

Wirtschaftskammer Österreich
Bundesarbeitskammer
Österreichischer Gewerkschaftsbund
Landwirtschaftskammer Österreich



70 JAHRE SOZIALPARTNER- SCHAFT IN ÖSTERREICH – WIE GEHT ES WEITER?

Christoph Badelt



» 70 Jahre Sozialpartnerschaft in Österreich – Wie geht es weiter?¹

Wenn eine politische Institution wie die Sozialpartnerschaft einen „runden“ Geburtstag feiert, dann liegt es nahe, eine Bilanz zu ziehen und auch darüber nachzudenken, wie sich diese Institution in der Zukunft weiterentwickeln könnte. Dies soll in der Folge aus ökonomischer und politischer Sicht geschehen.

I. RÜCKBLICK

Es gibt keinen Zweifel, dass die Sozialpartnerschaft einen ganz wesentlichen Beitrag zur Erfolgsgeschichte der 2. Republik geleistet hat. Nicht nur, was den wirtschaftlichen Wiederaufbau nach dem Krieg betrifft, sondern auch bezüglich des politischen und sozialen Klimas in diesem Land. Nicht von ungefähr wird Österreich vielfach im Ausland um die Sozialpartnerschaft beneidet.

Auch die ökonomische Bilanz der Sozialpartnerschaft ist zweifellos positiv, es gibt dazu auch eine ausführliche und mit empirischen Belegen ausgestattete Studie des WIFO, die vor zwei Jahren erarbeitet wurde.²

Im Vergleich von 16 europäischen Ländern gehört Österreich zu den Ländern mit der höchsten Dichte der Sozialpartnerschaft, sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite. Dies ist sowohl eine Folge der Pflichtmitgliedschaft in den Kammern als auch durch die Position des ÖGB als umfassende Organisation der Gewerkschaften bedingt. Österreich zeigt dabei eine gute Performance in wichtigen makroökonomischen Kenndaten, wie etwa Arbeitsmarktindikatoren oder Einkommensverteilung.

Allerdings bezieht sich die erwähnte Studie ausschließlich auf die Rolle der Sozialpartnerschaft in der Lohnbildung; sie unterschätzt daher die Rolle der Sozialpartner in einem beträchtlichen Ausmaß. Andererseits zeigen internationale Vergleiche auch, dass die hohe Performance der Wirtschaft eines Landes auch dann möglich ist, wenn die Sozialpartner eine verhältnismäßig kleine Rolle spielen, wofür die Schweiz ein gutes Beispiel ist. Dazu kommt, dass der Einfluss der Sozialpartner durch den EU-Beitritt Österreichs geringer geworden ist.³

Ein Blick in die Fachliteratur liefert positive wie kritische Einschätzungen der Tätigkeit von Sozialpartnern.⁴ Auf der positiven Seite stehen Argumente wie

- das „Sozialkapital“, das durch Sozialpartner geschaffen wird,
- die Reduktion von Spillovers zwischen Branchen,
- die verhältnismäßig niedrigen Transaktionskosten bei politischen Entscheidungen.

¹ Überarbeitete Fassung eines Vortrags beim Bad Ischler Dialog der Sozialpartner im September 2016.

² M. Leibrecht und S. Rocha-Akis, Sozialpartnerschaft und makroökonomische Performance, in: WIFO-Monatsberichte, 2014, 87 (8), S. 555-567.

³ Vgl. z.B. M. Marterbauer, Sozialpartnerschaft: Bildet der historische Erfolg ein Versprechen für die Zukunft? blog, arbeitswirtschaft, 12.10.2016; E. Talos, Austrokorporatismus zwischen Kontinuität und Veränderung; EU-Beitritt als ein Bestimmungsfaktor für Veränderungen, mimeo, o.J.

⁴ Vgl. als Überblick: M. Leibrecht, S. Roka-Akis, a.a.O., S. 556ff.

Auf der kritischen Seite werden Gesichtspunkte genannt, die auch in der aktuellen Diskussion Österreichs eine Rolle spielen, vor allem

- der Vorwurf, dass Sozialpartner nur Partialinteressen vertreten würden;
- die Schwerfälligkeit der Sozialpartner und ihre Tendenz, eher ein Element der Strukturkonservierung in einem Land zu sein.

Ein Blick in der Geschichte zeigt, dass in den ersten Jahren der Sozialpartnerschaft ihr Anliegen, vor allem gemeinsame staatliche Interessen in den Vordergrund zu stellen, besonders betont wurde. Es ist zu vermuten, dass dies in einer Zeit, in der der Wiederaufbau eines zerstörten Landes im Vordergrund stand, auch besonders dringend geboten war.

Aus dem konkreten Anlass einer Art Jubiläumsbetrachtung ist es angebracht, diese allgemeinen Argumente ein wenig zu relativieren bzw. zu konkretisieren.

So kann die Rolle der Sozialpartnerschaft für das soziale Klima in diesem Land nicht hoch genug eingeschätzt werden. Generell hat der konsensorientierte Weg Österreichs dem Land und seiner Wirtschaft auch langfristig sehr geholfen. Das lässt sich etwa aus diversen Rankings zur Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Österreich gut herauslesen; die Reputation eines Standorts in dieser Beziehung kann schließlich nicht innerhalb ein oder zwei Jahre nachhaltig aufgebaut werden.

Der konsensorientierte Weg impliziert in einem hohen Maß auch politische Stabilität. Diese ist für die wirtschaftliche Entwicklung ein Wert an sich, wenngleich in einer solchen politischen Umgebung auch generell weniger Risiken eingegangen werden, die mit Veränderungen und oft mit raschem Fortschritt verbunden sind.

Schließlich sind Sozialpartnerorganisationen auch wichtige Zentren des wirtschafts- und sozialpolitischen Wissens. Streng genommen sind diese Organisationen nicht nur Interessenvertretungen, sondern in vielfacher Hinsicht auch Wissensorganisationen – und damit auch eine Personalreserve für die Besetzung von politischen Funktionen.

Diese unbestreitbaren Positiva ändern nichts daran, dass man sich auch mit den kritischen Argumenten beschäftigen soll:

So ist der Vorwurf des durch Sozialpartnerschaft geförderten Strukturkonservatismus in mancher Hinsicht wohl richtig, weil das Streben nach Konsens häufig radikale Reformen, die in nur eine Richtung gehen, hintanhält. Vor dem Hintergrund dieser Kritik war die Entscheidung, die Institutionen der Sozialpartnerschaft in der Verfassung zu verankern, nicht besonders hilfreich. Dazu kommt die häufig schmale Gratwanderung zwischen der Vertretung von Mitgliederinteressen (oder Konsumenteninteressen) und dem Zulassen von Neuerungen. Die nahezu kulturellen Konflikte zwischen Start-Ups und der so genannten „Old Economy“ können an Hand der Kontroverse zwischen Uber und dem traditionellen Taxigewerbe leicht verdeutlicht werden. Ähnliches gilt für den häufig geäußerten Vorwurf, wonach beim Thema der Ladenschlusszeiten die Vereinbarungen der Sozialpartner Kompromisse zu Lasten Dritter (i.e. der Konsumenten) wären.

Hingegen ist der in jüngster Zeit immer wieder erhobene Vorwurf, die Sozialpartner würden nur Partialinteressen vertreten, nicht ganz schlüssig. Denn mit Blick auf die Aufgabenverteilung im demokratischen Staat ist die Interessenvertretung eine der zentralen Aufgaben der Sozialpartner, und es mutet zunächst seltsam an, dies ihnen vorzuwerfen.

Allerdings haben die Sozialpartner selbst oft den Anspruch erhoben, auch Lösungen für die gesamtstaatliche Ebene zu erarbeiten. Gerade in der letzten Zeit gibt es gute Beispiele für das gesamtstaatliche Engagement der Sozialpartner. Erwähnt seien etwa die Konzepte zur Bildungsreform oder zur Flüchtlingspolitik. Aber auch die vereinbarten Arbeitszeitregeln für die Metaller haben durchaus das Potential, einen auf Regierungsebene schon lange schwelenden Konflikt entkrampfen zu können.

II. SZENARIEN FÜR DIE ZUKUNFT

Überlegungen zur Zukunft der Sozialpartnerschaft sollten die gegenwärtige politische Gesamtsituation als Ausgangspunkt mitbedenken, umso mehr als diese Situation nicht nur in vielfacher Hinsicht unerfreulich, sondern in gewisser Weise sogar als bedrohlich angesehen werden kann. Dies gilt für eine Reihe von Dimensionen:

Österreich leidet an einer generellen Entscheidungsschwäche der politisch Verantwortlichen, wobei diese Entwicklung sich schon über Jahre hinweg abgezeichnet hat. Es wird sich erst zeigen, ob die im Vorjahr vorgenommene Regierungsumbildung genügend Kraft mit sich bringt, das Ruder herum zu reißen. Als Folge dieser Entscheidungsschwäche entstand ein Zustand, der vielfach als „Reformstau“ charakterisiert wird.

Gleichzeitig als Ursache und als Wirkung des Reformstaus muss der epidemisch wachsende Populismus gesehen werden. Dabei sind Tendenzen zum Populismus nicht nur bei der Opposition, sondern seit einiger Zeit auch auf Seiten der Regierungsparteien auszumachen. Der Drang, sich ein scharfes politisches Profil zu geben und Themen durch Zuspitzung auf Schlagworte besonders schwer lösbar zu machen, ist leider zu einer Art Krankheit geworden. Bei dieser Kritik tröstet es nicht, dass solche Entwicklungen auch in anderen Ländern zu beobachten sind und sich auch in entsprechenden Wahlergebnissen niederschlagen.

Das solcherart entstehende politische Klima befördert einerseits eine gesellschaftliche Polarisierung, andererseits aber auch eine beängstigende Form des Misstrauens und der Ablehnung all jener Kräfte der Gesellschaft, die man 1968 als das „Establishment“ bezeichnet hätte und die sich heute in Form sämtlicher Eliten und Trägern von (wirtschaftlichem) Wissen manifestieren. Diesen zentralen gesellschaftlichen Kräften wird einfach immer weniger geglaubt.

Es ist nicht schwer, für diese Behauptung Belege zu finden. Die britische Brexit Entscheidung oder das Wahlergebnis in den USA sind zweifellos vor diesem Hintergrund zu erklären, selbstverständlich gibt es aber auch deutliche Hinweise in der österreichischen Politik. Wenn dann in Meinungsumfragen eine gewisse Demokratiemüdigkeit der Österreicher feststellbar ist, die sich in einem „Ruf nach dem starken Mann“ äußert, dann kann man die dadurch zum Ausdruck kommende Grundstimmung nur als alarmierend bezeichnen.

Für die Stellung der Sozialpartnerschaft kann diese Diagnose pessimistisch oder optimistisch interpretiert werden:

In einer pessimistischen Sicht sind die Sozialpartnerschaft bzw. die Mitglieder der Sozialpartnerschaft als Inbegriff jener undurchsichtigen Machtelite zu sehen, an die „man“ eben nicht mehr glaubt. Obendrein wäre die Sozialpartnerschaft eine Art Symbol für Rot-Schwarz. Konsequenterweise gälte dann für sie auch die geballte Ladung an Vorwürfen, dass „die da oben“ ohnehin nur das tun, was ihren Interessen dient und dass sie nicht mehr das Ohr an der Basis haben.

In einer optimistischen Sicht erscheinen die Sozialpartner als Institutionen, die sehr viel direkt für ihre Mitglieder tun und die daher durchaus das Potential haben, ihre „Dienstleistungsgesinnung“ für die Mitglieder im Alltag glaubhaft zu belegen. Ganz abgesehen davon, dass der große Wissenspool der Sozialpartner auch für pauschal kritische soziale Bewegungen nicht irrelevant ist.

Vor diesem Hintergrund könnte für die Zukunft der Sozialpartnerschaft zwei alternative Szenarien gezeichnet werden:

Szenario 1: Sozialpartner als (reine) Interessenorganisationen

Das erste Szenario beruht auf dem Gründungsgedanken der Sozialpartner als Interessenvertretungen. Sie sollten und würden dann zu dieser Rolle vollinhaltlich stehen, eine Position, die in einer funktionierenden Demokratie völlig normal ist. Damit repräsentieren die Sozialpartner die Interessen bestimmter Gruppen, nämlich jene der Arbeitnehmer, „der Wirtschaft“, und damit der Arbeitgeber (mit besonderer Betonung des gewerblichen Bereichs) und jene der Landwirtschaft.

Es liegt in der Natur dieses Konzepts, dass sich die Sozialpartner in ihrer Arbeit auf jene Bereiche zu konzentrieren hätten, wo sie einen Interessensausgleich herbeiführen müssen, also auf die Lohnbildung, die Kollektivverträge und andere Themen rund um die Arbeitsverhältnisse. Das Thema der Preisbildung hat sich ja in den letzten Jahrzehnten erübrigt.

In dieser Sichtweise wäre auch der Vorwurf, die Sozialpartner sollten sich mehr um das Gemeinwohl kümmern und nicht nur Klientelpolitik betreiben, ungerechtfertigt. Allerdings sollten und müssten die Sozialpartner in diesem Szenario aus Gründen der politischen Hygiene einige Prinzipien einhalten bzw. müssten die Entscheidungsträger in der Politik auf ein paar Unvereinbarkeiten achten:

Die Sozialpartner sollten und dürften zwar lobbyieren, sollten aber ihrerseits nicht in den gesetzgebenden Körperschaften und auch nicht in der Regierung direkt vertreten sein. Aufgabe der Regierung und des Parlaments ist eigentlich die Vertretung des Gemeinwohls. Daher müsste es diesen Instanzen auch in der Praxis möglich sein, Ansinnen der Sozialpartner abzulehnen.

Eine Trennung zwischen Interessenvertretung und Gesetzgebung i.w.S. entspricht nicht der österreichischen Tradition, wenngleich es durchaus dazu Ansätze gab und gibt, z.B. durch die freiwillige Absenz einiger Sozialpartner aus dem Parlament. Es ist aber auch offensichtlich, dass diese idealtypische politische Ordnung vor allem für die Sozialdemokratie nicht passen kann, weil es dem Selbstverständnis der Sozialdemokratie widerspräche, eine Ordnung zu akzeptieren, in der die Gewerkschaften nicht ihren Einfluss in der Gesetzgebung so weit wie möglich nützen würden.

Davon abgesehen muss auch klar darauf hingewiesen werden, dass die Summe der Interessen der Sozialpartner nicht die Interessen des Staats als Ganzes ergeben. Umso mehr, als auf der gesamtstaatlichen Ebene gerade in der jüngeren Zeit Themen relevant werden, die sich nicht mehr eindeutig einem Sozialpartner zuordnen lassen: Man denke nur an die Ungleichheit in der personellen Einkommensverteilung, an Umweltthemen oder an die brisante Problematik der Migration und Flüchtlinge. Insgesamt engt das Szenario 1 daher den Spielraum der Sozialpartner als generelle „Player“ in der Wirtschafts- und Sozialpolitik gegenüber dem Status quo ein.

Besonders schwierig wäre auch die Entscheidung, wie die Sozialpartner mit einem anderen, immer dringlicher werdenden Thema umgehen würden, nämlich der Rolle und Probleme der „neuen Selbständigen“ und der Einpersonenernehmen. Wer soll diese Personengruppe vertreten, wie geht man mit den Interessenkonflikten zu den Angehörigen der „traditionellen“ Arbeitnehmer und Arbeitgeber um? Dieses Thema taucht schon in der Gegenwart immer wieder auf, wie jüngst etwa die Diskussion rund um die Gewerbeordnung gezeigt hat. Umso dramatischer wird dieser Aspekt in der Zukunft.

Insgesamt würde das Szenario 1 für die Sozialpartner eine Art „back to the roots“ bedeuten, es könnte allerdings auch als eine Besinnung auf die Kernkompetenz gesehen werden. Mit dem Bedeutungsrückgang in allgemeinen Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik könnte aber auch eine Stärkung der Fähigkeit einhergehen, die spezifischen Interessen der Mitglieder zu vertreten. Insofern ist es auch denkbar, dass dieses Szenario zu einem Gewinn an Glaubwürdigkeit für die Sozialpartner führen würde.

Szenario 2: Sozialpartner als allgemeine Katalysatoren in der Wirtschafts- und Sozialpolitik

Das alternative Szenario beschreibt für die Sozialpartnerschaft einen wesentlich breiteren Aufgabenbereich als er im Szenario 1 beschrieben wurde. In diesem Zukunftsbild definieren die Sozialpartner für sich die Aufgabe, generell als eine Art Katalysator für die Vorbereitung (und wohl auch Umsetzung) einer „sachorientierten Wirtschaftspolitik“ zu wirken und in diesem Sinn tatsächlich auch in den Dienst der Erreichung gesamtgesellschaftlicher Interessen zu treten.

Für die meisten wirtschafts- und sozialpolitischen Themen gibt es nicht „eine richtige“ Lösung, sondern meist gilt es, Kompromisse für die Positionierung zwischen konkurrierenden Zielen zu finden, die manchmal mehr, manchmal weniger die Interessen bestimmter Gruppen repräsentieren. Die Sozialpartner würden in solchen Fällen die unterschiedlichen Interessen nicht zudecken, sondern aufzeigen und danach praktisch machbare Lösungsräume mit ihren Auswirkungen auf die verschiedenen ökonomischen und sozialen Ziele offenlegen. Diese Art von Sachlichkeit ist möglich und nicht politisch naiv oder „unpolitisch“, sie erlaubt

es vielmehr, auf der politischen Ebene echte Entscheidungen zu treffen oder Kompromisse zu schließen, die heute im unsäglichen Krieg der Schlagworte untergehen.

Unter Zuhilfenahme ihres großen Wissenspools – der Fachkompetenz ihrer Mitarbeiter und Funktionäre – wäre eine solche Aufarbeitung der Probleme möglich. Die lange Tradition der Gutachten des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen belegt dies. Die solcherart gelieferten fundierten Entscheidungsgrundlagen könnten und sollten auch in den sozialen Medien transportiert werden – und damit in jenen Kommunikationsräumen, wo die Polarisierung und der Populismus manchmal Angst erregende Formen annehmen.

Die auf diese Weise behandelten Themenfelder würden sich aus den Problemlagen der Gesellschaft und nicht (ausschließlich) aus den Interessen der Arbeitnehmer, Arbeitgeber oder der Landwirtschaft ableiten. Und das wäre für die Sozialpartner nicht zuletzt aufgrund der oft geschmähten Pflichtmitgliedschaft auch leichter aushaltbar als zum Beispiel für wahlwerbende Parteien.

In diesem Szenario wären die Sozialpartner in einem politischen Umfeld, das durch Populismus und durch gezielte Polarisierung gekennzeichnet ist, in einem neuen Sinn ein Hort der Stabilität. Damit ist nicht eine Stabilität im Sinne des bremsenden Strukturkonservatismus zu verstehen, die vor allem darauf gerichtet ist, in unserem Land nichts zu ändern. Vielmehr ginge es um eine Stabilität im Sinne der Wahrnehmung von Verantwortung, zukunftsorientierte Entscheidungen zu treffen und diese auch trotz des politischen Makroklimas möglich zu machen. Die Sozialpartner würden dabei nicht „ganz vorne in der Auslage stehen“ und müssten nicht nach (und schon gar nicht vor) jeder Verhandlungsrunde eine Pressekonferenz geben. Gleichzeitig wären aber die wirklichen Entscheidungen der Regierung und dem Parlament vorbehalten.

Die hier skizzierte Rolle könnte man auch als Förderung einer kultivierten politischen Streitkultur bezeichnen. Die Sozialpartner müssten diese Form der konstruktiven Stabilität zwar selbst noch neu entwickeln und sich damit selbst weiterentwickeln, vor allem in die Richtung, sich selbst nicht nur als Interessenvertretungen zu sehen und die Problemperspektiven nicht nur auf die ihrer traditionellen Klientels zu beschränken. Die Sozialpartner müssten sich auch aktiv an die Bearbeitung neuartiger Konflikte machen, z.B. Konflikte, die aus dem technologischen Wandel generell entstehen, und nicht nur auf die mit diesem Problemkreis verbundene Arbeitslosigkeit.

Das Szenario 2 wäre sicherlich im Hinblick auf die eingangs beschriebene politische Gesamtsituation eine echte Chance für eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation in unserem Land. Es geht nicht darum, bestehende Interessengegensätze zu ignorieren oder schön zu reden. Es ist aber notwendig, politische Strukturen zu entwickeln, in denen auf einer profunden Sachbasis Konflikte thematisiert werden, sodass damit dann im Sinne einer Demokratie ein Interessenausgleich herbeigeführt werden kann. In einem solchen Szenario besteht eine echte Chance, die Glaubwürdigkeit des politischen Systems wieder zurück zu gewinnen.