

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

Emmerich Tálos / Tobias Hinterseer
Innsbruck 2019: Studienverlag, 160 S.

Laurenz Ennser-Jedenastik

Institut für Staatswissenschaft, Universität Wien
E-Mail: laurenz.ennser@univie.ac.at

„Am Ende?“ – das sind die zwei Worte, die Emmerich Tálos und Tobias Hinterseer der Überarbeitung und Erweiterung ihres Buches über die Sozialpartnerschaft von 2008 im Titel hinzufügen (Tálos/Hinterseer 2008). Das neue, bereits 2019 erschienene Werk entstand unter dem Eindruck der Regierung Kurz I, die selbst gegenüber den Schlüssel-Kabinetten (2000 bis 2007) der Sozialpartnerschaft noch einen Bedeutungsverlust bescherte.

Tálos und Hinterseer bieten eine detailreiche und tiefgehende Darstellung der Voraussetzungen, Herausbildung, Hochphase und des Niedergangs der österreichischen Sozialpartnerschaft. Nach einer kurzen konzeptuellen Verortung mit Rückgriffen auf die Korporatismus-Literatur erfolgt eine konzise Darstellung der historischen Wurzeln vor 1945. Breiten Raum nimmt danach die Entstehung korporatistischer Interaktionsmuster zu Beginn der Zweiten Republik ein. Die Autoren arbeiten in großer Detailtiefe heraus, dass die Herausbildung der Sozialpartnerschaft keineswegs einer geradlinigen Entwicklung folgte. Auf erste punktuelle Kooperationen (etwa die fünf Lohn- und Preisabkommen) folgte der vom Verfassungsgerichtshof gestoppte Versuch, mit dem Wirtschaftsdirektorium ein tripartistisch besetztes wirtschaftspolitisches Steuerungsgremium gesetzlich zu verankern. Institutionell verfestigt wurde die Sozialpartnerschaft dann 1957 durch die Einrichtung der Paritätischen Kommission – „ein Provisorium verstetigt sich“, wie Tálos und Hinterseer (28) festhalten.

Die ab diesem Zeitpunkt einsetzende Hochphase analysieren die Autoren im ersten Kernstück des Buches ausführlich: von ökonomischen und politischen Voraussetzungen über institutionelle Ausgestaltung und

Verhaltensmuster bis zur konkreten Politikgestaltung. Tálos und Hinterseer legen Wert darauf, die Mythenbildung über die Sozialpartnerschaft hintanzuhalten: Zwar genossen die Sozialpartner privilegierten Zugang zu politischen Entscheidungsträgern und konnten so ihren Einfluss in unterschiedlichen Phasen des Politikgestaltungsprozesses geltend machen. Doch darf nicht übersehen werden, dass dieser Einfluss je nach Politikfeld unterschiedlich groß war: am stärksten naturgemäß in den Bereichen Lohn-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, deutlich schwächer etwa in Fragen der Bildungs-, Umwelt- oder Justizpolitik (siehe auch schon Tálos/Kittel 2001).

Ab Mitte der 1980er-Jahre konstatieren die Autoren einen Wandel der Sozialpartnerschaft – in Summe einhergehend mit einem Bedeutungsverlust korporatistischer Verhandlungsmuster. Eine Reihe ökonomischer und politischer Entwicklungen tragen dazu bei: neue Akteure im politischen System, der Europäische Integrationsprozess aber auch die abnehmende Organisationsdichte des Österreichischen Gewerkschaftsbundes. Eine wesentliche Rolle spielen aber auch die ÖVP-FPÖ/BZÖ-Regierungen der Jahre 2000 bis 2007 und 2017 bis 2019. Der Austrokorporatismus erreicht unter diesen politischen Konstellationen seinen Tiefpunkt. Während die Sozialpartnerschaft in ihrer Hochphase noch unabhängig von Regierungszusammensetzung politischen Einfluss genoss, korreliert ihre Bedeutung in jüngeren Jahrzehnten deutlich mit den Parteifarben der amtierenden Bundesregierung. Tálos und Hinterseer diagnostizieren diese Entwicklung empirisch präzise und veranschaulichen sie etwa an den institutionellen Änderungen in der Sozialversicherung, die sowohl unter

den Schlüssel-Regierungen als auch unter Kurz I durchgesetzt wurden.

Zum Schluss formulieren die Autoren vier Szenarien für die Sozialpartnerschaft: 1) Rückkehr zum Status quo der 1980er und 1990er, 2) Sozialpartnerschaft „light“ bei gleichzeitiger Pluralisierung der interessenspolitischen Akteurslandschaft (Think Tanks etc.), 3) Reduktion der Sozialpartnerschaft auf Sozialpakete, 4) Ende der Sozialpartnerschaft österreichischer Prägung. Die – noch vor „Ibiza“ und dem Bruch der ÖVP-FPÖ-Koalition – gestellte Diagnose von Tálos und Hinterseer konstatiert die Unmöglichkeit von Szenario 1 und sieht starke Tendenzen in Richtung Szenario 4.

Mehr als ein Jahr nach „Ibiza“ und mitten in der von der Covid-19-Pandemie ausgelösten Wirtschaftskrise hat die Sozialpartnerschaft zumindest kurzfristig an Bedeutung gewonnen. Die pessimistische Diagnose von Tálos und Hinterseer muss dennoch nicht revidiert, aber vielleicht ergänzt werden. Wie die beiden Autoren schreiben, war die Sozialpartnerschaft bis in die 1990er „weder nur Schönwetterprodukt, noch nur Krisenlösungsinstrument“ (46). Nach jüngsten Erfahrungen drängt sich letzterer Punkt aber als Hypothese auf: die Sozialpartnerschaft als Krisenfeuerwehr, die in wirtschaftspolitischen Normalzeiten nur mehr eine Nebenrolle im Politikgestaltungsprozess spielt.

Welchen Weg die Sozialpartnerschaft auch immer einschlägt: Für alle, die ihre Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft verstehen wollen, ist die Lektüre von Tálos' und Hinterseers Werk unverzichtbar. Das Buch lebt von historischer Detailtiefe, einer ganzheitlichen Perspektive auf die Sozialpartnerschaft und von analytischer Schärfe, was die Ursachen und Konsequenzen ihrer Herausbildung, ihrer Hochphase und ihres Niedergangs waren und sind.

Literatur

Tálos, Emmerich/Tobias *Hinterseer* (2008), Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik, Innsbruck: Studienverlag.

Tálos, Emmerich/Bernhard *Kittel* (2001), Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen, Wien: WUV Wiener Universitätsverlag.