

SOZIALPARTNERSCHAFT IN DER ZWEITEN REPUBLIK

Die Rolle der Sozialpartner in der unmittelbaren Nachkriegszeit

Bereits in der Ersten Republik finden sich sozialpartnerschaftliche Ansätze, die aber keine vergleichbare Form der Interessenvermittlung der Nachkriegszeit darstellen: Zu erwähnen sind insbesondere das 1918 geschaffene paritätische Industriekomitee zur Lösung von wirtschafts- und sozialpolitischen Problemen der Übergangswirtschaft nach dem Ende der Monarchie sowie die beiden auf Initiative des Staatskanzlers Karl Renner im Jahr 1919 eingerichteten paritätisch besetzten Industriekonferenzen. Mit der ersten Konferenz verfolgten die jeweils entsandten Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen der Metallindustrie die Sicherung des „industriellen Friedens“ für die Wiederaufnahme der Produktion nach dem Ersten Weltkrieg. Die zweite Konferenz befasste sich mit allgemeinen wirtschaftspolitischen Fragen und sollte der Regierung als Beratungsorgan dienen. Die dritte, auf Initiative der Wiener Arbeiterkammer einberufene Industriekonferenz widmete sich der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Der Hauptverband der Industrie, der bei dieser Gelegenheit den „kapitalfeindlichen Geist von Gesetzgebung und Verwaltung“ kritisierte, sprach sich schließlich gegen die Abhaltung einer weiteren Industriekonferenz im Herbst 1922 aus.

Eine Sozialpartnerschaft im zeitgenössischen Verständnis setzt das Vorhandensein von Koalitionsfreiheit, ein Kollektivvertragswesen, eine entwickelte Betriebsverfassung und das Aufkommen paritätischer, von beiden Arbeitsmarktpartnern beschickten Institutionen voraus (Mayer-Maly, in Peter G. Fischer, 1988). Die zwischen 1918 und 1920 sozialpartnerschaftlich organisierten Kooperationen mit der Regierung entsprachen diesen Voraussetzungen nicht oder nur bedingt. Zudem handelte es sich dabei um eine „Zusammenarbeit auf Abruf“. Mit Ausnahme der autoritär organisierten strukturierten Interessenpolitik im Ständestaat (1933-1938) und während des Nationalsozialismus (1938-1945) dominierten bis zum Ende der Ersten Republik Partikularinteressen¹. Das heißt es fehlte der für das Wesen der Sozialpartnerschaft charakteristische Grundkonsens, Eigeninteressen immer nur unter Berücksichtigung allgemeiner gemeinsamer Zielsetzungen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik zu verfolgen, sprich „das Gemeinsame über das Trennende zu stellen“.

Nach ihren ersten Gehversuchen in der Zeit der Ersten Republik nahm die österreichische Sozialpartnerschaft vor 60 Jahren aber allmählich Gestalt an: Unmittelbar nach Kriegsende, Ende September 1945 vereinbarten die Wiener Handelskammer und die Arbeiterkammer Wien die Gründung eines gemeinsamen Komitees zur Beratung dringlicher sozialpolitischer Probleme. Die nach dem Krieg gegebene grundsätzliche Bereitschaft, „an einem Strang zu ziehen“ beruhte auf den traumatischen Erfahrungen der Vergangenheit. Das vormalige „Klassenkampf-“ und „Lagerdenken“ der Ersten Republik war angesichts dessen, was man gemeinsam durchgestanden hatte, bedeutungslos geworden: Die politischen und wirtschaftlichen Krisen einschließlich der Erfahrung der Massenarbeitslosigkeit in der Zwischenkriegszeit, die Zeit des autoritären Ständestaats, vor allem aber das gemeinsame Schicksal während der Unterdrückung durch den Nationalsozialismus ließen die früher scheinbar unüberwindlichen ideologischen Gegensätze und Konflikte vergessen. Vor diesem Hintergrund wird auch die Ermöglichung des Verstaatlichungskonsenses, einer Grundlage für das korporatistische Wirtschaftsmodell der Sozialpartner-

¹ Die Verfassungsnovelle von 1929 sah die Schwächung der parlamentarisch parteienstaatlichen Demokratie durch den Einbau gesellschaftlicher Interessen vor: Die Mitwirkung der wirtschaftlichen Berufsstände an der Gesetzgebung sollte im Rahmen eines „Ständerates“ erfolgen und eine „Wirtschaftskammer“ sollte den Bundesrat als zweite gesetzgebende Kraft ersetzen. Die berufsständische Neuordnung im Ständestaat blieb in der Zeit des austrofaschistischen Ständestaates (1933-1938) letztlich ein inhaltlich vages, den autoritären Strukturen angepasstes Projekt der Interessenvermittlung.

schaft, erklärt: 1945 gab es zwar keinen aggressiven Antikapitalismus, aber es existierte ein demokratischer Antifaschismus, der der freien Marktwirtschaft eine klare Absage erteilte: Weltwirtschaftskrise, Krieg und Faschismus wurden in einem inneren Zusammenhang mit dem kapitalistischen System gesehen. (März, Weber, 1978) Schließlich trug im ersten Nachkriegsjahrzehnt auch noch die Besetzung durch vier ausländische Mächte das ihre zu einem verstärkten Zusammenrücken bei: Zwischen Wirtschaftsverbänden ebenso wie zwischen bürgerlichen und sozialistischen Politikern entstand eine neue Qualität der Dialog- und Gesprächsbereitschaft: Interessengegensätze innerhalb der modernen arbeitsteiligen Volkswirtschaft und Gesellschaft wurden nun nicht mehr als Anlass für Klassenkämpfe, sondern vielmehr als etwas Natürliches und Notwendiges begriffen.

Diese neue sozialrealistische Grundhaltung war eine wesentliche Voraussetzung für die Lösung der außerordentlich dringlichen Probleme jener Zeit, in der rasche pragmatische und kompetente Entscheidungen gefragt waren. Das situationsspezifische Vorgehen und die überwiegend pragmatische Herangehensweise erleichterten in der Folge die Durchführung einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik zwischen den Parteien und den Sozialpartnern. Neben den atmosphärischen Voraussetzungen entstanden ab 1945 auch günstige institutionelle Voraussetzungen für die Verwirklichung der Sozialpartnerschaft:

Die 1945 wieder gegründeten Dachverbände der Handels- und der Arbeiterkammer repräsentieren als gesetzlich eingerichtete, öffentlichrechtliche Organisationen der Interessenvertretung auf gesamtstaatlicher Ebene bis zur Gegenwart ein weltweit beachtetes Spezifikum Österreichs. Ihren hohen Konzentrationsgrad erreichen sie durch die gesetzlich festgelegte Mitgliedschaft.

Im Rahmen einer umfassenden und einheitlichen Interessenvertretung der Gewerblichen Wirtschaft wurden Fachorganisationen in die Landes- und die Bundeskammern eingebaut. Diese breite Basis und fachliche Gliederung schuf eine Hierarchie von Selbstverwaltungskörpern und die Voraussetzung für die Lohn-Preis-Verhandlungen.

Die gewerkschaftliche Konzentration wurde durch den 1945 gegründeten Verein „Österreichischer Gewerkschaftsbund“ (ÖGB) durchgesetzt. Einheitsgewerkschaften mit dem Gewerkschaftsbund an der Spitze lösten die vormaligen Richtungsgewerkschaften ab. Der nunmehr zentralistische Aufbau nach dem Industriegruppenprinzip erleichterte einerseits die Koordinierung der Lohnpolitik innerhalb des ÖGB. Andererseits wurden dadurch gesamtösterreichische Abschlüsse von Kollektivverträgen mit den weitgehend autonomen Fachorganisationen der Arbeitgebervertretungen möglich.

Für die im Jahr 1946 neu gegründete Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern gilt ebenfalls die gesetzlich festgelegte Mitgliedschaft. Ihre Integration in die Sozialpartnerschaft gewährleistete das sozialpartnerschaftliche Prinzip der Parität: Den beiden Arbeitnehmerorganisationen (Arbeiterkammern und Gewerkschaften) konnte eine zweite Arbeitgeberinteressenvertretung gegenübergestellt werden.

Im Jahr 1947 setzten die Sozialpartner mit der Gründung einer „ständigen gemeinsamen Wirtschaftskommission“ einen ersten konkreten Schritt zur Institutionalisierung der Sozialpartnerschaft. Ziel war die wirtschaftspolitische Beratung der Regierung, insbesondere aber die gemeinsame Ausarbeitung einer durchgreifenden Neuordnung der Lohn- und Preispolitik. (Letztere erfolgte auf der Basis von Kostenrechnungsgrundsätzen, die grundsätzlich dem Prinzip der Kostendeckung entsprechen.) Die fünf zwischen 1947 und 1951 erzielten Lohn-Preisabkommen repräsentieren die ersten freiwilligen Vereinbarungen der Sozialpartner. Im Jahr 1951 löste diese Wirtschaftskommission per Gesetz ein „Wirtschaftsdirektorium“ ab. Dieses „besondere Kollegialorgan“ mit einstimmiger Beschlussfassung sah den Vorsitz des Bundeskanzlers und die Integration zweier weiterer Regierungsmitglieder sowie des Nationalbankpräsidenten vor. Im Jahr 1952 wurde dieses Organ

schließlich als verfassungswidrig aufgehoben. Die Kurzlebigkeit des Wirtschaftsdirektoriums zeigt die Problematik der Verrechtlichung der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Interessenvertretungen bzw. einer gesetzlichen Formalisierung des Einflusses der Interessenvertretungen auf die staatliche Willens- und Entscheidungsfindung. In weiterer Folge kam es daher zu einer Informalisierung der Beziehungen.

Die Rolle der Sozialpartner in der Phase I des Austrokeynesianismus

Nach dem Wiederaufbaujahrzehnt wurde der institutionelle Ausbau der Sozialpartnerschaft forciert. Ein politisches Fenster dafür schufen v. a. die vorherrschende Arbeitskräfteknappheit, Inflationstendenzen, ein sich ankündigender neuerlicher Lohn-Preisauflauf sowie die bevorstehende wirtschaftliche Integration in Europa. Aber auch der seit dem Abzug der Besatzungsmächte verstärkte politische Dissens auf Ebene der Koalitionsparteien motivierte die Sozialpartner und die beteiligten politischen Entscheidungsträger zu diesem Schritt:

Aufgrund der Forderung des ÖGB-Präsidenten Johann Böhm nach einer ständigen Wirtschaftskommission der Kammern und des ÖGB, trat 1956 die alte Wirtschaftskommission aus der Zeit der Lohn-Preisabkommen wieder zusammen und im Frühjahr 1957 errichteten der vormalige Präsident der Bundeswirtschaftskammer und damalige Bundeskanzler Julius Raab und der ÖGB-Präsident Johann Böhm auf Basis eines freien Übereinkommens die *Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen*. Deren ursprüngliche Aufgabe war es, die Notwendigkeit von Preiserhöhungen vor ihrem Wirksamwerden sowie die Höhe und Dringlichkeit neuer Lohnforderungen seitens der Gewerkschaften zu prüfen. Sie entschied letztlich, ob die Kollektivvertragspartner in Verhandlungen einzutreten hätten. Die Kommission, in der die Spitzenrepräsentanten der Regierung und der vier großen Interessenverbände vertreten sind, kennzeichnet strengste Parität bei der Kooperation, sowohl zwischen Regierung und Sozialpartnern als auch zwischen ÖVP und SPÖ. Heute repräsentiert sich die Kommission primär als institutionalisierte Gesprächsebene zwischen Sozialpartnern und Regierung. Die Erarbeitung von Strategien und Maßnahmen sowie allfälliger Konfliktlösungen erfolgt in den (mittlerweile) vier Unterausschüssen der Kommission. Bis zum Jahr 1963 entstanden drei Unterausschüsse:

Der *Preis-Unterausschuss* sollte die Kommission dabei unterstützen, ein stabiles Preisgefüge zu gewährleisten.² Durch das sogenannte „Raab-Olah-Abkommen“ zwischen der Bundeswirtschaftskammer und dem Gewerkschaftsbund wurde 1962 ein weiterer *Unterausschuss für Lohnfragen* geschaffen und gleichzeitig wurden Fristen für die Preis-Lohnanträge eingeführt (Julius Raab, von 1953 bis 1961 Bundeskanzler, war damals Präsident der Bundeswirtschaftskammer, Franz Olah, Präsident des Österreichischen Gewerkschaftsbundes). Dieses Abkommen ermöglichte außerdem erstmals die umfassende Zulassung von ausländischen Arbeitskräften, die der ÖGB bis dahin abgelehnt hatte. Um eine breitere Basis für eine Mitgestaltung der österreichischen Wirtschaftspolitik zu schaffen, wurde 1963 schließlich der *Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen* als dritter Unterausschuss der Paritätischen Kommission errichtet. Die in diesem Unterausschuss tätigen Experten der Interessenverbände wurden mit der Aufgabe betraut, wirtschafts- und sozialpolitische Fragen unter gesamt-wirtschaftlichen Aspekten zu betrachten und entsprechende Empfehlungen für die Bundesregierung zu erarbeiten. Eine stärker konzeptive Politik sollte die bisher weitgehend interventionistische Wirtschaftspolitik ablösen und die Voraussetzungen für die Stabilisierung der Kaufkraft, stetiges Wachstum und Vollbeschäftigung schaffen.

² Der Preisunterausschuss (den Vorsitz führte die Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft) konnte Preiserhöhungsanträge genehmigen, reduzieren, zurückstellen oder an die paritätische Kommission weiterleiten.

Eine weitere Institutionalisierung der formellen und informellen Zusammenarbeit erfolgte 1958 durch die Gründung des *Paritätischen Ausschusses für Kartellangelegenheiten*, der mit der Erstellung von Gutachten für das Kartellgericht über die volkswirtschaftliche Rechtfertigung eines Kartells beauftragt wurde. 1968 führten die Sozialpartner die *Wirtschaftspolitische Aussprache* ein. An dieser nehmen neben einzelnen Mitgliedern der Paritätischen Kommission auch der Präsident / Vizepräsident der Oesterreichischen Nationalbank und der Leiter des Wirtschaftsforschungsinstitutes (WIFO) teil. Noch im selben Jahr gründete der Finanzminister Stephan Koren das *Verbandekomitee*, das von Fall zu Fall stattfindende Treffen zwischen dem Finanzminister, den Sozialpartnern und der Nationalbank vorsah. Dabei wurden Fragen des Entwicklungs- und Erneuerungsfonds, des Strukturverbesserungsgesetzes sowie der Errichtung einer Kapitalbeteiligungsgesellschaft behandelt.

Die Sozialpartner erlebten zur Zeit ihrer fortgesetzten Institutionalisierung in den 1960er Jahren bis zur Mitte der 1970er Jahre ihre „Hochblüte“. Sämtliche Schlüsselbereiche waren „in sozialpartnerschaftlicher Hand“: Die Sozialpartner wirkten nicht nur in der Lohn- und Preispolitik mit, sondern waren in allen wesentlichen wirtschaftspolitischen Bereichen beratend oder mitentscheidend präsent. Sie waren in der Budget- und Steuerkommission der Regierung, in den Vorständen der Verstaatlichten Industrie und in der Währungsbehörde vertreten. Weiters gestalteten sie in ihrer Rolle als Miteigentümer der Oesterreichischen Nationalbank die Geldpolitik mit.³

In ihrer Rolle als zentrale wirtschaftspolitische Key-Player verhandelten sie sowohl Preise als auch Mengen, beeinflussten Inflationsraten sowie Beschäftigung und Einkommen. Der Interessenausgleich funktionierte dabei auf Basis der Prinzipien „Freiwilligkeit der Eliten- und Expertenkooperation“, „Verbindlichkeit von Vereinbarungen“ und „Informalität und Vertraulichkeit“.

Diese besondere Art der Gesprächs- und Verhandlungskultur sowie die Bereitschaft der beteiligten Verbände, Kompromisse nach außen und innen durchzusetzen und unterschiedliche Interessen unter Bedachtnahme auf mittelfristige gemeinsame Ziele und gesamtwirtschaftliche Interessen zu vertreten, stellt bis zur Gegenwart ein charakteristisches Wesensmerkmal der österreichischen Sozialpartnerschaft dar. Sie schuf die Voraussetzungen für die bis heute in Europa einzigartige Zusammenarbeit zwischen den großen wirtschaftlichen Interessenverbänden und der Regierung und ist maßgeblich für die seit den 1960er Jahren kontinuierliche und stabile Entwicklung der Sozialpartnerschaft verantwortlich.

Die Rolle der Sozialpartner in der Phase II des Austrokeynesianismus

Die Sozialpartnerschaft als tendenziell koalitionäres Konfliktregelungsmuster wurde auch in Zeiten der Alleinregierungen (ÖVP: 1966-1970; SPÖ: 1970-1983) nicht grundsätzlich in Frage gestellt. (So erklärte auch Bundeskanzler Kreisky unmittelbar nach Regierungsantritt seine Bereitschaft zu ihrer Fortsetzung.) Der sozialpartnerschaftliche Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung blieb bis in die zweite Hälfte der 1970er Jahre unverändert hoch:

Die Sozialpartner waren an der erfolgreichen Wirtschaftspolitik des Austrokeynesianismus – die zur Zeit der beiden Erdölpreisschocks als „zweites wirtschaftspolitisches Wunder“ (nach dem ersten Wunder des raschen Wiederaufbaus) von sich Reden machte – maßgeblich beteiligt: Die konsequente Lohnmäßigungspolitik der Sozialpartner (Lohnerhöhungen unter

³ Das Grundkapital der Oesterreichischen Nationalbank (€ 12 Millionen) steht zu 50% in Besitz des Bundes. Die andere Hälfte ist im Eigentum von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressenvertretungen sowie von Banken und Versicherungen.

der Inflationsrate) sorgte für Beschäftigungsimpulse und es gelang schließlich, in Krisenzeiten die Voraussetzungen für mäßiges Wachstum und Vollbeschäftigung bei niedrigen Inflationsraten zu schaffen.

Eine (vorerst) letzte Hochblüte erlebte die Sozialpartnerschaft unter dem Führungsduo „Benya-Sallinger“ (Rudolf Sallinger war Präsident der Bundeswirtschaftskammer, Anton Benya ÖGB-Präsident): Neben verdienstvollen Beiträgen zur ökonomischen Stabilisierung (Benya-Sallinger-Stabilisierungsabkommen 1972) wirkten die Sozialpartner bis zur Mitte der 1970er Jahre auch entscheidend bei der Arbeitsmarktgesetzgebung mit (z.B. Berufsausbildungs- und Arbeitszeitgesetz 1969, Kartellgesetz 1972, Arbeitsverfassungsgesetz 1973, Entgeltfortzahlungsgesetz 1974, Ausländerbeschäftigungsgesetz 1975, Arbeitsmarktförderungsgesetznovelle 1976). Aber auch der Umgang mit „fundamentaler“ Unsicherheit und die erfolgreiche Art der sozialen Konfliktbewältigung hatten (und haben nach wie vor) Vorbildcharakter für das Ausland. Diese Konfliktlösungskompetenz zeigt sich bis dato – das Jahr 2003 repräsentiert sich als Ausnahme – in der im internationalen Vergleich verschwindend geringen Streiktätigkeit (siehe nachstehende Tabelle). In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre kam es allerdings zu einem zunehmenden Dissens in der sozialpartnerschaftlichen Verhandlungspraxis: Akkordierungen – wie z. B. die Gewerbeordnungsnovelle 1981 – kamen häufig nicht mehr zustande und die neu geschaffene Möglichkeit des parlamentarischen Initiativantrags reduzierte zumindest formell den Aktionsspielraum der Interessenvertretungen. Außerdem wuchs seit Ende der 1970er Jahre der Einfluss der Parteien im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Akkordierungen in den zunehmend politisch sensibleren Bereichen Energie- und Umweltpolitik (z. B. Hainburg, Zwentendorf) scheiterten. Die Legitimation der Sozialpartnerschaft blieb unbestritten, das Kräfteverhältnis begann sich in dieser Zeit aber tendenziell zugunsten der Parteienkonkurrenz zu verschieben.

Die Rolle der Sozialpartner während der Großen Koalition

Die Große Koalition schuf grundsätzlich wieder einen günstigeren Boden für sozialpartnerschaftliche Akkordierungen. Die Sozialpartner blieben weiterhin ein Garant für maßvolle Lohnpolitik sowie für eine stabile Währung und sie wurden von der Regierung auch nach der wirtschaftspolitischen Wende in fast alle wirtschaftspolitischen Entscheidungen eingebunden. Die Interessenvertretungen trugen ihrerseits die wirtschaftspolitische Kursänderung mit (naturgemäß gab es in diesem Prozess aber unterschiedliche Auffassungen bei Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen) und schufen zudem die politische Akzeptanz für die gesetzten Maßnahmen und Veränderungen.

Trotzdem sah sich die Sozialpartnerschaft während der Großen Koalition mitunter mit Imageproblemen konfrontiert. Im Laufe der 1980er Jahre geriet die für die Sozialpartnerschaft charakteristische gesamtwirtschaftliche Sicht (insbesondere bei den Arbeitnehmervertretern) zwar nicht aus dem Blick, aber so doch unter Druck. Die Zusammenarbeit gestaltete sich weniger harmonisch und bereits in jener Dekade prognostizierten Sozialwissenschaftler den Sozialpartnern schwindende Einflussmöglichkeiten sowie einen steilen Abwärtstrend der sozialpartnerschaftlichen Kultur als solches. Sie machten dafür v. a. folgende Veränderungen sozialer, binnen- und außenwirtschaftlicher Natur verantwortlich:

In den 1980er Jahren kam es in Österreich sowie in den anderen westlichen Industriestaaten zu einer zunehmenden gesellschaftlichen Individualisierung und in der Folge zu einer allmählichen Lockerung bzw. manchmal sogar Auflösung von traditionellen Bindungen: Institutionen wie etwa die Kirche, die Parteien, aber auch die Sozialpartnerschaft verloren tendenziell ihren vormaligen Stellenwert in der gesellschaftlichen Wertschätzung. Dies zeigt sich zum Beispiel (z. T. bis zur Gegenwart) in vermehrten Kirchenaustritten, im Trend zum „Wechselwähler“-Verhalten bzw. einer abnehmenden „Parteientreue“ sowie im

abnehmenden Organisationsgrad bei Gewerkschaften. Auch die Kammern gerieten unter Druck: Die FPÖ forcierte Anfang der 1990er Jahre eine Debatte um die gesetzliche Mitgliedschaft in den Kammern und damit um deren Aufrechterhaltung als gesetzliche Interessenvertretung mit Repräsentationsmonopol.

Zum einen war für viele der Bedarf der Institution „Sozialpartnerschaft“ nicht mehr erkennbar: Die sozialen Errungenschaften, die zu einem nicht unerheblichen Teil auf sozialpartnerschaftlichen Aktivitäten beruhen, waren mittlerweile für viele BürgerInnen zur Selbstverständlichkeit geworden. Zum anderen wurde der sozialpartnerschaftliche Interessenausgleich vereinzelt als unzeitgemäßer, demokratiefeindlicher „Elitenkonsens“ oder auch als „Nebenregierung“ diskreditiert. Kritiker thematisierten in diesem Zusammenhang die „Verhandlungen hinter verschlossenen Türen“ sowie die traditionellen personellen Verflechtungen mit der parlamentarischen Ebene. Nicht selten wurde auch der Vorwurf erhoben, die sozialpartnerschaftliche Politik sei tendenziell bevormundend und strukturversteinern. In ihrer Funktion als „Erwerbstätigenkoalition“ würde sie die traditionelle Einkommensumverteilung zementieren, d.h. der Entwicklung von Armut und der ungleichen Einkommenssituation zwischen den Geschlechtern Vorschub leisten. Kritik kam insbesondere seitens der Oppositionsparteien (FPÖ, die Grünen), die bei sozialpartnerschaftlichen Arrangements *de facto* ausgeschlossen blieben, oder aber auch seitens der Industrie, die v. a. die im internationalen Vergleich hohen Lohnnebenkosten auf die Sozialpartnerschaft zurückführt.

Zu einer konkreten Trübung der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Sozialpartnern (v. a. mit der Arbeiterkammer) kam es schließlich anlässlich der Nationalratswahl 1994, als die Regierung einer alten FPÖ-Forderung nachgab und auf eine Urabstimmung über den weiteren Bestand sämtlicher Kammern bestand. Die 1995/96 durchgeführten Mitgliederbefragungen bestätigten allerdings das Kammersystem als eine wesentliche Voraussetzung der österreichischen Sozialpartnerschaft. Auch die Nichteinbindung der Sozialpartner in das Sparpaket 94 könnte als eine Art „feindlicher Akt“ gegenüber der Sozialpartnerschaft interpretiert werden. Letztlich ist es aber als Verdienst der Sozialpartnerschaft zu werten, dass die Sparpakete in den 1990er Jahren – im Gegensatz zu Konsolidierungsmaßnahmen in Deutschland und Frankreich – ohne nennenswerte Proteste umgesetzt werden konnten.

Unabhängig von diesem in der Tendenz sozialpartnerschaftskritischen Zeitgeist blieben die Sozialpartner während der Großen Koalition ein stabilisierendes Element in der österreichischen Wirtschaftspolitik:

Traditionelle Mittel wie etwa der Ausweg über eine Abwertung oder über staatliches deficit spending stehen in der Wirtschafts- und Währungsunion nicht mehr zur Verfügung. Im Vorfeld des EU-Beitritts und der Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion gewann die akkordierte Lohnpolitik im Rahmen der Sozialpartnerschaft daher generell an Bedeutung. Die traditionelle sozialpartnerschaftliche Regulierungspraxis machte sich bereits im Zuge der Ostöffnung zwischen 1988 und 1991 bezahlt, als plötzlich das Angebot an ausländischen Arbeitnehmern an der Erwerbsbevölkerung von 5% auf 9% anstieg: Die flächendeckenden Kollektivvertragsverhandlungen verhinderten im Wirtschaftsrezessionsjahr 1993 trotz des erhöhten Arbeitskräfteangebots negative Auswirkungen für Löhne und Beschäftigung: Die Auswirkung der Immigration wurde auf die gesamte Wirtschaft verteilt und dadurch auch die Arbeitsmobilität bei der Aufnahme von ausländischen Arbeitnehmern gefördert. Es ist davon auszugehen, dass diese österreichische wirtschaftspolitische Spezifität mittelfristig bzw. spätestens bei Inkrafttreten der Arbeitnehmerfreizügigkeit an Bedeutung gewinnt.

Die Internationalisierung der Märkte sowie der geplante Beitritt zum Binnenmarkt hatte eine Politik von Preisfestsetzungen mittlerweile nahezu gänzlich überflüssig gemacht. Angesichts des intensiveren Wettbewerbs im Handel erübrigten sich auch die üblicherweise

im Preisunterausschuss geführten Diskussionen über Handelsspannen. Die Paritätische Kommission wurde daher 1992 im Rahmen einer Sozialpartnervereinbarung flexibel reorganisiert: Der vormalige Preisunterausschuss widmete sich von nun an in seiner Funktion als *Wettbewerbs- und Preisunterausschuss* verstärkt Fragen betreffend die internationale Wettbewerbssituation einzelner Wirtschaftszweige. Zusätzlich gründeten die Sozialpartner einen eigenen Unterausschuss für Internationale Fragen. Dieser hat die Aufgabe, die internationale Entwicklung in den für die Sozialpartner relevanten Politikbereichen zu verfolgen und die Beratungen und Entscheidungen der europäischen Interessenverbänden und Institutionen zu koordinieren.

Eine „externe Zäsur“ für die österreichische Sozialpartnerschaft stellte in der Folge schließlich der EU-Beitritt dar. Ein Schritt, der nicht nur mitgetragen, sondern in den 1990er Jahren von den Sozialpartnern, selbst aktiv unterstützt wurde: Bereits ab 1984 befassten sich die Sozialpartnerverbände mit Fragen einer Binnenmarkt- und EU-Integration. Im Zuge der EU-Beitrittsdebatte trugen die Sozialpartner – obwohl ihnen ihr künftiger „politischer Terrainverlust“ bewusst war – wesentlich zur Meinungsbildung der Bevölkerung zugunsten des Beitritts bei. Im Gegenzug sicherten ihnen die Regierungsparteien SPÖ und ÖVP in einem „Europa-Abkommen“ (noch vor dem österreichischen EU-Referendum im Juni 1994) „in wichtigen sie berührenden Fachfragen die gleichberechtigte Teilnahme an der österreichischen Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung im Rahmen der EU“ sowie die Einbindung in die österreichische Vertretung in Brüssel zu. Nach dem Referendum wurden die Information der Sozialpartner und die Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen im Rahmen der Rechtsetzung der Europäischen Union in einem eigenen Bundesgesetz geregelt. Weiters erhielten die Sozialpartner das Recht, der Regierung zehn der zwölf österreichischen Mitglieder im Wirtschafts- und Sozialausschuss vorzuschlagen. Seit dem Beitritt 1995 ist damit die institutionelle Mitwirkung der österreichischen Sozialpartner im Bereich der europäischen Integration auf mehreren, miteinander verbundenen Ebenen garantiert.

Entgegen sozialwissenschaftlichen Prognosen blieben die Sozialpartner in den 1990er Jahren auch relevante wirtschaftspolitische Akteure in der Innenpolitik. Die sozialpartnerschaftliche Expertise wird weiterhin nachgefragt: Auf Wunsch der Regierung entwickelten die Sozialpartner beispielsweise 1990 ein weit reichendes Konzept für eine Pensionsversicherungsreform. Die im Abkommen *Sozialpartnerschaft Neu* von 1992 erweiterten Zielbereiche der Sozialpartner stellten die sozialpartnerschaftliche Zusammenarbeit auf eine neue Grundlage. Sie nahmen damit ihren Kritikern spürbar „Wind aus den Segeln“: Neben den Zielprioritäten Vollbeschäftigung, Preisstabilität und Wachstum sehen sie sich seither auch verpflichtet, die umfassende Teilnahme an der internationalen und insbesondere an der europäischen Integration zu fördern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit sowie die Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft zu sichern. Vor diesem Hintergrund nimmt die Förderung der menschlichen Begabungen und Fähigkeiten, die Erhaltung und Verbesserung einer menschengerechten Arbeitswelt und die Bewältigung der umweltpolitischen Erfordernisse einen zentralen Stellenwert ein.

Sieht man vom gelegentlichen „Sand im Getriebe“ ab, so kann die Sozialpartnerschaft in der Ära der Großen Koalition als vergleichsweise stabil betrachtet werden. Eine tiefe Krise, von der beispielsweise der niederländische Korporatismus Anfang der 1980er Jahre erfasst wurde, blieb der österreichischen Sozialpartnerschaft jedenfalls erspart.⁴ Zu einer Verschärfung der Spannung zwischen Sozialpartnern und Regierung kam es aber schließlich nach den Nationalratswahlen 1999: Die Verhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP nach den Wahlen scheiterten zuletzt am Umstand, dass der ÖGB die vorgesehene geringfügige Anhebung des Antrittsalters für Frührenten nicht mittragen wollte. Damit endete die

⁴ Die Wiederbelebung der niederländischen Sozialpartnerschaft gelang schließlich 1982 mit dem Abkommen von Wassenaar. Künftige sozialpartnerschaftliche Aktivitäten wurden dadurch dem „Schatten der Hierarchie“ bzw. einer starken Schirmherrschaft des Staates unterstellt.

Große Koalition und es folgte erstmals eine Koalition zwischen ÖVP und FPÖ, die sogenannte „Wenderegierung“ unter Bundeskanzler Wolfgang Schüssel und Finanzminister Karl-Heinz Grassler.

Die Rolle der Sozialpartner seit der „Wende“

Die relativ starke Position der Interessenvertretungen änderte sich nach dem Regierungsantritt der ÖVP-FPÖ-Koalition: Die Umsetzung von Strukturreformen ging vorerst mit einem Bedeutungsverlust der Sozialpartner einher. So wurden beispielsweise viele Gesetze via Initiativanträge in das Parlament eingebracht. Mittlerweile hat sich das Verhältnis Regierung - Sozialpartner aber entspannt bzw. revitalisiert. Zum einen verlieh das „Führungsduo Leitl-Verzetnitsch“ (2000 bis Anfang 2006) mit seinem leidenschaftlichen Bekenntnis zur Sozialpartnerschaft eine neue Strahlkraft. Auch das stärkere Selbstverständnis der politischen Unabhängigkeit spielt eine wichtige Rolle. (Wirtschaftskammerpräsident Christoph Leitl sowie ÖGB-Präsident Hundstorfer verzichteten auf ihr Mandat im Nationalrat.) Zum anderen setzte sich in der ÖVP die Überzeugung durch, dass durch die Einbindung der Sozialpartner soziale Irritationen bei mitunter unpopulären Reformen gemildert werden können. Beispielsweise waren die Sozialpartner bei den Verhandlungen über die Pensionsreform, über die „Abfertigung neu“ und beim Arbeitnehmerschutz voll eingebunden.

Die Sozialpartner sind im Rahmen von parlamentarischen Ausschüssen am Agenda-setting-Prozess beteiligt und garantieren dank ihrer Fachexpertise nicht nur die Durchführung, sondern auch die Akzeptanz der Programme. Durch die Nähe zur Praxis haben sie in den wichtigen Bereichen „Kollektivvertragspolitik“, „Lohnpolitik“, „Bildungs-“ und „Arbeitsmarktpolitik“ eine zentrale Steuerungsfunktion inne.

Die Regierung fordert die Sozialpartner auch auf, eigene Konzepte vorzulegen. Hervorzuheben sind insbesondere der umgesetzte Sozialpartnervorschlag „Abfertigung neu“ sowie die jüngste Aufforderung, ein Konzept für die Gestaltung der Arbeitszeitflexibilisierung auf Kollektivvertragsebene zu erarbeiten. Wenn die Sozialpartner auch nicht mehr über den Einfluss der 1960er Jahre verfügen, so repräsentieren sie aufgrund ihrer vielfältigen Verankerung im politischen System aber nach wie vor einen maßgeblichen politischen Faktor:

Neben ihren Aktivitäten im Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen verhandeln sie die Kollektivvertragslöhne (ihre Hauptaufgabe) und wirken in der Gesetzgebung sowie in der Verwaltung in zahlreichen Kommissionen und Ausschüssen - wie etwa im Lehrlingswesen, in der Wettbewerbs-, Arbeitsmarkt- und Konsumentenpolitik sowie in Fördereinrichtungen - mit. Weiters entsenden die Verbände Vertreter in die Sozialversicherungen, die als öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörperschaften organisiert sind. Dazu kommen die Problemlösungskompetenz und die informelle Verhandlungsführung in Bereichen, in denen die Interessenverbände über eine besondere Expertise verfügen: Die Sozialpartner erbringen zum Beispiel Vorleistungen für die politische Entscheidungsfindung durch Einigungen im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts und in Angelegenheiten des Gewerbe- und Familienrechts.

Die Arbeitgeberverbände wurden durch die zunehmende Internationalisierung tendenziell gestärkt. Gemäß ihrem Selbstverständnis als „Manager des Wandels“ werden sie vielfach als Weichensteller wahrgenommen.

INSTITUTIONELLE EINBINDUNG UND POLITISCHE PARTIZIPATION DER SOZIALPARTNER AUF EU-EBENE

Der Begriff „Sozialpartnerschaft“ steht grundsätzlich für korporatistisch geprägte Arbeitsbeziehungen bestimmter Mitgliedstaaten. Wenn von einer europäischen „Sozialpartnerschaft“ gesprochen wird, ist gemeinhin der „soziale Dialog“ auf europäischer Ebene gemeint. Es handelt sich dabei um die erste sozialpartnerschaftliche Struktur außerhalb der Gemeinschaftsorgane. Ihre Gründung geht auf eine Initiative des früheren Kommissionspräsidenten Jacques Delors zurück. Seit dem EU-Beitritt 1995 sind die österreichischen Sozialpartner auch auf europäischer Ebene präsent. Eine verständliche Darstellung ihrer institutionellen Einbindung und Handlungsspielräume in EU-Europa setzt eine kurze Auseinandersetzung mit den europäischen Sozialpartnern voraus. Im folgenden wird daher kurz auf die Entwicklung des sozialen Dialogs, auf seine Teilnehmer und Ergebnisse eingegangen, um abschließend die Integration der österreichischen Sozialpartner in den sozialen Dialog zu skizzieren.

Entwicklung des sozialen Dialogs

Delors lud 1985 die drei großen Europäischen Sozialpartner Organisationen, die Union der Industrie und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE), den Europäischen Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) und den Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) zu einem informellen Dialog in das Schloss Val Duchesse in der Nähe von Brüssel ein. Dabei sollten u. a. die Gewerkschaften im Rahmen eines vertrauensbildenden Meinungsaustauschs von der Sinnhaftigkeit der europäischen Binnenmarktintegration überzeugt werden. Schon bald folgten weitere Treffen, die der Erarbeitung von konkreten wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen dienten.

Mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 erhielt der soziale Dialog eine vertragliche Grundlage: Art. 118b EGV enthielt die Verpflichtung der Kommission, „den sozialen Dialog zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern (Sozialpartnern) zu entwickeln“ und betonte, dass dieser Dialog zu vertraglichen Beziehungen einschließlich Abkommen zwischen den Europäischen Sozialpartnern führen kann. Im Vorfeld der Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht schlossen die europäischen Sozialpartner dann eine Vereinbarung, in der sie ihre Vorstellungen über die künftige Einbindung in das europäische Gesetzgebungsverfahren festhielten. Diese gemeinsame Erklärung wurde 1993 – nahezu unverändert – als Abkommen über die Sozialpolitik in Form eines Protokolls⁵ in den Vertrag von Maastricht aufgenommen, wodurch für die europäischen Sozialpartner ein Modell der Anhörung und Mitentscheidung verankert wurde. Artikel 2 dieses Sozialprotokolls legt die Mehrheitserfordernisse für die Beschlussfassung des Rates in den jeweiligen sozialpolitischen Bereichen fest.⁶ Die prinzipielle Möglichkeit, gegebenenfalls auch mit

⁵ Großbritannien weigerte sich bei den Vertragsverhandlungen erweiterten Kompetenzen im Bereich der Sozialpolitik zuzustimmen, weshalb das Sozialprotokoll vorerst nur für elf Mitgliedstaaten galt.

⁶ Der Rat kann nach Anhörung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) und im Verfahren der Zusammenarbeit mit dem Parlament mit qualifizierter Mehrheit in folgenden Bereichen Beschlüsse fassen: • Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der ArbeitnehmerInnen; • Arbeitsbedingungen; • Unterrichtung und Anhörung der ArbeitnehmerInnen; • Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen; • Berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen

In weiteren Bereichen beschließt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des EWSA:

• Finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen; • Soziale Sicherheit und sozialen Schutz der ArbeitnehmerInnen; • Schutz der ArbeitnehmerInnen bei Beendigung des Arbeitsvertrages; • Vertretung der Interessen der ArbeitnehmerInnen und Mitbestimmung; • Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen aus Drittländern, die sich rechtmäßig im Gebiet aufhalten.

Ausdrücklich ausgenommen von der gemeinschaftlichen Regelung sind Fragen des Arbeitsentgelts, des Koalitionsrechts, des Streikrechts sowie des Aussperrungsrechts.

qualifizierter Mehrheit zu entscheiden, bedeutete eine deutliche Deblockierung der gemeinschaftlichen Sozialpolitik.

Nach Artikel 3 des Sozialprotokolls hat die Kommission die Aufgabe, „die Anhörung der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene zu fördern und alle zweckdienlichen Maßnahmen zu erlassen, um den sozialen Dialog zu erleichtern“, wobei sie für die Ausgewogenheit der Unterstützung der Parteien zu sorgen hat. Alle anerkannten Sozialpartner haben in den Angelegenheiten des Sozialprotokolls bereits vor der Erstellung eines Kommissionsvorschlags ein Recht auf Anhörung. Nach dem Beitritt Großbritanniens zum Sozialprotokoll (1997) wurden diese Bestimmungen im Vertrag von Amsterdam (Art. 137-140 EGV neu) verankert und das Recht der Sozialpartner auf Konsultation der Sozialpartner wurde auf alle sozialpolitisch relevanten Vorhaben ausgeweitet. V. a. der neue Beschäftigungstitel des Vertrags bewirkte eine Aufwertung der Rolle der europäischen als auch der nationalen Sozialpartner. So werden in den drei im Rahmen des „sozialen Dialogs von Val Duchesse“ eingerichteten Ausschuss-Arbeitsgruppen „Makroökonomie“, „Arbeitsmarkt“ und „Ausbildung“ gemeinsame sozialpartnerschaftliche Stellungnahmen erarbeitet und verabschiedet. Zwar sind diese Stellungnahmen rechtlich unverbindlich, aber *de facto* ist der Ausschuss „soziale Dialog“ das wichtigste politische Abstimmungsgremium der europäischen Sozialpartner.

Sozialpartner als Teilnehmer am sozialen Dialog

Die „europäischen Sozialpartner“ sind die von der Europäischen Kommission anerkannten Teilnehmer am sozialen Dialog. Im Unterschied zu anderen europäischen Organisationen bzw. Lobbies sind ihre Mitglieder in der Lage, auf Ebene der Mitgliedstaaten Kollektivverträge zu verhandeln. Hauptakteure des sozialen Dialogs (Sozialpartner im engeren Sinn) sind nach wie vor die drei Val Duchesse Sozialpartner UNICE, CEEP und EGB sowie UEAPME (Europäische Union der Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe) über eine Vereinbarung mit UNICE aus dem Jahr 1998. Aufgrund des mit dem Status eines europäischen Sozialpartners verbundenen Informationsvorsprungs und erhöhter Einflussmöglichkeiten bemühten sich zahlreiche weitere Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen um die Zuerkennung dieses Status. Die Kommission hat daher eine periodisch zu überprüfende Liste erstellt, welche Verbände ein Anhörungsrecht haben. In diese Liste werden vier Gruppen unterschieden:

1. Allgemeine Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände bzw. horizontale Verbände (EGB, UNICE und CEEP);
2. Branchenübergreifende Verbände, die bestimmte Gruppen von ArbeitnehmerInnen oder UnternehmerInnen vertreten (drei, darunter UEAPME);
3. Spezifische Verbände (EUROCHAMBRES, die Vereinigung der Europäischen Industrie und Handelskammern ist die einzige dieser Art.);
4. Branchenbezogene Organisationen bzw. sektorale Verbände (63, darunter beispielsweise EUROCOMMERCE als Vertretung für den Handelssektor und HOTREC als Vertreter der Gastronomie auf Arbeitgeberseite).

Gemäß der Verbändestruktur wird zwischen dem horizontalen und dem sektoralen sozialen Dialog unterschieden: Der horizontale soziale Dialog beschäftigt sich mit branchenübergreifenden Themen und wird einerseits zwischen den Sozialpartnern untereinander (*bipartiter soziale Dialog*) und andererseits zwischen den Sozialpartnern und den europäischen Institutionen (*tripartiter soziale Dialog*). Der sektorale Dialog wird bipartit oder tripartit innerhalb der einzelnen Branchen geführt.

Der soziale Dialog erfolgt zweistufig: Für die generelle Ausrichtung eines Gesetzes werden in einem ersten Schritt alle von der Europäischen Kommission anerkannten Sozialpartner (üblicherweise schriftlich) angehört. In einem zweiten Schritt präsentiert die Kommission einen entsprechenden Vorschlag für ein Gesetzesvorhaben. Die Sozialpartner können entweder binnen sechs Wochen eine Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag abgeben, oder selbst Verhandlungen zu diesem Thema aufnehmen. Im letzteren Fall wird das Legislativverfahren der Kommission bis zu neun Monate (mit einer Verlängerungsmöglichkeit) unterbrochen. Die Ergebnisse dieser Verhandlungen können von den Sozialpartnern entweder autonom umgesetzt werden, oder die Sozialpartner können gemeinsam das Ansuchen an die Kommission richten, ihr Verhandlungsergebnis dem Rat zu übermitteln. In diesem Fall überprüft die Kommission die Repräsentativität der unterzeichnenden europäischen Verbände, die Rechtmäßigkeit des Inhalts der Vereinbarung und die Vereinbarkeit mit der Anforderung, dass europäische Gesetze nicht der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen dürfen. Der Rat kann das Sozialpartnerabkommen entweder zur Gänze annehmen oder ablehnen, er kann jedoch keine Änderungen vornehmen.

Der sektorale Dialog im Rahmen von paritätischen Ausschüssen und informellen Arbeitsgruppen dient den Sozialpartnern primär als Anhörungs- und Dialogforum. Ziel ist die Kommunikation und Abstimmung zwischen den Interessen bestimmter Industrieverbände (Arbeitgeberinteressen) und den Gewerkschaften (Arbeitnehmerinteressen) des jeweiligen Sektors. Mitunter werden in den paritätischen Ausschüssen auch Vereinbarungen getroffen. (Z. B. die Vereinbarung über die Umsetzung des Abkommens zur Arbeitszeit bei Eisenbahnen.)

Die Europäischen Sozialpartner sind in sechs beratenden Ausschüssen (z. B. der *Ausschuss des Europäischen Sozialfonds*) eingebunden. Diese beraten und unterstützen die Kommission bei der Konzeption und Durchführung ihrer Politiken. Der *tripartite Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung* (errichtet durch den Beschluss des Rates vom 6. März 2003) ersetzt den früheren *Ständigen Ausschuss für Beschäftigungsfragen*. Der Gipfel konstituiert sich aus den Staats- und Regierungschefs, der Kommission und den „klassischen“ Sozialpartnern und dient der Konzertierung im Bereich der wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen im Rahmen des Lissabon-Prozesses. U. a. wird auch die Intensivierung der Sozialpartnerbeteiligung am offenen Koordinierungsverfahren angestrebt. Seitens der anerkannten Sozialpartner sind UNICE, EGB, CEEP, UEAPME, EOROCOMMERCE und der Europäische Bauernverband (COPA) eingebunden. Zu erwähnen sind weiters das halbjährliche Treffen der Sozialpartner mit den Staats- und Regierungschefs im Rahmen der *Troika* (konstituiert sich aus Vertretern des aktuellen und nachfolgenden Ratsvorsitzes) sowie die Einbindung in den halbjährlich stattfindenden *makroökonomischen Dialog* mit den Finanzministern und Vertretern der Europäischen Zentralbank.

Ergebnisse der Sozialpartner

Der soziale Dialog hat mittlerweile zu zahlreichen gemeinsamen Übereinkommen der branchenübergreifenden Sozialpartnerverbände sowie zu deren besseren Verständnis untereinander geführt. Mittlerweile wurden drei branchenübergreifende Sozialpartnerübereinkommen betreffend Elternurlaub, Teilzeitarbeit, und befristete Arbeitsverträge sowie die sektoralen Abkommen betreffend die Arbeitszeit im Seeverkehr und der Luftfahrt durch Richtlinien umgesetzt. Das im Jahr 2002 erzielte Abkommen über Telearbeit soll bis zum Sommer 2005 umgesetzt werden. Auch für das Abkommen über Stress am Arbeitsplatz vom Oktober 2004 ist eine autonome Umsetzung vorgesehen. Das Scheitern der Verhandlungen über Leiharbeit führte zu entsprechenden Kommissionsvorschlägen, die seit fast zwei Jahren im Rat blockiert sind. Im Februar 2002 einigten sich UNICE, CEEP und EGB über einen Aktionsrahmen zu lebenslangem Lernen.

Integration der österreichischen Sozialpartner in den sozialen Dialog

Die österreichischen Sozialpartner partizipieren durch ihre Zugehörigkeit zu europäischen Sozialpartner-Verbänden am sozialen Dialog: Der ÖGB ist im EGB vertreten. Die Wirtschaftskammer ist unter anderem Mitglied bei UEAPME und EUROCHAMBRES, sowie bei verschiedenen Branchenverbänden, entweder direkt oder indirekt über ihre Fachverbände. Im Gegensatz zur Vereinigung der Österreichischen Industrie (VÖI) ist sie aufgrund des Kriteriums „Gesetzliche Mitgliedschaft“ kein Mitglied bei UNICE. Während die Arbeiterkammer (AK) über den ÖGB im EGB partizipiert, war die WKÖ bis 1998 nur über ihre faktischen Verflechtungen mit der VÖI in den für den intersektoralen Dialog maßgeblichen europäischen Arbeitgeber-Verband UNICE eingebunden. Nachdem UEAPME im Rahmen eines Kooperationsabkommens mit UNICE („Vertrag von Wien“) 1998 in den Kreis der verhandelnden Sozialpartner aufgenommen wurde, ist die WKÖ seither als UEAPME-Mitglied in den branchenübergreifenden sozialen Dialog eingebunden. Die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammer gehört COPA an.

Auch außerhalb des sozialen Dialogs sind die österreichischen Sozialpartner auf Fachverbands- bzw. Branchenebene in europäischen Verbandsstrukturen integriert. Schließlich sind sie in der *Ständigen Vertretung* präsent und im EWSA vertreten.

Strukturelle „Schwächen“ des sozialen Dialogs

Die großdimensionierte, heterogene und fragmentierte – v. a. auch von nationalen Konfliktlinien geprägte europäische Verbändelandschaft erschwert das Zustandekommen von gesamteuropäischen Kompromissen. Zudem fehlen eingespielte korporatistische Kooperationsmuster sowie eine „spezifische Verhandlungskultur“ auf der europäischen Ebene. Es ist daher grundsätzlich zu hinterfragen, inwieweit es sinnvoll ist, die Qualität der „Europäischen Sozialpartnerschaft“ am Vorhandensein von institutionellen oder kulturellen Ausprägungen zu messen, die für manche europäische Nationalstaaten typisch sind bzw. inwieweit vor diesem Hintergrund etwa die Funktionsprinzipien der österreichischen Sozialpartnerschaft als Meßlatte herangezogen werden können. Unabhängig von der Unverhältnismäßigkeit eines allfälligen Struktur- und Kulturvergleichs zwischen der nationalen und europäischen Ebene lassen sich gegenwärtig aber folgende Strukturdefizite des sozialen Dialogs beschreiben:

Nach der derzeitigen Regelung sind nicht alle am Erwerbsleben beteiligten Gruppen im Rahmen des tripartiten Sozialgipfels vertreten und können somit nicht zur Umsetzung struktureller Reformen – wie z.B. im Rahmen der Lissabon-Strategie vorgesehen – beitragen.

Die Ausbildung eines eigenständigen politischen Profils der Sozialpartner gegenüber den EU-Organen wird durch die Themenführerschaft der Europäischen Kommission tendenziell erschwert. (Die Sozialpartner sind aber bemüht, mittels ihres Arbeitsprogramms an Profil zu gewinnen).

Die Anhörungsrechte der europäischen Sozialpartner sind beschränkt (erweiterte Konsultations- und Abstimmungsrechte erforderlich) und autonome Vereinbarungen im sozialen Dialog sind für die Kommission und den Rat nicht verbindlich.

Tendenziell sind nur Minimalkompromisse für die Europäischen Dachverbände möglich: Sehr viele heterogene Interessen innerhalb dieser Dachverbände gehen mit unterschiedlichen (inner-)verbandlichen Entscheidungsstrukturen einher (z.B. ist bei UEAPME *de jure*

eine einfache Mehrheit ausreichend, im EGB gilt das Mehrheitsprinzip und bei UNICE ist Einstimmigkeit erforderlich.)

Kritisiert wird gegenwärtig v. a. das „Repräsentanzproblem“, d.h. die Tatsache, dass die Kommission den Sozialpartner-Teilnehmerkreis am Sozialgipfel nicht erweitert hat. Beispielsweise fordert die Wirtschaftskammer Österreich in ihrem Positionspapier zum Frühjahrsgipfel 2005 des Europäischen Rates (am 22./23. März 2005 in Brüssel) die Einbeziehung von EUROCHAMBRES und EUROCOMMERCE auf Arbeitgeberseite: Es sei zu gewährleisten, dass alle am Erwerbsleben beteiligten Gruppen im Rahmen des tripartiten Sozialgipfels vertreten und somit zur Umsetzung struktureller Reformen beitragen können. (Allerdings wurde zumindest durch Lobbying eine legislative Grundlage für die Einbeziehung von EUROCHAMBRES und EUROCOMMERCE in den Gipfel geschaffen.) Auch die Europäische Kommission erkennt mittlerweile den Bedarf an einer verstärkten Einbindung der Sozialpartner: In ihrer Mitteilung vom 02.02.2005 unterstreicht die Europäische Kommission die zentrale Rolle der Sozialpartner im Rahmen eines Neubeginns für die Strategie von Lissabon: Die Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze soll künftig auf einer Strategischen Partnerschaft zwischen den Mitgliedstaaten, der Europäischen Union und den Sozialpartnern gründen. Nachdem es im Lissabonprozess bisher nicht gelungen ist, die Hauptbeteiligten, insbesondere die Parlamente, Sozialpartner und die Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene ausreichend einzubinden, sollen alle relevanten Akteure für eine gemeinsame Anstrengung mobilisiert und entsprechend in den Entscheidungs- und Umsetzungsprozess eingebunden werden.

Über die Zukunftsperspektive der europäischen Sozialpartnerschaft findet sich in der künftigen EU-Verfassung zwar eine günstige, wenngleich sehr unspezifische Aussage. Im Artikel 48 wird auf die Rolle der Sozialpartner wie folgt eingegangen: ... *die Union anerkennt und fördert die Rolle der Sozialpartner auf Ebene der Union unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme. Sie fördert den sozialen Dialog und achtet dabei die Autonomie der Sozialpartner. Der Dreigliedrige Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung trägt zum sozialen Dialog bei.*

Fazit

Für die österreichischen Sozialpartner hat der soziale Dialog - der aus österreichischer Sicht nur annähernd eine Sozialpartnerschaft verkörpert - eine europäische Einflussosphäre eröffnet: Durch ihre Mitgliedschaft in den europäischen Dachorganisationen hat sich für sie das Spektrum institutioneller Mitbestimmungsmöglichkeiten erweitert. Nicht zu unterschätzen sind auch die Vorteile, die sich durch ihre Präsenz in der *Ständigen Vertretung* in Brüssel ergeben: Der ständige und frühe Zugang zu Informationen sowie die Möglichkeit zur Interessenabstimmung ermöglichen der österreichischen Sozialpartnerschaft eine EU-kompatible Entscheidungsfindung und somit einen Professionalisierungsschub. Ein all-fälliger „Export“ des österreichischen Modells der Sozialpartnerschaft erscheint nicht zuletzt aufgrund der länderspezifischen Unterschiede in der Interessenaggregation wenig realistisch. Vor dem Hintergrund einer nötigen Belebung des Lissabonprozesses dürften aber sowohl die europäischen als auch die nationalen Sozialpartner künftig an politischer Bedeutung gewinnen.

AUSBLICK: 60 JAHRE SOZIALPARTNERSCHAFT UND IHRE PERSPEKTIVEN

60 Jahre nach ihren Anfängen in der Zweiten Republik repräsentiert sich die Sozialpartnerschaft heute als konstitutives Element der österreichischen Demokratie und politischen Kultur unseres Landes:

Die Bedingungen ihrer Entstehung, etwa das Bedürfnis zur Überwindung vormaliger ideologischer Gräben, die drängenden sozialen und wirtschaftlichen Probleme der Nachkriegszeit sowie der Verstaatlichungskonsens sind längst Vergangenheit. Die Institutionen, das Leitbild und die Zusammenarbeit der Sozialpartner auf Basis des Grundtenors „Kooperation statt Konfrontation“ haben aber auch im einundzwanzigsten Jahrhundert Bestand:

Die relativ störungsfreie Wirtschaftsentwicklung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und die Erhaltung des sozialen Friedens ist weitgehend ein Verdienst der Sozialpartner. Die spezifische sozialpartnerschaftliche Verhandlungstradition sowie die über Jahrzehnte gewachsenen institutionellen Strukturen der Sozialpartner genießen daher hohe gesellschaftliche Akzeptanz. Die gesellschaftliche Wertschätzung ist allerdings insofern von ambivalentem Charakter, als diese „Selbstverständlichkeit“ in der österreichischen politischen Landschaft heute nicht nur auf vorbehaltlose Zustimmung, sondern mitunter auch auf Kritik stößt. Sei es nun seitens einer zunehmend kritischen Zivilgesellschaft, der vormaligen Oppositionspartei FPÖ, der Grünen oder aber auch der Industrie. So gab auch der frühere Wirtschaftsminister Johannes Farnleitner im Rahmen einer Podiumsdiskussion bereits im Jahr 1988 zu bedenken:

Beim sozialpartnerschaftlichen Bestreben, Probleme möglichst im Konsens zu lösen, kann nicht übersehen werden, dass dieses Verhalten nicht immer kreatives Miteinander Wollen bedeutet, sondern in sehr wichtigen Fragen zu Unbeweglichkeit führt, vor allem dann, wenn es um Probleme der größeren Mobilität und Flexibilität geht.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und dem Bestehen der Sozialpartnerschaft haben die Fragen des Wettbewerbs und der Flexibilisierung von Märkten die Wirtschaftspolitik noch nie so herausgefordert wie heute, zehn Jahre nach dem österreichischen EU-Beitritt und nach der vollzogenen ersten EU-Osterweiterung. Das Ziel der Herstellung wettbewerbsfähiger Strukturen fordert auch von den Sozialpartnern Anpassungsfähigkeit und mitunter ein Abgehen von traditionellen Wirkungs- und Verhaltensweisen. Neben ihrer Verhandlungskultur zählt daher heute v. a. die Qualität ihrer fachlichen Expertise. Die Sozialpartner müssen in der Lage sein, rasch auf Veränderungen im internationalen Umfeld zu reagieren und Antworten auf drängende Fragen der Gegenwart geben, die vielleicht keinem traditionell sozialpartnerschaftlichen Terrain zuzuordnen sind. So stellen sich heute neben der Frage der hohen Lohnnebenkosten auch die im europäischen Vergleich immer noch geringe Flexibilisierung des Arbeits- und Produktmarktes, die vergleichsweise geringe Partizipation von Frauen und älteren ArbeitnehmerInnen am Arbeitsmarkt sowie die Verwaltungsreform und die erforderliche gründliche Überholung der Bildungssysteme als Herausforderungen für die Sozialpartner dar. Schließlich wartet die Selbstverwaltung der Sozialversicherung - ein zentraler Tätigkeitsbereich der Sozialpartner - auf zukunftsfähige Finanzierungslösungen: Die Finanzierung der sozialen Sicherheit muss mittelfristig möglichst unabhängig von der Erwerbstätigkeit organisiert werden.

Wie sieht die Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft aus? - Nun, das mancherorts in den 1980er Jahren gezeichnete Bild vom „Fels in der Brandung, der langsam abzubröckeln beginnt“, ist spätestens seit dem EU-Beitritt 1995 verblasst: Die Präsenz der österreichischen Sozialpartner in Brüssel eröffnet zusätzliche Wege der

Interessenvermittlung auf europäischer Ebene.⁷ Neue Chancen ergeben sich für die europäischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeber-Dachverbände und somit auch für die österreichischen Sozialpartner v. a. im Rahmen des tripartiten Sozialgipfels vor dem Hintergrund des Lissabon-Prozesses. In der europäischen Wachstums- und Beschäftigungsstrategie wird die Förderung der Sozialpartnerschaft bzw. deren zentrale Rolle im Reformprozess ausdrücklich betont.

Nach zehn Jahren EU-Mitgliedschaft und nach fünf Jahren Wenderegierung steht schließlich fest: In der für österreichische Verhältnisse zum Teil noch ungewohnten europäischen Normalität jenseits des vormals attestierten „traditionellen Kuschelkurses“ müssen die Sozialpartner künftig nicht nur mit Herausforderungen, sondern auch mit Kritik leben. Ihre Existenzberechtigung steht aber heute, in Zeiten der tendenziellen Konfliktdemokratie und fortschreitenden europäischen Integration, ebenso wie in Zeiten des Wiederaufbaus und des „Golden Age“ außer Streit. Die Effizienz der informellen Zusammenarbeit, die sich auf die Freiwilligkeit der beteiligten Akteure stützt, findet nach wie vor weltweite Beachtung. Die Sozialpartner konnten sich an die neuen Anforderungen in einem stärker internationalisierten wirtschaftspolitischen Umfeld anpassen und Strukturreformen werden nicht nur mitgetragen, sondern auch mitgestaltet. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der großen Herausforderungen für die Sozial- und Wirtschaftspolitik erscheint der Rückgriff auf die sozialpartnerschaftliche Expertise und Verhandlungskultur allemal lohnend. Schließlich sind für die Umsetzung von Reformen nicht nur der Reformwille und das Tempo, sondern mitunter auch eine breite soziale Akzeptanz hilfreich. Der langen Rede kurzer Sinn: Das „österreichische Modell“ der Sozialpartnerschaft, dem so manch einer bereits die Zukunftsfähigkeit absprach, hat sich somit auch unter „neuen Vorzeichen“ sowie im veränderten internationalen Umfeld bewährt. Es ist kein Auslauf-, sondern nach wie vor ein Vorzeigemodell und wirtschaftspolitisches Asset.

In diesem Sinne zählt schließlich auch folgende Erkenntnis:

Wenn die Sozialpartnerschaft im Laufe der fernerer Jahre Patinaansetzt, wäre es kein Nachteil für Österreich, denn Patina ist ein Gütezeichen und verbürgt Alter mit Echtheit. Will man wieder Glanz, kann man aufpolieren. (Fritz Klenner, zitiert in Krejci 1988.)

Die neue Reformpartnerschaft dürfte genügend Gelegenheit zum Aufpolieren bieten ...

⁷ Wirtschaftskammerpräsident Christoph Leitl war auch Präsident von EUROCHAMBRES von 2002 bis 2005, seit 2006 ist er Ehrenpräsident von EUROCHAMBRES.