

Emmerich Tálos

Ende der Sozialpartnerschaft? Zäsuren in österreichischer Interessenpolitik.

Die Bildung einer ÖVP/ FPÖ-Regierung im Februar 2000 stellt ein Novum in den politischen Kräftekonstellationen der Zweiten Republik auf Regierungsebene dar. Sie zeitigte einschneidende Auswirkungen auch in einem Bereich, der nicht weniger als das Zwei-Parteien-System die Performance des politischen Systems Österreichs in der Zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts geprägt hat: das System der Interessenvermittlung, der Beteiligung an und Einbindung der großen Dachverbände in die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung, insgesamt das System sozialpartnerschaftlicher Kooperation, Konzertierung und Akkordierung. Es zeichnen sich bereits seit geraumer Zeit Veränderungen in der Interessenpolitik ab – vor dem Hintergrund beträchtlicher Wandlungsprozesse ihres Umfeldes. Meine These ist, daß die Beteiligung der FPÖ an der Regierung diesen Veränderungsprozeß sowohl vom Tempo als auch von der Ausrichtung her noch beträchtlich radikalisiert hat – mit unübersehbaren Konsequenzen in erster Linie für die Interessenpolitik der Arbeiter, Angestellten und Beamten, nicht zuletzt aber auch für das überkommene System der Sozialpartnerschaft.

Damit nähert sich Österreich zum einen den auf EU-Gemeinschaftsebene und in EU-Mitgliedsländern vorherrschenden Ausprägungen der Interessenpolitik an. Als bemerkenswert kann verzeichnet werden, daß sich für diesen „Anpassungs“- Prozeß gerade jene Partei als treibende Kraft erweist, die nicht nur auf europäischer Ebene auf beträchtliche Kritik und Ablehnung stößt, sondern die selbst noch immer eine merkbar distanzierte und kritische Haltung gegenüber der EU praktiziert. Auf der anderen Seite ist der aktuelle Entwicklungsprozeß in Österreich allerdings gegenläufig zu den Trends der Belebung von Zusammenarbeitsformen auf der EU-Gemeinschaftsebene wie in einer Reihe von EU-Mitgliedsländern.

1. Kennzeichen sozialpartnerschaftlicher Interessenpolitik in Österreich

Wenn im Folgenden von „Sozialpartnerschaft“ die Rede ist, so ist damit ein spezifisches Muster der Interessenvermittlung und Interessenpolitik gemeint. Seine Träger sind die großen Dachverbände der ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInneninteressenorganisationen sowie die Regierung bzw. die Fachressorts. Es ist ein Muster, das wesentlich durch Kooperation und Abstimmung der Interessen zwischen diesen Trägern gekennzeichnet ist und auf der Makroebene von Politik – in erster Linie in den Bereichen der Einkommens-,¹ Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik – zum Tragen kommt. Wenig ausgeprägt findet sich ein derartiges Muster auf Ebene der Bundesländer und Kommunen – ungeachtet dessen, daß es auch selektive Ansätze gibt.

¹ Mit Einkommenspolitik wird die Kombination aus Lohn- und Preispolitik gemeint.

Sozialpartnerschaft beruht auf äußerst anspruchsvollen Voraussetzungen, die in den hochindustrialisierten Ländern keineswegs die „Norm“ darstellen. Eine wesentliche Bedingung für das in Österreich lange Zeit dominant makrokorporatistische Muster ist die spezifische Konfiguration des österreichischen Verbändesystems. Dieses ist dominiert von vier (bzw. fünf) großen Dachverbänden: Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB), Bundesarbeitskammer (BAK), Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern (PRÄKO) und Vereinigung Österreichischer Industrieller (VÖI). Deren Vorrangstellung fußt auf institutionell-organisatorischen und politischen Gegebenheiten. Mit ersterem ist der hohe Konzentrations- und Zentralisationsgrad,² mit zweiterem deren herausragende politische Privilegierung gemeint, die an den weitreichenden Partizipationschancen betreffend Politikformulierung und Entscheidungsprozessen ablesbar ist. Repräsentationsmonopol und Repräsentativität der Dachverbände sind damit in einem hohen Maße gesichert.

Eine *conditio sine qua non* im Hinblick auf den realen Status der Verbände als Mitakteure bei der Gestaltung staatlicher Politik ist sowohl deren Selbstverständnis als auch ihre Akzeptanz durch zentrale politische Entscheidungsträger (Regierung und Regierungsparteien) und durch die Öffentlichkeit. Das Selbstverständnis der Akteure unterscheidet sich im Vergleich zur Zwischenkriegszeit darin, daß es auf der einen Seite einen Grundkonsens darüber gibt, bei Verfolgung der jeweils genuinen partikularen Interessen auch gemeinsame gesamtwirtschaftliche Ziele wie Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum zu berücksichtigen. Zum anderen besteht Übereinstimmung über die Kompromiß- und Konsensfindung als zentrales Element der Strategie der Interessendurchsetzung. Die großen Dachverbände konnten zu zentralen politischen „Mitspielern“ im österreichischen politischen System allerdings nur deswegen werden, weil dies seitens der Regierung bzw. der Langzeitregierungsparteien ÖVP und SPÖ akzeptiert und gefördert wurde. Bemerkenswert ist nicht zuletzt, daß das Zusammenwirken und die Einbindung der Dachverbände bei einer breiten Öffentlichkeit auf große Zustimmung stieß und stößt.³

Ein wesentliches Kennzeichen der Interessenpolitik und politischer Entscheidungen in Österreich bisher ist, daß die großen Dachverbände in die Politikformulierung und Entscheidungsfindung der angeführten Politikfelder – wenn auch mit unterschiedlicher Intensität – eingebunden sind.

Das Modell der Sozialpartnerschaft bedeutet nicht nur Beteiligung der großen Dachverbände an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung (Konzertierung), sondern wesentlich auch die Akkordierung divergierender Interessen vor allem zwischen den Dachverbänden bzw. zwischen diesen und der Regierung/ den Ressorts. Wenn wir den

² Vgl. Franz Traxler/ Ernst Zeiner, Unternehmerverbände. In: Herbert Dachs u.a. (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1997, S. 378ff.; Ferdinand Karlhofer, Arbeitnehmerverbände im politischen System Österreichs. In: Herbert Dachs u.a. (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1997, S. 390ff.; Emmerich Tálos/ Bernhard Kittel, Roots of Austro-Corporatism. In: Günther Bischof/ Anton Pelinka (eds.): Austro-Corporatism, Contemporary Austrian Studies, Vol. 4, New Brunswick/ London 1996, S. 32ff.

³ Vgl. Kurt Traar/ Franz Birk, Die österreichische Sozialpartnerschaft und ihr Umfeld. In: SWS-Rundschau 1987, S. 15; Ferdinand Karlhofer/ Emmerich Tálos, Sozialpartnerschaft und EU, Wien 1996, S. 48f.

angeführten Sachverhalt verallgemeinern, so lassen sich für Österreich im wesentlichen zwei Modi der Interessenpolitik unterscheiden:

- partikularistisch-lobbyistische Interessenpolitik über nahestehende (Regierungs-) Parteien und Minister/innen;
- Konzertiert-akkordierte Interessenpolitik in Form von Kompromissen in Verhandlungen der Experten und Präsidenten der Interessenorganisationen untereinander und/ oder mit Repräsentanten der Regierung.

Es ist die eigenständige Mitgestaltung von Politikinhalt auf dem Weg der Akkordierung zwischen den Dachverbänden, die die Besonderheit der Sozialpartnerschaft gegenüber anderen Ausprägungen des Korporatismus ausmacht. Österreich wurde damit auf international vergleichenden Korporatismusskalen, die in der Regel auf der Dichotomie zwischen Pluralismus und Korporatismus aufbauen, nahe dem korporatistischen Idealtypus verortet.⁴

2. Veränderungen in der Interessenpolitik

Seit den 80er, insbesondere den 90er Jahren zeichnen sich merkbare Veränderungen in den Rahmenbedingungen von Interessenpolitik ab. Die wirtschaftliche Situation ist nicht bloß durch deutlich geringeres Wachstum, sondern vor allem durch beträchtlich gestiegenen Wettbewerbsdruck und Internationalisierung, durch das Platzgreifen neuer Technologien und die damit einhergehenden Auswirkungen auf Produktions- und Arbeitsprozesse gekennzeichnet. Fragen der Verteilung ebenso wie des Handlungsspielraums gewannen für Interessenpolitik an Gewicht. Dies wurde noch verstärkt durch die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union. Bildete lange Zeit der nationalstaatliche Rahmen eine räumliche Koordinate für Interessenpolitik, so das sogenannte "Normalarbeitsverhältnis" eine inhaltliche. Gemeint damit ist ein unbefristetes, vollzeitiges, arbeits- und sozialrechtlich abgesichertes Beschäftigungsverhältnis. Dessen Erosion wurde und wird an zwei Prozessen ersichtlich: zum einen an der seit den 70er Jahren anwachsenden Erwerbslosigkeit, die ungeachtet des in Österreich vergleichsweise geringeren Ausmaßes die Position der ArbeitnehmerInneninteressenvertretungen schwächt. Nicht weniger folgenreich ist die zweite Facette der Erosion des traditionellen Normalarbeitsverhältnisses: die Verbreitung von Beschäftigungsformen, die vom Normalarbeitsverhältnis im Hinblick auf Kontinuität, Dauer, Einkommenssicherheit und sozialer Absicherung zum Teil erheblich abweichen. Zu den zur Zeit noch als "atypisch" bezeichneten Formen zählen Teilzeitarbeit, befristete und geringfügige Beschäftigung, Leiharbeit, Arbeit auf Abruf, scheinselfständige Beschäftigung zum Beispiel in Form von Werkvertragsarbeit.⁵ Diese Entwicklung bedeutet nicht nur eine wachsende Heterogenisierung in der Erwerbsarbeit, sondern auch wachsende Probleme in der Wahrnehmung divergierender Interessen und deren interessenpolitische Vereinheitlichung. Heterogenität und Pluriformität in der Arbeitswelt lassen die Basis für Interessenvereinheitlichung dahinschmelzen.

⁴ Vgl. Gerhard Lehmbuch, Sozialpartnerschaft in der vergleichenden Politikforschung. In: Peter Gerlich/ Edgar Grande/ Wolfgang C. Müller (Hrsg.): Sozialpartnerschaft in der Krise, Wien 1985, S. 89.

⁵ Vgl. Emmerich Tálos (Hrsg.): Atypische Beschäftigung. Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen, Wien 1999.

Das einstige Duopol von SPÖ und ÖVP, das österreichische Politik so dominant in den Nachkriegsjahrzehnten beherrschte, ist seit den 80er Jahren mit mehr Konkurrenz konfrontiert. Aus der einstigen politischen Restgröße FPÖ wurde eine stetig wachsende Oppositionspartei. Das Parteienspektrum selbst erfuhr durch Neugründungen (Grüne und LIF) eine auch parlamentarisch relevante Ergänzung. Ermöglicht wurde dieser Wandel durch Veränderungen in der politischen Kultur – ablesbar an sinkender Parteibindung, gestiegener Wählermobilität, veränderten politischen Werthaltungen und Einstellungen.⁶ Gestiegene Parteienkonkurrenz in Verbindung mit einem Wandel in den Prioritäten der Regierungspolitik – Budgetkonsolidierung, wirtschaftliche Modernisierung, Standortsicherung – machten die Aufrechterhaltung der traditionellen Naheverhältnisse zwischen Verbänden und Parteien teilweise spannungsgeladen. Dies in einer Phase, die durch wachsende Legitimations- und Akzeptanzprobleme der großen Dachverbände – in erster Linie der Kammern – geprägt war.⁷ Bestandsbedingungen wie das Institut der Pflichtmitgliedschaft zu den Kammern und auch Finanzaffären wurden zu öffentlich wirksamen politischen Reibepunkten. Die auf Druck der Regierungsparteien zustande gekommene Mitgliederbefragung in den drei sozialpartnerschaftlich involvierten Kammern in den Jahren 1995/ 96 ist ebenso Ausdruck der veränderten Partei-Verbändebeziehungen – ungeachtet der für die Kammern durchaus günstigen Ergebnisse dieser Mitgliederbefragung.

Ungeachtet der merkbaren Auswirkungen der neuen Regierungskoalition auf die Möglichkeiten der Interessenpolitik in Österreich ist festzuhalten, daß Interessenpolitik bereits seit geraumer Zeit – vor dem Hintergrund der angeführten Veränderungen der Rahmenbedingungen – selbst einem Veränderungsprozeß unterliegt. Zumindest bis Beginn dieses Jahres betraf dieser weniger die institutionalisierten Kanäle der Mitwirkung an politischen Entscheidungen. Am stärksten noch ist die früher als Zentraleinrichtung verbandlicher Mitwirkung geltende Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen von Veränderungen betroffen. Nicht bloß dadurch, daß die einstige Kompetenz zur Preisregelung bereits seit den 80er Jahren, vollends aber im Zusammenhang mit der EU-Mitgliedschaft Österreichs ihre Bedeutung verloren hat. Die Funktion in der Lohnpolitik ist im wesentlichen auf eine informelle Koordinierung beschränkt. Damit hat auch die Vollversammlung der Paritätischen Kommission ihre Funktion als formell beschließendes Organ verloren. Sie tritt nur mehr äußerst selten zusammen⁸ und wenn überhaupt, dann eher in der Funktion einer wirtschaftspolitischen Aussprache. Die Präsenz in der enorm großen Palette von Beiräten, Kommissionen usw. ist leicht rückläufig, bedingt vor allem dadurch, daß bisher öffentlich bereitgestellte Infrastruktureinrichtungen privatisiert wurden und damit andere Spielregeln bei

⁶ Vgl. Fritz Plasser/ Peter Ulram, Konstanz und Wandel im österreichischen Wählerverhalten. In: Wolfgang C. Müller u.a. (Hrsg.): Wählerverhalten und Parteienwettbewerb, Wien 1995, S. 341-406; Wolfgang C. Müller, Wahlen und Dynamik des österreichischen Parteiensystems seit 1986. In: Fritz Plasser u.a. (Hrsg.): Das österreichische Wahlverhalten, Wien 2000, S. 13-54; Fritz Plasser/ Peter Ulram, Rechtspopulistische Resonanzen. In: Fritz Plasser u.a. (Hrsg.): Das österreichische Wahlverhalten, Wien 2000, S. 225-247.

⁷ Vgl. Ferdinand Karlhofer, Verbände, in: Ferdinand Karlhofer/ Emmerich Tálos (Hrsg.): Zukunft der Sozialpartnerschaft, Wien 1999, S. 15-46; Ferdinand Karlhofer/ Emmerich Tálos, Sozialpartnerschaft unter Druck. In: Anton Pelinka u.a. (Hrsg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie, Wien 2000, S. 381-402.

⁸ Vgl. Bernhard Kittel/ Emmerich Tálos, Interessenvermittlung und politischer Entscheidungsprozeß. In: Ferdinand Karlhofer/ Emmerich Tálos (Hrsg.): Zukunft der Sozialpartnerschaft, Wien 1999, S. 109ff.

der Beschickung von Gremien zur Anwendung kommen. Daß die Veränderungen auf institutioneller Ebene nicht ausschließlich nur in eine Richtung gehen, zeigen Beispiele wie die einflußreiche Mitwirkung im Rahmen des 1994 neu gegründeten Arbeitsmarktservice oder die Erweiterung des Aktionsspielraums infolge der EU-Mitgliedschaft Österreichs.⁹

Offenkundigere Veränderungen zeichnen sich bereits für die letzten Jahre hinsichtlich der Mitwirkung an der politischen Gestaltung in den einschlägigen Politikfeldern und hinsichtlich der Kooperation zwischen den Verbänden sowie zwischen diesen und der Regierung ab. Ungeachtet dessen, daß die großen Sozialpartnerorganisationen noch zu Beginn der 90er Jahre die Kontinuität ihrer grundsätzlichen Orientierung in Verhandlungen und Kompromissen sowie den Konsens hervorstrichen, in der Interessenpolitik auf gesamtwirtschaftliche Interessen Bedacht zu nehmen (vgl. Sozialpartnerabkommen 1992), sind die letzten Jahre durch wachsenden Dissens gekennzeichnet. Bei Materien wie der Budgetkonsolidierung, der Flexibilisierung in der Arbeitswelt, der weiteren Entwicklung im Bereich sozialer Sicherung und Veränderungen bei den Lohnnebenkosten waren Kompromisse wenn überhaupt, dann nur noch erschwert erzielbar. Die größere inhaltliche Nähe der UnternehmerInnenpositionen zu jenen der Regierung lief bereits in den letzten Jahren unübersehbar auf eine Schiefelage in der Interessenberücksichtigung hinaus. Dies vor dem Hintergrund eines durch den EU-Beitritt noch wachsenden Entscheidungsgewichtes der Regierung. Die Regierung bestimmte die Zielvorgaben und das Procedere bei für sie wie auch die Verbände wichtigen Materien (wie z.B. Budgetentlastungspolitik und Sozialversicherungspolitik). Der Verhandlungsspielraum der Dachverbände verblieb im wesentlichen innerhalb des vorgegebenen Rahmens – auch wenn sich die Regierung nicht immer gegen einzelne Dachverbände durchzusetzen vermochte (Beispiel: Strukturanpassungsgesetz 1995). Relativ ungeschmälert war der Einfluß der Dachverbände in den „klassischen Sozialpartnerbereichen“ wie Arbeitsrecht, Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarktpolitik. Auch wenn es in diesen Bereichen Kooperation und Akkordierung der Interessen gab, ist für die letzten Jahre konstatierbar, daß die politische Mitgestaltung der Verbände, in erster Linie der ArbeitnehmerInnenInnenorganisationen, an Einfluß auf österreichische Politik ebenso eingebüßt hat, wie das akkordierte Vorgehen der Dachverbände. Sozialpartnerschaftlich abgestimmte Politik kam immer weniger oft und bei weniger Materien zum Tragen.¹⁰

Diesen Entwicklungsprozeß nicht außer acht lassend ist es meine These, daß der laufende Veränderungsprozeß durch eine Änderung der Machtkonstellation auf Parteien- und Regierungsebene im Jahr 2000 eine Radikalisierung erfuhr, die einer Zäsur im Hinblick auf bisherige Gegebenheiten in der Interessenpolitik und in den Beziehungen zwischen Regierung/ Regierungsparteien und Verbänden gleichkommt.

3. Zäsuren im System der Interessenpolitik

Daß sich das traditionelle System der Sozialpartnerschaft von den Gegebenheiten der Interessenpolitik auf Gemeinschaftsebene ebenso wie vieler Mitgliedsländer lange Zeit

⁹ Vgl. Ferdinand Karlhofer/ Emmerich Tálos, Sozialpartnerschaft und EU, Wien 1996; Gerda Falkner/ Wolfgang C. Müller (Hrsg.): Österreich im Europäischen Mehrebenensystem, Wien 1998.

¹⁰ Vgl. eingehend dazu Emmerich Tálos/ Bernhard Kittel, Gesetzgebung im politischen System, Wien 2001 (im Erscheinen).

merkbar unterschieden hat, galt in Wissenschaft und Politik als unstrittig.¹¹ Dies ungeachtet dessen, daß die EU-Gemeinschaft in den 90er Jahren mehr als im bisherigen Integrationsprozeß die genuine Mitbeteiligung großer europäischer Interessenverbände substantiell erweiterte und förderte.¹² Insbesondere sei auf die institutionelle Erweiterung des „Sozialen Dialogs“ verwiesen, die auf einem Abkommen zwischen den drei maßgeblichen Euroverbänden (UNICE, EGB, CEEP) beruht, vorerst im Protokoll über die Sozialpolitik als Zusatz zum Maastrichter Vertrag 1992 und später im Hauptteil des Vertrages von Amsterdam 1997 verankert wurde. Ergebnis der Belebung des „Sozialen Dialogs“ sind unter anderem die Vereinbarungen der Sozialpartner über drei Richtlinienvorschläge, nämlich betreffend den Erziehungsurlaub (1995), die Teilzeitarbeit (1997) und die befristeten Arbeitsverträge (1999). In den letzten Jahren wurde darüber hinaus die Miteinbindung der „Sozialpartner“ im Zusammenhang mit der Umsetzung der Leitlinien zur Beschäftigungspolitik im Rahmen der mitgliedstaatlichen nationalen Aktionspläne für Beschäftigung forciert. 1998 faßte die Kommission einen Beschluß über die Einsetzung von Ausschüssen für den sektoralen Dialog zur Förderung des Dialoges zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene.

Ungeachtet dessen, daß das korporatistische Muster von Interessenpolitik in den meisten EU-Mitgliedsländern in den 90er Jahren an Relevanz und Attraktivität beträchtlich eingebüßt hatte, erleben in den letzten Jahren andere Formen der Kooperation und Mitgestaltung wie „Sozialpakete“ und „Bündnisse für Arbeit“ in einer Reihe von Ländern einen beträchtlichen Aufschwung.¹³ Und zwar vor allem in jenen Ländern, die wie Italien, Spanien, Portugal oder Irland über keine ausgeprägte korporatistische Tradition verfügten. Diese tripartistischen Sozialpakete zielen auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, auf die Erfüllung der Konvergenzkriterien, auf die Sanierung der Haushalte und die Reform des Sozialstaates ab.¹⁴ Bemerkenswert ist, daß der aktuelle Entwicklungstrend in der österreichischen Interessenpolitik – ungeachtet ähnlicher ökonomischer und sozialer Problemlagen sowie nach wie vor beträchtlicher Unterschiede im System der Interessenorganisation und Interessenpolitik – gegenläufig zur Entwicklung auf EU-Gemeinschaftsebene und auch zu einer Reihe anderer Mitgliedsländer ist.

Eine Gegenläufigkeit ist auch auf einer anderen Ebene, nämlich zur Akzeptanz der Sozialpartnerschaft in der Bevölkerung konstatierbar. Zumindest nach Umfragedaten gibt es eine merkbare Differenz zwischen dem Vorgehen von FPÖ/ Regierungskoalition und den Einstellungen in der Bevölkerung. Die der Zusammenarbeit der Dachverbände auch in den 90er Jahre durchgängig zugeschriebene positive Leistungsbewertung und

¹¹ Vgl. Fußnote 9.

¹² Vgl. z.B. Anpassung und Förderung des Sozialen Dialogs auf Gemeinschaftsebene, KOM (98) 322.

¹³ Vgl. z.B. Anke Hassel, Soziale Pakete in Europa. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Bd. 49/ 1998, S. 626-638; Ferdinand Karlhofer/ Hubert Sickinger, Korporatismus und Sozialpakete im europäischen Vergleich. In: Ferdinand Karlhofer/ Emmerich Tálos (Hrsg.): Zukunft der Sozialpartnerschaft, Wien 1999, S. 257ff.; Giuseppe Fajertag/ Philippe Pochet (eds.): Social Pacts in Europe, Brussels 1997.

¹⁴ Vgl. Martin Beckmann/ Alvaro Berriel Diaz, Neue soziale Pakete und europäische Integration, in: Frank Deppe/ Stefan Tidow (Hrsg.): Europäische Beschäftigungspolitik, FEG Nr. 15, Marburg 2000, S. 163ff.

Problemlösungskapazität¹⁵ wird durch eine Befragung im Frühjahr 2000 nicht nur bestätigt. Es wurden sogar noch höhere Werte ausgewiesen: 70% der Befragten gaben sich überzeugt, daß die Sozialpartnerschaft Österreich überwiegend Vorteile bringt. 67% würden eher negative Auswirkungen bei einem starken Rückgang des Einflusses der Sozialpartner erwarten, nur 6% positive (Umfrage Fessel 2000). Selbst Industriemanager, die mehrheitlich die Sozialpartnerschaft für überholt halten, schätzen zu mehr als zwei Dritteln die Erhaltung des konsensorientierten Systems für die österreichische Wirtschaft für sehr wichtig bzw. eher wichtig und sprechen sich mehrheitlich sogar für eine starke Einbindung der Sozialpartner durch die Bundesregierung aus.¹⁶

Eine Veränderung zeichnet sich zur Zeit also nicht auf Ebene der Akzeptanz von Sozialpartnerschaft ab. Bemerkenswert allerdings sind Anzeichen eines Wandels bei den Einstellungen zu Kampfmaßnahmen. In den letzten Jahrzehnten hatte die Streikoption durchgängig eine äußerst geringe Rolle gespielt: Nur ca. 2% präferierten in einer Untersuchung bei Gewerkschaftsmitgliedern Mitte der 70er Jahre diese Option. In einer Befragung Beginn der 90er Jahre waren Verhandlungen für ca. 80% der Erwerbstätigen die erwünschte Form der Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen, nur 3% bzw. 2% plädierten für die Androhung bzw. Durchführung von Streiks.¹⁷ Eine Umfrage der Sozialwissenschaftlichen Studiengesellschaft vom Juni 2000 ergab ein merkbar abweichendes Ergebnis. Auf die Frage: „Womit soll eine Interessenvertretung im Extremfall eher ihre Ziele zu erreichen versuchen, durch Kampfmaßnahmen oder durch geduldiges, zähes Verhandeln?“ antworteten 28% der Befragten mit „Eher durch Kampfmaßnahmen“, 62% „Eher durch geduldiges, zähes Verhandeln“.

Die FPÖ, die traditionell den bedeutenden politischen Einfluß der großen Dachverbände ablehnte und in diesen selbst eher eine marginale Rolle spielte, sah mit der Regierungsbeteiligung die Chance gekommen, ihre Kritik und Vorbehalte in reale Politik umzusetzen. Dies geschieht – weitaus mit Zustimmung des Regierungspartners ÖVP – auf mehreren Ebenen und auf durchaus selektive Weise:

- Während die UnternehmerInnenvertretungen (in erster Linie über die ÖVP) in die Gestaltung des Regierungsprogramms vom Februar 2000 eingebunden waren, wurden die Interessenorganisationen der ArbeitnehmerInnen mit einem Programm konfrontiert, das vor allem für diese wesentliche Belastungen enthält.¹⁸ Die Auswirkungen zeigen sich u.a. daran, daß die neue Regierung einen Abbau in allen wesentlichen Bereichen der Sozialpolitik in breitem Umfang verwirklichte.¹⁹

¹⁵ Vgl. Emmerich Tálos, Akzeptanzkrise und Akklamation. In: David Campbell u.a. (Hrsg.): Die Qualität der österreichischen Demokratie, Wien 1996, S. 111f.

¹⁶ Market-Umfrage. In: Das österreichische Industriemagazin 9/ 2000, S. 26-28.

¹⁷ Vgl. Peter Ulram, Die Österreicher und die Sozialpartner(schaft). In: Emmerich Tálos (Hrsg.): Sozialpartnerschaft, Wien 1993, S. 142f.

¹⁸ Vgl. Das Regierungsprogramm. Österreich neu regieren, Februar 2000; Ferdinand Karlhofer, Ende der Parität? In: Heinz Füreder u.a. (Hrsg.): Gewerkschaften, Kammern, Sozialpartnerschaft und Parteien, Wien 2000, S. 26f.

¹⁹ Vgl. Emmerich Tálos, Sozialpolitik zwischen konservativer Tradition und neoliberaler Orientierung. In: Kurswechsel H.1/ 2001.

- Von der neuen Regierung wurden Materien, die die Arbeiterkammern und den ÖGB bzw. deren Mitglieder unmittelbar betrafen, gezielt an der traditionell üblichen Einbindung der großen Dachverbände in den vorparlamentarischen Prozeß durch das Einbringen von parlamentarischen Initiativen vorbeigeführt (so bei der Novellierung des Arbeiterkammer-, des Arbeitsrechtsänderungs- und des Sozialversicherungsänderungsgesetzes 2000). Die Konsequenzen: Selbst wenn es noch im Rahmen des Ausschusses eine Begutachtung gibt, erfolgt die Information über das Gesetzesvorhaben in einem sehr späten Stadium des Gesetzwerdungsprozesses. Den großen Dachverbänden ist die Möglichkeit einer verbandsinternen Willensbildung und der Mobilisierung von Funktionären und Mitgliedern genommen.
- Merkbare Veränderungen gibt es hinsichtlich der Verhandlungen: Regierung bzw. Regierungsparteien machen Vorgaben – ohne die Möglichkeit zu substantziellen Verhandlungen bzw. vielfach ohne jeglichen Verhandlungsspielraum. Kurze Befristungen für Stellungnahmen/ Gutachten verunmöglichen die notwendige innerverbandliche Abstimmung. Spielten bisher in einigen Politikfeldern – in Ansprache mit bzw. auf Veranlassung durch das zuständige Ressort – informelle „Sozialpartnerverhandlungen“ im vorparlamentarischen politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeß eine wichtige Rolle, so weicht die ÖVP/FPÖ-Koalition von diesem Procedere merkbar ab: Im letzten Jahr fanden keine derartigen substantziellen Verhandlungen statt. Zu einigen Materien (z.B. Pensionen, „Erhöhung der Treffsicherheit“) setzte die Regierung Expertengruppen ein, in die Experten aus den Dachverbänden *ad personam*, nicht aber als deren Vertreter eingeladen wurden. Die neue Regierung verabschiedete sich unübersehbar von der traditionellen Politik der paritätischen Privilegierung der sozialpartnerschaftlich involvierten Dachverbände. Die einzelnen Dachverbände sind davon allerdings in sehr unterschiedlicher Weise, d.h. mehr (so die ArbeitnehmerInnenInnenorganisationen) oder weniger (so die UnternehmerInnenorganisationen) betroffen. Es gibt zudem unübersehbare Anzeichen auch dafür, daß der Einfluß der Dachverbände in der Implementation zurückgedrängt wird. So verlieren die „Sozialpartner“ beispielsweise im Rahmen der Neuregelung der Kartellkontrolle ihre Kompetenzen in diesem Bereich.
- Die Verlagerung der Kompetenzen für arbeitsrechtliche und arbeitsmarktpolitische Belange aus dem Sozialministerium zum Wirtschaftsministerium schwächt traditionelle Einflußkanäle von Arbeiterkammern und ÖGB. Der Gesetzgebungsprozeß zum Arbeitsrechtänderungsgesetz und zum arbeitslosenversicherungsgesetz im Jahr 2000 sind exemplarische Belege dafür.
- *Das Regierungsprogramm vom Februar (S. 14) enthält in sehr diffuser Weise Anklänge einer Schwächungsstrategie: Unter dem Titel „Reform der Sozialpartnerschaft“ heißt es: „Verlagerung von der überbetrieblichen in die betriebliche Mitbestimmung. Insbesondere in Bezug auf Arbeitszeit, Betriebszeiten, Kollektivvertragsrecht.“ Dies vor dem Hintergrund des Faktums, daß die österreichische Sozialpartnerschaft in erster Linie einen politischen Mitgestaltungsfaktor auf der überbetrieblichen Ebene darstellt. Die angepeilte Verlagerung hätte eine Beschränkung der überbetrieblichen Mitgestaltung auch der ArbeitnehmerInnenInnenorganisationen zur Folge.*

- *Die selektive Strategie der Zurückdrängung des Einflusses der Arbeiternehmerorganisationen zeigt sich zugespitzt an den Vorstößen von Landeshauptmann Haider und anderen Spitzenrepräsentanten der FPÖ zur substantiellen Einschränkung der Finanzierungsbasis der Arbeiterkammern. Ende März 2000 gab es einen Vorstoß Haiders zur Senkung der Arbeiterkammerumlage von 0,5% auf 0,3%, d.h. um 40%. Diese Forderung sollte mit dem Durchziehen der Pensionsreform junktiniert werden. Nach Ablehnung dieses Junktims durch die ÖVP gab es ein neuerliches Junktin Haiders: die Senkung der AK-Umlagen verbunden mit der Erhöhung der Beiträge zu den Krankenkassen als Beitrag zu deren finanzieller Sanierung. Seitens der ÖVP gibt es Vorbehalte gegen das Ausmaß, nicht gegen das Faktum der Reduktion der Einnahmen der Arbeiterkammern. Die FPÖ brachte im Oktober 2000 in den Nationalrat einen diesbezüglichen Initiativantrag ein.*
- *Einen Vorstoß zur Beschränkung des Einflusses der Gewerkschaften stellt Haiders Plädoyer für die Infragestellung der eigenständigen Existenz des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger dar. Dieser könnte in das Sozialministerium integriert werden. Bemerkenswert ist auch die Begründung: Der Hauptverband agiere wie ein Parallel-Sozialministerium, das von „feindlichen politischen Funktionären“ geführt werde. Im Gegenzug könne sich Haider ein Abgehen vom Plan der Ambulanzgebühren vorstellen (siehe z.B. Wiener Zeitung vom 22. 12. 2000).*

In keiner anderen Regierungskonstellation der Zweiten Republik ist das Vorhaben jemals verfolgt worden, den dem politischen Gegner nahestehenden Interessenorganisationen systematisch ihren Aktivitätsradius einzuschränken.

Angesichts dessen ist es wohl nicht überraschend, daß es im ersten Jahr der neuen Regierungskoalition nur in einem einzigen Fall zu einem sozialpartnerschaftlichen Kompromiß kam, der eine Regierungsentscheidung zumindest partiell zu modifizieren vermochte. Unter dem Titel „Erhöhung der Treffsicherheit“ hatte die Regierung neben anderen Sozialabbaumaßnahmen im September 2000 beschlossen, eine Wartefrist von vier Wochen für den Arbeitslosengeldbezug im Fall der einvernehmlichen Kündigung und der Beendigung eines befristeten Arbeitsverhältnisses einzuführen. Massive Kritik seitens der Oppositionsparteien, von ÖGB, Arbeiterkammern und NGOs richtete sich gegen das gesamte Paket. Kritik gab es allerdings auch innerhalb der Koalitionsparteien, gerichtet in erster Linie auf die negativen Auswirkungen der vom Ministerrat beschlossenen Wartefrist für Saisonbeschäftigte. Auf Ebene der involvierten Sozialpartnerorganisationen erfolgte Mitte Oktober 2000 eine Einigung auf Verlängerung der Saisonbeschäftigung um einen Monat, um damit die aus dieser Beschäftigung für die Arbeitslosenversicherung anfallenden Mehrausgaben zu reduzieren. Nach mehreren wenig erfolgreichen Verhandlungen und wachsender Kritik selbst innerhalb der Koalitionsparteien lenkte die Regierung ein und akzeptierte letztlich den Sozialpartnerkompromiß. Für die anderen Punkte des Paketes „Erhöhung der Treffsicherheit“ (wie z.B. die Besteuerung der Unfallrenten, die Reduktion der Familienzuschläge in der Arbeitslosenversicherung) gab es weder zwischen den Verbänden noch zwischen den ArbeitnehmerInnenInnenorganisationen und der Regierung einen Verhandlungsspielraum.

Fazit: Insbesondere die FPÖ, aber auch die Regierungskoalition insgesamt steuern auf verschiedenen Ebenen einen Kurs, der auf beträchtliche Veränderungen der Bedingungen

von Interessenpolitik und auf eine substantielle Wende in den Beziehungen zwischen Interessenorganisationen (in erster Linie der ArbeitnehmerInnenInnen) und Regierung/Ressorts hinausläuft. Dies bedeutet auch, daß damit das traditionelle System der Sozialpartnerschaft zunehmend mehr leerläuft. Eine Fortsetzung dieses Kurses würde Sozialpartnerschaft – auch entgegen anderslautender Ankündigungen der Regierung – funktionslos machen. Ein Ende der traditionellen Sozialpartnerschaft wäre damit wahrscheinlicher als je zuvor in ihrer bisherigen Geschichte.

Auswahl Literatur:

Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, Wien 1997.

Das Regierungsprogramm. Österreich neu regieren, Februar 2000.

Falkner, Gerda/ Müller, Wolfgang C. (Hrsg.), *Österreich im europäischen Mehrebenensystem*, Wien 2000.

Jessop, Bob, *Thatcherismus und die Neustrukturierung der Sozialpolitik – Neoliberalismus und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates*. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 11/12, 1992, S. 709–734.

Karlhofer, Ferdinand/ Sickinger, Hubert, *Korporatismus und Sozialpakete im europäischen Vergleich*. In: Karlhofer, Ferdinand/ Tálos, Emmerich (Hrsg.), *Zukunft der Sozialpartnerschaft*, Wien 1999, S. 241-275.

Karlhofer, Ferdinand/ Tálos, Emmerich (Hrsg.), *Zukunft der Sozialpartnerschaft*, Wien 1999.

Lehmbruch, Gerhard, *Sozialpartnerschaft in der vergleichenden Politikforschung*. In: Gerlich, Peter u.a. (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft in der Krise*, Wien 1985, S. 85-107.

Plasser, Fritz u.a. (Hrsg.), *Das österreichische Wahlverhalten*, Wien 2000.

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

Tálos, Emmerich (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells*, Wien 1993.

Tálos, Emmerich/ Kittel, Bernhard, *Gesetzgebung im politischen System. Entscheidungsprozesse zwischen Parlament, Regierung und Sozialpartnerschaft in Österreich*, Wien 2001 (im Erscheinen).