte (allen voran die Kritik an Pflichtmitgliedschaft und Kammerumlage) durch weitreichende 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 – nachhaltig zugunsten der Arbeitgeberseite verschoben. Diese weiß den Nutzen des sozialpartnerschaftlichen Verhandlungsmusters zwar weiterhin zu schätzen<sup>10</sup>, 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 Mitte-Rechts-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 in Richtung einer – ob gewollt oder ungewollt, soll hier nicht beantwortet werden – Demontage der Sozialpartnerschaft.

Dass die Sozialpartnerschaft in verschiedensten Bereichen nach wie vor funktioniert, lässt sich beispielhaft an den kollektivvertraglichen Beziehungen ebenso wie an der Ende 2001 erzielten Einigung über die Neuregelung der Abfertigung für Arbeitnehmer ablesen. Allerdings handelt es sich dabei nicht um Besonderheiten, die den Austro-korporatismus bislang ausgezeichnet haben. Das Charakteristikum, das ihn von anderen Ländern unterschieden hat, ist die kontinuierliche makroökonomische Konzertierung im Rahmen des Tripartismus von Verbänden und Staat. Ebendiese Konzertierung wurde mit dem Amtsantritt der Mitte-Rechts-Regierung ausgesetzt, und es gibt keine Anzeichen der Wiederbelebung. Die Arbeitnehmerv Verbände sind, trotz des konflikthaften Verhältnisses zur Regierung, zu einer Beteiligung bereit<sup>11</sup> – da eine Partizipation, auch unter ungünstigen Bedingungen, einem Fernbleiben vom Verhandlungssystem vorgezogen wird. Wie immer aber die Beziehungen zwischen Staat und Verbänden sich entwickeln werden – der 4. Februar 2000 markiert eine historische Zäsur, hinter die man auch nach einem Regierungswechsel nicht zurückgehen wird können.

### Ferdinand Karlhofer

*Studium der Politikwissenschaft und der Germanistik; a.o. Univ.Prof. am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck. Forschungsschwerpunkte: Verbände, industrielle Beziehungen, Korporatismus, Europäische Integration.*

- 1 Unmittelbar vorausgegangen war ein politischer Eklat: Die Affäre um die Bezüge des steirischen AK-Direktors, von FPÖ-Obmann Haider in der TV-Konfrontation mit SPÖ-Vorsitzendem Vranitzky medienwirksam mittels Tafel publik gemacht, beeinflusste nicht nur die AK-Wahl, sondern hatte auch negative Auswirkungen auf das Abschneiden der SPÖ bei der wenige Tage später stattfindenden Nationalratswahl im Oktober 1994.
- 2 Die Begriffe Erosion und Überdehnung sind entlehnt von: Plasser/Ullram (siehe Literaturliste).
- 3 „In einem integrierten europäischen Markt werden die Preise auf den Gütermärkten nur noch durch Angebot und Nachfrage bestimmt. Eine Abschottung bzw. Preisreglementierung (...) ist nicht mehr möglich“ (Fritz Breuss: Herausforderungen für die österreichische Wirtschaftspolitik und die Sozialpartnerschaft in der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Haller, Max/Schachner-Blazizek, Hg.: Europa – wohin? Wirtschaftliche Integration, soziale Gerechtigkeit und Demokratie, Graz 1994, S. 142).
- 4 Ebenda, S. 156f.
- 5 Bei der Regierungsvorlage für das AKG wurde dies im Vorblatt explizit erwähnt: „Der Entwurf enthält Regelungen im Bereich des Wahlrechts, die insgesamt auf eine Vereinfachung und Straffung des Wahlverfahrens hinauslaufen. Diese Änderungen beruhen zum Teil auf den von den Arbeiterkammern bei der Durchführung der Mitgliederbefragungen im Jahr 1996 gemachten Erfahrungen und bezwecken vor allem, bei Berücksichtigung der notwendigen rechtlichen Vorgaben zur Wahrung der Wahlgrundsätze, dem einzelnen Wahlberechtigten den Zugang zur Wahl soweit wie möglich zu erleichtern“ (1154 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, XX. GP, S. 8).
- 6 Seit Ende der neunziger Jahre hat sich dieser Trend allerdings abrupt in die Gegenrichtung gedreht. Parallel zum Beschäftigungsrückgang in den Unternehmen Post, Telekom und ÖBB ist die Mitgliederzahl der dafür zuständigen Gewerkschaften stark rückläufig; abgeschwächt ist eine solche Entwicklung auch für die Gewerkschaft Öffentlicher Dienst zu erwarten.
- 7 So wurden 1991 die Gewerkschaften Land-Forst-Garten sowie der Lebens- und Genussmittelarbeiter zusammengelegt; im Jahr 2000 fusionierte die Gewerkschaft Textil-Bekleidung-Leder mit der Gewerkschaft Metall-Bergbau-Energie.
- 8 Mit Ende 2001 verfügt von den vier großen Verbänden nur mehr der Präsident des ÖGB über ein Nationalratsmandat.
- 9 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).
- 10 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).
- 11 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-Pressedienst, 24.11.2000).

### AUFBAU UND FUNKTIONSWEISE DER SOZIALPARTNERSCHAFT

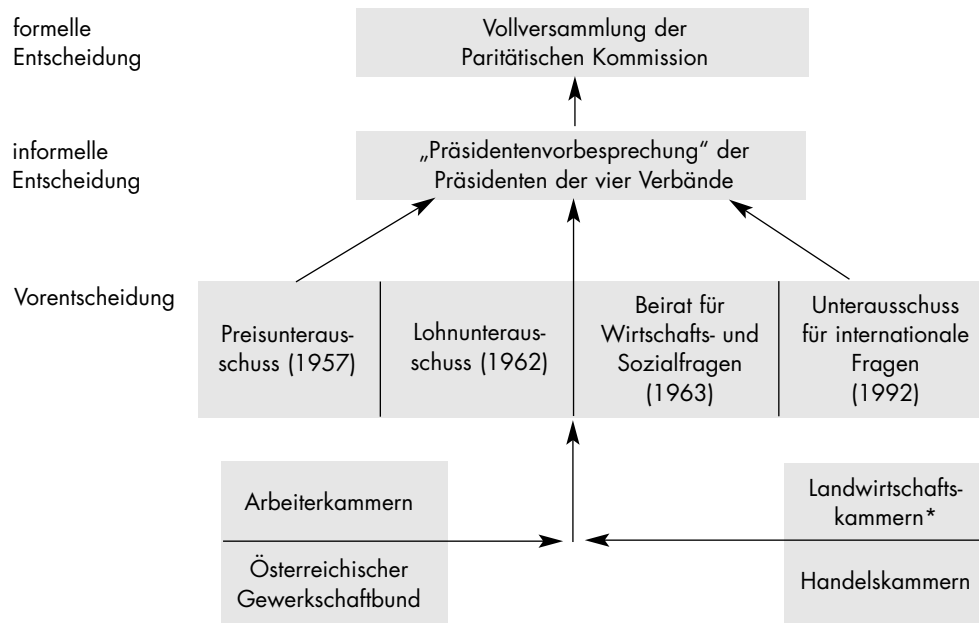
Die österreichische Sozialpartnerschaft gilt seit Jahrzehnten als besonders erfolgreiches Modell für kooperative Beziehungen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden sowie staatlichen Akteuren. Die im internationalen Vergleich überdurchschnittlich positive Entwicklung zentraler volkswirtschaftlicher Indikatoren wie Arbeitslosenrate, Wirtschaftswachstum und Inflation und insbesondere die niedrige Streikrate werden zu einem Gutteil ihrem Wirken zugeschrieben.

Zentrales Gremium der Sozialpartnerschaft ist die 1957 gegründete Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen (PKPL). Ihre Trägerverbände sind der ÖGB, die Arbeiterkammern, die Wirtschaftskammern und die Landwirtschaftskammern. Jeder Verband entsendet eine gleiche Anzahl von Dele-

gierten in die Vollversammlung der PKPL; Beschlüsse werden grundsätzlich nur auf der Grundlage von Einstimmigkeit gefasst. An der Vollversammlung nehmen auch Regierungsmitglieder teil (den Vorsitz führt der Bundeskanzler), alles ohne Stimmrecht.

Zunächst nur mit dem Unterausschuss für Preise ausgestattet, wurde die PKPL im Laufe der Zeit um den Lohnunterausschuss (1962), den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1963) sowie den Unterausschuss für internationale Fragen (1992) erweitert. Sowohl der Preis- als auch der Lohnunterausschuss haben in den neunziger Jahren deutlich an Bedeutung verloren; vor allem im Preisunterausschuss hat sich nach dem EU-Betritt Österreichs der Schwerpunkt von der Marktkontrolle zur Marktbeobachtung verlagert.

### Struktur der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen



\* Die Gegenüberstellung suggeriert eine Symmetrie von Arbeitnehmerverbänden und Arbeitgeberverbänden, was in Bezug auf die Rolle der Landwirtschaftskammern nicht korrekt wäre. „Die Landwirtschaftskammern“, schreibt Rupert Dollinger, „spielen in reinen Arbeitnehmerfragen schon lange keine wirkliche Rolle mehr; vielmehr hat sich als vierter Partner neben den beiden Interessenvertretungen der Arbeitnehmer und der Wirtschaftskammer schon längst die Industriellenvereinigung als freier Verband etabliert“ (in: Der Standard, 17./18. Dez. 1994).  
Quelle: Anton Pelinka, Modellfall Österreich? Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft, Wien 1981, S. 8 (aktualisiert).

## Literatur

Dachs, Herbert u.a. (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik, 3., erw. Aufl., Wien 1997, darin die Beiträge „Unternehmerverbände“ (Franz Traxler), S. 371-388, sowie „Arbeitnehmerverbände“ (Ferdinand Karlhofer), S. 389-404.  
Karlhofer, Ferdinand: Reform oder Demontage? Sozialpartnerschaft als Wende-Objekt, in: Kurswechsel, Heft 1/2001, S. 7-16.  
Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich: Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf, Wien 1999.  
Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich: Sozialpartnerschaft unter Druck, in: Anton Pelinka/Fritz Plasser/Wolfgang Meixner (Hrsg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien, Wien 2001.  
Mesch, Michael (Hg.): Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa, Wien 1995.

Pelinka, Anton/Smekal, Christian (Hg.): Kammern auf dem Prüfstand. Vergleichende Analysen institutioneller Funktionsbedingungen, Wien 1996.  
Plasser, Fritz/Ulram Peter A.: Überdehnung, Erosion und rechtspopulistische Reaktion. Wandlungsfaktoren des österreichischen Parteiensystems im Vergleich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 2/1992, S. 147-164.  
Tálos, Emmerich (Hg.): Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells, Wien 1993.  
Traxler, Franz: Sozialpartnerschaft am Scheideweg: Zwischen korporatistischer Kontinuität und neoliberalen Umbruch, in: Wirtschaft und Gesellschaft 1/1996, 13-33.

Der Beitrag wurde vom Autor aktualisiert und ist folgendem Heft der *Informationen zur Politischen Bildung* entnommen:

Institutionen im Wandel,  
hg. v. Forum Politische Bildung, Innsbruck 1997  
(Informationen zur Politischen Bildung Nr. 13), S.41-52.

## Aus dem Inhalt

- |    |                                                                                                                           |     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5  | <b>Einleitung</b>                                                                                                         | 85  | <b>Kurt Luger:</b><br>Auf der Suche nach dem „effektvollen“ Staat                                                                                                                                                                                                                                |
| 7  | <b>Gerhard Göhler:</b><br>Institutionen und Institutionenwandel                                                           | 87  | <b>Johanna Dorer, Matthias Marschik,<br/>Doris Wiesinger:</b><br>Institutionen im Überblick<br>Staatliche Institutionen<br>Politische Parteien<br>Organisationen der ArbeitgeberInnen<br>Organisationen der ArbeitnehmerInnen<br>Religionsgemeinschaften<br>Institutionen der Europäischen Union |
| 21 | <b>Fritz Plasser und Peter A. Ulram:</b><br>Institutionsvertrauen in Österreich.<br>Vertrauenslücke oder Vertrauenskluff? |     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 28 | <b>Herbert Dachs:</b><br>Bemerkungen zur (vermeintlichen?) Erosion<br>des österreichischen Parteiensystems                |     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 41 | <b>Ferdinand Karlhofer:</b><br>Interessenverbände im Umbruch                                                              |     | <b>DIDAKTIK</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 43 | <b>Aufbau und Funktionsweise der<br/>Sozialpartnerschaft</b><br>Interessenverbände im Umbruch                             | 116 | <b>Institution? Institutionalisierung?</b><br>Von der Schwierigkeit einer Definition                                                                                                                                                                                                             |
| 54 | <b>Frans van Waarden:</b><br>Erosion der Bürokratie?                                                                      | 121 | <b>Stefan Breit:</b><br>Unterrichtsprojekt. Eine Wahl als praktische<br>Umsetzung                                                                                                                                                                                                                |
| 69 | <b>Hans-Georg Heinrich:</b><br>Die Zivilgesellschaft – Theorie und<br>Wirklichkeit                                        | 127 | <b>Institutionen. Adressen</b>                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 80 | <b>Philippe C. Schmitter:</b><br>Das Auftauchen der Euro-Politeia und die<br>Erosion des Nationalstaates                  | 130 | <b>Literatur</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                 |