

Traxler, Franz

Article

Sozialpartnerschaft am Scheideweg: Zwischen korporatistischer Kontinuität und neoliberalen Umbruch

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Traxler, Franz (1996) : Sozialpartnerschaft am Scheideweg: Zwischen korporatistischer Kontinuität und neoliberalen Umbruch, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 22, Iss. 1, pp. 13-33

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/332471>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Sozialpartnerschaft am Scheideweg: Zwischen korporatistischer Konti- nuität und neoliberalen Umbruch*

Franz Traxler

1. Vorbemerkung

Unter den Beobachtern der Sozialpartnerschaft besteht weitgehend Übereinstimmung darin, daß sich für diese Institution im Zeitablauf die Rahmen- und Funktionsbedingungen gravierend verschlechtert haben. Zum einen wird vorgebracht, daß jene staatlichen Steuerungsoptionen, auf denen die Sozialpartnerschaft notwendig aufbaut, zunehmend abhanden kommen. Als entscheidende Marksteine in dieser Entwicklung lassen sich der Verfall des Austrokeynesianismus Ende der siebziger Jahre (1) sowie der Beitritt zur EU und der damit verbundene Transfer von Kompetenzen auf supranationale Organe anführen (2). Zum anderen läßt sich eine progressive Erosion der für die Sozialpartnerschaft konstitutiven kollektiven Identitäten und Lagerbindungen konstatieren. Am deutlichsten zeigt sie sich in der Fragmentierung des Parteiensystems, die die traditionellen Verbindungen der Sozialpartnerverbände zu den staatlichen Organen bedroht. In den Nationalratswahlen 1995 vereinigten das Liberale Forum und die Freiheitlichen, die eine dezidiert antisozialpartnerschaftliche Position einnehmen, zusammen 27,4 Prozent der Stimmen auf sich. Innerverbandlich vertiefen diese Erosionstendenzen die Probleme der Interessenvereinheitlichung, und zwischenverbandlich jene der sozialpartnerschaftlichen Kompromißbildung.

Den Restriktionen staatlicher Steuerung und der Erosion kollektiver Identitäten liegt eine gemeinsame Ursache zugrunde: wirtschaftliche Internationalisierung. Sie tendiert ebenso dazu, die territorial begrenzte Reichweite des (National)Staats zu unterlaufen, wie auch (über die durch sie hervorgerufenen Auswirkungen auf Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur) überkommene Solidaritäten problematisch werden zu lassen.

Die technisch-organisatorischen Begleiterscheinungen des Internationalisierungsprozesses scheinen die Sozialpartnerschaft vollends in Frage zu stellen – wenn man davon ausgehen kann, daß die allpräsente Forderung nach Flexibilität von Unternehmensorganisation und Arbeitsmarkt im Gegensatz zu den klassischen Formen verbandlich-zentralisierter Regelung steht.

Wenn man Internationalisierung als Agens all dieser Veränderungen erkennt, liegt es nahe, auf einen internationalen, unabweisbaren Trend zu schließen: daß alle fortgeschrittenen Industriegesellschaften im Verfall sozialpartnerschaftlicher (korporatistischer) Arrangements konvergieren (3). Daß Österreichs Sozialpartnerschaft sich bislang trotz aller ungünstigen Veränderungen im Umfeld als relativ stabil erwiesen hat, ist dieser Argumentationslinie zufolge nur als zeitliche Verzögerung einer Entwicklung zu verstehen, an deren Ende auch das Ende der Sozialpartnerschaft steht.

Bei näherer Betrachtung dieses Arguments ist allerdings festzuhalten, daß es ihm (wie auch allen älteren Konvergenzannahmen) an überzeugender empirischer Evidenz mangelt. So läßt sich im Gegensatz zu dieser Annahme aus international vergleichender Perspektive festhalten, daß in einer Reihe von westeuropäischen Ländern nach wie vor Versuche einer sozialpartnerschaftlichen Steuerung der Einkommenspolitik unternommen werden (4); und daß die ihnen zugrundeliegenden Institutionen erstaunlich stabil geblieben sind (5). Komparative Studien, die den Einfluß wirtschaftlicher Internationalisierung auf die nationalstaatlichen Steuerungschancen (6) und die nationalen Regelungsinstitutionen des Arbeitsmarktes (7) untersuchen, kommen zu dem Schluß, daß ungeachtet des Internationalisierungsprozesses nach wie vor ein beachtliches Maß an Varianz sowohl in den nationalen Wirtschaftspolitiken als auch im Institutionengefüge gegeben ist.

Tatsächlich sind die oben skizzierten Entwicklungstendenzen in ihren Auswirkungen weit weniger eindeutig, als gängige Konvergenzannahmen vermuten lassen:

- Im Gefolge der wirtschaftlichen Internationalisierung werden gerade die landesspezifischen Rahmenbedingungen der Märkte zunehmend wettbewerbsrelevant. Dies gilt im Zusammenhang mit der projektierten Währungsunion in hohem Maß für den Arbeitsmarkt als einem zentralen Regelungsfeld des Korporatismus. Funktionale Arrangements dürften vor diesem Hintergrund noch an Bedeutung zugewinnen, während dysfunktionale Institutionen unter Deregulierungsdruck geraten.
- Für die multinationalen Konzerne (als den Trägern des Internationalisierungsprozesses) lassen die vorliegenden Studien keine uniforme Politik der Arbeitsbeziehungen erkennen (8). Sie tendieren dazu, sich in die nationalen Rahmenbedingungen einzufügen, sofern diese sich nicht mit ihren Zielsetzungen und Anforderungen als unvereinbar erweisen.
- In bezug auf die technisch-organisatorischen Veränderungen des Arbeitsprozesses führen viele Wege zu Flexibilität (9). Während etwa

die numerische Flexibilität des „hire and fire“ mit korporatistischen Regelungen nicht in Einklang zu bringen ist, dürfte hingegen die qualifikationsbegründete Flexibilität von der korporatistischen Bereitstellung kollektiver Güter wesentlich abhängig sein (siehe unter Abschnitt 3) (10).

- Da der Zerfall kollektiver Identitäten auch die Legitimationsbasis der Parteien ausdünnt, ist die Zusammenarbeit der Regierung mit Verbänden zum Zweck breiter Konsenssicherung keineswegs obsolet. In Abgrenzung dazu bietet sich als Legitimationsstrategie freilich auch der populistische „Kurz-Schluß“ der politischen Führung mit den Massen an.

Da die sozioökonomische Entwicklung somit beachtliche Ambivalenzen aufweist, ist die „Ableitung“ institutionellen Wandels aus dieser Entwicklung problematisch. Es ist aber diese Ableitungslogik, auf der alle Konvergenzannahmen im speziellen und alle „großen Theorien“ im allgemeinen beruhen. Die Aporien dieser Ableitungslogik sind auch an zeitgenössischen Abkömmlingen solcher Theorien wie z. B. der Regulationsschule ersichtlich. Ihre Grundannahme besteht in der strukturellen Korrespondenz von Akkumulationsregime und Regulationsmodus. Einige Vertreter dieser Schule (11) konzidieren mittlerweile, daß diese Korrespondenzregel keine empirisch-historische Evidenz für sich beanspruchen kann.

Aus analytischer Sicht sprechen zwei Einwände gegen die Determiniertheit gesellschaftlicher Institutionen durch die Ökonomie: Einerseits sind die Märkte nicht so homogen und kompetitiv, daß sie jene „*natural selection*“ generieren, die allein in konvergierende Institutionensysteme münden könnte. Vielmehr bietet die Segmentierung der Märkte die Grundlage für vielfältige Nischenstrategien, die ihrerseits mit distinkten institutionellen Lösungen kovariieren können (12). Andererseits bilden gesellschaftliche Institutionen ökonomische Veränderungen nicht einfach ab, sondern verfügen über ein Eigengewicht, das in der Terminologie der Systemtheorie als Selbstreferenz gefaßt wird (13). Danach gestalten Institutionen ihre Anpassung an externe Veränderungen nach ihren eigenen, je spezifischen Prioritäten, die dementsprechend auch zu unterschiedlichen Anpassungspfaden und -lösungen führen können. Dies trifft insbesondere für die differenzierten Gesellschaftssysteme der Gegenwart zu, die ein komplexes Zusammenwirken verschiedenster Steuerungsarenen, -ebenen, -akteure, und -mechanismen kennzeichnet. Unter dieser Bedingung haben Veränderungen in den Steuerungsmodalitäten nur ausnahmsweise den Charakter eines Nullsummenspiels in dem Sinn, daß sich der Zugewinn einer Steuerungsebene / eines Steuerungsakteurs etc. als gegengleicher Verlust anderer Ebenen, Akteure usw. niederschlägt (14). Dementsprechend ist es auch vorschnelle Ableitungslogik, zu vermuten, daß der europäische Integrationsprozeß als eindimensionaler *trade-off* zwischen der supranationalen und der nationalen Ebene zu Lasten der letzteren zu interpretieren sei (15).

Diese Einwände führen nicht zwingend zu einem Relativismus, der sich mit der Beschreibung historischer Kontingenzen bescheidet (16).

Die Alternative ist, nach den Gesetzmäßigkeiten der selbstreferentiellen Anpassungsleistungen gesellschaftlicher Institutionen gegenüber ökonomischen Veränderungen Ausschau zu halten (17).

Im Verhältnis zu dieser grundlegenden forschungsstrategischen Entscheidung ist die hier interessierende Frage begrenzter: Sie richtet die Aufmerksamkeit auf die Zukunftsperspektiven der Sozialpartnerschaft unter der Annahme, daß aus den oben zitierten Gründen beachtliche, aber nicht beliebige Freiheitsgrade in der institutionellen Verarbeitung des Internationalisierungsprozesses gegeben sind. In diesem Zusammenhang empfiehlt es sich zunächst, eine Leistungsbilanz vorzunehmen. Sie konzentriert sich auf jene beiden Dimensionen, auf die sich alle oben skizzierten Erosionen reduzieren lassen: die Steuerungskapazität und die Legitimation der Sozialpartnerschaft.

2. Zur Leistungsbilanz der Sozialpartnerschaft

2.1 Die sozialpartnerschaftliche Steuerungskapazität

Im Zusammenhang mit der Steuerungskapazität der Sozialpartnerschaft ist es sinnvoll, zwischen zwei Arenen, der Einkommens- bzw. Lohnpolitik und der übrigen Wirtschafts- und Sozialpolitik, zu differenzieren; dies deshalb, weil die eine der Tarifautonomie der Sozialpartnerverbände, die andere hingegen formal dem Entscheidungsbereich der Verfassungsorgane unterliegt.

In der Einkommenspolitik verlor die sozialpartnerschaftliche Preiskontrolle schon seit Ende der siebziger Jahre ihre Effektivität (18). Mit dem Sozialpartnerabkommen 1992 wurde sie de facto stillgelegt, auch wenn darin das Antragsprinzip für den geschützten Sektor aufrechterhalten wird. Die gegenwärtige Praxis erfaßt nicht mehr als zwei Produkte, während es in früheren Zeiten mehrere hundert waren. Die paritätische Preiskontrolle ist zweifellos jener Bereich, in dem die wirtschaftliche Internationalisierung die Steuerungschancen am nachhaltigsten zerstörte. Im Gegenzug dazu hat die Lohnpolitik vor allem im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit des exponierten Sektors an Relevanz gewonnen.

Die langfristige Entwicklung der Lohnpolitik zeigt eine nahezu völlige Übereinstimmung mit der Produktivitätsentwicklung. Von 1960 bis 1990 betrug die durchschnittliche Zunahme der Produktivität 3,3 Prozent, jene der Reallöhne 3,1 Prozent. Trotz der beachtlichen Aufwertungen des Schillings im Verlauf der letzten beiden Jahrzehnte mußte die österreichische Industrie keine Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbsfähigkeit in bezug auf die Lohnstückkostenposition hinnehmen (19).

Zusätzlich zu dieser langfristigen Orientierung an gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen ist für die Lohnpolitik auch ein hohes Maß an Makro-Flexibilität kennzeichnend, insofern sie stärker als in den meisten

anderen Ländern der OECD auf kurzfristige Beschäftigungsschwankungen reagiert (20). Berücksichtigt man zusätzlich zur akzentuierten Hartwährungspolitik den Umstand, daß die für aktive Arbeitsmarktpolitik bereitgestellten Mittel vergleichsweise begrenzt sind, so läßt sich festhalten, daß die Lohnpolitik unter allen wirtschaftspolitischen Steuerungsparametern die Hauptlast zur Optimierung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungssicherung trägt (21): Für den Zeitraum von 1980 bis 1993 verzeichnete Österreich eine durchschnittliche Arbeitslosenrate von 3,3 Prozent; im Vergleich dazu betrug sie in der EU 9,6 Prozent und in der OECD 7,4 Prozent. Die Lohnpolitik ist damit das Paradestück in der Leistungsbilanz der Sozialpartnerschaft. Als Folge der wirtschaftlichen Internationalisierung im allgemeinen und der Einrichtung der Währungsunion im besonderen treten die nationalen Institutionen der Arbeitsbeziehungen in einen Systemwettbewerb ein. Vor diesem Hintergrund bedeutet die Sozialpartnerschaft einen beachtlichen Wettbewerbsvorteil für Österreich. Im Gegensatz zu Thesen, die den Zerfall korporatistischer Arbeitsmarktregimes in der Währungsunion erwarten (22), ist davon auszugehen, daß sich für die Sozialpartnerschaft keine zusätzlichen Belastungen ergeben. Sie wird vielmehr mit zunehmender Zahl der Teilnehmer in der Währungsunion dadurch entlastet, daß Aufwertungseffekte gegenüber anderen Mitgliedstaaten der EU entfallen; zusätzliche Probleme dürfte jedoch die Öffnung des (wenig leistungsfähigen) geschützten Sektors im Zuge des EU-Beitritts bereiten.

Unbeeindruckt von dieser Leistungsbilanz der Lohnpolitik wird zuweilen (wie z. B. vom Liberalen Forum) ein Umbau des Lohnverhandlungssystems in Richtung Verbetriebligung gefordert. Den sachlichen Anknüpfungspunkt für die Beurteilung dieser Forderung bieten die neoklassisch orientierten Arbeiten einiger Arbeitsökonomien, deren Grundlegung in einem vielbeachteten Aufsatz von Calmfors/Driffill erfolgte (23). Ihre These ist, daß von hochzentralisierten und hochdezentralisierten (verbetrieblichten) Lohnverhandlungssystemen die günstigsten Ergebnisse im Hinblick auf Lohnzurückhaltung und Beschäftigungssicherung zu erwarten sind; dies deshalb, weil es bei beiden Typen von Verhandlungssystemen nicht möglich ist, die Kosten (im Sinne von Preiserhöhungen und Beschäftigungsverlusten) einer „überzogenen“ Lohnpolitik zu externalisieren. Dies unterscheidet sie von Verhandlungssystemen der „mittleren“ (sektoralen) Ebene, die als „Branchenkartelle“ zu solchen Externalisierungsprozessen – mit entsprechenden negativen makroökonomischen Effekten – sehr wohl befähigt sind.

Als funktionale Äquivalente können hochzentralisierte und -dezentralisierte Systeme allerdings nur unter spezifischen Annahmen gelten. Berücksichtigt man neben den Preiseffekten auch andere Lohnexternalitäten, so sind für zentralisierte Systeme mehr Lohnzurückhaltung und günstigere Beschäftigungseffekte anzunehmen als für dezentralisierte (24). Äquifunktionalität zentralisierter und dezentralisierter Systeme ist überdies nur unter der Bedingung vollkommenen Wettbewerbs gegeben.

Andernfalls erweisen sich wiederum zentralisierte Systeme den dezentralisierten Systemen als überlegen (25).

Es bedarf wohl keiner näheren Erläuterung, daß diese Bedingung in der Praxis nicht erfüllt ist. Unter oligopolistischen Wettbewerbsverhältnissen bereitet es profitablen Konzernen keine Probleme, Lohnabschlüsse zu akzeptieren, die aus gesamtwirtschaftlicher Hinsicht überhöht sind. Solche Lohnabschlüsse können *spill-overs* in anderen Bereichen selbst ohne „militante“ Gewerkschaften auslösen. Verabschiedet man sich von der Vorstellung homogener Arbeitsmärkte, dann ist leicht einzusehen, daß überproportionale Lohnabschlüsse und deren Externalisierung in den Segmenten knapper und qualifizierter Arbeitskräfte sehr wahrscheinlich sind. Ein abschreckendes Beispiel einer systematischen Dezentralisierung der Lohnverhandlungen bietet Großbritannien mit seiner (aus neoklassischer Sicht paradoxen) Koinzidenz von überdurchschnittlich hohen Reallohnzuwächsen und Arbeitslosenraten im OECD-Vergleich der achtziger Jahre (26).

Dies führt zur empirischen Seite der Diskussion. Calmfors/Driffill legen zur Bestätigung ihrer These eine ländervergleichende Korrelationsanalyse vor. Das Problem dieser Untersuchung ist, daß ihre Klassifikation der Länder nach dem Verhandlungssystem fehlerhaft ist. Dies liegt daran, daß Calmfors/Driffill nicht systematisch zwischen der Ebene des Lohnabschlusses und dem Koordinierungsgrad der Verhandlungen unterscheiden. Schwierigkeiten bereitet dadurch die Klassifikation jener Länder, deren Koordinierung der Lohnpolitik über die Ebene des formalen Vertragsabschlusses hinausgeht. So werden z. B. in Österreich und der Bundesrepublik Deutschland die Tarifverträge auf sektoraler Ebene und in Japan auf Unternehmensebene abgeschlossen; gleichwohl sind diese Lohnabschlüsse aufgrund der Lohnführerschaft der Metallindustrie und/oder interner Konzertierungsmaßnahmen der Dachverbände der Tarifparteien in ein System gesamtwirtschaftlicher Koordinierung eingebettet (27).

Eine Klassifikation, die sich auf die Überprüfung der These von Calmfors/Driffill bezieht, müßte auf den Koordinierungsgrad des Verhandlungssystems abstellen. Tatsächlich ist die Klassifikation der beiden Autoren aber inkonsistent. So ist etwa Österreich richtig als zentralisiert, hingegen die Bundesrepublik bzw. Japan (in Orientierung an der formalen Verhandlungsebene) unzutreffend als „mittleres“ bzw. als „dezentralisiertes“ System bewertet. Wenn man die Verhandlungssysteme der betrachteten Länder nach ihrem Koordinierungsgrad reklassifiziert und auf dieser Grundlage eine Re-Analyse der empirischen Untersuchung von Calmfors/Driffill vornimmt, läßt sich zeigen, daß hochzentralisierte Systeme in allen von Calmfors/Driffill berücksichtigten Leistungsindikatoren die günstigsten Ergebnisse aufweisen; für die Mehrheit der Leistungsindikatoren stellen dezentralisierte Systeme die zweitbeste Lösung (vor den „mittleren“ Systemen) dar (28).

Für die österreichische Situation ergibt sich aus all dem die Bestätigung der Effektivität des sozialpartnerschaftlichen Lohnverhandlungs-

systems. Denn es fällt (auch nach Calmfors/Driffill) in die Kategorie der hochzentralisierten Systeme mit entsprechend hoher Kapazität zur Internalisierung seiner Verhandlungsergebnisse. Insofern ist die neoliberale Forderung nach Verbetrieblichung unplausibel: Warum sollte man die hohen Transaktions- und Konfliktkosten eines Systemumbaus auf sich nehmen, wenn im Fall des (ungewissen) Restrukturierungserfolgs nur ein System inauguriert wird, das nicht mehr als die zweitbeste Wahl darstellt?

Eine andere Bilanz zur Steuerungskapazität der Sozialpartnerschaft ergibt sich für den Bereich der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Für ihn gibt es eine Reihe von Belegen eines abnehmenden Einflußgewichts – vor allem hinsichtlich der klassischen Form der Sozialpartnerschaft, der „horizontalen Konzertierung“ (29). Dies gilt selbst für zentrale Themen der Finanz- und Sozialpolitik wie die Einführung der Pflegevorsorge, den Pensionsreformen (30), der Steuerreform 1992 und dem Sparpaket 1994. Das Abkommen zur Reform der Sozialpartnerschaft aus 1992 sieht vor, daß die Paritätische Kommission von der Regierung zumindest viermal jährlich einberufen werden sollte. Im Gegensatz hiezu kam es 1993 zu zwei Sitzungen dieses Organs, zu keiner im Jahr 1994 und zu bislang (29. November 1995) einer im Jahr 1995. Gegengleich zu diesem Bedeutungsverlust der Sozialpartnerschaft hat der Einfluß der Parteien bzw. des Parlaments zugenommen (31). Die Ursache dafür ist die wachsende Fragmentierung des Parteiensystems und die dadurch bedingte Verschärfung des Parteienwettbewerbs, die die Beziehungen zwischen den Sozialpartnerverbänden und den Parteien labilisiert.

Es gibt Gründe anzunehmen, daß durch diesen Wandel des politischen Systems die „*Performance*“ der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik strukturell beeinträchtigt wird. In Anlehnung an die oben betrachtete Lohnpolitik soll in diesem Zusammenhang die *Performance* der Wirtschafts- und Sozialpolitik des Staates als dessen Fähigkeit zur langfristigen Orientierung an gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen verstanden werden. Diesbezügliche Einbußen an Steuerungskapazität sind unverkennbar. So waren es 1992 die Einführung der Pflegevorsorge und andere sozialpolitische Maßnahmen sowie die Steuerreform, im Zusammenwirken mit dem damals absehbaren EU-Beitritt und dessen ebenfalls absehbaren fiskalpolitischen Belastungen, die zu den Budgetproblemen 1994 und 1995 und den damit verbundenen Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Maastrichtkriterien führten. Wäre der Finanzpolitik des Staates auch nur annähernd jene langfristorientierte makroökonomische Rationalität und kurzfristige Flexibilität zueigen, wie sie für die Lohnpolitik der Tarifverbände kennzeichnend ist, so gäbe es diese Schwierigkeiten nicht.

Die Ursache für diesen Verlust an Steuerungskapazität ist, daß durch die Aufwertung von Parteien und Parlament zu Lasten der Sozialpartnerschaft die staatliche Willensbildung sich der Logik von Wettbewerbsmärkten annähert. Marktkonkurrenz aber tendiert zur Unterversorgung

mit kollektiven Gütern und läßt Langfristorientierung zugunsten von Kurzfrstkalkülen in den Hintergrund treten. Dies gilt für das ökonomische wie für das politische System. Die politische Variante dieses Marktversagens wird in der Regel als Populismus bezeichnet. Das Problematische an diesem Populismus (der im Maß der Fragmentierung des Parteiensystems unabhängig von konkret handelnden Personen zu einem Strukturmerkmal des politischen Systems Österreichs gerät) ist, daß der Widerspruch zwischen populistischen Programmen und wirtschaftlichen Erfordernissen eher zu- als abnimmt: Zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Österreich ist nicht zuletzt die Reduktion von Unsicherheit für private Investoren und damit eine langfristig kalkulierbare, „technokratische“ Politik essentiell.

2.2 Die Legitimität der Sozialpartnerschaft

Nach den Ergebnissen der Umfrageforschung ist zwischen der Legitimität der Sozialpartnerschaft und jener ihrer Trägerverbände zu unterscheiden. Während im Verlauf der letzten zwanzig Jahre die Zustimmung zur Sozialpartnerschaft in etwa gleichgeblieben ist, ist das Ansehen ihrer Verbände tendenziell geringer geworden (32). Auch darin manifestiert sich der Verfall kollektiver Identitäten zugunsten eigeninteressierter Orientierungen. Man schätzt wohl die sozialpartnerschaftlich hergestellten Kollektivgüter (z. B.: sozialer Friede), zeigt aber wenig Begeisterung, sich an deren (Organisations-)Kosten zu beteiligen. Wie bereits oben erwähnt, ist dieser Verfallsprozeß eine Folge transnationaler Veränderungen in der Wirtschafts- und Berufsstruktur: Tendenzen der Tertiarisierung der Wirtschaft, der Zunahme der Angestellten und Abnahme der Arbeiter sowie der Ausbreitung nicht-standardisierter, prekärer Beschäftigungsverhältnisse erodieren die traditionellen Klassenidentitäten. Die Internationalisierung der Märkte verschärft die Gegensätze zwischen Modernisierungsverlierern und -gewinnern innerhalb der Arbeitnehmer wie der Unternehmer. All dies erschwert innerverbandlich die Aufrechterhaltung der Mitgliederloyalität und des Interessenausgleichs sowie im Verhältnis zwischen den Verbänden die Kompromißbildung in der Sozialpartnerschaft. Da sich z. B. die Divergenz in der wirtschaftlichen Situation der einzelnen Unternehmen und Branchen innerhalb der Metallindustrie verstärkt, wachsen die Probleme, für sie einen einheitlichen Kollektivvertrag abzuschließen.

Legitimationsprobleme ergeben sich für die Sozialpartner und ihre Verbände auch unmittelbar aus den Veränderungen des politischen Systems. Verschärfte Parteienkonkurrenz sowie das Vordringen der Parteien in klassische Politikfelder der Sozialpartnerschaft gehen zwangsläufig mit der Infragestellung ihrer Position in der staatlichen Willensbildung einher. Dabei stützt sich die Kritik auf z. T. altbekannte, demokratiepolitische Argumente, die nun allerdings im veränderten Umfeld öffentlichkeitswirksame politische Brisanz erhalten.

Die demokratiepolitische Kritik an den *Verbänden* der Sozialpartnerschaft konzentriert sich auf die Pflichtmitgliedschaft der Kammern. Das Argument scheint auf den ersten Blick plausibel: „Zwangsorganisationen“ stehen im Gegensatz zum demokratischen Ideal. Eine solche neoliberal inspirierte Sichtweise verkürzt das Problem verbandlicher Interessenartikulation und -vertretung auf die Beitrittsfrage. Tatsächlich handelt es sich jedoch um ein mehrdimensionales Problem (33), das eine entsprechend differenzierte demokratiepolitische Betrachtung geboten macht.

Verbandliche Interessenartikulation setzt zweierlei voraus, nämlich die Chance der (potentiellen) Mitglieder, einerseits einen Verband zu bilden bzw. ihm beizutreten, und andererseits an der Formulierung der Verbandsziele teilzuhaben. Nach neoliberaler Lesart schränkt das „Zwangsprinzip“ beide Möglichkeiten ein. Indem es die Beitritts-/Austrittsoption eliminiert, verlieren unzufriedene Mitglieder auch ihr Sanktionsmittel zur Einflußnahme bzw. Korrektur der Verbandspolitik. Eine solche Sichtweise verkennt, daß Mitglieder nicht nur durch die Austrittsdrohung, sondern vor allem auch durch die Teilnahme an der internen Willensbildung Einfluß auf die Verbandspolitik nehmen können (34).

Ein noch wesentlicherer Einwand ihr gegenüber ist, daß die Chance zur Bildung von Interessenverbänden vom Ausmaß verfügbarer Ressourcen (z. B.: Finanzmittel, Qualifikation und Know-how) der betreffenden Interessengruppe abhängig ist. Diese Chancen sind über die verschiedenen Bevölkerungsgruppen ungleich verteilt und führen zu signifikanten Unterschieden in der Fähigkeit zur Verbandsbildung. Wie der internationale Vergleich zeigt, sind große Unternehmen signifikant häufiger als kleinere bereit, sich freiwillig in Verbänden zusammenzuschließen (35). Auf Arbeitnehmerseite läßt sich z. B. eine höhere gewerkschaftliche Organisation der Facharbeiter im Vergleich zu den an- und ungelernten Arbeitern zeigen (36). Die Freiwilligkeit der Mitgliedschaft in Interessenverbänden führt also dazu, daß „schwache“ Gruppen, die an sich mehr der verbandlichen Interessenvertretung bedürfen, geringere Neigung zur Verbandsbildung zeigen, weil sie vergleichsweise nur über geringere Ressourcen verfügen als „starke“ Gruppen. Die Konsequenzen einer Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft in den Kammern sind damit absehbar: Im Spiel der gesellschaftlichen Kräfte würden die „Starken“ stärker und die „Schwachen“ schwächer. Der demokratiepolitische Zugewinn einer solchen Reform für Österreichs politische Willensbildung darf insofern bezweifelt werden.

An der Sozialpartnerschaft *insgesamt* wird aus demokratiepolitischer Sicht kritisiert, daß sie als „Nebenregierung“ die verfassungsgemäße Funktion der staatlichen Organe, insbesondere des Parlaments schmälere (37). Auch im Fall der Abschaffung der Sozialpartnerschaft würden sich Regierung und Parlament nicht im interessenpolitischen Vakuum bewegen. Kombiniert man konsistenterweise die Abschaffung der Sozialpartnerschaft mit jener der Kammerpflichtmitgliedschaft, dann wür-

den sich Lobbies mächtiger Interessengruppen formieren, die in ihrer Zielsetzung ungleich partikularistischer als die Sozialpartnerverbände ausgerichtet wären und im Gegensatz zu diesen ihren Einfluß „hinter den Kulissen“ staatlicher Willensbildung geltend machen würden. Dies würde nicht nur die Transparenz der Entscheidungsabläufe verringern, der gewiß auch ein demokratiepolitischer Stellenwert beizumessen ist; hinzu kommt, daß partikularistische Lobbies als Verteilungskoalitionen zu Lasten Dritter wirken und auf diese Weise Wachstum und Modernisierung der Volkswirtschaft hemmen (38).

Um solche negativen volkswirtschaftlichen Effekte zu vermeiden, stehen nur zwei ordnungspolitische Optionen zur Verfügung: zum einen die Kanalisierung und Funktionalisierung organisierter Interessen im Dienste wirtschafts- und sozialpolitischer Steuerung. Dies ist die korporatistische Logik der Sozialpartnerschaft. Die Pflichtmitgliedschaft in den Kammern hat für ihre diesbezügliche Funktionsfähigkeit insofern eine tragende Rolle, weil sie partikularistischem (und deshalb makroökonomisch dysfunktionalem) Lobbying entgegenwirkt. Die neoliberale Alternative ist die konsequente Zurückdrängung der Interessenverbände aus dem politischen Leben, wie sie durch den Thatcherismus in Großbritannien betrieben wird. Diese Option ist allerdings an gewisse Voraussetzungen gebunden, vor allem an einen Staat, der über hinreichende Sanktions- und Machtmittel verfügt, um die Zurückdrängung des Einflusses von Interessenlobbies auf Dauer zu bewerkstelligen (39). Im neoliberalen Ordnungsmodell findet damit das wirtschaftliche Laissez-faire sein politisches Pendant notwendig im „starken Staat“. Insofern würde die Abschaffung der Sozialpartnerschaft zu einer Umverteilung von Macht von der Gesellschaft auf den Staat führen. Ein Mehr an Demokratie ist mit einer solchen Entwicklung gewiß nicht verbunden.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß infolge der Komplexität und auch der Widersprüchlichkeit demokratiepolitischer Standards Patentrezepte in diesem Bereich nicht zu haben sind. Wenn die Zurückdrängung der Sozialpartnerschaft und die Abschaffung der Kammerpflichtmitgliedschaft als Reformmaßnahmen darauf abzielen sollen, zur „Demokratisierung“ beizutragen, gibt es gute Gründe anzunehmen, daß dadurch realiter eher eine Beeinträchtigung der demokratischen Verfaßtheit Österreichs bewirkt wird. In der neoliberalen Debatte dieser Reformen werden solche Risiken unterschlagen – im Gegensatz zu ihrer populistischen Variante, die den starken Staat konsequenterweise zu ihren zentralen Programmpunkten zählt.

In letzter Instanz ist für die Legitimation der Sozialpartnerschaft und ihrer Verbände entscheidend, welche Maßstäbe deren Mitglieder an die Leistungsbilanz und den demokratischen Gehalt ihrer Interessenvertretung anlegen. Der kritische Testfall dazu ist die im Regierungsabkommen der großen Koalition 1994 vereinbarte Urabstimmung über die Kammern. Die bisher vorliegenden (Länder-)Ergebnisse für die Wirtschaftskammern und Landwirtschaftskammern erbrachten eine hohe Zustimmung für die Aufrechterhaltung des Status quo.

Abzuwarten bleiben die Abstimmungen in den Arbeiterkammern, deren Ergebnisse schwieriger als in den anderen Kammern prognostiziert werden können. Denn im internationalen Vergleich ist die Assoziationsbereitschaft der Unternehmer größer als jene der Arbeitnehmer (40).

3. Zwei Zukunftsmodelle gesellschaftlicher Entwicklung

Als Resümee zur Leistungsbilanz und Legitimität der Sozialpartnerschaft läßt sich festhalten, daß diese nach wie vor wichtige Steuerungsleistungen erbringt, ihre Legitimation jedoch von verschiedenen Seiten in Frage gestellt wird.

Da einerseits diese Legitimationsprobleme von strukturellen (d. h. unumkehrbaren) ökonomischen und politischen Veränderungen ausgehen, andererseits aus den genannten Gründen gewisse Steuerungsfunktionen der Sozialpartnerschaft in der Zukunft noch bedeutender werden, droht eine Scherenentwicklung eines tendenziell wachsenden Bedarfs an sozialpartnerschaftlicher Steuerung und einer schrumpfenden legitimatorischen Grundlage für diese Steuerung. Damit bestehen bezüglich der Zukunftsperspektiven mehr Unwägbarkeiten, als die Konvergenzannahme eines verfallenden Korporatismus vermuten läßt, derzufolge sowohl dessen Steuerungsleistungen als auch dessen Legitimation zunehmend obsolet werden. Einen Hinweis zur Auslotung der Entwicklungsmöglichkeiten bieten komparative Studien, die bezüglich der Entwicklung politischer Steuerung und der Institutionen der Arbeitsbeziehungen keine Konvergenz, sondern tendenziell sogar eine Polarisierung im Ländervergleich konstatieren (41).

Die Ursache dafür ist, daß unter Zugrundelegung der Erfordernisse wirtschaftlicher Effizienz nur zwei ordnungspolitische Optionen zur Disposition stehen: die korporatistische Funktionalisierung der organisierten Interessen oder die neoliberale Eliminierung dieser Interessen aus Wirtschaft und Politik (42). Die Internationalisierung der Märkte begründet nicht nur eine Konkurrenz nationaler Wirtschaftsstandorte im allgemeinen, sondern auch der nationalen Systeme der organisierten Interessen und Arbeitsbeziehungen. Die Folge ist, daß das Gewicht und die Verbindlichkeit von Effizienzkriterien im Verhältnis zu anderen Standards (z. B. das der Verteilungsgerechtigkeit) als Richtschnur für das „institutionelle Design“ dieser Systeme zugenommen hat. Damit verschärft sich der Restrukturierungsdruck insbesondere für pluralistische Verbändesysteme und Tarifsysteme „mittleren“ Zentralisierungsgrades, deren Struktur durch leistungshemmende (Um-)Verteilungskonkationen geprägt ist.

Die ordnungspolitische Weichenstellung in diesem Restrukturierungsprozeß wird durch den Umstand beeinflußt, daß sowohl das korporatistische als auch das neoliberale Modell an spezifische Sozialstrukturen gebunden und insofern nicht beliebig machbar sind. Korporatistische Systeme setzen starke Verbände mit umfassenden Organisationszustän-

digkeiten voraus. Wie das Beispiel der Sozialpartnerschaft lehrt, sind solche Verbände ihrerseits von spezifischen, begünstigenden Rahmenbedingungen abhängig. Diese Rahmenbedingungen wurden nicht nur in Österreich tendenziell geschwächt. Aus diesem Grund ist nicht zu erwarten, daß pluralistische in korporatistische Systeme transformiert werden können. Im Grunde war es eine Serie gescheiterter korporatistischer Experimente, die in Großbritannien für den Thatcherismus den Boden bereiteten.

Zusätzliche Attraktivität erhält das neoliberale Reformprojekt dadurch, daß es den Anschein erweckt, seine Umsetzung wäre „bloß“ ein technisches Problem der (Wieder-)Herstellung eines „natürlichen Zustandes“ des freien Spiels der Marktkräfte (43). Dem ist allerdings entgegenzuhalten, daß auch die Funktionsfähigkeit von Märkten auf sozialstrukturellen Voraussetzungen begründet ist (44). Erforderlich ist nicht zuletzt die permanente Zurückdrängung pluralistischer Einflüsse durch einen starken Staat, zu dessen institutioneller Mindestausstattung das Mehrheitswahlrecht und/oder die Präsidialdemokratie zählen.

Im Vergleich zum Pluralismus ist von korporatistischen und neoliberalen Systemen deshalb eine höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu erwarten, weil sie in höherem Maß dazu verhalten sind, die Kosten wirtschaftlich suboptimaler Interessenpolitiken zu internalisieren. Dabei ist zu berücksichtigen, daß wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ihrerseits ein komplexes, mehrdimensionales und insofern interpretationsbedürftiges Konzept ist. Hinzu kommt die kontrastierende Funktionslogik korporatistischer und neoliberaler Systeme, die zu einer je spezifischen Perzeption und Bearbeitung wirtschaftlicher Probleme anleitet.

Indem neoliberale Systeme auf die Steuerungsfunktion des Marktes setzen, verbinden sich mit ihnen auch dessen Stärken und Schwächen. Bezogen auf den hier interessierenden Arbeitsmarkt liegt die Stärke vor allem in der Fähigkeit zur kurzfristigen Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen und in der Stimulierung von Effizienzsteigerung durch die Reduktion der (Arbeits-)Kosten. Die Schwäche neoliberaler Arbeitsmarktregimes besteht darin, daß sie durch die Begünstigung kurzfristiger, opportunistischer Handlungskalküle zu „*low-trust relations*“ zwischen den Arbeitsmarktparteien und damit verbunden zu einer Unterversorgung mit kollektiven Gütern (z. B. sozialer Friede, Qualifikation) führen. Die Stärken und Schwächen korporatistischer Arbeitsmarktregimes verhalten sich spiegelbildlich. Die Kompromißbildung zwischen den Tarifverbänden ist zeitaufwendig, die daraus resultierenden Regelungen führen zu einem Sperrklinkeneffekt, der der Anpassung der kollektiven Arbeitsstandards „nach unten“ entgegenwirkt. Dem steht gegenüber, daß korporatistische Arrangements Unsicherheiten reduzieren, langfristig orientierte Anpassungsstrategien und „*high-trust relations*“ sowie die Bereitstellung jener Güter begünstigen, die durch die Marktkräfte nur unzureichend hervorgebracht werden.

Da neoliberale und korporatistische Regimes somit höchst unterschiedliche Kriterien wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit forcieren, bereiten sie auch einer je spezifischen Positionierung auf dem Weltmarkt den Weg: Sie sind nicht bloß wettbewerbsrelevant, sondern implizieren alternative Deutungen und Strategien der Wettbewerbsfähigkeit. Im neoliberalen Fall handelt es sich um eine auf Kostenvorteile abstellende Strategie zur Sicherung der Konkurrenz im Preiswettbewerb. Im Vergleich dazu liegen die komparativen Vorteile des Korporatismus in seinen Anreizen zur Steigerung der Produktivität und der Kompetitivität in der Qualitätskonkurrenz (45).

An die Entscheidung für eines der beiden Regimes sind daher weitreichende Weichenstellungen auf allen Ebenen von Wirtschaft und Politik gekoppelt – zumindest, wenn sie als in sich konsistentes Ordnungsmodell Geltung erlangen sollen (Tabelle 1). Die Gründe dafür sind im Zusammenhang mit den oben angestellten Überlegungen leicht ersichtlich.

Wenn Wettbewerbsfähigkeit als Imperativ zur Kostenminimierung gedeutet wird, besteht kein Bedarf an verbandlichen Steuerungsfunktionen. Deren Zurückdrängung erfordert ihrerseits einen starken Staat. In Österreich wird diese Implikation einer neoliberalen Revision der politi-

Tabelle 1:**Zwei alternative Modelle gesellschaftlicher Entwicklung**

Dimension	Neoliberalismus	Angebots-korporatismus
Kriterium der Wettbewerbsfähigkeit	(Lohn-)Kostenminimierung	Produktivitäts- und Qualitätsvorsprung („up-grading“)
Status der Interessenverbände	keine Rolle für Verbände	Verbände als Produzenten kollektiver Güter
Politische Willensbildung	„starker Staat“, populistische Interessenformierung via Plebiszite und Massenmedien	mehrstufige Interessenkonzertierung via Parteien und Verbände
Arbeitsmarkt und Arbeitsbeziehungen	Deregulierung des Arbeitsmarktes, low-trust relations	organisierte Dezentralisierung, high-trust relations
Arbeitsorganisation und Betrieb	Dequalifizierung, numerische Flexibilität, keine Mitbestimmung	Qualifizierung, funktionale Flexibilität, Mitbestimmung

schen Willensbildung am nachhaltigsten durch die Freiheitlichen auf den Punkt gebracht. Folgt man ihren Vorstellungen, dann tritt an die Stelle verbandlicher Interessenvermittlung die direkte Kommunikation zwischen der gestärkten Exekutive und der Bevölkerung via plebiszitären Veranstaltungen und Massenmedien. Im Bereich von Arbeitsmarkt und Arbeitsbeziehungen impliziert das Gebot der Zurückdrängung des Verbändeeinflusses die Deregulierung der kollektiven Arbeitsstandards. Auf der Ebene der betrieblichen Arbeitsorganisation begünstigt das neoliberale Regime eine dequalifizierende Anwendung der neuen Technologien sowie die Steigerung der Anpassungsfähigkeit an Nachfrageschwankungen durch numerische Flexibilität, d. h. durch Flexibilisierung des Beschäftigtenstandes nach Maßgabe der Auftragschwankungen. Dies steht im Zusammenhang mit den oben skizzierten Defiziten an kollektiven Gütern (insbesondere Qualifikation) und der Dominanz der „*low-trust relations*“. Der betrieblichen Mitbestimmung wird unter diesen Bedingungen die Grundlage entzogen.

Im Gegensatz dazu erhalten die Verbände in einem Wettbewerbskonzept, das vorrangig auf Qualitäts- und Produktivitätsvorsprung abstellt, einen systematischen Stellenwert als Produzenten jener kollektiven Güter, die für den wirtschaftlichen Strukturwandel in Richtung „*up-grading*“ wesentlich sind. Insofern läßt sich diese Variante verbandlicher Steuerung als Angebotskorporatismus begreifen (46). Sein Aktionsradius ist nicht auf die Lohnpolitik beschränkt, so daß die politische Willensbildung weiterhin dem Prinzip einer mehrstufigen und mehrdimensionalen Interessenabstimmung via Parteien und Verbände folgt. Für Arbeitsmarkt und Arbeitsbeziehungen lautet die Alternative zur Deregulierung organisierte Dezentralisierung. Sie ermöglicht die Delegation von arbeitsplatznahen, „qualitativen“ Fragen, die im Zuge des „*up-grading*“ an Bedeutung gewinnen, an die Betriebsebene unter Aufrechterhaltung verbindlicher, überbetrieblicher (Rahmen-)Regelungen, die durch die Tarifverbände gesetzt werden. Im Rahmen von „*up-grading*“ ist auch der Stellenwert von Qualifikation ungleich größer als in neoliberalen Konzepten. Die betriebliche Anpassungsfähigkeit bemißt sich dann vor allem auch an funktionaler Flexibilität, d. h. der Fähigkeit der Arbeitskräfte, vielfältige und anspruchsvolle Aufgaben flexibel zu bewältigen. Dies erfordert qualifizierte Arbeitskräfte. Die Effektivität von Qualifikation steht in engem Zusammenhang mit Motivation, zu der die Arbeitsbeziehungen durch „*high-trust relations*“ und Mitbestimmung beizutragen vermögen. „*High-trust relations*“ und Mitbestimmung bilden darüber hinaus auch die Grundlage für konsensuale Rationalisierungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Betrieb.

4. Ausblick

Angebotskorporatismus und Neoliberalismus definieren die Eckpunkte der zukünftigen Interessenvermittlung für alle entwickelten Gesellschaften. In Österreich ist die Zukunftsentwicklung unmittelbar von den

Ergebnissen der Urabstimmung über die Kammern abhängig. Bestätigt sie die Kammern, so spricht einiges für die Fortführung der Sozialpartnerschaft. In diese Richtung wirkt dann zusätzlich zu ihrer plebiszitären Legitimation das Eigengewicht der gewachsenen Institutionen. Relevant ist dabei auch, daß schon in Ansätzen jener starke Staat fehlt, der die Weichenstellung für eine neoliberale Restrukturierung durchsetzen könnte. Bedenkt man, daß die Sozialpartnerverbände an wirtschafts- und sozialpolitischer Expertise den einschlägigen Verwaltungsorganen jedenfalls nicht nachstehen, so zeigt dies die relative Schwäche des Staates in Österreich, die der Fragmentierungsprozeß des Parteiensystems noch vertieft.

Hinzu kommt, daß angebotskorporatistische Elemente schon seit längerer Zeit zu den Steuerungsmaßnahmen der Sozialpartnerschaft zählen (47). Zur Bewältigung der Herausforderungen der europäischen Integration und Globalisierung ist dieser Bereich noch auszubauen. Dazu zählen strukturpolitische Maßnahmen „unterhalb“ der Kompetenzschwelle Brüssels. Ein wichtiger Bereich ist dabei die Initiierung von *joint ventures* und Kooperationsnetzwerken zwischen kleinen und mittleren Unternehmen. Die Verbände könnten sich (nach dem Vorbild des *Third Italy* (48)) als Kristallisationszentren für solche Kooperationsformen betätigen. Einen weiteren Ansatzpunkt bilden Berufsausbildung und Qualifikation. Gerade bei wachsender Konkurrenz zwischen den Unternehmen wird ein effektiver und transparenter Lastenausgleich zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Unternehmen erforderlich. Anreize für Qualifizierung und funktionale Flexibilität vermag auch eine entsprechende tarifpolitische Lohn(struktur)- und Einstufungspolitik zu setzen.

Dieser forcierte Funktionswandel in Richtung Angebotskorporatismus erfordert eine entsprechende Strukturanpassung, der die instrumentellen und legitimatorischen Grundlagen für dieses Arrangement sicherstellt. Ein wichtiger instrumenteller Aspekt betrifft das Verhältnis zwischen exponiertem und geschütztem Sektor. Auf Unternehmerseite wurde dieses Verhältnis zugunsten des exponierten Sektors durch den EU-Betritt verändert. Der Agrar- und Nahrungsmittelsektor war bislang eine Schwachstelle in der Leistungsbilanz der Sozialpartnerschaft (49). Strukturell bedingt war dies durch die Einbindung der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern. Im Gegensatz zu den übrigen Sozialpartnerverbänden handelt es sich bei der Präsidentenkonferenz um einen sektorspezifischen Verband, der ungleich weniger Schwierigkeiten hat, negative Kartellierungseffekte zu externalisieren. Mit dem Transfer der Agrarkompetenzen nach Brüssel wird die Sozialpartnerschaft von der Notwendigkeit entlastet, Seitenzahlungen an diesen Sektor im Zuge ihrer Kompromißbildung zu leisten.

Auf Arbeitnehmerseite repräsentiert den geschützten Bereich primär der öffentliche Sektor. Er hat sich in allen OECD-Ländern zu einer Hochburg der Gewerkschaften entwickelt und in einigen Fällen sogar die Lohnführerschaft übernommen (50). Gemessen an Mitgliedern ent-

wickelte sich innerhalb des ÖGB die Gewerkschaft öffentlicher Dienst seit 1980 von der viertgrößten Fachgewerkschaft zur nunmehr zweitstärksten – noch vor der die Lohnpolitik bestimmenden Gewerkschaft Metall-Bergbau-Energie. Eine Lohnführerschaft des öffentlichen Dienstes wäre aufgrund der diesem Sektor gegebenen Möglichkeiten zur Externalisierung der Folgekosten von Lohnerhöhungen mit Angebotskorporatismus unvereinbar. Zur Aufrechterhaltung der lohnpolitischen Dominanz des exponierten Sektors, dem solche Externalisierungschancen verwehrt sind, wäre es daher angebracht, im Zuge etwaiger Privatisierungsmaßnahmen die davon betroffenen Beschäftigten dem Organisationsbereich der entsprechenden Fachgewerkschaft des privaten Sektors zuzuordnen.

Aus legitimatorischer Sicht sind Reformmaßnahmen in den Verbänden geboten, die die Kommunikation mit den Mitgliedern intensivieren. Darüber hinaus stellt der Zerfall der politischen Lager die Sozialpartnerschaft als Gesamtheit vor die Notwendigkeit, sich eine spezifische und eigenständige Legitimation in der Öffentlichkeit zu schaffen. Werden die Kammern durch die Urabstimmungen bestätigt, so würde dies eine günstige Basis für eine solche öffentlichkeitswirksame Profilierung schaffen. Die schwierigste Aufgabe in diesem Zusammenhang betrifft die Neujustierung des Verhältnisses zu den Parteien. Ohne personelle Verflechtungen zwischen den Verbänden und Parteien läßt sich sozialpartnerschaftliche Konzertierung kaum aufrechterhalten (51). Deshalb stehen die Verbände vor dem Dilemma, sich von den für sie destruktiven Formen des Parteienwettbewerbs abzuschotten und sich gleichzeitig der veränderten Parteienlandschaft gegenüber zu öffnen.

Die Schwierigkeiten dieses Anpassungsprozesses werden noch dadurch verschärft, daß sein Erfolg von Randbedingungen beeinflußt wird, die sich der Einflußnahme der Akteure entziehen. Folgende Punkte verdienen besondere Beachtung:

- Nach einer neueren Untersuchung sind die Beschäftigungsverluste während der letzten Jahrzehnte in den entwickelten Volkswirtschaften wesentlich auf die Abwanderung von primär unqualifizierten Arbeitsplätzen in die weniger entwickelten Länder im Zuge der Liberalisierung des Außenhandels zurückzuführen (52). Im Vergleich zur neoliberalen Alternative legt dies den Schluß nahe, daß angebotskorporatistische Strategien, die auf komparative Vorteile bei Qualitätsprodukten setzen, die erfolgversprechendere Option darstellen. Das Problem ist, daß sich die zukünftigen Wettbewerbsbedingungen sowie das Nachfragevolumen für dieses gehobene Weltmarktsegment schwer abschätzen lassen. Dessen Zukunftsaussicht entscheidet aber letztlich darüber, inwieweit angebotskorporatistisches „*up-grading*“ die Arbeitslosigkeit auch in der Zukunft vergleichsweise niedrig zu halten vermag. Es spricht einiges für eine Zunahme der Arbeitslosigkeit auch im Fall der erfolgreichen Positionierung in diesem Marktsegment. Damit steigt der Problemdruck bezüglich der sozialpolitischen Abfederung der wirtschaftlichen Modernisierung.

- Dies führt zur Frage, ob die Arbeitgeber unter der Bedingung wachsender Arbeitslosenraten weiterhin kooperationsbereit bleiben. Relevant ist dabei auch die organisatorisch-technische Restrukturierung in den Unternehmen. Wenn es gelingt, „*up-grading*“ mit neofordistischen und -tayloristischen Produktionskonzepten, die die Bedeutung von Qualifikation und Motivation der Mitarbeiter relativieren, auf breiter Basis zu kombinieren, entwertet dies „*high-trust relations*“. Multinationale Konzerne sind auch ohne begünstigende überbetriebliche Arbeitsbeziehungen in der Lage, für ihren Bereich „*high-trust relations*“ zu initiieren. Allerdings spricht die wachsende Verflechtung inner- und zwischenbetrieblicher Leistungsabläufe (z. B. „*just in time*“), die eine erhöhte Empfindlichkeit gegenüber Arbeitskonflikten mit sich bringt, dafür, daß auch in der Zukunft begünstigende überbetriebliche Arbeitsbeziehungen die Kosten der betriebsinternen Aufrechterhaltung sozialen Friedens deutlich verringern.
 - Im Rahmen des Angebotskorporatismus schrumpft im Vergleich zur Nachfragesteuerung die Chance auf eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners. Für den wachsenden Bedarf an Durchsetzung „unpopulärer“ Entscheidungen werden die Verbände noch stärker als bisher auf staatliche Organisationshilfen angewiesen sein. Sie sind angesichts des verschärften Parteienwettbewerbs zweifelhaft. Die wenig geglückte Kombination von Kammerurabstimmung und budgetären Sparmaßnahmen im Regierungsübereinkommen '94 gibt Grund zur Annahme, daß staatliche Organisationshilfen eher abhanden kommen.
 - Aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtung mit der Bundesrepublik hängt nicht nur die Zukunft von Österreichs Wirtschaft, sondern auch jene der Sozialpartnerschaft von der Entwicklung im Nachbarland ab. Das bundesdeutsche „Modell“, das u. a. auf Hochlohnpolitik und sektorialem Korporatismus beruht, geriet seit der Wiedervereinigung in die Krise, die auch das System der Arbeitsbeziehungen in Frage stellt (53). Nach der Androhung der Selbstauflösung von Gesamtmetall steht mittlerweile auch das Prinzip des Flächentarifvertrags zur Disposition. Zerbricht das deutsche Tarifsysteem, sind Rückwirkungen auch auf Österreich nicht auszuschließen (54).
 - In letzter Instanz steht und fällt die Zukunft der Sozialpartnerschaft mit der Fähigkeit, wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit mit sozialer Stabilität vereinbar zu halten. In dem Maß, in dem sich die Beschäftigungseffekte eines korporatistischen „*up-grading*“ erschöpfen sollten, werden transnationale Strategien unabdingbar. Zu denken ist hier an die Verankerung von Sozialklauseln in internationalen Handelsabkommen. Dies setzt ein entsprechendes Einvernehmen innerhalb der EU (und wohl auch der EU mit den USA) voraus und entzieht sich damit der Entscheidung auf nationaler Ebene.
- Mißlingt das angebotskorporatistische Reformprojekt, dürfte auch die anstehende Strukturanpassung der österreichischen Wirtschaft schei-

tern, denn der Staat wäre kaum in der Lage, den Verfall an sozialpartnerschaftlicher Steuerungskapazität zu kompensieren; vielmehr würde die Fragmentierung des Parteiensystems die im Verhältnis zu den anstehenden Problemen gegebenen Defizite an Regierbarkeit vertiefen.

In Österreich würde sich ein Syndrom von politischem Immobilismus, schleichender Pluralisierung des Verbändesystems und wirtschaftlichem Leistungsverfall, gepaart mit sozialer Deklassierung schwächerer Bevölkerungsgruppen entwickeln – eine Konstellation, die sowohl die korporatistische als auch die neoliberale Modernisierung verfehlt. Es ist denkbar, aber nicht sicher, daß sich längerfristig damit ein Problemdruck aufbaut, der schließlich einer neoliberalen Neuordnung Bahn bricht. Die *ökonomischen* und *sozialen* Verwerfungen eines solchen Syndroms lassen sich seit mehr als zwei Jahrzehnten an Großbritannien analysieren. Im Hinblick auf seine *politischen* Folgen ist zu befürchten, daß ihm Österreich mit weniger demokratischer Gelassenheit begegnet als Großbritannien.

Anmerkungen

* Dieser Aufsatz entstand im Zusammenhang mit dem Forschungsprojekt Arbeitsbeziehungen, Wirtschaftliche Internationalisierung und Wettbewerbsfähigkeit, das durch den Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung finanziert wird.

- (1) Streissler (1982).
- (2) Korinek (1994).
- (3) Z. B. Schmitter (1989), Streeck (1993).
- (4) Traxler (1993b).
- (5) Z. B. Crouch, Traxler (1995), Golden, Lange, Wallerstein (1993), Mesch (1995).
- (6) Garrett (n. d.).
- (7) Traxler (1995b).
- (8) Ferner (1993).
- (9) Z. B. Piore (1986).
- (10) Streeck (1991).
- (11) Z. B. Jessop (1991).
- (12) Es ist eine Ironie des Thatcherismus, daß einer der leistungsfähigsten Sektoren und gleichzeitig entschiedensten Proponenten der Deregulierungspolitik in Großbritannien, die City of London, korporatistisch organisiert ist.
- (13) Luhmann (1994).
- (14) So führte z. B. die europäische Deregulierung des Finanzsektors in Dänemark zu Verbandlichungs- und Regulierungstendenzen auf nationaler Ebene (Andersen, 1995).
- (15) Traxler (1994), Traxler, Schmitter (1995).
- (16) Zu dieser relativierenden Position siehe Hirst, Zeitlin (1994).
- (17) Dies ist eine der zentralen Fragen jenes Forschungsprojekts, auf dem dieser Aufsatz aufbaut (Traxler, Tálos o. J.).
- (18) Nowotny, Walther (1978).
- (19) Guger (1993, 1995).
- (20) Guger (1993).
- (21) Einen relevanten Beitrag zur günstigen Arbeitsmarktbilanz leistete bislang auch der relativ große geschützte Sektor.
- (22) Busch (1994).
- (23) Calmfors, Driffill (1988).
- (24) Calmfors, Driffill (1988) 39, Calmfors (1993) 7.
- (25) Calmfors, Driffill (1988) 43, Calmfors (1993) 10.
- (26) Purcell (1995), Traxler (1995a).

- (27) Traxler (1994).
- (28) Traxler, Kittel, Lengauer (1996).
- (29) Müller (1985), Tálos, Leichsenring, Zeiner (1993).
- (30) Tálos (1993).
- (31) Gerlich, Grande, Müller (1988), Müller (1988), Müller (1985), Tálos (1993).
- (32) Ulram (1993).
- (33) Traxler (1995d).
- (34) Hirschmann (1970).
- (35) Traxler (1993a).
- (36) Für die Bundesrepublik siehe Deppe (1979). In Österreich beträgt nach dem Social Survey 1993 im privatwirtschaftlichen Sektor der Organisationsgrad der Hilfsarbeiter 35 Prozent, der angelernten Arbeiter 47 Prozent und der Facharbeiter 50 Prozent.
- (37) Z. B. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1978).
- (38) Olson (1982).
- (39) Crouch (1995b).
- (40) Traxler (1993a).
- (41) Crouch (1995a), Lange, Garrett (1985), Traxler (1995b).
- (42) Genau genommen handelt es sich bei den aktuellen Varianten des liberalen Ordnungsentwurfs um eine Gemengelage von neoliberalen und populistischen Elementen, deren relatives Gewicht je nach Land variiert. Während z. B. im Thatcherismus das neoliberale Element, ergänzt um eine nationalpopulistische Komponente (z. B. in der Europapolitik), dominiert, ist in Österreich der Einfluß des Populismus stärker.
- (43) Die sozioökonomischen Folgeprobleme dieser Fehlannahme demonstriert die neoklassisch inspirierte Transformation Osteuropas.
- (44) Polanyi (1978).
- (45) Streeck (1991).
- (46) Traxler (1993c).
- (47) Traxler (1993c).
- (48) Sabel (1982).
- (49) Traxler, Unger (1994), Van der Bellen (1994).
- (50) Traxler (1995c).
- (51) Lehbruch (1984).
- (52) Wood (1994).
- (53) Schauer (o. J.).
- (54) Die Koinzidenz der Diskussion um den Flächentarifvertrag und um das „Bündnis für Arbeit“ gibt Grund zur Annahme, daß auch die Bundesrepublik an einem Scheideweg zwischen korporatistischer Kontinuität und neoliberalem Umbruch angelangt ist.

Literatur

- Andersen, Torben, Deregulation of the Danish Banking Industry: The Response of Employers' Associations and Trade Unions, in: Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* (Aldershot 1995) 249–267.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, *Sozialpartnerschaft in Österreich* (= unveröffentlichtes Manuskript 1978).
- Busch, Klaus, *Europäische Integration und Tarifpolitik* (Köln 1994).
- Calmfors, Lars, *Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance: A Survey* (= OECD Economics Department Working Papers No. 131, Paris 1993).
- Calmfors Lars; Driffill, John, *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance*, in: *Economic Policy* 3 (1988) 13–61.
- Crouch, Colin, *Exit or Voice: Two Paradigms for Industrial Relations. After the Keynesian Welfare State*, in: *European Journal of Industrial Relations* 1 (1995a) 63–81.
- Crouch, Colin, *Organized Interests as Resources or as Constraint: Rival Logics of Vocational Training Policy in Europe*, in: Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* (Aldershot 1995b) 287–308.

- Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.), *Organized industrial Relations in Europe: What Future?* (Aldershot 1995).
- Deppe, Frank, *Autonomie und Integration. Materialien zur Gewerkschaftsanalyse* (Marburg 1979).
- Ferner, Anthony, *Multinational Companies and Human Resource Management: An Overview of Research Issues* (= paper for European Community Human Capital and Mobility Conference on Multinationals and Human Resource Management, Barcelona, 19.–21. November 1993).
- Garrett, Geoffrey, *Trade, Capital Mobility and the Politics of Economic Policy* (= unpublished paper n. d.).
- Gerlich, Peter; Grande, Edgar; Müller, Wolfgang C., *Corporatism in Crisis. Stability and Change of Social Partnership in Austria*, in: *Political Studies* 36 (1988) 209–223.
- Golden, Miriam; Lange, Peter; Wallerstein, Michael, *The End of Corporatism?* Forthcoming in: Jacoby, S. (Hrsg.), *Work and Society: Global Perspectives* (UCLA: Institute of Industrial Relations 1993).
- Guger, Alois, *Lohnpolitik und Sozialpartnerschaft*, in: Tálos (1993) 227–241.
- Guger, Alois, *EU-Integration, Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik*, in: Mesch, Michael (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (Wien 1995) 215–230.
- Hirschmann, Albert O., *Exit, Voice and Loyalty* (Cambridge, Mass. 1970).
- Hirst, Paul; Zeitlin, Jonathan, *Flexible Specialization, Regulation Theory, Post-Fordism: Competing Approaches to Industrial Change* (= paper prepared for the conference on „The Governance of Contemporary Capitalist Economics“, Covento Santa Maria dei Frati Cappucini, Schweiz, 7.–10. April 1991).
- Jessop, Bob, *Fordism and Post-Fordism: A Critical Reformulation* (= Lancaster Regionalism Group Working Paper 41, 1991).
- Korinek, Karl, *Interessenvertretungen im Wandel*, in: Gerlich, Peter; Neisser, Heinrich (Hrsg.), *Europa als Herausforderung: Wandlungsimpulse für das politische System Österreichs* (Wien 1994) 131–158.
- Lange, Peter; Garrett, Geoffrey, *The Politics of Growth: Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies, 1974–1980*, in: *Journal of Politics* 47 (1985) 792–827.
- Lehmbruch, Gerhard, *Concertation and the Structure of Corporatist Networks*, in: Goldthorpe, John (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* (Oxford 1984) 60–80.
- Lehmbruch, Gerhard; Schmitter, Philippe C. (Hrsg.), *Patterns of Corporatist Policy-Making* (Beverly Hills – London 1982).
- Luhmann, Niklas, *Soziale Systeme* (Frankfurt 1984).
- Mesch, Michael (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (Wien 1995).
- Müller, Wolfgang C., *Die Rolle der Parteien bei Entstehung und Entwicklung der Sozialpartnerschaft*, in: Gerlich, Peter; Grande, Edgar; Müller, Wolfgang C. (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft in der Krise* (Wien 1985) 135–224.
- Nowotny, Ewald; Walther, Herbert, *Zur Wettbewerbsintensität in Österreich: Ergebnisse von Befragungen und Interviews*, in: Nowotny, Ewald; Guger, Alois; Suppanz, Hannes; Walther, Herbert, *Studien zur Wettbewerbsintensität in der österreichischen Wirtschaft* (Wien 1978) 87–263.
- Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven, London 1982).
- Piore, Michael J., *Perspectives on Labor Market Flexibility*, in: *Industrial Relations* 25 (1986) 146–183.
- Polanyi, Karl, *The Great Transformation* (Frankfurt 1978).
- Purcell, John, *Ideology and the End of Institutional Industrial Relations, Evidence from the UK*, in: Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* (Aldershot 1995) 101–119.
- Sabel, Charles F., *Work and Politics. The Division of Labour in Industry* (Cambridge 1982).
- Schauer, Helmut, *Erosion und „Reform“ des Flächentarifvertrags* (= unveröff. Manuskript o. J.).

- Schmitter, Philippe, Corporatism is Dead! Long Live Corporatism! In: *Government and Opposition* 24 (1989) 54–73.
- Schmitter, Philippe; Lehbruch, Gerhard (Hrsg.), *Trends Toward Corporatist Intermediation* (Beverly Hills – London 1979).
- Streeck, Wolfgang, On the Institutional Conditions of Diversified Quality Productions, in: Matzner, Egon; Streeck, Wolfgang (Hrsg.), *Beyond Keynesianism* (London 1991) 21–61.
- Streeck, Wolfgang, The Rise and Decline of Neo-corporatism, in: *Economic and Political Changes in Europe: Implications on Industrial Relations* (Berlin 1993) 27–62.
- Streissler, Erich, Das Ende des Keynesianismus, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 29 (1982) 78–93.
- Tálos, Emmerich, Entwicklung, Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft, in: Tálos, Emmerich (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft* (Wien 1993) 11–34.
- Tálos, Emmerich; Leichsenring, Kai; Zeiner, Ernst, Verbände und politischer Entscheidungsprozeß – am Beispiel der Sozial- und Umweltpolitik, in: Tálos, Emmerich (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft* (Wien 1993) 147–185.
- Traxler, Franz, Business Associations and Labor Unions in Comparison: Theoretical Perspectives and Empirical Findings on Social Class, Collective Action and Associational Organizational Ability, in: *The British Journal of Sociology* 44 (1993a) 673–691.
- Traxler, Franz, Tendenzen der Einkommens- und Kollektivvertragspolitik in Westeuropa, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 19/4 (1993b) 431–496.
- Traxler, Franz, Vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus? In: Tálos, Emmerich (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft* (1993c) 103–116.
- Traxler, Franz, Collective Bargaining: Levels and Coverage, in: *OECD Employment Outlook* (1994) 167–194.
- Traxler, Franz, Farewell to Labour Market Associations? Organized versus Disorganized Decentralization as a Map for Industrial Relations, in: Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* (Aldershot 1995a) 3–19.
- Traxler, Franz, Collective Bargaining and Industrial Change, *Forthcoming*, in: *European Sociological Review* (1995b).
- Traxler, Franz, Entwicklungstendenzen in den Arbeitsbeziehungen Westeuropas. Auf dem Weg zur Konvergenz? In: Mesch, Michael (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (Wien 1995c) 161–214.
- Traxler, Franz, Two Logics of Collective Action in Industrial Relations? In: Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* (Aldershot 1995d) 23–44.
- Traxler, Franz; Schmitter, Philippe C., The Emerging Euro-Policy and Organized Interests, in: *European Journal of International Relations* 1 (1995) 191–218.
- Traxler, Franz; Tálos, Emmerich, Arbeitsbeziehungen, Wirtschaftliche Internationalisierung und Wettbewerbsfähigkeit (= Projektantrag für den Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, Wien o. J.).
- Traxler, Franz; Kittel, Bernhard; Lengauer, Stephan, Tarifsysteem und Wettbewerbsfähigkeit, erscheint in: *Vernetzung und Vereinnahmung – Arbeit zwischen Internationalisierung und neuen Managementkonzepten*, Sonderband der Österreichischen Zeitschrift für Soziologie (1996).
- Traxler, Franz; Unger, Brigitte, Industry or Infrastructure? A Cross-National Comparison of Governance: It's Determinants and Economic Consequences in the Dairy Sector, in: Hollingsworth, J. Rogers; Schmitter, Philippe C.; Streeck, Wolfgang (Hrsg.), Traxler, Kittel, Lengauer 1995, *Governing Capitalist Economics* (New York – Oxford 1994) 183–214.
- Ullrich, Peter A., Die Österreicher und die Sozialpartner(schaft), in: Tálos, Emmerich (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft* (Wien 1993) 131–145.
- Van der Bellen, Alexander, Sozialpartnerschaft – Ansätze einer Kritik, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 41 (1994) 488–494.
- Wood, Adrian, North-South-Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-driven World (Oxford 1994).