

Peter Rosner

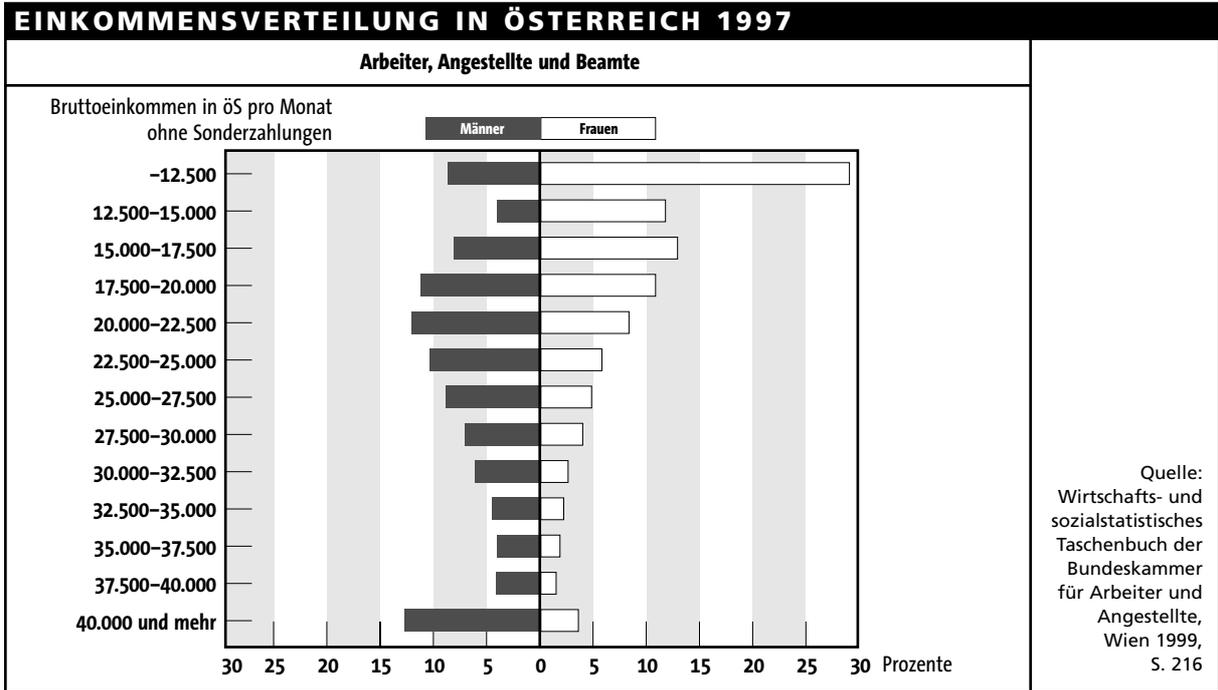
Soziale und wirtschaftliche Ursachen der politischen Veränderungen

Als eine der Ursachen für die Veränderungen der politischen Verhältnisse Österreichs werden Veränderungen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich genannt. Diese These ist nahe liegend, da es in Demokratien zu den wesentlichen Aufgaben von politischen Parteien gehört, spezifische soziale und wirtschaftliche Interessen zu vertreten. Daher haben im Falle von sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen die traditionell dominierenden Parteien Schwierigkeiten, die Interessen derjenigen, die positiv von den Veränderungen betroffen sind, und gleichzeitig die Interessen derer, die davon negativ betroffen sind, zu vertreten. Neue Parteien und Bewegungen können in so einem Fall bis dahin dominierende Parteien zumindest teilweise verdrängen.

Dieser Beitrag geht der Frage nach, ob das auch für Österreich gilt – ob es wesentliche soziale und wirtschaftliche Veränderungen gegeben hat und ob ein Zusammenhang mit den Veränderungen im politischen System besteht. Es wird hier die These vertreten, dass dies der Fall ist, nämlich dass wegen struktureller Veränderungen im wirtschaftlichen Bereich die lange Zeit dominierende Form der Regelung wirtschafts- und sozialpolitischer Konflikte heute nicht mehr so gut wirksam ist, wie das früher der Fall war.

**Stabile
wirtschaftliche
Verhältnisse**

Zunächst eine oberflächliche Betrachtung: Wenn man wichtige Kennzahlen etwa der Jahre 1985 und 1999 miteinander vergleicht, so wird man wenig dramatische Änderungen finden. Die Arbeitslosigkeit ist zwar deutlich gestiegen, aber die Beschäftigung ist ebenfalls gestiegen. Jedenfalls ist die Arbeitslosigkeit in Österreich weiter unter der anderer EU Länder mit stabilen politischen Strukturen. Die Lohnentwicklung war auf der Ebene der Kollektivvertragslöhne sehr gleichmäßig, d.h. ein wesentlicher Anstieg der Ungleichheit bei den Arbeitseinkommen ist nicht zu beobachten.¹ Die grundlegende Struktur der Sozialleistungen wurde nicht verändert in diesen 15 Jahren. Zwar wurden in einigen Punkten Leistungen verringert, aber insgesamt gab es eine Ausweitung (z.B. verlängerter Karenzgeldbezug, Einführung des Pflegegeldes, stärkere Anhebung des Richtsatzes zur Bekämpfung der Altersarmut, Sinken des Pensionsanfallsalters). Inge-



ARBEITSLOSENQUOTE - INTERNATIONAL

	1995	1996	1997	1998	in Prozent
Österreich	3,9	4,3	4,4	4,4	
Belgien	9,9	9,7	9,2	8,8	
Dänemark	7,2	6,8	5,6	5,1	
Deutschland	8,2	8,9	9,9	9,4	
Finnland	16,2	14,6	12,7	11,4	
Frankreich	11,7	12,4	12,4	11,9	
Griechenland	10,0	10,3	10,5	-	
Irland	12,3	11,6	9,9	7,8	
Island	4,9	3,8	3,9	2,7	
Italien	11,9	12,0	12,1	-	
Luxemburg	2,9	3,0	2,8	2,8	
Niederlande	6,9	6,3	5,2	4,0	
Norwegen	5,0	4,9	4,1	-	
Polen	15,2	14,3	11,5	10,0	
Portugal	7,3	7,3	6,8	4,9	
Schweden	9,2	9,6	9,9	8,2	
Schweiz	4,2	3,9	4,2	-	
Spanien	22,9	22,1	20,8	18,8	
Tschechische Republik	3,0	3,1	4,3	6,3	
Türkei	7,5	6,5	6,1	6,0	
Ungarn	10,6	11,0	10,5	9,5	
Vereinigtes Königreich	8,8	8,2	7,0	-	
Australien	8,6	8,6	8,6	-	
Japan	3,1	3,4	3,4	4,1	
Kanada	9,5	9,7	9,2	8,3	
Korea	2,0	2,0	2,6	6,8	
Mexiko	6,3	5,5	3,7	3,2	
Neuseeland	6,3	6,1	6,6	7,5	
USA	5,6	5,4	4,9	4,5	
OECD, insgesamt	7,5	7,6	7,3	6,9	
EU 15	10,8	10,8	10,6	10,0	

Quelle:
OECD, „Main Economic Indicators“, Dezember 1998
Aus: Wirtschafts- und sozialstatistisches Taschenbuch, S. 39

DIE ENTWICKLUNG DES ARBEITSMARKTES IN ÖSTERREICH						
	selbständig Beschäftigte	Unselbständig Beschäftigte (in Tausend)				
		Insgesamt	davon: weiblich in %	ausl. Arbeitskräfte	gemeldete Arbeitslose	Wirtschaftswachstum
1985	442	2759	40,8	140	139	2,5
1986	446	2780	40,9	146	152	1,2
1987	439	2785	41,1	147	164	1,7
1988	433	2810	41,1	151	158	3,2
1989	426	2862	41,2	167	148	4,2
1990	416	2880	41,2	217	165	4,6
1991	410	2939	41,5	266	185	3,4
1992	402	2964	42,2	273	193	1,3
1993	391	2956	42,5	278	222	0,5
1994	381	2971	42,6	291	215	2,5
1995	371	2972	42,7	300	216	2,1
1996	368	2955	42,9	300	230	1,6
1997	368	2969	43,0	298	233	2,5
1998	373	2998	42,3	299	238	2,9

Quelle: Statistisches Handbuch für die Republik Österreich, fortlaufende Bände

samt war die Sozialquote (siehe unten) in den letzten Jahren ziemlich konstant. Sie bewegte sich im Bereich von 29 Prozent. Auf der Makroebene gab es also keine dramatischen Veränderungen. Die sozialen Veränderungen in anderen europäischen Staaten mit stabilen politischen Verhältnissen waren sicher nicht geringer als in Österreich. Sie können daher nicht die politischen Verschiebungen erklären.

Wesentliche Änderungen der wirtschaftlichen Struktur

Hingegen gab es wesentliche Änderungen bei wichtigen Aspekten der wirtschaftlichen Struktur, die große Bedeutung für die Vertretung von Interessen bei Wirtschaftsregulierung und in Verteilungskonflikten hat. Das Zusammenspiel zwischen Interessenvertretung und dem politischen System hat eine andere Form bekommen. Dies ist Gegenstand der folgenden Ausführungen.

DEFINITIONEN
<p>Abgabenquote Anteil der Steuern und Abgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP). Sie schwankt in Österreich zwischen 42 Prozent und 45 Prozent.</p>
<p>Staatsausgabenquote Anteil der Staatsausgaben am BIP. Sie ist höher als die Abgabenquote. Die Differenz ergibt den Anteil des Budgetdefizits (von Bund, Ländern und Gemeinden) am BIP.</p>
<p>Sozialquote Anteil aller Sozialausgaben am BIP.</p>
<p>Keine der Quoten ist eine echte Quote, da viele Ausgaben, insbesondere die Sozialausgaben, monetäre Transfers sind. Diese werden aber wieder besteuert, z.B. Pensionen unterliegen der Einkommenssteuer, die Einkäufe von Arbeitslosen unterliegen der Mehrwertsteuer, etc. Daher können diese Steuereinnahmen wiederum für soziale Transfers verwendet werden, die dann wiederum besteuert werden. Die Quoten könnten mehr als 100 Prozent betragen.</p>

Politik und Sozialpartnerschaft

Die politische Struktur Österreichs war durch eine doppelte Dominanz gekennzeichnet. Auf der im engeren Sinn politischen Ebene waren es die SPÖ und die ÖVP, auf der Ebene der Wirtschafts- und Sozialpolitik die jeweiligen Interessenverbände: Gewerkschaften und die Kammer für Arbeiter und Angestellte (AK) auf Seiten der SPÖ; Bundeswirtschaftskammer, Industriellenvereinigung und die Kammern der Landwirtschaft auf Seiten der ÖVP. Dieser Doppelstruktur entsprach auch das Selbstverständnis der Parteien: Die SPÖ beanspruchte die Interessen der ArbeitnehmerInnen zu vertreten, die ÖVP die der Unternehmen, der Selbstständigen und der Landwirtschaft. Diese Wahrnehmung von Interessen wurde von der jeweils anderen Seite akzeptiert, die Möglichkeit Kompromisse zu schließen war immer gegeben. Sozialpartnerschaft und die Koalition SPÖ-ÖVP waren Ausdruck dieser Struktur.

Die politische Mobilisierung durch Parteien und die Organisation von Solidarität in Interessenverbänden erfolgte also über die Teilnahme am Wirtschaftsleben als ProduzentIn – als ArbeitnehmerIn, als UnternehmerIn, als FreiberuflerIn, als LandwirtIn.² Fast die ganze österreichischen Bevölkerung wurde davon erfasst, da nur wenige Personen zu keiner dieser Gruppen gehörten. Schließlich erfolgte auch die Vertretung der Interessen der PensionistInnen durch die jeweilige Interessenvertretung der Berufstätigen. Verteilungskonflikte wurden als Konflikte zwischen diesen Gruppen wahrgenommen, vor allem als solche zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen. Aber auch fast alle anderen wirtschaftspolitischen Fragen wurden unter dem Gesichtspunkt des Verteilungskonfliktes zwischen den großen Gruppen gesehen.

Die geregelte Abwicklung dieses Konfliktes zwischen den Kontrahenten war zentrale Aufgabe der Interessenverbände in der Sozialpartnerschaft und der beiden Parteien im Parlament und in der Regierung. Regulierung der Arbeitsverhältnisse durch Kollektivverträge und Arbeitsrecht, Regulierung der Einkommen der Landwirtschaft durch Marktordnung und Subventionen, Regulierung der gewerblichen Märkte durch die Gewerbeordnung und dazu eine Sozialpolitik, die alle Gruppen erfasste, waren die Instrumente für die Austragung der Verteilungskonflikte.

Im Selbstverständnis der Interessenverbände und der Parteien vertreten diese ihr Klientel gegen die jeweils andere Gruppe – die Gewerkschaft, AK und SPÖ die ArbeitnehmerInnen gegen die Unternehmen, die ÖVP und die ihr nahe stehenden Verbände UnternehmerInnen und Selbstständige gegen die ArbeitnehmerInnen. Wirtschaftliche und sozialpolitische Besserstellungen wurden gegen die jeweils andere Seite durchgesetzt – etwa eine Lohnerhöhung gegen die Unternehmen, eine Lockerung des Arbeitsrechts gegen die Gewerkschaft. Aber auch bei Problemen, die ganz offensichtlich nicht primär als ein Verteilungskonflikt zwischen diesen Gruppen gesehen werden können, agierten diese Verbände unter dem Gesichtspunkt der Wahrnehmung von spezifischen Interessen des jeweiligen Klientels als Produzent: in der Sozialpolitik, beim Umweltschutz, beim Konsumentenschutz und vielen anderen Bereichen. Diese Struktur gab den beiden Lagern eine hohe Integrationskraft nach innen und eine starke Position in Auseinandersetzungen mit der anderen Seite.

Diese Form der politischen und sozialen Auseinandersetzung war lange Zeit sehr erfolgreich, wenn man als Kriterium des Erfolges wirtschaftliche Entwicklung und politische Stabilität nimmt. Die Legitimation der diese Struktur tragenden Institutionen, der Interessenverbände und der Parteien, war groß. Das gilt nicht nur für die eigene Seite, sondern auch für die jeweils andere Seite. Diese Institutionen akzeptierten und benötigten einander, weil sie wirtschaftliche und sozialpolitische Regulierungen unter Bedachtnahme auf die Interessen aller Betroffenen erlaubten. Die Gewerkschaften akzeptierten die Unternehmerverbände und umgekehrt.

Diese Struktur der Wahrnehmung von Interessen beruhte aber nicht nur auf einem politischen Willen der Führung der Institutionen, sondern auch auf einer bestimmten

Struktur der Wirtschaft. Änderungen dieser Struktur haben politische Konsequenzen. Die wichtigsten Änderungen betreffen die Strukturen aller Märkte zu Gunsten von mehr Wettbewerb, die große Bedeutung des öffentlichen Sektors verbunden mit einer hohen Abgabenquote, die politische Integration Österreichs in die EU und neue soziale und politische Konflikte.

Neue Wirtschaftsordnung: Mehr Wettbewerb, mehr Konkurrenz

Auf allen Märkten – Gütermärkten, Arbeitsmärkten und Finanzmärkten – gibt es mehr Wettbewerb als früher. Dies ist eine Folge von technologischen, politischen und sozialen Veränderungen.

Auf den meisten Gütermärkten gibt es mehr Konkurrenz als früher. Die Konzentration unter Anbietern durch Zusammenschlüsse von Unternehmen widerspricht dem nicht. Wenige große Unternehmen liefern einander oft einen intensiveren Wettbewerb als eine große Zahl kleiner Unternehmen, von denen jedes nur auf einem sehr kleinen Markt agiert. So hat etwa die wachsende Bedeutung von Handelsketten im Detailhandel den Preiswettbewerb zwischen den Unternehmen verstärkt.

Durch Reorganisation von Unternehmen werden einzelne Schritte von Produktionen auf mehrere Unternehmen aufgeteilt und dabei einer stärkeren Kostenkontrolle unterworfen. Das erhöht den Konkurrenzkampf zwischen Unternehmen. Vertikal organisierte Großunternehmen, die von den Halbfertigwaren bis zum Endprodukt alle Produktionsschritte selbst organisieren, sind eher die Ausnahme. Die ehemalige VÖEST-Alpine etwa, die Stahl auf unterschiedlicher Rohstoffbasis, Anlagen zur Stahlproduktion, Maschinen, Bauteile und anderes produzierte, wurde in viele Teile für jeweils eng definierte Produktgruppen zerlegt. Die großen Autokonzerne planen die Autos und setzen sie zusammen. Die Komponenten werden aber überwiegend von anderen Unternehmen produziert. Viele Unternehmen übernehmen Aufträge zur Lohnfertigung von anderen Unternehmen (z.B. Zulieferfirmen). Dabei wird bei jedem Schritt vermehrte Konkurrenz wirksam.

Die stärkere Öffnung der Wirtschaft gegenüber dem Ausland – „Globalisierung“ – erhöht ebenfalls die Konkurrenz auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen. Für Österreich von besonderer Bedeutung ist dabei der Zusammenbruch der Planwirtschaften in den ost- und zentraleuropäischen Staaten, die eine Öffnung der bis dahin weitgehend toten Ostgrenze Österreichs zur Folge hatte. Insgesamt war dies keineswegs ein Nachteil für Österreich. Viele Unternehmen haben Exporte in diese Staaten ausgeweitet oder neu aufgenommen, andererseits traten dortige Produktionen in einen Wettbewerb mit heimischen Produktionen. Ein besonderes Problem dabei ist, dass es sich bei der wirtschaftlichen Integration Osteuropas um eine Region mit niedrigen Löhnen handelt, während die Integration in Westeuropa eine in eine Hochlohnregion war.

Durch den Beitritt zur EU wurden einige Märkte für Konkurrenz geöffnet, bzw. auf anderen Märkten stärkere Konkurrenz erzwungen. So waren etwa manche Märkte für Lebensmittel in Österreich durch Gebietskartelle geregelt. Molkereien hatten abgesprochene Absatzgebiete, ähnliche Strukturen gab es bei Bier. Für Schlachthöfe und Mühlen gab es regionale Monopole. Bereits vor dem Beitritt zur EU wurde begonnen diese Strukturen abzubauen. Man hätte sie mit dem Beitritt aufgeben müssen. Durch den Beitritt zur EU wurde auch die staatliche Auftragsvergabe, von besonderer Bedeutung für die Bauwirtschaft, stark verändert. Während es früher möglich war lokale Anbieter zu bevorzugen, selbst wenn diese teurer waren, so sind staatliche Behörden jetzt gezwungen, strenge Regeln der Konkurrenz unter Anbietern einzuhalten.

Von großer wirtschaftlicher und sozialer Bedeutung ist die Beendigung der staatlichen

Monopole beim Angebot klassischer Infrastrukturleistungen: Strom, Post, Telefon, Eisenbahnverkehr, Wasser, etc. All das muss für Konkurrenz mit anderen Anbietern geöffnet werden. Das bedeutet zunächst, dass diese Unternehmen von Staatsbetrieben mit politisch festgelegten Aufgaben auf gewinnorientierte Unternehmen hin umorganisiert werden müssen. Diese sind nicht mehr in dem Maße wie früher in der Lage, Quersubventionen von einer gewinnträchtigen Leistung zu verlustbringenden Leistungen zu übernehmen. Diese Unternehmen können daher von sich aus nicht mehr politische Aufgaben übernehmen. Sie sind auch nicht mehr in der Lage in dem Umfang wie früher soziale Programme zu realisieren.

Die Vermögen vieler Personen sind heute so hoch, dass die Überlegung, wo und in welcher Form Vermögen zu veranlagen ist, Bedeutung bekommen hat. Es gibt daher einen viel stärkeren Wettbewerb unter Banken, Versicherungen und anderen Finanzunternehmen um die Veranlagung der Vermögen.

Keine dieser Veränderungen alleine bedeutet einen großen Bruch mit vergangenen Strukturen, keine ist plötzlich eingetreten. Auch der Beitritt zur EU hat nicht schlagartig alles verändert, aber all diese Veränderungen zusammen bewirken einen erheblichen Anstieg von Konkurrenz unter Anbietern von Gütern und Leistungen. Österreich ist heute viel mehr durch Strukturen einer Marktwirtschaft gekennzeichnet, als dies vor 15 oder gar 30 Jahren der Fall war.

Für die Vertretung von wirtschafts- und sozialpolitischen Interessen der Produzenten hat die verstärkte Konkurrenz unter Anbietern erhebliche Konsequenzen. Arbeitsbedingungen, Löhne und Gewinne zu regeln ist vergleichsweise leicht, wenn es unter Anbietern wenig Konkurrenz gibt. Werden etwa höhere Löhne festgelegt oder die Arbeitsbedingungen so verändert, dass die Kosten steigen, so können die höheren Kosten leicht auf die Preise überwälzt werden, wenn es wenig Konkurrenz gibt. Wenn aber z.B. die staatliche Auftragsvergabe den Billigstbieter mit dem Bau einer Straße beauftragen muss, dann werden dem Bemühen die Arbeitsbedingungen der BauarbeiterInnen zu gestalten enge Grenzen gesetzt. Oder wenn eine Supermarktkette mit niedrigen Preisen um KundInnen wirbt, dann wird das Bemühen um höhere Löhne bei den Lieferanten dieser Kette vor größeren Schwierigkeiten stehen, als wenn es die Konkurrenz zwischen mehreren Ketten nicht gäbe.

Wenn ProduzentInnen unter starkem Konkurrenzdruck stehen, dann haben die Entscheidungen der KonsumentInnen eine größere Bedeutung. Das bedeutet nicht notwendigerweise große soziale Verschiebungen, denn schließlich sind fast alle Personen sowohl KonsumentInnen als auch ProduzentInnen. Manche sind durch verstärkte Konkurrenz vielleicht schlechter gestellt, wenn sie etwa als ArbeitnehmerInnen schlechtere Arbeitsbedingungen haben, oder als UnternehmerInnen, wenn sie höhere Kosten nicht in höhere Preise umsetzen können; aber als KonsumentInnen, als KäuferInnen von Vorleistungen sind sie besser gestellt durch den Wettbewerb.

Für die Politik aber hat die Intensivierung des Wettbewerbs erhebliche Konsequenzen. Die Interessenverbände der Produzenten können nicht mehr so wie früher vieles in Absprachen festlegen. Ihre Bedeutung wird dadurch geringer. Die Anbieter haben an Macht verloren, KonsumentInnen und Unternehmen als Nachfrager für Vorleistungen haben an Macht gewonnen. Das hat auch politische Konsequenzen: Forderungen werden jetzt häufig im Interesse der KonsumentInnen politisch vertreten: ein niedriger Strompreis, Deregulierung des Ladenschlusses, strengere Kontrolle öffentlicher Auftragsvergabe. In der Vergangenheit hingegen wurden Forderungen im Interesse der ProduzentInnen erhoben: höhere Löhne, geregelte Arbeitszeit. Für das politische System Österreichs, das auf der Organisation von Produzenteninteressen beruht, entstehen dadurch große Probleme. Wenn sie sich für die Interessen von KonsumentInnen einsetzen kommen sie in Konflikt mit den gut organisierten Interessen von ProduzentInnen im eigenen politischen Lager. Parteien, die, wie die FPÖ oder die Grünen, mit keinen Verbänden von Produzenten verbunden sind, tun sich hier leichter.

Entscheidungen der KonsumentInnen gewinnen an Bedeutung

ArbeitgeberInnen versus ArbeitnehmerInnen: Politische Mobilisierung und Organisation

Die bisherige politische Struktur Österreichs mit der Dominanz von SPÖ und ÖVP und den jeweiligen Interessenverbänden entsprach in der Vorstellung vieler Menschen dem Interessengegensatz von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen, von Lohnarbeit und Kapital. Nach diesen Ideen ist der wichtigste Verteilungskonflikt jener zwischen diesen beiden Polen. Eine Verbesserung der Einkommen und der sozialen Situation der ArbeitnehmerInnen könne nur gegen die Unternehmen, gegen die Kapitaleseite durchgesetzt werden. Unabhängig davon, ob das jemals in dieser Form richtig war, die Größe des Staatssektors und die damit verbundene Höhe der Abgabenquote haben das wesentlich verändert.

Verteilungs- konflikte

Für ca. 15 Prozent der ArbeitnehmerInnen ist der Arbeitgeber eine öffentliche Gebietskörperschaft. Lohnerhöhungen, Verbesserung der Arbeitsbedingungen können sicher nicht auf Kosten dieses Arbeitgebers durchgesetzt werden. Alle Einkommen im öffentlichen Sektor werden aus Steuern finanziert, einer Einkommenserhöhung müssen daher steigende Steuereinnahmen gegenüber stehen. Andererseits können ArbeitnehmerInnen im marktwirtschaftlichen Bereich ihre Einkommen erhöhen, indem sie eine Senkung der von ihnen bezahlten Steuern durchsetzen. Tatsächlich betrafen fast alle politisch ausgetragenen Verteilungskonflikte der letzten 15 Jahre den öffentlichen Sektor. Entweder waren es Arbeitskonflikte beim öffentlichen Dienst oder es handelte sich um Konflikte um Anteile an dem zu erbringenden Steueraufkommen. Direkte Konflikte zwischen ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen im marktwirtschaftlichen Sektor führten hingegen selten zu größeren politischen Auseinandersetzungen.³

Die politische Mobilisierung und Organisation in Österreich entlang des Konfliktes zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen liegt quer zu den Auseinandersetzungen um Anteile an Steuern und Staatsausgaben. Zwar wurde immer wieder versucht, Forderungen nach höheren Staatsausgaben für diesen oder jenen Zweck, bzw. Forderungen nach Senkung der einen oder der anderen Steuer als Forderung an die soziale Gegenseite darzustellen. Aber dem waren enge Grenzen gesetzt. Tatsächlich mussten beide politischen Lager die mit solchen Forderungen verbundenen Konflikte im jeweils eigenen Bereich austragen und dort Kompromisse herbeiführen. Die sozialdemokratische Seite musste zwischen niedrigeren Steuern für die von ihr vertretene Klientel gegenüber zusätzlichen staatlichen Leistungen und Sozialausgaben für die selbe Klientel abwägen, die Klientel der ÖVP erwartete ebenfalls weitere Staatsausgaben und Sozialleistungen und wollte keine steigenden Steuern.⁴

Es ist für keines der beiden politischen Lager möglich, Steuerreformen und Veränderungen bei den Staatsausgaben zu fordern, die jeweils nur die andere Seite treffen. Höhere Steuern für Unselbstständige sind auch für Unternehmen ein Problem, da sie zu höheren Lohnforderungen führen können. Abgesehen davon gehört auch ein Teil der Unselbstständigen zur Klientel der ÖVP. Höhere Steuern auf Kapitalerträge oder Vermögenssteuern werden als hinderlich für Investitionen und damit für neue Arbeitsplätze gesehen und daher von der SPÖ nur in engen Grenzen angestrebt, abgesehen davon, dass ein Teil der WählerInnen der SPÖ davon unmittelbar negativ betroffen wäre.

Konfliktlinien

Die mehrfach angesprochene Organisation politischer Zugehörigkeit in Österreich über die Rolle als Produzent entlang dem Konflikt zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen hat Schwierigkeiten neue oder neu wahrgenommene Fragestellungen aufzugreifen. Exemplarisch soll das an drei Problembereichen illustriert werden:

- > *Probleme der Sozialpolitik*
- > *die geänderte Stellung der Frau*
- > *Umweltprobleme*

In allen drei Fällen handelt es sich um Konflikte der Politik, die dem Rollenverständnis der traditionellen Parteien und der ihnen nahe stehenden Interessenverbände nicht entsprechen.

> In Österreich wurde die *Sozialpolitik* ebenfalls von den Interessenverbänden der Produzenten dominiert. Waren es zunächst nur die Unselbstständigen, für die sozialpolitische Institutionen geschaffen wurden, wurden später auch Selbstständige, FreiberuflerInnen und Bauern/Bäuerinnen in die Sozialpolitik mit jeweils eigenen Institutionen einbezogen. Durch diese Institutionen wurde die Absicherung für Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit für alle, die regelmäßig arbeiten, in einer leicht zu administrierenden Weise gut gesichert. Für Personen aber, für die diese Bedingung nicht zutrifft, gibt es doch Probleme. Die steigende Flexibilität des Arbeitsmarktes und der Arbeitsverhältnisse lässt nun die Größe der Gruppe von Personen, die nicht langfristig geregelte Arbeitsplätze haben, steigen. Die soziale Absicherung, die vor allem an der Teilnahme am Arbeitsleben anknüpft, wird dadurch verringert.

Eine Reform ist aber für die traditionellen Interessenverbände, vor allem für die der ArbeitnehmerInnen, nicht einfach. Sie vertreten nämlich vor allem die Interessen derjenigen, die in geregelten Arbeitsverhältnissen stehen. Es ist naheliegend, dass vor allem diese Gruppe sich in den Organisationen der ArbeitnehmerInnen durchsetzen kann. Sozialpolitische Forderungen der anderen werden daher oft als im Gegensatz zu den Interessen der etablierten Gruppen des Arbeitsmarktes gesehen. So würde etwa die Einführung einer Grundpension für alle, die vielen Personen in vormals prekären Arbeitsverhältnissen helfen würde, auf Kosten der Gruppen des Arbeitsmarktes gehen, die in den etablierten Organisationen dominieren.

> Früher wurde es weitgehend akzeptiert, dass Frauen nur eine periphere Rolle im Arbeitsleben innehatten. Die sozialpolitische Absicherung sollte über ihre Funktion als Ehefrau und Mutter geschehen. All das ist nicht mehr akzeptabel. Frauen sind nicht mehr so wie früher bereit, sich mit einer untergeordneten Rolle im Arbeitsleben zu begnügen. Der Anteil der Frauen mit mittlerer und höherer Bildung ist wesentlich stärker gestiegen als bei den Männern. Zwar sind Frauen in den im engeren Sinn technischen Ausbildungen noch immer sehr selten anzutreffen, aber bei AHS- und BHS-Abschlüssen ebenso wie bei Universitätsstudien entfällt ungefähr die Hälfte auf Frauen. Der verbesserten Ausbildung entspricht das Verlangen, alle Positionen im Arbeitsleben anstreben zu können. Die sozialpolitische Absicherung über die Rolle als Ehefrau und Mutter ist ebenfalls nicht mehr in dem Maße möglich wie früher. Viele Ehen werden geschieden; viele Frauen bleiben unverheiratet und haben dennoch Kinder.

Dem Verlangen nach gleichen Chancen entspricht aber nicht die Realität. Vielmehr handelt es sich um einen gesellschaftlichen Konflikt, und zwar um einen innerhalb der traditionellen Lager. Eine Verbesserung der Karrierechancen für unselbstständige Frauen ginge nicht auf Kosten der Unternehmen, auch wenn man von ihnen verlangte, dass sie dafür sorgen sollten. Schließlich ist es für den Gewinn der Unternehmen gleichgültig, ob die leitenden Positionen von Männern oder Frauen eingenommen werden. Die Forderung nach besseren Karrierechancen betrifft vielmehr in erster Linie unselbstständig beschäftigte Männer, die dadurch mehr Konkurrenz bei ihren Karrieren erhalten. Eine Gewerkschaft kann daher nicht eine Verbesserung der Aufstiegsmöglichkeiten für Frauen von ihrem „natürlichen“ Kontrahenten, den Unternehmen, fordern. Es ist für sie ein Problem innerhalb der von ihr vertretenen Gruppe.

Das gilt auch für sozialpolitische Verbesserungen für Frauen, wenn es um Anteile an Zahlungen des Staates und der Sozialversicherungen geht. Es gilt das oben Gesagte: Es handelt sich hier um einen Konflikt um öffentliche Gelder, also um einen Konflikt mit allen

anderen BezieherInnen staatlicher Leistungen. Eine Erhöhung der Pensionen im unteren Bereich, wodurch vor allem Frauen besser geschützt würden, wäre vor allem eine Umverteilung innerhalb der Pensionsversicherung. Ein Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen, ebenfalls für Frauen sehr wichtig, ginge auf Kosten anderer öffentlicher Leistungen oder würde zu höheren Steuern führen.

Es ist klar, dass die traditionellen politischen Strukturen – ÖVP/SPÖ, ArbeitgeberInnen/ArbeitnehmerInnen –, wo jede Seite Forderungen an die andere Seite erhebt, in erhebliche Schwierigkeiten bei der Verbesserung der Lage der Frauen geraten. Dieser Konflikt kann nicht so ausgetragen werden wie etwa der um eine Lohnforderung oder um eine arbeitsrechtliche Veränderung. Ein Kompromiss um Rechte von Frauen in Unternehmen oder in der Sozialpolitik ist weniger ein Kompromiss mit dem traditionellen Kontrahenten, sondern einer innerhalb des eigenen Lagers. In den Institutionen der Lager treten interne Konflikte auf, was ihre Bindungsfähigkeit nach innen schwächt und ihr Auftreten gegenüber Dritten prägt.

Zusammenhang:
Umwelt –
Wirtschaft –
Politik

> Probleme der *Umwelt* können überhaupt nicht in den traditionellen Konflikt zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen integriert werden. Zwar ist es falsch, wenn man Fragen der Umwelt als die eines Konfliktes zwischen „der Wirtschaft“ und „der Umwelt“, zwischen Arbeitsplätzen und Gewinnen einerseits und der Erhaltung einer intakten Umwelt andererseits, darstellt, aber eine Politik, die sich für eine intakte Umwelt einsetzt, gerät in Konflikt mit spezifischen wirtschaftlichen Interessen. Das betrifft Unternehmen – und zwar sowohl ArbeitgeberInnen als auch ArbeitnehmerInnen, wenn nämlich bestimmte Arbeitsplätze davon betroffen sind. Andererseits können auch Konsu-

ANTEIL DER MÄDCHEN IN AHS, BHS		
	AHS	BHS
1951/52	35 %	27 %
1961/62	36 %	29 %
1971/72	45 %	31 %
1981/82	50 %	44 %
1990/91	53 %	47 %
1997/98	55 %	48 %
Anteil der Mädchen in		
technischen BHS im engeren Sinn		8,8 %
BHS-Bekleidung		96,3 %
Kaufmännische Schulen		60,7 %
Wirtschaftliche Höhere Schulen		94,4 %
Berufsbildende Akademien		
(Sozialberufe, medizinisch-technisch)		80,1 %
Höhere Anstalten für Lehrer und Erzieher		75,6 %

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt: Das Schulwesen in Österreich. Schuljahr 1997/98

STUDIENABSCHLÜSSE			
	insgesamt	davon Frauen	Frauenquote bei technischen Studien
1960/61	3.257	752	3,0 %
1970/71	6.025	1.434	4,5 %
1980/81	8.047	2.777	6,0 %
1992/93	12.641	5.412	12,9 %
1996/97	16.045	7.138	

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt. Hochschulwesen

mentInneninteressen davon betroffen sein, nämlich wenn durch Umweltauflagen Produktionen verteuert werden.

Konflikte um Fragen der Umwelt können daher in einer politischen Struktur, die geprägt ist vom Gegensatz ArbeitgeberInnen/ArbeitnehmerInnen, nicht mit Forderungen an die Gegenseite und entsprechenden Kompromissen geregelt werden. Auch hierbei handelt es sich um Konflikte innerhalb der Lager. Eine Besteuerung des Umweltverbrauches würde sicher manche Arbeitsplätze zum Verschwinden bringen und manche Produkte verteuern. Andere Produktionen hätten es in so einem Fall leichter.

In all den hier angeführten Fällen gibt es Schwierigkeiten für die traditionelle politische Struktur Österreichs, Lösungen für diese Probleme zu finden. Zwar sind alle Gruppen bereit, Forderungen an die Gegenseite zu erheben, aber die mangelnde Bereitschaft sich durchzusetzen – oft als Schwäche gegenüber dem politischen Gegner interpretiert –, rührte meist daher, dass es sich auch um Konflikte innerhalb der beiden großen Lager und ihrer politischen Organisationen handelte.

Peter Rosner, Univ.-Doz., Dr.

Studium der Rechentechnik und Volkswirtschaftslehre, lehrt seit 1978 am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Wien. 1988 Habilitation für Sozialpolitik und Geschichte ökonomischer Theorie.

- 1 vgl. Rosner, Peter: Lohnbewegung und Bewegung der Lohnpolitik, in: Karlhofer F./ Tálos E. (Hg.): Zukunft der Sozialpartnerschaft. Wien: Signum, 1999, S. 75–94 und Gusenleiter M./ Winter-Ebmer R./Zweimüller J.: The Distribution of Earnings in Austria 1972–1991. Universität Linz, mimeo. Es ist nicht möglich, Aussagen über die Einkommensverteilung und deren Entwicklung insgesamt zu machen. Auf Grund des Bankgeheimnisses und der Abgeltung der Einkommenssteuer auf viele Kapitaleinkünfte durch die Kapitalertragssteuer fehlt jede Primärstatistik, die eine Voraussetzung für eine Berechnung der Einkommensverteilung wäre. Die Einkommenserhebungen des Statistischen Zentralamtes im Wege von Befragungen sind ungeeignet für eine solche Berechnung, da die Fehlerquote bei den Kapitaleinkünften zu groß dafür ist.
- 2 Auch die wichtigsten sozialpolitischen Institutionen, nämlich die Krankenkassen und die Pensionsversicherungsanstalten, sind entsprechend dieser Struktur organisiert.
- 3 Die Arbeitskonflikte im marktwirtschaftlichen Bereich, die die größte politische Aufmerksamkeit hervorgerufen hatten, waren Folge der Veränderung von Konkurrenz. Die Produktion in den österreichischen Semperitwerken sollte aufgegeben werden, weil in einem anderen Land billiger produziert werden konnte. Der zweite Konflikt mit hoher Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit betraf die Austrian Airlines. Durch die Verstärkung von Konkurrenz zwischen Fluglinien konnte das Lohnniveau in der AUA nicht mehr gehalten werden.
- 4 Gelegentlich nahm man Zuflucht zu der Formulierung, der Staat solle bei sich selbst sparen. Diese Forderung ist aber ein Unsinn, da der Staat keine Person mit Verbrauch ist. Immer wenn der Staat weniger Geld ausgibt, hat irgendwer ein geringeres Einkommen.