

REZENSION

Emmerich Tálos/Tobias Hinterseer (2019):

**Sozialpartnerschaft.
Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor der
Zweiten Republik am Ende?**

Matthias Specht-Prebanda

Auszug aus WISO 3/2019

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40, 4020 Linz, Austria

Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

wiso@isw-linz.at – www.isw-linz.at

Rezension zu Emmerich Tálos/Tobias Hinterseer (2019): Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor der Zweiten Republik am Ende?

Wien/Innsbruck/Bozen: StudienVerlag

Auf knapp 160 Seiten schaffen die Autoren Emmerich Tálos und Tobias Hinterseer eine profunde Beschreibung der Sozialpartnerschaft im Wandel der Zeit mit einem besonderen Fokus auf die jüngere und jüngste Entwicklung dieser österreichspezifischen Form der Interessenspolitik. Österreichspezifisch, dies machen die Autoren deutlich, ist vor allem der lange Zeitraum und die Intensität der Zusammenarbeit zwischen den großen Interessensverbänden einerseits, und Regierung und Verbänden andererseits. Sozialpartnerschaft ist weder „nur Schönwetterprodukt“ noch „nur Krisenlösungsinstrument“, sondern – zumindest über lange Zeit – „Mitgestaltungsfaktor“ (S. 46).

Das Buch rekonstruiert nach einer kurzen Begriffsklärung und internationalen Einordnung (Kapitel 1) die Sozialpartnerschaft in Österreich im Zeitverlauf: Von den Entstehungsbedingungen in den Jahren nach 1945 (Kapitel 2) über deren Hochphase als ausdifferenziertes Muster der Interessenspolitik von 1957 bis 1987 (Kapitel 3) über Sozialpartnerschaft in Veränderung von 1985 bis 2017 (Kapitel 4) und dem Schicksal der Sozialpartnerschaft unter Türkis-Blau (Kapitel 5). In den einzelnen Abschnitten werden sowohl die institutionelle Entwicklung der Sozialpartnerschaft als auch deren Wirken in den verschiedenen Politikfeldern dargestellt.

I.

Die Lektüre des sehr spannend zu lesenden Kapitels zu den Entstehungsjahren der Sozialpartnerschaft macht einerseits deutlich, dass es sich bei den sozialpartnerschaftlichen Kooperationsformen um Provisorien handelte, die sich erst allmählich verstetigten, andererseits wie stark die Initiative für einen sozialpartnerschaftlichen Ausgleich von den Arbeitnehmerinteressenvertretungen und insbesondere dem neu gegründeten ÖGB ausging. Die Lohn- und Preisabkommen und die im Gefolge des vierten Abkommens ausgelöste Streikbewegung (Oktoberstreik 1950) standen nach den Autoren insofern am Beginn der Sozialpartnerschaft, als der ÖGB explizit eine gesamtwirtschaftliche Orientierung verfolgte und diese auch gegen Widerstand in den

eigenen Reihen durchsetzte. Die Gewerkschaftsbewegung verstand sich nicht mehr ausschließlich als Interessenvertreter, sondern als zentraler Mitgestalter der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.

II.

Das veränderte Selbstverständnis der großen Interessensverbände stellte nach den Autoren eine wesentliche Voraussetzung für die Herausbildung von Sozialpartnerschaft als einem dauerhaften Muster, wie es sich ansatzweise in den 1950er Jahren zeigte und ab den 1960er Jahren verfestigte. Dieses neue Selbstverständnis, das auch von Unternehmerverbänden geteilt wurde, umfasste den Willen zur Zusammenarbeit, einen Konsens über gesamtwirtschaftliche Ziele und konsensorientierte Konfliktlösungsstrategien, sprich „Klassenkampf auf dem grünen Tisch“ (S. 41). Hinzu kam ein Monopol der Interessensvermittlung durch zentrale Dachverbände, die von den Regierungen als privilegierte Ansprechpartner betrachtet wurden.

Das Zusammenspiel von Verbänden einerseits und zwischen Verbänden und Regierung andererseits wurde institutionalisiert in der Paritätischen Kommission, der ehemals zentralen Institution der Sozialpartnerschaft, die heute bereits weitgehend aus dem kollektiven Gedächtnis verschwunden zu sein scheint. Die Autoren heben in ihrer Rekonstruktion von Funktionsweise und praktischem Wirken derselben die Freiwilligkeit dieser durch kein Gesetz festgelegten Zusammenarbeit zwischen den großen Interessensverbänden und der Regierung hervor, sowie die hohe Bedeutung informeller Vorabsprachen in Gestalt der sogenannten Präsidentenvorbesprechung. Die Paritätische Kommission wurde zwar formal nie aufgelöst, trat jedoch seit den 1990er Jahren nicht mehr zusammen.

Über einen längeren Zeitraum wurden politische Vorhaben wesentlich von den Sozialpartnern mitgestaltet, wobei sich die Mitwirkung auf Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik konzentrierte. Als zentrale sozialpartnerschaftliche Einigungen aus dieser Zeit werden etwa das Arbeitszeitgesetz von 1969 oder das Arbeitsverfassungsgesetz von 1973 angeführt, wozu es allerdings den zusätzlichen Rückenwind einer SPÖ-Alleinregierung benötigte. Allerdings wurden in dieser Zeit auch Gesetze ohne Akkordierung der Sozialpartner beschlossen, beispielsweise das Gleichbehandlungsgesetz 1979, oder die Sozialpartner konnten sich mit ihren Vorstellungen nicht

durchsetzen, wie bei der Energiepolitik. Damit machen die Autoren Emmerich Tálos und Tobias Hinterseer klar, dass die Sozialpartner zu keinem Zeitpunkt übermächtig waren oder eine „Nebenregierung“ darstellten und faktisch der Einfluss auf verschiedene Politikbereiche unterschiedlich stark war (S.53). Kennzeichnend für die Hochphase der sozialpartnerschaftlichen Mitgestaltung von Mitte der 1960er bis Mitte der 1980er ist jedenfalls ein hoher Anteil an einstimmigen Beschlüssen im Parlament. Tálos und Hinterseer heben auch hervor, dass Sozialpartnerschaft nicht prinzipiell an eine große Koalition gebunden ist, wie deren Aufrechterhaltung unter ÖVP- und SPÖ-Alleinregierungen dieser Zeit zeigt.

Die sozialpartnerschaftliche Lohn- und Einkommenspolitik bemühte sich um ein Konstanthalten der Lohnquote und um Vollbeschäftigung, verzichtete dafür auf Umverteilung (S. 54 ff). Mit einer eher zurückhaltenden Lohnpolitik wollten die Gewerkschaften die Vollbeschäftigung nicht gefährden, was für einen im europäischen Zeitraum vergleichsweise langen Zeitraum auch gelang. Die Sozialpartnerschaft wirkte konfliktminimierend, was von den Autoren am Beispiel des radikalen Rückgangs der Streiktage seit Anfang der 1960er Jahre anschaulich demonstriert wird.

III.

Eingehend werden im Kapitel „Sozialpartnerschaft in Veränderung“ die Entwicklungen in der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Sphäre in der jüngeren und jüngsten Vergangenheit analysiert, die zusammengenommen zu einer Verringerung des Einflusses sozialpartnerschaftlicher Mitgestaltung führten. Die Autoren betonen jedoch, dass neben Diskontinuitäten in wichtigen Bereichen, wie etwa dem Kollektivvertragssystem oder auch im Selbstverständnis der Akteure, Kontinuität festzustellen ist.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen änderten sich einschneidend, denn niedrige Wachstumsraten und verschärfter internationaler Wettbewerb machten Kompromisse zwischen den Sozialpartnern auf nationaler Ebene schwieriger. Der Anstieg der Erwerbslosigkeit und die Atypisierung und Heterogenisierung der Arbeitswelt machten die verbandsinterne Vereinheitlichung von Interessen schwieriger. Der EU-Betritt bedeutete, dass viele Themen der bisherigen unmittelbaren intensiven sozialpartnerschaftlichen Mitwirkung entzogen

wurden und gleichzeitig Sozialpartnerschaft auf EU-Ebene nur schwach ausgeprägt ist bzw. die Dominanz von Wirtschaftsthemen und der „lobbyistische Vertretungsstil“ Unternehmensinteressen begünstigen (S. 93).

Der ÖGB geriet durch den kontinuierlich sinkenden gewerkschaftlichen Organisationsgrad und durch den BAWAG-Skandal 2006 politisch unter Druck. In jüngster Zeit gelang es allerdings, die Tendenz des Mitgliederrückgangs zu stoppen und auch das Vertrauen der Bevölkerung in die Gewerkschaften ist weitgehend wiederhergestellt. Die Arbeiterkammern sehen die Autoren durch die Ambivalenz von anhaltend hoher Inanspruchnahme und Zufriedenheit durch die Mitglieder einerseits und tendenziell sinkender Wahlbeteiligung bei den Arbeiterkammerwahlen andererseits gekennzeichnet (S. 73). Detailliert wird rekonstruiert, wie unter wechselnden politischen Konstellationen die jahrzehntelang konsensuale Frage der Pflichtmitgliedschaft aufgegriffen und unter Schwarz-Blau I bzw. Türkis-Blau hin zu einer substantiellen Schwächung dieser sozialpartnerschaftlichen Kerninstitution radikalisiert wurde.

Die sozialpartnerschaftliche Expertise als Entscheidungsgrundlage für Politik, wie sie sich bis in die jüngste Vergangenheit im Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, dem letzten Überbleibsel der Paritätischen Kommission, materialisierte, verlor an Bedeutung zugunsten nicht verbandsgebundener Experten, Berater und „Think Thanks“. Diese unabhängigen Institutionen erhalten allerdings nicht selten Zuwendungen reicher Privatpersonen oder im Fall von „Eco – Austria“ durch die Industriellenvereinigung und veröffentlichten häufig sozialpartnerschaftskritische Positionen (S. 84).

Gab es, so die Autoren, bereits in den späten 1990er Jahren Tendenzen zu einem Zurückdrängen sozialpartnerschaftlicher Mitgestaltung seitens der Regierung, was vor allem das Verhältnis zwischen SPÖ und Gewerkschaften belastete, kam diese unter Schwarz-Blau I zu einem völligen Stillstand. Dies zeigte sich an der vorübergehenden Abschaffung des Gesetzesbegutachtungsverfahrens durch die Sozialpartner, dem Stil des „speed kills“ und der Ausschaltung der paritätischen Einbindung der Sozialpartnerverbände in die politische Entscheidungsfindung (S. 100 ff). Die kontinuierliche sozialpartnerschaftliche Mitgestaltung wurde durch punktuelle, medial inszenierte Gipfel mit starken Show-Elementen ersetzt.

Nach den massiven Protesten gegen die Pensionsreform und den Eisenbahnerstreiks 2003 schwächte sich der antisozialpartnerschaftliche Elan der Schlüssel-Regierung ab und ab 2006 erfolgte, unter der neuerlichen rot-schwarzen Regierung, eine Wiederbelebung sozialpartnerschaftlicher Mitgestaltung. Diese neue Wertschätzung drückte sich durch eine Hebung der Kammern in Verfassungsrang sowie durch eine Reihe durch die Sozialpartner bestimmte Gesetze und Initiativen, so unter anderem eine Arbeitszeitflexibilisierung (2007) oder eine Jugendbeschäftigungsgarantie (2008) aus, auch die Bewältigung der Wirtschaftskrise durch Kurzarbeit trug zur Anerkennung der Sozialpartner bei. Ab den 2010er Jahren machten sich jedoch zunehmende Spannungen zwischen den Interessensverbänden bemerkbar, für die Autoren auch daran erkennbar, dass mitgestaltete Gesetze (z.B. gegen Sozialdumping) nicht mehr als Sozialpartnererfolge dargestellt wurden, sondern jeweils nur auf die Vorteile für die eigenen Interessensgruppen hingewiesen wurde (S. 125).

IV.

Den Angriff der Türkis-Blauen Regierung auf sozialpartnerschaftliche Mitgestaltung charakterisieren die Autoren als deutlich radikaler als unter den Regierungen Schlüssel: Zum einen sind, falls überhaupt Gespräche stattfinden, die inhaltlichen Vorgaben der Regierung noch rigider und es wird allenfalls informiert, zum anderen wird die institutionalisierte Mitsprache der Arbeitnehmerinteressenvertretungen selbst ausgehebelt. Dies betrifft u.a. die durchgebrachte Abschaffung der Mehrheit der Arbeitnehmervertretung in der Selbstverwaltung in den Krankenkassen und die geplante, nicht mehr durchgeführte massive Schwächung der Arbeiterkammern. Einen weiteren wesentlichen Unterschied zu Schwarz-Blau I führen die Autoren an: Während damals die Unternehmerinteressenverbände eher zurückhaltend agierten und die Gesprächsbasis auf Verbändeebene aufrecht blieb, hat sich diese unter Türkis-Blau deutlich verschlechtert (S.134). Die Wirtschaftskammer reklamierte offen, im Regierungsprogramm ihre Interessen durchgesetzt zu haben und deren neuer Präsident sprach angesichts der Gewerkschaftsproteste gegen den 12-Stunden-Tag von „Gräuelpropaganda“.

V.

Das Buch wurde noch vor dem Zerschlagen von Türkis-Blau in Druck gelegt. Dementsprechend erschien Emmerich Tálos und Tobias

Hinterseer bei Fortbestand dieser Regierung das völlige Ende der Sozialpartnerschaft als das wahrscheinlichste Szenario (S. 142). Man darf gespannt sein, inwiefern selbst bei einer möglichen Neuauflage dieser Regierungskoalition der anti-sozialpartnerschaftliche konfliktorientierte Kurs durchgehalten werden kann. Weitere mögliche Szenarien sind aus Autorensicht ein Weiterbestehen unter geringer Einbeziehung wie unter Schwarz-Blau I, ein Wandel sozialpartnerschaftlicher Mitgestaltung von kontinuierlicher Einflussnahme hin zu punktuellen Sozialpakten sowie eine Rückkehr zu den Einflussmöglichkeiten der 1990er Jahre, die allerdings für wenig wahrscheinlich gehalten wird.

„Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor am Ende?“ stellt eine gut lesbare, mit instruktiven Quellen versehene Rekonstruktion des sozialpartnerschaftlichen Modells in seinen verschiedenen Dimensionen und im historischen Verlauf dar. Die Lektüre des Buchs schafft beim Leser/bei der Leserin ein vertieftes Verständnis für die aktuellen politischen Konfliktlinien und sensibilisiert für Kontinuität und Veränderung im österreichischen System der Interessenbeziehungen. Besonders positiv hervorzuheben ist die ausführliche und differenzierte Betrachtung jüngerer und jüngster Entwicklungen seit den 1990er Jahren. Sozialpartnerschaft, das machen die Autoren abschließend nochmals deutlich, war nie allmächtig, sondern sie stellte beziehungsweise stellt noch einen zweiten „Kanal“ der Vermittlung sozio-ökonomischer Interessen abseits der politischen Parteien dar (S. 139).

Das Buch ist in einem nüchternen und sachlichen Ton gehalten und enthält sich vorschneller Bewertungen. Kritische Aspekte der Sozialpartnerschaft, wie deren Charakterisierung als Elitenkooperation verbunden mit der Marginalisierung der Mitsprache unmittelbar Betroffener (S. 22) oder die mangelnde Einbindung von Interessen abseits der Erwerbsarbeit (S. 71) werden ebenfalls benannt. Die Publikation stellt eine wichtige Handreichung für alle jene dar, welche die Zukunft der Interessensbeziehungen mitgestalten und dabei wissen sollten, worauf sie aufbauen beziehungsweise, was auch auf dem Spiel steht. Die von den beiden Autoren Emmerich Tálos und Tobias Hinterseer betonte ungebrochen positive Bewertung von Sozialpartnerschaft in der österreichischen Bevölkerung sollte Zuversicht für deren zukünftige Gestaltung geben.