

# Sozialpartnerschaft unter Druck. Trends und Szenarien

Ferdinand Karlhofer / Emmerich Tálos

## Gliederung

1. Vorbemerkung
2. Wandel des Interessensystems und der Verhandlungssysteme
3. Sozialpartnerschaft im Wandel
4. Szenarien der Weiterentwicklung der Sozialpartnerschaft

## 1. Vorbemerkung

Das politische System Österreichs der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts war wesentlich mitgeprägt von der spezifischen Form der Interessenorganisation, den Strategien und dem Zusammenwirken der großen Dachverbände. Ein Indikator dafür ist die im Vergleich zur ersten Hälfte des Jahrhunderts ausgeprägte politische und soziale Stabilität, mit der zugleich ein bemerkenswerter Wandel der materiellen und sozialen Lebensbedingungen sowie der Ausbau des Sozialstaates einherging.

Seit geraumer Zeit zeichnen sich Veränderungen ab: steigender Wettbewerbsdruck, Budgetprobleme, Zunahme der Erwerbslosigkeit und atypischer Beschäftigungsformen, Alterung der Gesellschaft, nicht zuletzt der Wechsel der politischen Prioritäten, der Machtkonstellationen und des Parteiensystems. Parallel dazu hat die Prägekraft des sozialpartnerschaftlichen Musters für das politische System nachgelassen. Das Partikulare ist bestimmender als das Gemeinsame zwischen den sozialpartnerschaftlich involvierten Interessenverbänden. Dieser aktuelle Veränderungstrend wird sich, so unsere Annahme, in das nächste Jahrzehnt nicht nur fortsetzen, sondern noch verstärken – ungeachtet dessen, daß es Kontinuitäten sowohl auf Ebene der Verbände als auch in ihrem Zusammenwirken geben wird.

Im Folgenden geht es darum, den aktuellen Veränderungen nachzugehen und von dieser Analyse aus einen Blick auf mögliche künftige Entwicklungstrends zu werfen.

## 2. Wandel des Interessensystems und der Verhandlungssysteme

Ein besonderes Merkmal des österreichischen Verbändesystems bis weit in die achtziger Jahre war, daß die partizipative Komponente in den Organisationsstrukturen wenig verankert war. Der Führungsstil der Präsidenten von Wirtschaftskammer und ÖGB – mittlerweile legendär die Ära von Anton Benya und Rudolf Sallinger<sup>1</sup> – legte den Akzent stets mehr auf ein Für die Mitglieder anstelle eines Mit den Mitgliedern. Abgestützt durch ein hohes Maß an innerverbandlicher Loyalität, wurde die Willensbildung von unten nach oben durch ein System der Kontrolle von oben nach unten ergänzt. Die Spitzenverbände versetzte dies in die Lage, partikulare Interessen zu vereinheitlichen und damit auf der wirtschaftlichen Makroebene verhandlungsfähig zu machen. Der Paternalismus gegenüber den Mitgliedern war also in hohem Maße funktional für die Sozialpartnerschaft, weil er die wechselseitige Berechenbarkeit der Akteure wesentlich erhöhte.

Im Rückblick auf das vergangene Jahrzehnt zeigt sich, daß gerade die *vertikale Verpflichtungsfähigkeit* der Verbände, nämlich die Autorität, für die Befolgung zentralverbandlich getroffener Vereinbarungen durch untergeordnete Organisationseinheiten grundsätzlich bürgen zu können, massiv beeinträchtigt worden ist. Die Turbulenzen, in welche die Verbände Ende der achtziger Jahre, schon bald nach dem personellen Wechsel an der Spitze von Wirtschaftskammer und ÖGB, gerieten, erwuchsen gleichwohl nicht primär aus einer direkten Kritik an der mangelnden innerverbandlichen Demokratie. Sehr viel stärker sind die Organisations- und Steuerungsprobleme der Verbände dem beschleunigten wirtschaftlichen Strukturwandel und den sozioökonomischen Differenzierungsprozessen, welche die Grundlagen der Interessenvereinheitlichung nachhaltig erodieren, zuzuschreiben. Traditionelle Mechanismen der Mitgliederrekrutierung und der Loyalitätssicherung sind dadurch substantiell in Frage gestellt; um dem gegenzusteuern, sehen sich die Verbände gezwungen, einen steigenden Teil ihrer personellen und finanziellen Ressourcen für die nach innen gerichtete Überzeugungsarbeit einzusetzen. Freilich sind diese Herausforderungen nicht spezifisch für Österreich, sondern zu einem Gutteil die Folge exogener Wandlungsimpulse, namentlich der europäischen Integration und der Öffnung der osteuropäischen Märkte. Einige Facetten des anhaltenden Drucks, dem die Verbände sich ausgesetzt sehen, sind allerdings unübersehbar zusätzlich verstärkt durch Spezifika der Zweiten Republik – insbesondere die Verflechtung der Verbände mit den politischen Parteien –, die in der Vergangenheit Teil des sozialpartnerschaftlichen Erfolgsweges waren, sich zunehmend aber als dysfunktional oder zumindest als reformbedürftig erweisen.<sup>2</sup>

### 2.1. Krise und Reform des Kammersystems

Österreich verfügt mit der Erfassung fast aller berufsständischen Interessen durch Körperschaften öffentlichen Rechts über das im europäischen Vergleich umfassendste Kammersystem. Die Kammern sind nach dem Prinzip der Sozialautonomie eingerichtet, welche vielfach auch die Zugangskontrolle zum Markt und die Disziplinargewalt über die Mitglieder einschließt.

## Demokratiezentrum Wien

Onlinequelle: [www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org)

Printquelle: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 381-402

---

Österreichische Besonderheit ist vor allem das Wechselspiel aus Selbstverwaltung und Entlastung des Staates sowie die weitreichenden Mitwirkungsrechte (Beiratswesen, Begutachtungsrechte) im Rechtsetzungsprozeß. Es ist weniger das Prinzip der gesetzlichen Zugehörigkeit der Mitglieder (Pflichtmitgliedschaft), das die österreichischen Kammern von denen anderer Länder abhebt, als vielmehr deren Kompetenzprofil, welches sie für eine korporatistisch ausgerichtete Interessenpolitik geradezu prädestiniert. Zu nennen sind hier besonders die Arbeiterkammern, die in Österreich – anders als in den wenigen europäischen Vergleichsfällen (Luxemburg, Saarland, Bremen) – seit jeher ein „vollwertiger„ Sozialpartner im Verbund mit der Gewerkschaft sind; und zu nennen sind auch die Wirtschaftskammern, die als einzige weltweit nicht nur als *Unternehmerverband*, sondern durch ihre Rolle als KV-Partner auch als *Arbeitgeberverband* auftreten.

Ursachen und Verlauf der tiefen Krise des Kammersystems in den neunziger Jahren sind bereits ausführlich analysiert worden.<sup>3</sup> Erinnert sei an dieser Stelle an den Höhepunkt der Krise in Zusammenhang mit der AK-Wahl im Oktober 1994: ausgelöst durch die Finanzaffäre eines Kammerdirektors, sank die Wahlbeteiligung auf den historischen Tiefpunkt von weniger als dreißig Prozent; die wenige Wochen später stattfindende Nationalratswahl stand im Schatten dieses Ereignisses und machte sichtbar, daß die Verflechtung zwischen Parteien und Verbänden, einst konstitutiv für die Herausbildung der österreichischen Sozialpartnerschaft, für beide Teile zunehmend zu einer Belastung geworden war.

Zwischen Herbst 1995 und Sommer 1996 wurde eine von den Regierungsparteien verordnete Befragung der Kammermitglieder durchgeführt, die bei allen Kammern insoweit zufriedenstellend ausfiel, als sich jeweils eine deutliche Mehrheit für die Beibehaltung des Kammersystems aussprach. In erster Linie war dieser Erfolg einer bis dahin einzigartigen Mobilisierung der personellen Ressourcen zu verdanken. Es wurde bewußt der direkte Kontakt zu den Mitgliedern gesucht, was von diesen auch honoriert wurde. Darüber hinaus trug auch die in wesentlichen Punkten vom bisherigen System der Kammerwahl abweichende Organisation der Befragungen zum Erfolg bei. Naheliegenderweise fanden die positiven Erfahrungen mit den Mitgliederbefragungen ihren Niederschlag auch im Wirtschaftskammergesetz 1998 sowie in der Novellierung des Arbeiterkammergesetzes 1998. Änderungen wurden, wie im folgenden dargestellt, in bezug auf Wahltermin, Wahlzeitraum und Wahlmodus vorgenommen (siehe *Schaubild 1*)

Bei den Arbeiterkammer-Wahlen im Herbst 1999 und Frühjahr 2000 näherten sich alle Länderkammern hinsichtlich der Dauer an die zulässige Obergrenze an, die Möglichkeit der Briefwahl wurde breit genützt. Mit Ausnahme von Salzburg und Vorarlberg (jeweils 45 Prozent) wurden in allen Bundesländern Beteiligungsraten von 50 und mehr (in Tirol sogar fast 60) Prozent verzeichnet. Das historische Tief von 1994 (knapp 30 Prozent) wurde damit deutlich überboten. Ebenso trug auch bei den Wirtschaftskammer-Wahlen im Frühjahr 2000 die Verlängerung der Wahlzeit und die Erleichterung der Stimmabgabe zum Anstieg der Wahlbeteiligung bei, allerdings weniger spektakulär (54 Prozent gegenüber 52 Prozent 1995).

# Demokratiezentrum Wien

Onlinequelle: [www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org)

Printquelle: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 381-402

## Schaubild 1: Effekte des WKG 1998 und der AKG-Novelle 1998

### Arbeiterkammern

<i>Änderung</i>	<i>Effekt</i>
<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

<i>Änderung</i>	<i>Effekt</i>
<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 Tagen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Möglichkeit für verstärkte Mobilisierung im Falle geringer Beteiligung in der Anfangsphase</li></ul>

Es kann angenommen werden, daß in beiden Fällen die – jedenfalls kurzfristig wirksame – Repolitisierung der Mitglieder nach dem Regierungswechsel im Februar 2000 zum Ergebnis beigetragen hat. Bestandsbedrohend niedrige Beteiligungsraten wie in den neunziger Jahren sind bei künftigen Wahlen eher nicht mehr zu erwarten, da das reformierte Wahlsystem offensichtlich greift.

# Demokratiezentrum Wien

Onlinequelle: [www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org)

Printquelle: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 381-402

## 2.2. Gewerkschaftliche Strukturreform

Von den freien Verbänden ist der ÖGB deutlich stärker von organisatorischen Herausforderungen betroffen als die Industriellenvereinigung, und hier sind auch die spezifisch österreichischen Problemlagen schwierig von der internationalen Entwicklung zu isolieren. Daß der ÖGB seit den achtziger Jahren bis in die jüngste Zeit kontinuierlich Mitglieder verlor (*Tabelle 1*) und vor allem die Schere zwischen Mitgliederstand und Beschäftigtenentwicklung sich immer weiter öffnete, entspricht einem europäischen Trend (ausgenommen die skandinavischen Länder), der auf eine strukturbedingte, vermutlich irreversible Schwächung der gewerkschaftlichen Integrationskraft hinweist. Die aktuelle Entwicklung deutet darauf hin, daß sich die Gewerkschaften der industrialisierten Länder vor dem Hintergrund geänderter Beschäftigungsverhältnisse und neuer Formen der Arbeitsorganisation tendenziell vom stabilen Massenverband fordristischer Prägung entfernen und mehr und mehr zu Organisationen mit eher loser Mitgliederbindung wandeln.<sup>4</sup>

**Tabelle 1: Mitgliederstand im ÖGB nach Gewerkschaften und Statusgruppen**

Gewerkschaft (der)	1987		1992		1997		1987–
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	%
Privatangestellten	344.382	20,8	337.995	20,7	301.579	20,1	-12,4
Öffentlicher Dienst	227.151	13,7	228.631	14,0	228.330	15,2	0,5
Gemeindebediensteten	166.984	10,1	173.861	10,6	177.146	11,8	6,1
Kunst, Medien, freie Berufe	17.575	1,1	16.773	1,0	15.969	1,1	-9,1
Bau – Holz	184.224	11,1	185.962	11,4	171.584	11,5	-6,9
Chemiearbeiter	58.010	3,5	54.273	3,3	39.182	2,6	-32,5
Eisenbahner	115.731	7,0	115.391	7,1	105.627	7,1	-8,7
Druck und Papier	23.005	1,4	21.999	1,3	18.973	1,3	-17,5
Handel, Transport, Verkehr	37.385	2,3	37.522	2,3	36.062	2,4	-3,5
Hotel, Gastgew., Pers.	50.867	3,1	54.582	3,3	50.977	3,4	0,2
Land – Forst – Garten*	18.805	1,1					
Agrar – Nahrung – Genuß*			55.072	3,4	46.284	3,1	-24,4
Lebens- u.	42.404	2,6					
Post- u.	77.485	4,7	81.380	5,0	79.394	5,3	2,5
Metall – Bergbau – Energie	245.122	14,8	234.870	14,4	206.241	13,8	-15,9
Textil, Bekleidung, Leder	43.709	2,6	35.169	2,2	20.236	1,4	-53,7
	1.652.839	100,0	1.633.480	100,0	1.497.584	100,0	-9,4

Autor: Ferdinand Karlhofer / Emmerich Talos • Titel: Sozialpartnerschaft unter Druck. Trends und Szenarien  
Printquelle: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 381-402 • Onlinequelle: [www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org)

## Demokratiezentrum Wien

Onlinequelle: [www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org)

Printquelle: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 381-402

---

Arbeiter	703.531	42,6	679.449	41,6	589.539	39,4	-16,2
Angestellte	361.957	21,9	354.768	21,7	317.548	21,2	-12,3
öffentlich Bedienstete	587.351	35,5	599.263	36,7	590.497	39,4	0,5
	<u>1.652.839</u>	<u>100,0</u>	<u>1.633.480</u>	<u>100,0</u>	<u>1.497.584</u>	<u>100,0</u>	<u>-9,4</u>
						0	
Frauen	511.056	30,9	511.262	31,3	474.626	31,7	-7,1
Männer	<u>1.141.783</u>	<u>69,1</u>	<u>1.122.218</u>	<u>68,7</u>	<u>1.022.958</u>	<u>68,3</u>	<u>-10,4</u>
	<u>1.652.839</u>	<u>100,0</u>	<u>1.633.480</u>	<u>100,0</u>	<u>1.497.584</u>	<u>100,0</u>	<u>-9,4</u>
						0	

---

\*) Die Gewerkschaften Land-Forst-Garten und der Lebens- und Genußmittelarbeiter wurden 1991 unter dem Namen Agrar-Nahrung-Genuß fusioniert.  
Quelle: Mitgliederstatistik des ÖGB.

## Demokratiezentrum Wien

Onlinequelle: [www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org)

Printquelle: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 381-402

Der Mitgliederrückgang bei den Einzelgewerkschaften des ÖGB folgte im wesentlichen dem wirtschaftlichen Strukturwandel und schlug sich daher branchenweise unterschiedlich stark nieder. Beispielsweise verlor die Gewerkschaft Textil-Bekleidung-Leder innerhalb eines Jahrzehnts (1987–1997) mehr als die Hälfte ihrer Mitglieder, die Gewerkschaft der Chemiewerker jedes dritte, die Gewerkschaft Agrar-Nahrung-Genuß jedes vierte. Zusammengefaßt nach Arbeitnehmergruppen verzeichneten die Arbeitergewerkschaften einen Rückgang von 16 Prozent (analog zum Beschäftigtenrückgang) und die Gewerkschaft der Privatangestellten von 12 Prozent, während die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors sogar einen Zuwachs von 0,5 Prozent verbuchen konnten. Letztere stellen nunmehr die größte Statusgruppe im ÖGB.

Mit dieser Verschiebung der Mitgliederstärken der Gewerkschaften ist eine Reihe von Konfliktquellen entstanden, die sich nur durch eine umfassende Reorganisation ausräumen lassen:

- *Arbeiter vs. Angestellte.* Mit dem Wandel der Arbeits- und Betriebsorganisation setzt sich in Industriebetrieben mehr und mehr die Praxis durch, qualifizierte Arbeiter ins Angestelltenverhältnis zu übernehmen. Unvermeidlich häufen sich dadurch Abgrenzungskonflikte zwischen der Gewerkschaft der Privatangestellten und den Arbeitergewerkschaften. Eine Entschärfung ist mittelfristig nur durch eine engere Abstimmung der Interessenvertretung – wie in der KV-Politik von Metallindustrie und -gewerbe seit 1993 praktiziert – zu erwarten; langfristig aber nur durch die arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung der beiden Gruppen, was entweder in Form einer Anhebung der Standards für Arbeiter, einer Senkung der Standards für Angestellte oder auch einer Kombination von beidem erfolgen kann. Alle drei Wege sind hochgradig konfliktträchtig und daher bis auf weiteres nicht konsensfähig. Ein Schritt zur Angleichung der Standards für Arbeiter und Angestellte ist das Gesetzesvorhaben der ÖVP-FPO-Regierung, obwohl derartiges in der Zeit der Koalition zwischen SPÖ und ÖVP noch am Widerstand der Unternehmerverbände und der ÖVP selbst gescheitert war.<sup>5</sup>
- *Privater vs. öffentlicher Sektor.* Die neunziger Jahre waren eine Dekade, in der sich die Mitgliederzahlen im öffentlichen Sektor kraß gegenläufig zum privaten Sektor entwickelten. Als Ergebnis stellen die vier „öffentlichen“, Gewerkschaften (Post, Eisenbahn, Gemeinden, Republik) mit rund 40 Prozent Mitgliederanteil den größten Block im ÖGB. Zwar sind seit Mitte des Jahrzehnts durch Personaleinsparungen und Ausgliederungen die Mitgliederzahlen rückläufig, namentlich bei Post und Eisenbahn, per Saldo wird sich das Verhältnis aber weiter verschieben, sodaß der Interessenausgleich zwischen diesen Blöcken bzw. Teilen davon schwieriger wird.
- *Kleine vs. große Gewerkschaften.* Einem europaweiten Trend folgend, vollzieht der ÖGB eine gründliche Reorganisation seiner sektoralen Gliederung, mit welcher dem Strukturwandel und der Neugruppierung der Arbeitsmärkte Rechnung getragen wird. Mit der Zusammenlegung der Gewerkschaften Metall-Bergbau-Energie und Textil-Bekleidung-Leder (formell ab 2000)

## Demokratiezentrum Wien

Onlinequelle: [www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org)

Printquelle: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 381-402

---

verringert sich die Zahl der Einzelgewerkschaften von vierzehn auf dreizehn. Auf weitere Fusionierungen wird vorerst verzichtet, stattdessen wird Verbundverträgen und Kooperationsprojekten (Beispiel Eisenbahn, Handel-Transport-Verkehr und Hotel, Gastgewerbe, Persönlicher Dienst) der Vorzug gegeben. Mit letzterem sollen Konfliktkosten, die aus überstürzten Fusionierungen erwachsen (Angliederung schrumpfender an größere Gewerkschaften), vermieden werden. Unvermeidlich aber bilden sich mit den branchenübergreifenden Zusammenschlüssen neue Stärkefelder im ÖGB heraus, bei denen zum einen die kleinen Gewerkschaften weiter an Einfluß verlieren und zum anderen auch der Dachverband koordinative Funktionen einbüßt, da der Ausgleich zwischen großen und kleinen Gewerkschaften fortan in den neu formierten Teilorganisationen erfolgt.

### 2.3. Organisatorische Verflechtungen

Die Sozialpartnerschaft der Zweiten Republik verdankt ihre Erfolgsgeschichte zu einem Gutteil dem Ineinandergreifen unterschiedlicher Stränge von Interessenvertretung, welches ein leichteres „Übersetzen„ von Verhandlungspositionen und kürzere Verhandlungswege möglich machte und macht. Die sich teilweise überlappenden finanziellen und personellen Ressourcen erlauben überdies die Nutzung von Synergien, was wiederum das Verbändesystem insgesamt stärkt. Enge Verflechtungen bestehen sowohl zwischen dem Verbände- und dem Parteiensystem als auch zwischen den Verbänden, und zwar auf Arbeitgeber- ebenso wie auf Arbeitnehmerseite.

### Verbände und 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 erfolgreicher 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 (Karlhofer 1999: 33). Ein Grund dafür ist ohne Zweifel vor allem auch die Veränderung der Zusammensetzung des Nationalrates durch die Zunahme der Abgeordneten von

## Demokratiezentrum Wien

Onlinequelle: [www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org)

Printquelle: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 381-402

Parteien, die nicht oder weniger stark mit den Verbänden verflochten sind. Mit dem an Intensität zunehmenden Parteienwettbewerb sehen sich interessengebundene Mandatäre 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 14 Prozent (siehe *Tabelle 2*). Realistisch ist die Annahme, daß die Verbände mittelfristig auch ihre Spitzenexponenten aus dem Parlament abziehen werden.<sup>6</sup>

**Tabelle 2: 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

## Demokratiezentrum Wien

Onlinequelle: [www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org)

Printquelle: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 381-402

---

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 11.04.2000) keinen Verbändevertreter in ihrer Fraktion.  
Quelle: Angaben der Parlamentsdirektion, Berechnungen von Anton Pelinka (für 1978) und Ferdinand Karhofer (für 1987, 1991, 1998, 2000).

### Verflechtungen der Verbände

*WKÖ – VÖI.* Kammer und freier Verband sind über zahlreiche Personalunionen in den Leitungsgremien auf Länder- und Bundesebene miteinander verbunden. Die Beziehungen sind traditionell stark arbeitsteilig ausgerichtet, anschaulich abzulesen an dem Umstand, daß die WKÖ – als einzige Kammer Europas – als KV-Verhandler fungiert und damit die VÖI tarifpolitisch entlastet.

Daß das interessenpolitische Primat traditionell bei der Kammer gelegen ist, erklärt sich mit der für die Zweite Republik charakteristischen Schwäche des privaten Industriekapitals. Der Niedergang der verstaatlichten Industrie, die Öffnung der Ostmärkte und der EU-Beitritt haben dieses Kräfteverhältnis gründlich verändert, die Industriellenvereinigung hat dadurch wesentlich an Einfluß gewonnen. Gleichzeitig hat aber auch in der VÖI der Druck zugenommen. Besonders exponierte Industrieunternehmen ziehen die Sinnhaftigkeit eines doppelten Mitgliedsbeitrages in Frage und zwingen mit steigender Austrittsneigung den Industrieverband zu einer stärkeren Betonung seines Eigenprofils in den Beziehungen zur Kammer. In Reaktion darauf wurde, beginnend im Burgenland, bereits in einigen Bundesländern die Kammerumlage gesenkt.

*ÖGB – AK.* Die Beziehungen zwischen den beiden Arbeitnehmerverbänden werden traditionell als symbiotisch in dem Sinne beschrieben, daß der AK die Rolle eines Braintrust und „verlängerten Arms“, der Gewerkschaft zukommt. Das Arbeiterkammergesetz (§ 6) sieht die formelle Zusammenarbeit – einschließlich der Vergabe von finanziellen Zuwendungen an den ÖGB, sei es für die gewerkschaftliche Schulungstätigkeit, sei es für Veranstaltungen und andere Aktivitäten – explizit vor. Durch diese externe Entlastung des organisatorischen Aufwandes des ÖGB sind dessen Ressourcen wesentlich höher einzustufen, als das bei den Gewerkschaften in anderen Ländern der Fall ist.

Rivalitäten zwischen Kammer und freiem Verband treten, anders als auf Arbeitgeberseite, auf Bundesebene kaum auf. Die Fraktion Sozialdemokratischer Gewerkschafter verfügt im ÖGB wie auch in der Bundesarbeitskammer über klare Mehrheiten. Anders ist die Situation auf Länderebene, wo es in Tirol und Vorarlberg inkongruente fraktionelle Mehrheiten gibt. Hier – besonders in Tirol, fallweise aber auch in den anderen Bundesländern – kommt es immer wieder zu *Konkurrenz* in der Mitgliederbetreuung. Die Erklärung findet sich in einer für die Gewerkschaft

## Demokratiezentrum Wien

Onlinequelle: [www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org)

Printquelle: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 381-402

---

problematischen Neuerung im AK-Gesetz 1992 (die auch in der Novellierung 1998 beibehalten wurde): in diesem wurde, um die Kammer aus dem Schußfeld der Kritik zu bringen, das Serviceangebot für AK-Mitglieder deutlich erweitert. Insbesondere in Fragen des Rechtsschutzes – für die Gewerkschaft eine unverzichtbare Möglichkeit, den Nutzen einer Mitgliedschaft durch direkte Intervention im Sinne des Arbeitnehmers zu demonstrieren – ist durch die nun auch von der AK offerierten (keine Gewerkschaftsmitgliedschaft voraussetzenden) Leistungen eine empfindliche Konkurrenz erwachsen.

### 2.4. Konfliktbeziehungen und strategische Orientierung

Für die Trägerverbände der Sozialpartnerschaft – WKÖ (mit VÖI), Präko, ÖGB, AK – sind die neunziger Jahre, ungeachtet ob es sich um Kammern oder freie Verbände handelt, ein schwieriges Jahrzehnt mit einer Reihe empfindlicher (teils krisenhafter) Organisationsprobleme gewesen. Beim ÖGB äußern sich diese, wie oben dargestellt, in einem kontinuierlichen Rückgang des Organisationsgrades. Die Industriellenvereinigung ist, auf im übrigen anderer organisatorischer Basis, mit Mitgliederverlusten vergleichbaren Ausmaßes nicht konfrontiert, mußte aber dennoch bereits eine Reihe empfindlicher Verluste hinnehmen, zumal bereits der Austritt eines einzigen potenten Industrieunternehmens eine schmerzhafteste Finanzeinbuße und vor allem einen beträchtlichen Imageschaden nach sich zieht. Die Kammern, gestützt auf die Pflichtmitgliedschaft, haben zwar keine Verbandsaustritte zu verzeichnen, doch gerade weil die *exit option* (Hirschman 1981) den Mitgliedern verwehrt ist, verdichteten sich hier die Bindungsverluste mit der Zeit zu einem ernststen Legitimationsproblem, das in der Kammerkrise zur Mitte des Jahrzehnts seinen Höhepunkt erreichte. Anzumerken ist, daß sich bei der Arbeiterkammer die Krise in einem passiv ausgerichteten Loyalitätsentzug äußerte, während die Kritiker in der Wirtschaftskammer auch die *voice option* in Form organisierter, heftiger Proteste gegen die „Zwangsmitgliedschaft,“ wählten.

Die Verbände wurden sich der Notwendigkeit umfassender organisatorischer Anpassungen an geänderte Rahmenbedingungen schon frühzeitig bewußt. Aber gerade bei den Kammern griffen die Reformmaßnahmen nicht im erhofften Ausmaß, zumal sich die Problemlage durch die Verflechtung mit politischen Parteien, namentlich SPÖ und ÖVP, zusätzlich verschärfte; in der öffentlichen Meinung wurde das Kammersystem fast schon reflexhaft mit der Parteienkritik vermennt.

Obzwar der Funktionsverlust der österreichischen Spezifika einen nicht zu unterschätzenden verstärkenden Effekt für den Problemdruck der Verbände darstellte, ist der Stellenwert exogener Wandlungsimpulse, insbesondere die europäische Integration und die Öffnung der osteuropäischen Märkte, im Zusammenspiel mit dem Strukturwandel höher zu veranschlagen. Vor allem die sektorübergreifenden Verbände von Arbeit und Kapital sind mit sich rasch verändernden Rahmenbedingungen konfrontiert, welche die Bündelung partikularer Interessen zu einem einheitlichen Verbandsziel erschweren und teilweise auch die Organisationsfähigkeit als solche in Frage stellen. Mit der in allen Industrieländern stattfindenden rapiden Dezentralisierung, einer Verlagerung des Gravitationszentrums der industriellen Beziehungen von der Makro- zur

Mesoebene respektive der Ebene des Unternehmens, sind stark zentralisierte Interessenssysteme wie die österreichische Sozialpartnerschaft besonders gefordert.

Besonders groß wurde der interne Druck in der WKÖ, die sich bereits in den frühen neunziger Jahren gezwungen sah, die innerverbandlichen Loyalitätsprobleme zu „externalisieren“, und bei KV-Verhandlungen eine Art Laissez faire gegenüber ihren Fachgruppen und Innungen zu praktizieren (Karlhofer 1993). Als Folge kam in einer Reihe von Branchen wiederholt kein KV-Abschluß zustande; längere Perioden vertragsloser Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern gab es zuletzt unter anderem im Tourismus (1996–1998, teilweise mehr als zwei Jahre), im Malergewerbe (1997/1998) sowie im Metallgewerbe (1998).

Daß es parallel zur gestiegenen Konfliktintensität zu keinem Ansteigen der Streiktätigkeit, jedenfalls im exponierten Sektor, kam, muß als Indikator für eine Kräfteverschiebung zwischen Arbeit und Kapital gewertet werden. In Anbetracht hoher Arbeitslosenraten und eines erkennbar gestiegenen Flexibilisierungsdrucks auf die Unternehmen sind Arbeitskämpfe wenig aussichtsreich. Eine strategische Neuorientierung schien aus gewerkschaftlicher Sicht daher unvermeidlich. Die neunziger Jahre ließen eine steigende Neigung der Gewerkschaften erkennen, durch öffentlichkeitswirksame, außerbetriebliche Aktionen auf ihre Themen aufmerksam zu machen. Der Transport gewerkschaftlicher Anliegen durch Kampagnen ist potentiell eine durchaus effektive Erweiterung des gewerkschaftlichen Strategierepertoires. Zwar ist nicht zu übersehen, daß solche Maßnahmen meist „aus der Not geboren“, sind und mit dem Hintergrund rückläufiger Mitgliederzahlen vor allem den Zweck erfüllen, fehlende oder unzureichende Macht-ressourcen auszugleichen; sie haben aber auch den sozialintegrativen Begleiteffekt, daß sie für Mitgliederwerbemaßnahmen genützt werden können. Gerade beim ÖGB, in der Tendenz aber bei allen Verbänden auf Arbeitnehmer- wie auch auf Arbeitgeberseite, ist eine verstärkte Zuwendung zum (potentiellen) Mitglied zu registrieren. Ein Begleiteffekt der Turbulenzen der neunziger Jahre war offenkundig der Ausbau partizipativer Muster in den Organisationsstrukturen und in der praktischen Politik der Verbände.

### 3. Sozialpartnerschaft im Wandel

#### 3.1. Wandel in den Stilen und Strategien der Interessenvertretung

Der Sozialpartnerschaft wurde in Österreich lange Zeit meist nicht nur eine herausragende Stellung im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeß eingeräumt, sondern die dabei realisierte Strategie der Kompromißfindung und des Ausgleichs als *der* Stil der Interessenvertretung überhaupt betrachtet. Anhaltspunkte für diese unseres Erachtens überzogenen Einschätzungen finden sich vor allem für den Zeitraum der (zweiten Hälfte der) 60er und für die 70er Jahre. Die Basis für die Kompromißfindung bildet der Grundkonsens über gemeinsame allgemeine Ziele (wie Wirtschaftswachstum, Beschäftigungswachstum,

## Demokratiezentrum Wien

Onlinequelle: [www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org)

Printquelle: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 381-402

---

Standortsicherung). Was insgesamt heißt: ein Stil der Interessenvertretung, zu dessen Kennzeichen zum einen die Orientierung am Interessenausgleich, zum anderen das Bemühen um die Berücksichtigung allgemeiner gemeinsamer Interessen bei der Verfolgung partikularer Interessen zählt. Dies stieß bei den dominanten Parteien ÖVP und SPÖ und deren Regierungen auf breite Zustimmung.

Doch selbst in der Hochblütephase österreichischer Sozialpartnerschaft in den 60er und 70er Jahren hat es nicht bloß *einen* Stil und *eine* Strategie der Interessenvertretungen gegeben. Neben dem Stil konzertiert-akkordierter Interessenpolitik (siehe Kittel und Tálos 1999) hatte (und hat) immer auch einzelverbandliche, partikuläre – d.h. von den genuinen Interessen des jeweiligen Verbandes bestimmte – Politik der Interessenvertretung große Bedeutung. Diese weist allerdings unter österreichischen Bedingungen weniger den Charakter des Lobbyismus à la USA auf. Sie bewegt sich aufgrund der Verflechtung von Verbänden und Parteien in einem vertikalen Netzwerk mit großer Kontinuität und Dauerhaftigkeit in den Interaktionen.

Der insbesondere seit den 90er Jahren feststellbare Wandel besteht darin, daß der sozialpartnerschaftliche Stil der Interessenvertretung und die zwischenverbandliche Interessenakkordierung nicht nur weniger oft zum Einsatz kommt, sondern auch weniger oft erfolgreich praktiziert wird. Partikuläre Interessenvertretung spielt vor dem Hintergrund zunehmender inhaltlicher Differenzen in Fragen der Verteilung, der sozialstaatlichen Absicherung, der Arbeitsbedingungen und Abgabenbelastung realpolitisch eine größere Rolle. An einigen Beispielen kann dieser Trend illustriert werden:

Die gegensätzlichen Interessenstandpunkte zwischen den Verbänden zeigten sich neben dem ersten Sparpaket (1995) insbesondere an der Pensionsreform von 1997. Bei den in der Sache beträchtlich auseinanderliegenden Positionen wurde – ungeachtet der geführten Verhandlungen – kein Kompromiß bzw. keine Akkordierung erreicht (siehe Tálos und Kittel 1999). Die Unternehmervertretungen bezichtigten die Arbeitnehmervertretungen der Blockadepolitik. Der damalige Präsident der Wirtschaftskammer Österreich, Maderthaler, sprach vom Ende der Sozialpartnerschaft und brach (für einige Zeit) die Verhandlungen mit den Gewerkschaften und dem zuständigen Sozialministerium ab. Daß letztendlich Gewerkschaften und Wirtschaftskammer einem Kompromiß auf Ebene der Regierungsparteien zustimmten, heißt nicht, daß der sozialpartnerschaftliche Stil zum Tragen gekommen ist. Das jeweilige vertikale Netzwerk zwischen Verband und nahestehender Partei war jener Kanal, über den die Zustimmung der Verbände (seitens der SPÖ mit beträchtlich erhöhter Druckausübung auf den ÖGB) erreicht wurde.

Bei einer Reihe aktueller anhängiger Materien zeichnet sich kein Kompromiß ab. Die schon erwähnte Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten befindet sich trotz diverser Verhandlungen und nach einem diesbezüglichen Gesetzesvorschlag der Regierung bzw. der Regierungsparteien noch immer im „Streitkanal“. Auch in der Frage der EU-Erweiterung zeichnen sich zur Zeit eher differente als gemeinsame Positionen ab: Während VÖI und WKÖ sich offensiv für die Osterweiterung aussprechen, dominiert bei den Gewerkschaften die Zurückhaltung. Bei der Liberalisierung der Gewerbeordnung gibt es wenig Gemeinsamkeiten. Herauszustreichen, daß bei wirtschafts- und sozialpolitischen Materien der Stil partikularer Interessenpolitik zum Tragen kommt,

## Demokratiezentrum Wien

Onlinequelle: [www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org)

Printquelle: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 381-402

---

bedeutet nicht das Ende des sozialpartnerschaftlichen Stils. Exemplarisch für die letzten Jahre sei hier auf Kompromisse der Verbändeexperten in Angelegenheiten des Gesetzes gegen Schwarzarbeit (*Der Standard* 31.12.1998/1.1.1999), des Paktes für Ältere (*Die Presse* 19.2.1999) oder betreffend den Anspruch auf Arbeitslosengeldleistungen auch bei Selbständigen über den Zeitraum von drei Jahren hinaus (*Die Presse* 24.6.1998) verwiesen.

### **3.2. Veränderungen des institutionellen Einflußradius und der institutionellen Machtbalance**

Wir gehen davon aus, daß die Veränderungen der Sozialpartnerschaft in der jüngsten Zeit bisher in erster Linie nicht auf der institutionellen Ebene stattgefunden haben. ÖGB und WKÖ waren nach wie vor in gleicher Weise in die diversen Einrichtungen einbezogen. Die traditionelle Privilegierung der sozialpartnerschaftlich involvierten Dachverbände kann an der BAK, der Präko und der WKÖ exemplifiziert werden: Die Arbeiterkammer Wien, die zugleich als Geschäftsstelle der Bundesarbeitskammer fungiert, ist allein für die Bereiche Soziales und Wirtschaft in 209 Ausschüssen, Beiräten, Kommissionen usw. vertreten. Im Sozialbereich sind es durch gesetzlichen Auftrag 88 Einrichtungen, reichend vom Arbeitslosenversicherungsgesetz-Ausschuß, AMS-Verwaltungsrat, Arbeitnehmerschutz-Beirat, Ausländerausschuß bis zum Beirat für Renten- und Pensionsanpassung, dem familienpolitischen Beirat, Integrationsbeirat und Zivildienststrat. Dazu kommen 16 sonstige Nominierungen. Für den Wirtschaftsbereich enthält die Nominierungsliste (von insgesamt 172) 88 Nennungen für Bundesministerien und 17 für die Stadt bzw. das Land Wien. Ähnliches gilt für die Wirtschaftskammer Österreich, die laut einer rezenten Liste in über 70 gesetzlich eingerichteten Kommissionen, Beiräten und Ausschüssen vertreten ist. Die Präko nominiert Vertreter in annähernd 70 Beiräte, Kommissionen und Ausschüsse auf der Bundesebene österreichischer Politik.

Die bis in die jüngste Zeit andauernde Aufrechterhaltung des institutionalisierten Einflusses findet ihre Bestätigung auch in der informellen Einbindung der Dachverbände in den Prozeß der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung. So wurde die Aushandlung des Paktes für ältere Arbeitnehmer vom Bundeskanzler an die Dachverbände delegiert (siehe *Der Standard* 25.2.1999; *Die Presse* 26.2.1999). In der Frage der flexiblen Aufteilung des Karenzurlaubes (bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres des Kindes) haben die Verbände Verhandlungen über Details geführt. Experten der Verbände waren an der Erstellung des Berichtes des Wirtschaftsministeriums zur Bergwerk-Katastrophe Lassing beteiligt. Konsens gab es in der SPÖ-ÖVP-Koalitionsregierung, daß die „Sozialpartner„ Vorschläge über die Angleichung der Rechte von Arbeitern und Angestellten vorlegen sollten. ÖVP-Klubobmann Khol meinte noch 1999, die Regierungsparteien im Parlament seien „zu allem bereit, wozu sich die Sozialpartner verständigen,“ (*Die Presse* 18.1.1999). Der vom EU-Mitgliedsland Österreich 1998 vorgelegte Aktionsplan für Beschäftigung macht deutlich, daß aus einer informellen eine formelle Einbindung werden kann. Das von den Verbänden akkordierte Papier wurde Teil des offiziellen Aktionsplanes.

Durch den EU-Beitritt hat sich der Einflussesradius auf der einen Seite verringert: Materien wie die Landwirtschaftspolitik, die Wettbewerbspolitik und die Währungspolitik sind weitgehend vergemeinschaftet – mit der Konsequenz einer Bedeutungseinbuße der Verbände in Österreich, da diese vor dem EU-Beitritt das inhaltliche Ergebnis von Entscheidungsprozessen wesentlich mitbestimmten. Unter den veränderten Bedingungen ist es nur mehr möglich, die Position eines der 15 Mitgliedstaaten mitzubestimmen. Andererseits kann festgehalten werden, daß die österreichischen Dachverbände bisher informell, zum Teil auch formell in die Positionsfindungsprozesse bei EU-Materien eingebunden wurden: ersteres kommt den bei nationalstaatlichen Materien verbreiteten Usancen sehr nahe. Zweiteres zeigt sich exemplarisch an den COREPER-Vorbereitungssitzungen, die jede Woche am Dienstag-Nachmittag im Bundeskanzleramt bzw. im Außenministerium stattfinden.

Ungeachtet dessen zeichnen sich auch in institutioneller Hinsicht Veränderungen ab – und zwar keineswegs nur in eine Richtung. Auf der einen Seite ist bereits für die letzten Jahre ein Bedeutungsrückgang hinsichtlich der Präsenz der „Sozialpartnerverbände„ in Kommissionen und Beiräten konstatierbar. Zum Teil ist das die Folge der Privatisierung von bisher öffentlich bereitgestellten Infrastruktureinrichtungen. Am offenkundigsten ist der Wandel der einst als Zentralinstitution der Sozialpartnerschaft eingeschätzten Paritätischen Kommission. Diese galt lange Zeit als *die* zentrale Institution der Sozialpartnerschaft. Ihre Funktion hat sich heute im wesentlichen auf eine Aussprache über spezifische wirtschaftspolitische Themen reduziert. Die Paritätische Kommission tritt nur mehr äußerst selten und in langen Zeitabständen zusammen. Hand in Hand damit hat eine vollkommen informelle Institution, die sogenannte Präsidentenvorbesprechung vor der Sitzung der Vollversammlung der Paritätischen Kommission, weitgehend an Bedeutung eingebüßt. Diese Vorbesprechungen dienten nicht nur dem

Meinungsaustausch und zum Teil der Abklärung kontroversieller Positionen betreffend aktuelle Gesetzesvorhaben, sondern waren de facto vorentscheidungsrelevant für die Beschlüsse der Vollversammlung. Das Faktum der Bedeutungseinbuße gilt nicht für den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen und für den erst 1992 im Rahmen der Paritätischen Kommission eingerichteten internationalen Ausschuß.

### 3.3. Veränderungen des realen Einflußradius

Die unseres Erachtens weitreichendsten Veränderungen betreffen den realen Einflußradius bzw. Verschiebungen des realen Einflußgewichtes und der Machtbalance innerhalb der sozialpartnerschaftlichen Akteurekonstellation. Die Bundesregierung hat – unabhängig von ihrer parteimäßigen Zusammensetzung – über das bisherige Ausmaß hinaus noch beträchtlich an Einfluß gewonnen (Kittel und Tálos 1999). Das verstärkte Entscheidungsgewicht der Regierung zeigt sich nicht bloß bei EU-relevanten Materien, in deren Zusammenhang die Regierung als zentraler Adressat und Akteur fungiert, sondern auch bei politischen Maßnahmen im mitgliedstaatlichen Rahmen. Bei wichtigen Entscheidungen in den letzten Jahren – wie z.B. den Sparpaketen und den Pensionsreformen – haben Regierung bzw. Regierungsparteien sowohl das Procedere als auch die Kerninhalte vorgegeben. Die Mitbeteiligung von Verbänden, insbesondere der Arbeitnehmerseite, hatte zunehmend mehr Legitimations- als Gestaltungsfunktion.

Ungeachtet dieses bereits für die letzten Jahre konstatablen Veränderungsprozesses hat die neue, im Februar 2000 gebildete Regierung von ÖVP und FPÖ in Ansätzen die Weichen für einschneidende Veränderungen gestellt. Indikatoren dafür sind: Bei der Erstellung des Regierungsprogramms wurden nur Repräsentanten der Unternehmerverbände einbezogen. Im Gegensatz zu früheren Usancen werden Regierungsvorhaben, die die Interessen der Arbeitnehmer/innenvertretung substantiell berühren (ÖIAG-Gesetz, Arbeitsrechtsänderungsgesetz 2000, Sozialrechtsänderungsgesetz zur Entsendung in die Sozialversicherung) an der vorparlamentarischen Einbindung der Verbände in den politischen Willensbildungsprozeß vorbeigeführt und von den Regierungsparteien im Nationalrat als Initiativantrag eingebracht. Die Verlagerung traditionell zentraler Kompetenzen (Arbeitsrecht, Arbeitsmarkt, Arbeitsschutz) des Sozialministeriums hin zum Wirtschaftsministerium beschneidet bislang bestehende Möglichkeiten der Interessenwahrnehmung durch ÖGB und Arbeiterkammern. Zum Wirtschaftsministerium hatten traditionell und haben zur Zeit die Unternehmerverbände ungleich bessere Zugangsmöglichkeiten.

Was bei den Vorgängern die Ausnahme war, namentlich das Procedere bei der Pensionsreform der Regierung Klima 1997 (siehe Tálos und Kittel 1999), ist bei der neuen Regierung bisher die Regel: bei den vorgelegten Regierungsvorhaben besteht de facto für die nachträglich eingeladenen Verbände kein substantieller Verhandlungsspielraum – was im wesentlichen nur die Arbeitnehmerseite trifft. Denn zwischen den Unternehmerinteressenorganisationen und der Regierung gibt es durchwegs bereits vorweg realisierte Akkordierungen.

Laut Regierungsprogramm soll es in bestimmten Fragen zu einer Verlagerung von der überbetrieblichen zur betrieblichen Ebene kommen. Diesbezügliche Konkretisierungen stehen zur Zeit noch aus. Nicht zuletzt hat der Kärntner Landeshauptmann Haider, damals noch Obmann der FPÖ, den Vorschlag auf radikale Kürzung der finanziellen Ressourcen der Arbeiterkammern eingebracht: eine Reduktion von 0,5% auf 0,3% der Löhne und Gehälter der Mitglieder, was auf eine Kürzung von 40% der Einnahmen der Arbeiterkammern hinauslief. Zwar nicht die vorgeschlagene Höhe der Reduktion und die von Haider forcierten Junktimierungen (z.B. mit dem Inkrafttreten der Pensionsreform oder der Abdeckung des Defizits bei den Krankenkassen) wurde vom Regierungspartner ÖVP mitgetragen, wohl aber die Forderung nach Senkung der Beiträge und damit der Einnahmen der Arbeiterkammern.

Das heißt insgesamt: Diese verschiedenen Maßnahmen bzw. Vorhaben laufen auf eine Schwächung und Einschränkung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Arbeitnehmervertretungen hinaus. Sozialpartnerschaft ist davon unmittelbar nur teilweise berührt (z.B. im Fall der Verlagerung von Gestaltungskompetenzen auf betriebliche Ebene). Indirekt allerdings sind die Konsequenzen der aktuellen Veränderungen gravierender: Der „Schulterschuß“, zwischen Regierung und

Unternehmerverbänden korreliert mit einem beträchtlich zugespitzten Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Arbeitnehmervertretungen.

Sozialpartnerschaftlich gestaltete Politik kam *bereits in den letzten Jahren* nur noch in wenigen Politikfeldern und selbst innerhalb dieser nur bei wenigen Themenkomplexen zum Tragen (siehe Kittel und Tálos 1999): in der Lohnpolitik, im Arbeitsrecht, in der Gleichbehandlungspolitik sowie in der Arbeitsmarkt- und in der Agrarmarktordnungspolitik. Realpolitisch kam es zu einer Verschiebung in der Machtbalance: Unternehmerorganisationen konnten ihren Einfluß weitgehend wahren, da ihre Optionen weitaus mehr als die der Gewerkschaften denen der Regierung entsprachen: so betreffend Budgetkonsolidierung, Wirtschaftsstandortsicherung, Schaffung günstiger Bedingungen für Unternehmen. Unter der neuen Regierungskonstellation ist ihr Mitwirkungs- und Gestaltungspotential noch größer. Demgegenüber fanden und finden sich die Gewerkschaften interessenpolitisch in der Defensive: Ihre realen Aktivitäten laufen im wesentlichen darauf hinaus, negative Entwicklungen im Bereich der Einkommen, der sozialstaatlichen Absicherung und der Arbeitsbedingungen zu verhindern bzw. abzuschwächen.

Ungeachtet dessen bestand bis zur Änderung der Regierungszusammensetzung Kontinuität darin, daß die großen Dachverbände in den Politikformulierungsprozeß privilegiert eingebunden bzw. daran beteiligt wurden.

## 4. Szenarien der Weiterentwicklung der Sozialpartnerschaft

Jeder „Blick nach vorne„ ist mit Unsicherheiten und Unwägbarkeiten behaftet. Was Sozialwissenschaft leisten kann, ist, die Problemzonen sichtbar zu machen sowie verschiedene mögliche Entwicklungspfade gegenüberzustellen und auf ihren Plausibilitätsgehalt hin zu überprüfen. Im Mittelpunkt unserer Überlegungen steht die Frage, ob die österreichische Sozialpartnerschaft als Muster der Interessenpolitik mit ihren nationalen Charakteristika auch unter den neuen Rahmenbedingungen – wozu neben der EU-Mitgliedschaft die sich verdichtenden endemischen Instabilitäten und die veränderte Machtkonstellation auf Regierungsebene zählen – weiterbestehen wird bzw. kann.

Unzweifelhaft wird die österreichische Sozialpartnerschaft in ihrer weiteren Entwicklung stärker als bisher von miteinander verschränkten Veränderungen bestimmt werden. Drei Szenarien lassen sich dabei unterscheiden: erstens eine verschränkte negative Dynamik; zweitens eine verschränkte positive Dynamik; drittens ein Wechselspiel von Parallelität und Gegenläufigkeit endogener und exogener Wandlungsprozesse.

### Szenario 1: verschränkte negative Dynamik

Konkret würde dies Entwicklungen und Veränderungen in und außerhalb Österreichs bedeuten, die im Zusammenspiel darauf hinauslaufen, die „Geschäftsgrundlagen„ und das Muster sozialpartnerschaftlicher Interessenpolitik selbst zu untergraben. Zu den von außen wirksamen Kräften zählt allem voran der zunehmende Wettbewerbsdruck auf die österreichische Ökonomie verbunden mit einer Verschärfung der Konflikte um Produktionskosten und Verteilung. Im Gefolge einer machtpolitischen Neugruppierung durch die Bildung einer ÖVP-FPÖ-Regierung – wobei der eine Partner, die FPÖ, bisher ein expliziter Gegner des traditionell großen politischen Einflußgewichtes der Verbände, der Pflichtmitgliedschaft in den Kammern und der Sozialpartnerschaft insgesamt gewesen ist – kommt es zur Polarisierung in einer Reihe gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitischer Fragen. Die Veränderung der politischen Bedingungen hat Auswirkungen auf die Kräftekonfiguration insofern, als es zu einer Stärkung der sozialpartnerschaftlich nicht vernetzten Kräfte kommt. Diese Veränderung äußert sich auch in der sinkenden politischen Akzeptanz einer demokratisch nicht legitimierten, weitgehend intransparenten, zunehmend selektiv wirkenden und de facto auch weniger erfolgreichen Elitekooperation im Rahmen der Sozialpartnerschaft. Die traditionelle politische Privilegierung der Verbände als Sozialpartner, der Arbeitnehmervertretungen im besonderen, wird weitgehend

eingeschränkt, organisatorische Rahmenbedingungen und Organisationshilfen wie das Kammersystem werden auf politischem Wege beseitigt.

Parallel dazu kommen auf EU-Ebene die bisher ohnedies bescheidenen Schritte einer makropolitischen Steuerung sowie zur Belebung der Zusammenarbeit zwischen den Interessenorganisationen über Ansätze nicht hinaus. Der Trend geht nicht in Richtung makropolitische Steuerung und Kooperation, sondern in Richtung Dezentralismus und Partikularismus, verbunden mit einer ausgeprägten Präferenz für lobbyistische Strategien.

Die Rückwirkung einer derartigen Entwicklung auf das Mitgliedsland Österreich wäre eine Verstärkung der bereits bestehenden, sozioökonomisch motivierten Tendenzen zu Partikularismus und zu zentrifugalen Bestrebungen. Im Hinblick auf Berechenbarkeit und Kontinuität würden die Beziehungen zwischen den sozialpartnerschaftlichen Spitzenverbänden davon nachhaltig tangiert. Insgesamt würde dies auf einen enormen Bedeutungsverlust eines zentralen politischen Gestaltungsfaktors in der Zweiten Republik hinauslaufen. Hat die Sozialpartnerschaft ihre inhaltliche Gestaltungskraft eingebüßt, verliert sie unweigerlich auch ihre bis dato breit abgestützte politische Legitimation.

Daß dieses *worst case* Szenario für den Weiterbestand der Sozialpartnerschaft *schon bald* eintritt, ist zur Zeit noch auszuschließen. Bei allen absehbaren und realistisch-erwartbaren Veränderungen gibt es in Österreich ebenso wenig wie z.B. auf Gemeinschaftsebene Plausibilität für den in diesem Szenario unterstellten linearen, ausschließlich und eindeutig verstärkten negativen Trend. Auf Gemeinschaftsebene sei hier auf die in den letzten Jahren weiterentwickelten Ansätze des Sozialen Dialogs der Sozialpartner verwiesen (siehe z.B. Falkner 1998 und 1999). Zudem finden in einer Reihe europäischer Länder verschiedene Formen der Kooperation aktuell Verbreitung (siehe z.B. Karlhofer und Sickinger 1999). Für Österreich ist auch zur Zeit noch eine gewisse Kontinuität sozialpartnerschaftlicher Netzwerke konstatierbar. Die Rückdrängung des politischen Einflusses der Verbände, insbesondere der Gewerkschaften und der Arbeiterkammern, ist noch nicht per se das Ende der Sozialpartnerschaft. Seitens des wichtigsten Kooperationspartners auf Unternehmensebene, der Wirtschaftskammer Österreich, gibt es keine Signale in Richtung Beendigung der Zusammenarbeit.

## **Szenario 2: verschränkte positive Dynamik**

Diametral zum ersten Szenario steht das zweite, bei dem sich die Dynamik von endogenen und exogenen Faktoren für den Fortbestand der österreichischen Sozialpartnerschaft positiv auswirkt. Konkret würde dies bedeuten: Die sozioökonomischen Probleme betreffend Standortsicherung, Budget- und Arbeitsmarkt bleiben in Österreich auf dem bisherigen Niveau bzw. schwächen sich (wie z.B. im Fall der Arbeitslosigkeit) tendenziell ab. Die den Verbänden nahestehenden Parteien spielen nach wie vor eine zentrale Rolle auf Regierungsebene. Um die zur Lösung der angesprochenen Problemlagen angepeilten Sanierungs- und Konsolidierungsmaßnahmen ohne große Konflikte und Auseinandersetzungen besser durch- und umsetzen zu können, werden die Verbände in alle wesentlichen Entscheidungen mit eingebunden. Ihr privilegierter Status im politischen System bleibt ungeschmälert aufrecht.

Die nationalstaatliche Bedeutung wird durch die österreichische EU-Mitgliedschaft noch zusätzlich abgedeckt. Insofern nämlich, als auf Gemeinschaftsebene im Gefolge der Veränderung in Richtung Ausbau supranationaler Strukturen dieser auch Kompetenzen zur makropolitischen Steuerung zukommen werden. Hand in Hand damit erfolgt eine Ausweitung der Kooperation über den Status quo hinaus sowohl zwischen den zuständigen EU-Organen und den europaweit agierenden großen Dachverbänden als auch zwischen diesen selbst. Der Pfad der Kooperation, der neben der Meso- auch auf der Makroebene vermehrt beschritten wird, wertet nationalstaatliche Korporatismen à la Sozialpartnerschaft auf.

Dieses Szenario würde in jedem Fall den weitgehend ungeschmälerten Fortbestand der Sozialpartnerschaft bedeuten. Kooperative Strukturen erfahren auch in anderen EU-Mitgliedsländern eine Belebung – ablesbar an der Fülle von Bündnissen für Arbeit (siehe Karlhofer und Sickinger 1999; Ebbinghaus und Hassel 2000). Dieses *best case* Szenario ist uneingeschränkt unwahrscheinlich. Der Grund: Die Veränderung der Rahmenbedingungen der ökonomischen und

politischen Szenerie Österreichs sind bereits jetzt die Ursache für zunehmend mehr „Sand im sozialpartnerschaftlichen Getriebe“, sowie eine unübersehbare Bedeutungsminderung, ja Infragestellung dieser Grundsäule der Zweiten Republik. Da diese Veränderungen sich möglicherweise – beispielsweise durch Andauern der derzeitigen Regierungskonstellation und zunehmenden Verbändepartikularismus in der Interessenpolitik – noch zuspitzen könnten, wird in Zukunft die Realisierung von Kooperation und Konzertierung noch beträchtlich schwieriger.

### **Szenario 3: Parallelität und Gegenläufigkeit von Wandlungsprozessen**

Das dritte Szenario, das ebenso das mögliche Zusammenwirken und sich gegenseitige Verstärken endogener und exogener Faktoren berücksichtigt, geht davon aus, daß die Zukunft der Sozialpartnerschaft nicht von einem linearen Trend, sondern von parallel verlaufenden, z.T. auch gegenläufigen Entwicklungen und Wandlungsprozessen geprägt sein wird.

Die Internationalisierung der Wirtschaft wird fortschreiten; das Problem der Arbeitslosigkeit wird (möglicherweise ein wenig abgeschwächt) andauern; die Heterogenität in der Arbeitswelt, vor allem auf Grund technologischer Veränderungen und der Ausweitung atypischer Beschäftigungsformen (siehe Tálos 1999) wird noch größer werden. Ein derart gelagertes sozio-ökonomisches Umfeld hat zur Konsequenz, daß Interessenwahrnehmung und Interessenpolitik insgesamt, die Realisierung so voraussetzungsvoller Arrangements der verbandlichen Interessenvereinheitlichung und der zwischenverbandlichen Interessenakkordierung à la Sozialpartnerschaft im besonderen generell noch schwieriger wird.

Auch auf Ebene der politischen Rahmenbedingungen sind nicht minder bedeutende weitere Veränderungen wahrscheinlich. Die Prägekraft des politischen Duopols von SPÖ und ÖVP, welches an der „Wiege“, der Sozialpartnerschaft stand und über Jahrzehnte zu deren Stabilität beitrug, ist zu Ende – bei gleichzeitigem Bedeutungsgewinn (z.B. Regierungsbeteiligung) von politischen Kräften, die in kritischer Distanz zu den dominanten Eliten auf Verbändeebene stehen sowie zum Teil dezidiert für die Beseitigung tradierter Organisationsbedingungen (vor allem Pflichtmitgliedschaft und politische Privilegierung, FPÖ) oder für die Reduktion des Verbändeeinflusses und eine Aufwertung des Parlaments (Grüne) eintreten.

Wie bereits jetzt konstatierbar, driften die gesellschaftspolitischen Vorstellungen und Präferenzen der Interessenorganisationen betreffend die erforderliche Neubalancierung zwischen kollektiv geregelter Absicherung und individueller Freiheit, zwischen Flexibilität und staatlicher Regulierung auseinander. Es kann analog dazu wohl auch davon ausgegangen werden, daß sich differierende Vorstellungen über Verteilung von Einkommen und Arbeit und diesbezügliche Konflikte in staatlicher Politik in Zukunft noch offenkundiger als bisher spiegeln werden. Das „Gemeinsame vor das Trennende.“ (Traxler 1987: 60) zu stellen, wird auf diesem Hintergrund wohl zu einer noch ungleich schwieriger zu realisierenden Bedingung korporatistischer Interessenpolitik.

Die 1995 und 1996 durchgeführten Mitgliederbefragungen im Kammernbereich haben ein zum Teil überraschend hohes Maß an Zustimmung zum Weiterbestand dieser gesetzlich eingerichteten Interessenvertretung ergeben. Die jüngsten Kammerwahlen spiegeln eine wieder wachsende Akzeptanz dieser Form der Interessenorganisation. Für die Akteure bedeutete das vorerst eine spürbare Entlastung vom Problemdruck der ersten Hälfte der 90er Jahre. Langfristig ist aber eine weitere Zunahme der zentrifugalen Tendenzen innerhalb der großen Interessenorganisationen zu erwarten, sodaß sich die Frage der Legitimation der Pflichtmitgliedschaft in der einen oder anderen Form immer wieder stellen wird. Darüberhinaus spricht einiges dafür, daß der Druck auf die Kammern, in erster Linie die Arbeiterkammern, seitens der neuen Regierung wächst.

Mit diesem Hintergrund wird die Berechenbarkeit der sozialpartnerschaftlichen Akteure ganz erheblich sinken, denn eine stabile Partnerschaft zwischen interessenpolitisch in unterschiedlichem Ausmaß geschwächten Verbänden ist auf lange Sicht schwer vorstellbar. Mehr Profilierung der Interessenorganisationen geht mit einer verstärkten Partikularisierung von Zielen und Optionen sowie mit einer Veränderung der Strategien einher. Eine zentrale „Geschäftsgrundlage“, der Sozialpartnerschaft, die Ausrichtung an einer akkordierten Interessenpolitik, wird nachhaltig beeinträchtigt. Es kann auch davon ausgegangen werden, daß es im Hinblick auf die Optionen mehr Akkord zwischen der Regierung und den Unternehmervertretungen geben wird – mit der

Konsequenz einer Verschiebung des Einflußgewichtes zwischen den Akteuren. Der ÖGB bringt unter diesen Bedingungen im wesentlichen nur mehr sein Verhinderungs-, *nicht* sein Gestaltungspotential zum Einsatz. Verstärkte inhaltliche Partikularisierung verbunden mit veränderten Kräftekonstellationen auf Regierungsebene geht mit mehr und ausgeprägten konfliktorischen Strategien in der Interessenpolitik einher: mehr Konflikte als Kompromisse wird auch Auswirkungen auf die soziale Stabilität haben. Die Zeiten, in denen Österreich „streikfrei“, war (so z.B. 1998), dürften damit wohl auch vorbei sein.

Ein weiterer Aspekt, der sich bereits in den letzten Jahren abzeichnete, wird voraussichtlich zukünftig eine noch größere Rolle spielen: die Diskrepanz zwischen den Bedingungen der und Anforderungen an die Parteien und Verbände. Die Parteien werden sich noch rascher an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen versuchen. Die gestiegene Konkurrenz aufgrund einer beträchtlich mobiler gewordenen Wählerschaft macht sie noch anfälliger für opportunistische und populistische Strategien – mit der sehr wahrscheinlichen Konsequenz, daß das einst enge vertikale Netzwerk zwischen Verbänden und Parteien noch loser wird und die inhaltlichen Spannungen zwischen Verbänden und den jeweils nahestehenden Parteien größer werden. Veränderungen sowohl in den Beziehungen zwischen Parteien und Verbänden als auch zwischen den Verbänden selbst werden wesentlich zum Bedeutungsverlust der Sozialpartnerschaft als politischer Gestaltungsfaktor beitragen.

Bei Fortdauer der derzeitigen Gegebenheiten der Interessenorganisation und Interessenpolitik auf Gemeinschaftsebene wird partikulare Interessenwahrnehmung weiterhin dominieren, und auch österreichische Interessenorganisationen werden diesen Pfad vermehrt beschreiten. Die EU-Mitgliedschaft wird auch zukünftig die Gestaltungskraft der Sozialpartnerschaft begrenzen: die sozialpartnerschaftliche Mitgestaltungskompetenz in EU-Fragen – soweit in Zukunft überhaupt noch gegeben – bleibt im wesentlichen auf die österreichische Positionierung, d.h. auf eine im Konzert von 15 Positionen, beschränkt.

Die Zukunft der Sozialpartnerschaft könnte teilweise auch durch andere Trends gekennzeichnet sein. Es spricht einiges dafür, daß österreichische Regierungen angesichts andauernder Herausforderungen in den Bereichen Budget, Wirtschaftsstandort, Strukturpolitik, Sozialstaat und Arbeitsmarkt die großen Dachverbände – wenn auch mit unterschiedlichem Gewicht – einzubinden versuchen, um sowohl die Legitimationsbasis zu verbreitern und Konfliktpotentiale zu reduzieren als auch die verbandliche Problemlösungskapazität zu nützen. Darüber hinaus könnte die Regierung – auch ungeachtet ihrer Zusammensetzung – weiterhin am komparativen Nutzen eines unter Einbeziehung der Verbände einheitlichen Auftretens Österreichs auf Gemeinschaftsebene interessiert sein. Gegenläufig zu einem Partikularisierungsschub in der Interessenpolitik wäre, daß der Einfluß der österreichischen Verbände auf die Position, die von der österreichischen Regierung in EU-Fragen vertreten wird, im sozialpartnerschaftlichen Verbund ein größerer ist.

Während in Österreich bei allen Dezentralisierungstendenzen (z.B. in der Arbeitszeitpolitik, siehe Kittel 1996) voraussichtlich auch weiterhin die politische Makroebene eine wichtige Rolle spielen wird, wird dies auf Gemeinschaftsebene die Mesoebene sein. Ohne die Versuche der europäischen Dachverbände, zu gemeinsamen Maßnahmenvorschlägen zu gelangen, zu unterschätzen, wird es auch in Zukunft in Österreich und auf Gemeinschaftsebene noch Unterschiede in der Interessenpolitik geben. Die Ungleichzeitigkeit der Entwicklung in Österreich und auf EU-Ebene wird nicht zuletzt auch darin weiterhin offenkundig sein, daß in Österreich das Muster der Interessenakkordierung an Bedeutung verliert, während zur gleichen Zeit auf EU-Ebene die Einsicht in die Notwendigkeit von Konzertierung und Akkordierung mehr Verbreitung findet.

Was bedeuten alle diese Faktoren zusammengenommen für den künftigen Stellenwert der Sozialpartnerschaft? Die Sozialpartnerschaft wird noch fortbestehen – mit einschneidenden Modifikationen. Sozialpartnerschaft wird nicht mehr wie bisher ein politisches Breitbandmodell darstellen, sondern in ihrem Aktivitätsradius beträchtlich eingeschränkt sein. Der sozialpartnerschaftliche Stil in der Interessenpolitik wird nicht verschwinden, aber doch nur eingeschränkt zur Anwendung kommen. Partikulare Interessenpolitik wird die Beziehungen zwischen den Verbänden dominant bestimmen, der Einfluß auf Politik und das Gestaltungspotential wird ein noch merkbarer unterschiedlicher sein. Die Zusammenarbeit und gemeinsame Mitwirkung der Sozialpartner an den Entscheidungsprozessen wird, wenn überhaupt, auf die „klassischen“,

Bereiche bezogen sein; sozialpartnerschaftliche Politik wird sich zum anderen stärker den ökonomischen Rahmenbedingungen zuwenden und dabei angebotsorientierte Steuerungsfunktionen (siehe Traxler 1996) und qualitative Aspekte fokussieren.

Die Zukunft wird also noch nicht in einem Ende der Sozialpartnerschaft bestehen, allerdings durch eine eingeschränkte Reichweite des Aktivitätsradius und einen Bedeutungsverlust der Interessenakkordierung für österreichische Politik zum einen, durch einen teilweisen Funktions- und Strukturwandel zum anderen gekennzeichnet sein. Die Wahrscheinlichkeit für dieses Szenario ist unseres Erachtens hoch zu veranschlagen.

Sollte die von der derzeitigen Regierung eingeschlagene Strategie allerdings weiter fortgesetzt werden, dann sind Konflikte unausweichlich. Namentlich Eingriffe in die rechtlichen Grundlagen der Zusammenarbeit – etwa die Pläne zu einer „betrieblichen Sozialpartnerschaft,, zu deren Realisierung das Kollektivvertragsrecht geändert werden soll – hätten tiefgreifende Folgen für die sozialpartnerschaftliche Architektur als solche. Das österreichische Konsensmodell würde zerbrechen.

## Anmerkungen

- 1 Benya war ÖGB-Präsident von 1963-1987, Sallinger BWK-Präsident von 1964 bis 1990.
- 2 Ausführlicher zum folgenden Karlhofer (1999).
- 3 Vgl. z.B. Karlhofer (1996).
- 4 Die im Gefolge der Regierungsbildung zwischen ÖVP und FPÖ zunehmenden Auseinandersetzungen haben den Mitgliederstand leicht ansteigen lassen.
- 5 Auch in der jetzigen Form wird das junktimiert mit Änderungen bei anderen Regelungen (wie z.B. dem aliquoten Urlaubsanspruch).
- 6 Ein möglicherweise wegweisendes Signal kommt von dem im Dezember 1999 gewählten Präsidenten des ÖVP-Wirtschaftsbundes, Christoph Leitl (als Nachfolger von Leopold Maderthaler). Leitls Ankündigung, als BWK-Präsident (nach den BWK-Wahlen 2000) aus Unvereinbarkeitsgründen ein Nationalratsmandat nicht anzustreben, bringt unvermeidlich auch die Präsidenten von Präko und ÖGB unter Zugzwang (der Präsident der BAK hat nach der NR-Wahl 1999 nach anfänglichem Zögern auf die Annahme eines Mandats verzichtet).

## Literatur

Ebbighaus, Bernhard und Anke Hassel (2000). Soziale Pakte, in: Jan W. van Deth und Thomas König (Hg.). *Europäische Politikwissenschaft*, Frankfurt, 418–445

Falkner, Gerda (1998). *Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*, London/New York

Falkner, Gerda (1999). Korporatismus auf österreichischer und europäischer Ebene: Verflechtung ohne Osmose?, in: Ferdinand Karlhofer und Emmerich Tálos (Hg.). *Zukunft der Sozialpartnerschaft*, Wien, 215–240

Falkner, Gerda und Wolfgang C. Müller (1998). *Österreich im Mehrebenensystem*, Wien

Hirschman, Albert O. (1981). *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Mass.

Karlhofer, Ferdinand und Emmerich Tálos (Hg.) (1999). *Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf*, Wien

Karlhofer, Ferdinand und Hubert Sickinger (1999). Korporatismus und Sozialpolitik im europäischen Vergleich, in: Ferdinand Karlhofer und Emmerich Tálos (Hg.). *Zukunft der Sozialpartnerschaft*, Wien, 261–275

Karlhofer, Ferdinand (1996). Die Kammern im politischen System Österreichs, *WISO* 19 (1), 11–30

Karlhofer, Ferdinand (1993). Geschwächte Verbände – stabile Partnerschaft?, in: Emmerich Tálos (Hg.). *Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells*, Wien, 117–130

Karlhofer, Ferdinand (1999). Verbände: Organisation, Mitgliederintegration, Regierbarkeit, in: Ferdinand Karlhofer und Emmerich Tálos (Hg.). *Zukunft der Sozialpartnerschaft*, Wien, 15–46

Kittel, Bernhard (1996). Sozialpartnerschaft und Disorganisation: Veränderung und Kontinuität der Entscheidungsstrukturen in der österreichischen Arbeitszeitpolitik, *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4, 223–246

Kittel, Bernhard und Emmerich Tálos (1999). Interessenvermittlung und politischer Entscheidungsprozeß: Sozialpartnerschaft in den 1990er Jahren, in: Ferdinand Karlhofer und Emmerich Tálos (Hg.). *Zukunft der Sozialpartnerschaft*, Wien, 95–136

Tálos, Emmerich (Hg.) (1999). *Atypische Beschäftigung. Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen*, Wien

Tálos, Emmerich und Bernhard Kittel (1999). Sozialpartnerschaft und Sozialpolitik, in: Ferdinand Karlhofer und Emmerich Tálos (Hg.). *Zukunft der Sozialpartnerschaft*, Wien, 137–164

Traxler, Franz (1987). Klassenstrukturen, Korporatismus und Krise, *Politische Vierteljahresschrift* 28, 59–79

Traxler, Franz (1996). Sozialpartnerschaft am Scheideweg: Zwischen korporatistischer Kontinuität und neoliberalen Umbruch, *Wirtschaft und Gesellschaft* 1, 13–33

---