

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Studie Nr. 8

Stefan Tidow

**Das "Modell Österreich"
Korporatistische Regulierung im
Umbruch**



FEG am Institut für Politikwissenschaft des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften
und Philosophie der Philipps-Universität Marburg

FEG Arbeitspapiere

- Nr. 1:** Frank Deppe, Zur Diskussion über die Entwicklung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen in der EG unter dem Einfluß des "Binnenmarktes '92". Vorläufige Informationen und Überlegungen, (Februar 1990) UKB 10 DM (vergriffen)
- Nr. 2:** Hans-Ulrich Deppe/Uwe Lehnhardt, Gesundheitswesen zwischen supranationalen Politikstrukturen und einzelstaatlicher Regelungskompetenz. Zu einigen gesundheitspolitischen Aspekten der westeuropäischen Integration, (Mai 1990) UKB 6 DM (vergriffen)
- Nr. 3:** Peter Imbusch, 1992. Die Folgen der Vollendung des EG-Binnenmarktes für europäische und außereuropäische Migranten, (Januar 1991) UKB 7 DM (vergriffen)
- Nr. 4:** Frank Deppe/Klaus-Peter Weiner (Hrsg.), Die Perspektive der Arbeitsbeziehungen in der EG und die soziale Dimension des Binnenmarktes '92, (März 1991) UKB 10 DM
- Nr. 5:** Robin Jacobitz, Antonio Gramsci - Hegemonie, historischer Block und intellektuelle Führung in der internationalen Politik, (August 1991) UKB 7 DM (vergriffen)
- Nr. 6:** Europa im Umbruch - Neue Dimensionen der Politik, (März 1992) UKB 12 DM (vergriffen)
- Nr. 7:** Hans-Jürgen Bieling, Brita Bock, Frank Deppe, Karen Schönwälder, Migration, Arbeitsmarkt, Regulation - unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsmarktes in Hessen, (Januar 1993) UKB 15 DM
- Nr. 8:** Michael Felder, Die Problematik europäischer Industriepolitik am Beispiel JESSI, (Januar 1993) UKB 13 DM
- Nr. 9:** Frank Deppe/Klaus Peter Weiner, The "1992 Single Market" - National Labour Relations and Trade Unions in Western Europe, (Marburg/Lahn 1992)
- Nr. 10:** Frank Deppe/Michael Felder, Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), (September 1993) UKB 15 DM
- Nr. 11:** Ho Geun Lee, Regulationstheoretische Überlegungen zur Krise der EG, (Januar 1994) UKB 13 DM (vergriffen)
- Nr. 12:** Gudrun Hentges/Karen Schönwälder (Hrsg.), Zukunftsprojekt Europa: Die abgeschottete Union?, (Januar 1994) UKB 15 DM (vergriffen)
- Nr. 13:** Dorothee Bohle, Europäische Integration und Frauenforschung in Deutschland. Eine kommentierte Literaturübersicht, (September 1994) UKB 10 DM (vergriffen)
- Nr. 14:** Thorsten Schulten, "European Works Councils" - New Forms of European Labour Relations Regulation?, (März 1996) UKB 10 DM
- Nr. 15:** Hans-Jürgen Bieling, Frank Deppe, Bernd Röttger, Weltmarkt, Hegemonie und europäische Integration - Kritische Beiträge zur Theorie der internationalen Beziehungen, (April 1996) UKB 15 DM
- Nr. 16:** Dieter Boris, Kristine Hirschhorn, The North American Free Trade Agreement (NAFTA) - Consequences of Neoliberal Market Strategies for Mexico and Canada, (August 1996) UKB 10 DM UKB 15 DM

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Studien
der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Nr. 8

Stefan Tidow

Das "Modell Österreich"
Korporatistische Regulierung im Umbruch

Marburg 1996

ISBN 3-8185-0223-4

Redaktionelle Bearbeitung: Jochen Steinhilber

FEG am Institut für Politikwissenschaft

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der

Philipps-Universität Marburg

Wilhelm-Röpke-Str. 6

35032 Marburg

Einleitung	7
Theoretische Bezugspunkte: Regulationstheorie, Neokorporatismus und das "Modell Österreich"	10
1. Regulationstheorie und Neokorporatismus	10
2. Die Neokorporatismus-Debatte	12
3. Das "Modell Österreich"	15
Teil A: Das "Modell Österreich - Strukturelemente und Entwicklung bis Anfang der achtziger Jahre	18
1. Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft	19
1.1 Die Akteure.....	19
1.1.1 Organisationen der ArbeitnehmerInnen.....	19
1.1.2 Organisationen der ArbeitgeberInnen.....	21
1.2 Der institutionelle Kern	22
1.2.1 "Autonome" Sozialpartnerschaft	22
1.2.2 "Nicht-autonome" Sozialpartnerschaft	24
1.3 Das Fundament der Sozialpartnerschaft.....	25
1.3.1 Ökonomische Struktur und das Kräfteverhältnis von Kapital und Arbeit	26
1.3.2 Ideologische Orientierungen.....	28
1.3.3 Institutionell-organisatorische Aspekte	31
2. Die "Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft" im Kontext des politischen Systems	34
2.1 Besonderheiten des politischen Systems.....	34
2.2 Zur Logik der sozialpartnerschaftlichen Systemsteuerung.....	37
3. Korporatismus an der Schnittstelle von Politik und Ökonomie	42
3.1 Nachkriegsentwicklung und fünfziger Jahre	42
3.2 Die sechziger Jahre.....	44
3.3 Die siebziger und frühen achtziger Jahre.....	46
3.3.1 Exkurs: Ein Jahrzehnt sozialdemokratischer Hegemonie	47
3.3.2 Krise und Krisenregulierung	48
3.4 Austrokeynesianismus.....	51
3.4.1 Das "Lohnventil"	54
3.4.2 Arbeitskraftverknappung	57
3.4.3 Deficit-spending	59
4. Das "Modell Österreich" - Ein Modell fordistischer Regulation	60

Teil B: Das "Modell Österreich" - Neue Rahmenbedingungen ab den achtziger Jahren	69
1. Das Ende des Fordismus	69
1.1 Der Umbruch	69
1.2 Österreich - Bruch oder Anpassung?	73
2. Die neuen "Politikprojekte" der großen Koalition	74
2.1 Budgetkonsolidierung	75
2.2 Strukturpolitik und angebotspolitische Wende	77
2.3 Europäische Integration	78
3. Österreichs Wirtschaftsstruktur im postfordistischen Umfeld	80
3.1 Privatisierung.....	84
3.2 Internationalisierung.....	87
3.3 Öffentlicher Sektor und Staatsausgaben.....	91
3.4 Fazit.....	93
4. Veränderungen im Arbeitsmarktregime	94
4.1 Ausmaß und Struktur der Arbeitslosigkeit	94
4.2 Beschäftigungsstruktur	96
4.2.1 Sektoraler Beschäftigungswandel.....	97
4.2.2 Verschiebungen in der Sozialstruktur	97
4.2.3 Atypische Beschäftigungsverhältnisse	98
4.3 Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes	100
4.4 Lohnentwicklung und Einkommenspolitik.....	101
4.5 Arbeitsmarktpolitik	103
4.5.1 Passive Arbeitsmarktpolitik.....	103
4.5.2 Aktive Arbeitsmarktpolitik.....	105
4.5.3 Der neue Arbeitsmarktservice.....	106
4.5.3 Andere arbeitsmarktpolitische Instrumente des "Modell Österreich"	108
4.6 Fazit.....	111
5. Die Veränderungen im politischen System	112
5.1 Die Krise der Volksparteien und rechtspopulistischer Bedeutungszuwachs.....	112
5.2 Die Krise der Verbände	115
5.3 Probleme für die korporatistische Steuerung	118
5.4 Politisches System und Europäische Union	119
5.5 Transformation zum "Angebotskorporatismus"	121
6. Zur Krise des "Modell Österreich"	124
Literaturverzeichnis	128

Einleitung

Eine "Insel der Seligen" sei die Republik Österreich, befand Papst Paul VI. Ende der sechziger Jahre und bezog sich dabei nicht allein auf den hohen Anteil katholischer StaatsbürgerInnen. Innerhalb weniger Jahrzehnte hatte es die Alpenrepublik im Spannungsfeld der Blöcke von Ost und West zu Wohlstand gebracht. Und während im übrigen Westeuropa die sozialen Konflikte beträchtlich zunahmen, ließen sich dort weder Streiks noch größere Demonstrationen verzeichnen. Als Österreich Mitte und Ende der siebziger Jahre, allen Außenhandelsabhängigkeiten zum Trotz, erfolgreich seine Vollbeschäftigung aufrecht erhalten konnte, während sich viele westeuropäische Nachbarländer mit dem Problem der Arbeitslosigkeit und Stagflation konfrontiert sahen, schien sich diese Zuschreibung eindrucksvoll zu bestätigen. Die Politikwissenschaft führte diesen Erfolg - mit unterschiedlicher Akzentsetzung - auf ein politisch-institutionelles Arrangement zurück, in dem institutionelle Strukturen, eine starke und kooperative Arbeiterbewegung und eine sozialdemokratische Regierung wichtige Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche wirtschaftspolitische Strategie stellten.¹

Inzwischen sind die "seligen Zeiten" auch in Österreich vorbei. Arbeitslosigkeit, Staatsverschuldung und Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung setzen die Systeme sozialer Sicherung unter Druck. Die Grenzöffnung Osteuropas und der Europäische Integrationsprozeß verschärfen ökonomische Strukturprobleme. Bei alledem muß sich Österreich in der internationalen Standortkonkurrenz, jenem "Wettlauf der Besessenen" (Paul Krugman), positionieren. So wundert es nicht, daß das Land in eine "tiefe politische Krise hineingeschlittert"² ist. Daß sich die rechtspopulistische "freiheitliche Bewegung" Jörg Haiders bei den Nationalratswahlen im Herbst 1995 als dritte große Kraft behaupten konnte, offenbart lediglich, was seit geraumer Zeit hinter der Fassade im Mauerwerk der "versäulten"³ Gesellschaft an Rissen und Spaltungen zu beobachten ist.

Österreich ist diesbezüglich keine Ausnahme. Nicht nur, daß inzwischen fast überall in Europa das Wiederaufleben nationaler Chauvinismen und rechtsradikaler Tendenzen zu beobachten ist, auch die Krise des Wohlfahrtsstaates zeichnet sich allorten ab. Die Krise der Parteien wird nur noch übertroffen von der Krise der Gewerkschaften. Die zentrifugalen Kräfte einer entfesselten globalisierten Ökonomie, mit der eine Individualisierung und Atomisierung sozialer Zusammenhänge einhergeht, läßt intensiver nach den einheitsstiftenden Banden suchen, die die Gesellschaft innerlich zusammenhalten könnten: Werte, Normen und Pflichten.⁴ Die kurze Euphorie

¹ Vgl. z.B. Scharpf, Fritz W., Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt/M.; New York 1987; sowie Schmidt, Manfred G., Politische Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik. Eine vergleichende Analyse westlicher Industrieländer (1960-1985), in: Journal für Sozialforschung 3/1986, S. 251-273.

² Winter, Balduin, Haider oder ein neues Reformprojekt. Elemente und Ursprünge der österreichischen Krise, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/1995, S. 835-844, hier: S. 835.

³ Vgl. Lijphart, Arend, Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration, New Haven; London 1977.

⁴ Vgl. z.B. als Vertreter der "Kommunitaristen": Etzioni, Amitai, Die Entdeckung des Gemeinwesens. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus, Stuttgart 1995.

nach dem Kollaps der osteuropäischen Staatssozialismen ist schnell der Ernüchterung gewichen. Am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts wird mit Krisendiagnosen nicht gespart.⁵ Ihnen ist gemeinsam, daß sie ein verändertes Verhältnis von Staat, Ökonomie und Gesellschaft reflektieren, das die Strukturen und regulativen Ordnungsgefüge, die den keynesianischen Nachkriegsstaat lange Zeit bestimmten, seit den siebziger Jahren eruptiven Veränderungen aussetzt und das durch neoliberale Umbauoptionen seit Beginn der achtziger Jahre forciert wird.

Der Tatbestand der Veränderung ist innerhalb der Politik- bzw. Sozialwissenschaft nahezu unstrittig, wenngleich die Bedeutung einzelner Dimensionen für den Prozeß insgesamt höchst unterschiedlich veranschlagt wird. Wesentlich unklarer hingegen ist die Antwort auf die Frage, wie das neue Zusammenspiel von Staat, Gesellschaft und Ökonomie unter den veränderten nationalen und internationalen Bedingungen und die neue Form von Staatlichkeit zu vermessen ist.

Während es auf der einen Seite zu einer Konvergenz der sozialen Problemlagen kommt und sich ebenfalls eine Gleichrichtung politischer Prioritäten und strategischer Umbauoptionen feststellen läßt, zeigt sich auf der anderen Seite, daß die "nationalen Antworten" recht unterschiedlich ausfallen und institutionelle Arrangements sowie alte Regulierungsmuster keineswegs hinfällig werden.⁶ Ins Blickfeld rückt damit ein widerspruchsvolles Verhältnis von Kontinuitäten und Diskontinuitäten. Die vorliegende Arbeit untersucht Teilaspekte dieses Verhältnisses für die Republik Österreich.

Die erkenntnisleitende Frage ist, wie sich der von der Regulationstheorie, die den krisentheoretischen Hintergrund dieser Arbeit bildet, verortete Bruch innerhalb der kapitalistischen Entwicklung und der Übergang zum Postfordismus in Österreich niederschlägt. Dabei geht es zunächst darum, empirische Entwicklungen nachzuzeichnen, und vor allem zu fragen, ob es zu einem klaren Bruch innerhalb der politischen und ökonomischen Regulierung kommt oder zu einer Anpassung im Rahmen des bisherigen Regulierungsmodells. Damit die Veränderungen ins Blickfeld rücken können, ist es nötig, den österreichischen Entwicklungsweg zu rekonstruieren. Darauf verweist der Begriff des "Modell Österreich". Dieses Modell bildet sich in der Nachkriegszeit heraus und bestimmt maßgeblich das Verhältnis von Politik und Ökonomie bis Anfang der achtziger Jahre. Erst die Besonderheiten des Modells lassen auch die erfolgreiche Abkopplung der Alpenrepublik von der Krise Mitte der siebziger Jahre verständlich werden. Die Rekonstruktion ist Gegenstand von Teil A. In diesem ersten Teil werden die einzelnen "Bestandteile" zueinander ins Verhältnis gesetzt und zudem die Spezifik des "Modell Österreich" herausgearbeitet. Gleichermaßen wird es für den betrachteten Zeitraum auch als "fordistisch" charakterisiert. In Teil B werden ökonomische, gesellschaftliche und politische Veränderungen in

5 Vgl. Deppe, Frank, Ein neuer Gesellschaftsvertrag. Anmerkungen zu einem transnationalen Krisendiskurs, in: Sozialismus 4/1994, S. 25-37.

6 Vgl. Bieling, Hans-Jürgen, Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regulation in Westeuropa - zwischen wohlfahrtsstaatlicher Konvergenz und institutioneller Vielfalt, in: Ders. (Hg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich, Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG), Studie Nr. 7, Marburg 1995, S. 323-340.

Österreich im Verlauf der achtziger und neunziger Jahre nachgezeichnet und der Übergang zum Postfordismus hinsichtlich seiner Bedeutung für die Strukturmerkmale des "Modell Österreich" untersucht. Abschließend sollen die Ergebnisse des zweiten Teils im Blick auf die Frage zusammengefaßt werden, ob der Entwicklungsweg der achtziger und neunziger Jahre im Rahmen des "Modell Österreich" stattfindet oder aber ein deutlicher Bruch feststellbar ist.

Es geht also weniger darum, unterschiedliche Krisendimensionen detailliert zu konturieren oder ihnen eine weitere zur Seite zu stellen, sondern darum, einerseits als Länderstudie, ökonomische, politische und gesellschaftliche Veränderungen in Österreich in den Blick zu nehmen und andererseits das Verhältnis von Kontinuität und Diskontinuität in der politischen und ökonomischen Regulierung gesellschaftlicher Verhältnisse im Übergang zum Postfordismus näher zu bestimmen. Die gegenwärtigen Umbruch-, Krisen- und Transformationsprozesse lassen sich mit Bezug auf unterschiedliche theoretische Ansätze und ihren jeweiligen Betrachtungsschwerpunkten charakterisieren.⁷ In dieser Arbeit bilden regulationstheoretische- und neokorporatistische Ansätze den Hintergrund der Analyse und werden auf die wirtschafts- und sozialpolitische Regulierung im weiteren Sinne bezogen.

7 Vgl. z.B. Beck, Ulrich, Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung, Frankfurt/M. 1993; Meyer, Thomas, Die Transformation des Politischen, Frankfurt/M. 1994; Giddens, Anthony, The Consequences of Modernity, Stanford 1990; Unseld Siegfried (Hg.), Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland, Frankfurt/M. 1993; Willke, Helmut, Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft, Frankfurt/M. 1992.

Theoretische Bezugspunkte: Regulationstheorie, Neokorporatismus und das "Modell Österreich"

Die vorliegende Arbeit nimmt Bezug auf zwei theoretische Ansätze: die Regulationstheorie und die (Neo-)Korporatismus-Debatte. Beide Ansätze sind nicht kongruent, dennoch werden sie parallel herangezogen, da sie die jeweiligen Defizite ausgleichen können.

1. Regulationstheorie und Neokorporatismus

Ihre besondere Stärke gewinnt die Regulationstheorie daher, daß sie nicht nur die Krise des fordistischen Entwicklungsmodells in den Mittelpunkt rückt, sondern als Krisentheorie ebenso die Bedingungen für und Fragen nach Stabilität thematisiert. Die grundlegende Fragestellung der Regulationstheorie ist, weshalb der Kapitalismus trotz seiner immanenten, im Kapitalverhältnis liegenden Widersprüche bis heute überdauern konnte und wiederkehrende Krisen nicht zu seiner Aufhebung oder Überwindung führten, vielmehr die Überwindung von Krisen einher ging mit neuen Phasen ökonomischer Prosperität.⁸ Ins Blickfeld rückt damit die Vielfalt sowohl historischer als auch nationaler Formationen kapitalistischer Konfliktregulierung, die als "historische Fundsachen" (Lipietz) gerade nicht Ergebnis gezielter Strategien einzelner Akteure und Akteursgruppen oder Abbild ökonomischer Erfordernisse sind, sondern kontingent im Sinne der antagonistischen und konflikthafter kapitalistischen Entwicklung, und sowohl dem Verhältnis der sozialen Kräfte als auch institutionellen Formen, gesellschaftlichen Normen und Verhaltensorientierungen geschuldet sind.⁹

Schon im Begriff der Regulation wird die Bedeutung des institutionellen Arrangements für Stabilität und Transformation des kapitalistischen Systems bzw. einzelner kapitalistischer Gesellschaften deutlich. Als zentrale Kategorien für die Analyse gelten das "Akkumulationsregime" und die "Regulationsweise", zwischen denen ein Entsprechungsverhältnis in jeweils spezifischen historischen Phasen angenommen wird. Im Auseinanderfallen von Akkumulation und Regulation wird die Krise diagnostiziert.

Beschrieben als Übergang vom "Fordismus" zum "Postfordismus", wird seit der ersten Hälfte der siebziger Jahre ein solches weltweit zu beobachtendes Auseinanderfallen zeitlich angesetzt. Die Folgen und Anpassungsreaktionen fallen freilich je nach nationalem Entwicklungspfad unterschiedlich aus. Kontinuität und Diskontinui-

8 Vgl. zur Regulationstheorie: Demirovic, Alex/Krebs, Hans-Peter/Sablowski, Thomas (Hg.), Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß, Münster 1992; Hirsch, Joachim, Kapitalismus ohne Alternative?, Hamburg 1990; Hübner, Kurt, Theorie der Regulation, Berlin 1989; Lipietz, Alain, Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise: Einige methodische Überlegungen zum Begriff »Regulation« in: Prokla 58/1985, S. 109-138; Mahnkopf, Birgit (Hg.), Der gewendete Kapitalismus. Kritische Beiträge zur Theorie der Regulation, Münster 1988.

9 Vgl. Hirsch, Joachim, Kapitalismus ohne Alternative?, a.a.O., S. 16 ff.

tät des "Modell Österreich" sollen vor dem Hintergrund dieses krisentheoretischen Ansatzes in den Blick genommen werden.

Die Regulationstheorie ist allerdings keine Theorie politischer Institutionen im engeren Sinne. Zwar wird die Bedeutung der Verbände (von Kapital und Arbeit) und die Regulations- und Steuerungsfunktion, die diese in der kapitalistischen Gesellschaft übernehmen, hoch veranschlagt und für die Stabilität der fordistischen Formation betont: institutionelle und organisationstheoretische Bedingungen für die Übernahme von Steuerungsfunktionen durch Verbände und ihr konkreter Beitrag für die gesellschaftliche und ökonomische (Krisen-)Regulierung wird aber nicht weitergehend analysiert und spezifiziert.¹⁰ Dies ist einerseits dem Entstehungskontext der Regulationstheorie geschuldet, der es Anfang der achtziger Jahre darum ging, die ökonomische Krise Mitte der siebziger Jahre zu erklären und über die Analyse der fordistischen Stabilität den Begriff der "Regulation" überhaupt erst als - wenngleich überdeterminierte - eigenständige Sphäre zu etablieren.¹¹ Im Vordergrund standen zunächst die Veränderungen, die sich im Bereich der Ökonomie vollzogen hatten. Andererseits liegt dieses auch an einem grundsätzlich konstatierten staatstheoretischen Defizit.¹² Diese Lücke zu schließen, ist das Anliegen einiger Autoren, die die staatstheoretische Reformulierung der Regulationstheorie in den Mittelpunkt ihrer Arbeiten stellen.¹³ Der Institutionenbegriff ist auch bei ihnen sehr weit gefaßt. Hier bietet sich die Bezugnahme auf die Neo-Korporatismustheorie an, deren Institutionenbegriff wesentlich enger ist, und die die politisch-institutionellen Bedingungen und Folgen der Verbände-Inkorporierung und -Konzertierung ins Zentrum ihrer Analyse stellt. Diese wiederum hat aber ein allgemeines Defizit im Hinblick auf die ökonomische Dimension, und z.T. reduzierten sich die Beiträge fast ausschließlich auf formal-institutionelle Aspekte.¹⁴ Zwar gilt die wirtschaftspolitische Materie als zentraler Gegenstand neokorporatistischer Arrangements - insbesondere die Regulierung des Lohnkonflikts - und ebenfalls wird der Korporatismus als besonders effektives Modell der politischen Steuerung unter Krisenbedingungen postuliert, das konkrete Zusammenwirken politisch-institutioneller und ökonomischer Faktoren wird aber weitgehend ausgeblendet.

Nicht nur hinsichtlich ihres Erkenntnisinteresses und ihrer zentralen Prämissen divergieren beide Ansätze, auch substantiell im Hinblick ihrer Annahmen zur zeitlichen Entwicklungsperspektive politisch-institutioneller Steuerung.¹⁵ In der Korporatismus-

10 Vgl. Traxler, Franz, Regieren die Verbände? Ihr wirtschaftspolitischer Einfluß und dessen Effekte im internationalen und intersektoralen Vergleich, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hg.), Regieren in der Bundesrepublik III. Systemsteuerung und "Staatskunst", Opladen 1991, S. 133-150.

11 Vgl. Lipietz, Alain, Vom Althusserismus zur »Theorie der Regulation« in: Demirovic, Alex/Krebs, Hans-Peter/Sablowski, Thomas (Hg.), Hegemonie und Staat, a.a.O., S. 9-54, insbes. S. 44 ff.»

12 Vgl. Hirsch, Joachim, Kapitalismus ohne Alternative?, a.a.O., S. 42.

13 So vor allem Joachim Hirsch und Bob Jessop. Vgl. Hirsch, Joachim, Kapitalismus ohne Alternative?, a.a.O.; Jessop, Bob, Die Zukunft des Nationalstaates: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa, in: Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven, Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG), Studie Nr. 5, Marburg 1995, S. 9-47.

14 Vgl. Tálos, Emmerich, Sozialpartnerschaft und Neokorporatismustheorien, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 3/1982, S. 263-285.

15 Vgl. Traxler, Franz, Regieren die Verbände?, a.a.O., S. 134.

Debatte wurde die Inkorporierung von Verbänden und deren Übernahme von Steuerungsleistungen als Teil der politischen Modernisierung verstanden. Ursprünglich sogar als säkularer Trend auf der Makroebene postuliert, der mit einer fortwährenden Aufwertung verbandlicher Interessenregulierung einhergehe, steht nunmehr die Mesebene im Vordergrund, und damit die Anpassungsfähigkeit der Form. Diese Annahmen werden indessen konterkariert durch eine Reihe von Entwicklungen innerhalb der westlichen Industriegesellschaften, die unter dem Primat neoliberaler Modernisierungsstrategien dazu führen, den verbandlichen Einfluß - insbesondere den der Arbeitnehmerverbände - auf das politische System zu minimieren. Demgegenüber betont die Fordismustheorie die Erosion tripartistischer Steuerung und den Bruch in der bisherigen Regulationsweise mit der Formationskrise Mitte der siebziger Jahre und dem Übergang zum Postfordismus.¹⁶ Mit einer beachtlichen Kontinuität im Wandel steht das "Modell Österreich" genau zwischen beiden Positionen.

2. Die Neokorporatismus-Debatte

Die Diskussion um den Neokorporatismus in westlichen Industriegesellschaften begann Anfang Mitte der siebziger Jahre. Fast gleichzeitig hatten Philippe C. Schmitter und Gerhard Lehmbruch in zwei unabhängig voneinander entstandenen Arbeiten die Bedeutung der Beteiligung großer Interessengruppen an der Organisation staatlicher Politik betont.¹⁷ Wechselseitige Organisationsbeziehungen zwischen dem administrativen System und den zentralisierten Verbänden sowie die Inkorporierung der Organisationen in den staatlichen Entscheidungsprozeß schienen im Widerspruch zur Rolle und Bedeutung von Verbänden zu stehen, wie sie die vorherrschenden Pluralismustheorien postulierten. Der Staat galt nicht mehr als "Opfer" von "Lobbying", sondern griff selbst gestaltend in die Regelung von Interessenkonflikten ein, und war daran interessiert, Steuerungsleistungen aus dem politischen System in die Verbändearena zu übertragen. Mit der Übernahme von Steuerungsleistungen ließen sich die Verbände aber nicht mehr als reine "pressure groups" fassen, zumal sie ihrerseits auf staatliche Organisationshilfe angewiesen waren. Die Debatte über den neuen "gesellschaftlichen" (Schmitter) bzw. "liberalen" (Lehmbruch) Korporatismus stieß in der Politikwissenschaft auf breites Interesse und entwickelte sich schon bald zu einer regelrechten "Wachstumsindustrie"¹⁸ mit Ausstrahlungskraft auch in andere Disziplinen. Die breite Rezeption¹⁹ dieses neuen "Paradigmas" korrespondiert mit der Vielfalt unterschiedlicher theoretischer Konzeptionierungen, so daß von der Neokorporatismustheorie nicht gesprochen werden kann. Einer Typologie von

16 Hirsch, Joachim, *Der nationale Wettbewerbsstaat*, Berlin 1995, S. 83 ff.

17 Vgl. Schmitter, Philippe C., *Still the Century of Corporatism?* (zuerst 1974) und Lehmbruch, Gerhard, *Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism* (zuerst 1974), beide in: Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard (Hg.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London; Beverly Hills 1979, S. 5-72 und S. 299-309.

18 Panitch, Leo, *Recent theorizations of corporatism: reflections on a growth industry*, in: *The British Journal of Sociology* 2/1980, S. 159-187.

19 Vgl. die Sammelbände: Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G. (Hg.), *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente*, Opladen 1979; Alemann, Ulrich von (Hg.), *Neokorporatismus*, Frankfurt/M.; New York, 1981.

Alemann/Heinze folgend, lassen sich vier Varianten identifizieren: Eine erste Unterscheidung betrifft die Frage, ob es sich beim Korporatismus um ein eigenständiges System - also eine Systemvariante - handelt oder um eine Strukturausprägung innerhalb eines Systems - also eine Strukturvariante. Die zweite Unterscheidung betrifft die Frage, ob der Korporatismus auf der politischen Ebene oder im Bereich der Ökonomie angesiedelt wird.²⁰ Widersprüchlich ist auch die Einschätzung des Ziels korporatistischer Regulierung. So hebt beispielsweise Panitch die Einbindung und Kontrolle der Gewerkschaften hervor und betont die staatlich induzierte Klassenkollaboration. "Above all else, it is a political structure designed to integrate the organized working class in the capital state."²¹ Demgegenüber betont Heinze als Ziel eine allgemeine Entlastung des Staates und eine Erhöhung des Steuerungspotentials.²²

Die breite Rezeption des Begriffs - aber auch die unterschiedliche inhaltliche Füllung - kann nicht losgelöst vom ökonomischen und gesellschaftlichen Kontext betrachtet werden. Die erste Hälfte der siebziger Jahre war die "Blütezeit" staatlicher Steuerungsversuche. Keynesianische Globalsteuerung und Konzertierte Aktionen bildeten den Hintergrund für das neue Paradigma, das die Herausbildung politisch administrativer Strukturen im Sinne des Neokorporatismus theoretisch zu fassen suchte. Das "goldene Zeitalter der Sozialdemokratie" war geprägt von Steuerungsoptimismus, der sich allerorts in Planungskommissionen unter weitreichender Einbeziehung der Verbände niederschlug, in denen Konzepte "aktiver Politik"²³ entwickelt wurden. Gleichzeitig nahmen in dieser Zeit auch die soziale Unruhen zu (Studentenrevolte, "Wilde Streiks").

"Die gesellschaftlichen und politischen Veränderungen rückten in den sozialwissenschaftlichen Disziplinen spezifische Themen in den Vordergrund und führten zu einem Problembewußtsein, das es den Korporatismustheorien ermöglichte oder zumindest erleichterte, sich als eigenständiges Konzept zu etablieren."²⁴

Alle drei metatheoretischen Hauptrichtungen in der Politikwissenschaft beschäftigten sich mit dem neuen Ansatz,²⁵ traf er doch ins Zentrum dessen, was mit "Herrschaft der Verbände" (Eschenburg), "Unregierbarkeit", "Organisierter Kapitalismus" und "Spätkapitalismus" schon seit geraumer Zeit in der Politikwissenschaft sowie in der Öffentlichkeit diskutiert wurde.

20 Vgl. Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G., Auf dem Weg zum liberalen Ständestaat? Einführung in die Korporatismusdiskussion, in: Dies. (Hg.), Verbände und Staat, a.a.O., S. 50-71; Vgl. auch die gute Übersicht bei Kastendiek, Hans, Neokorporativismus? Thesen und Analyse-Konzepte in der westdeutschen Diskussion und in der internationalen "corporatism"-Debatte, in: Prokla 1/1980, S. 81-105.

21 Panitch, Leo, Recent theorizations of corporatism, a.a.O., S. 175.

22 Vgl. Heinze, Rolf G., Entlastung des Staates durch verbandliche Selbstregulierung? Zum Steuerungspotential Freier Träger in der Sozialpolitik, in: Falter, Jürgen W./Fenner, Christian/Greven, Michael Th. (Hg.), Politische Willensbildung und Interessenvermittlung, Opladen 1984, S. 527-538.

23 Vgl. Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.), Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung, München 1973.

24 Reutter, Werner, Korporatismustheorien. Kritik, Vergleich, Perspektiven, Frankfurt/M.; Bern; New York; Paris 1991, S. 14.

25 Vgl. Beyme, Klaus von, Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne, Frankfurt/M. 1991, S. 130.

Und dennoch: "Die folgenreichste Theoriemodus der Nachkriegszeit erwies sich als eine der kurzlebigsten."²⁶ Kaum auf ihrem Höhepunkt, brach die intensive Debatte über den Neokorporatismus Anfang der achtziger Jahre schon wieder ab. Auch hierin spiegeln sich politische und gesellschaftliche Veränderungen wider. Mit den neokonservativen und -liberalen "Wenden" in Europa und den USA schien die Zeit der staatlichen Steuerung vorüber und auch der politische Einfluß der Gewerkschaften schwand. Steigende Arbeitslosenzahlen im Gefolge der zwei großen Krisen Mitte und Ende der siebziger Jahre und die politischen Offensiven von rechts schwächten ihre Positionen. Mit dem Rückzug des Staates aus der Gesellschaft war auch den Korporatismustheorien die empirische Grundlage entzogen. Sie räumten das wissenschaftliche Feld den stärker werdenden Theorien selbststeuernder und -referentieller Systeme, die die "Entzauberung des Staates"²⁷ zum Thema machten. Gleichwohl hat die "Wachstumsindustrie" Güter von bleibendem Wert hervorgebracht, die in der Politikwissenschaft bis heute eine wichtige Rolle spielen und gerade im Zusammenhang mit der jüngsten Diskussion über Netzwerke und Governance eine hohe Bedeutung haben. So resümiert Streeck in einem Sammelband, der schon im Titel "Staat und Verbände" Bezug auf den ersten deutschen Sammelband zur Korporatismus-Debatte nimmt:

"In der Rückschau scheint denn auch der Verdienst der ganzen Anstrengung nicht darin zu liegen, daß sie eine Theorie im strengen Sinne hervorgebracht hätte [...]. Vielmehr dürfte der Ertrag der weltweiten Forschungskampagne über Struktur und Funktion organisierter Interessen [...] in der festen Etablierung neuer *Perspektiven* im Grenzbereich von Politikwissenschaft, Soziologie und Wirtschaftstheorie für das Studium nicht nur von Interessenverbänden, sondern von sozialen Institutionen und des Verhältnisses von Politik und Ökonomie im allgemeinen bestehen; in der Entwicklung und Verbreitung neuer, komplexer *heuristischer Orientierungen*; und in der Durchsetzung einer Reihe von ansatzprägenden substantiellen *Grundannahmen*, die so tief in den Hintergrund des sozialwissenschaftlichen Alltagsverständnisses eingedrungen sind, daß sie oft gar nicht mehr mit dem Korporatismus-Begriff in Zusammenhang gebracht werden."²⁸

Galt das originäre Interesse der Neo-Korporatisten ursprünglich der Makro-Ebene politischer und ökonomischer Steuerung, verschiebt sich das Erkenntnisinteresse auf die Meso- und Mikro-Ebene. Dies reflektiert neben dem konstatierten Bedeutungsverlust der hierarchischen Steuerung auch die zunehmende Bedeutung regionaler und sektoraler Kooperationen zwischen den Verbänden von Kapital und Arbeit, einschließlich der ebenfalls wichtiger und aktueller werdenden "Verbetrieblichung".

26 Ebd., S. 137.

27 Willke, Helmut, Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie, Königstein 1983.

28 Streeck, Wolfgang, Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten? in: Ders. (Hg.), Staat und Verbände, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25/1994, S. 7-34, S. .

3. Das "Modell Österreich"

Im Titel dieser Arbeit ist vom "Modell Österreich" die Rede. Im folgenden soll dem Begriff eine erste Kontur gegeben werden, zumal er weder in der österreichischen noch in der internationalen politikwissenschaftlichen Literatur fest etabliert ist.²⁹ Zwar findet sich öfters der Hinweis auf den Modellcharakter österreichischer Wirtschaftspolitik oder sozialpartnerschaftlicher Politikaushandlung und -formulierung³⁰, der Begriff des "österreichischen Modells" bleibt aber zumeist auf die Institution der Sozialpartnerschaft beschränkt. Mit dem "Modell Österreich" ist hier etwas anderes gemeint.

Als "Modell Österreich" soll ein institutionelles Gefüge im Kontext des Verhältnisses von Politik und Ökonomie, im Kontext von gesellschaftlichen Interessen und Klassenbeziehungen und in der "Pfadabhängigkeit" der historischen Entwicklung gefaßt werden. Damit verbunden ist zugleich eine besondere Rolle des Staates. So allgemein formuliert, ist dies zunächst nichts "typisch österreichisches". Während sich aber üblicherweise die Analyse/Rekonstruktion des Verhältnisses von Ökonomie und Politik stark auf die Rolle des Staates zentriert, stößt man in Österreich an dieser Stelle zunächst auf die Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft und kommt erst über die hier so genannte sozialpartnerschaftliche Systemsteuerung zur Rolle des Staates (im engeren Sinn). Neben dem Strukturmerkmal einer Arbeitsteilung finden sich weitere Elemente, die das "Modell Österreich" ausmachen: Es ist ein spezifisches Verknüpfungsverhältnis von Weltmarktintegration, Währungspolitik und Löhnen und damit in Zusammenhang - nicht minder ausgeprägt - eine Verknüpfung von ökonomischen Restriktionen und sozialpolitisch vermittelter gesellschaftlicher Integration im Bereich des Arbeitsmarktregimes. Dieses Wirkungsgefüge wechselseitig aufeinander bezogener Strukturen soll hier als "Modell Österreich" gefaßt werden und im folgenden Teil konkretisiert werden.

Das Bemerkenswerte des "Modell Österreich" ist schließlich, daß sich diese Strukturen durch eine gewisse Elastizität auszeichnen, ohne daß die spezifischen Zusammenhänge zerbrechen. Um in einem Bilde zu sprechen: Die Strukturen bilden gleichsam einen Korridor, innerhalb dessen sich Politik bewegt und der in gewisser Hinsicht die Inhalte und Breite politischer Entscheidungen begrenzt. Während der Korridor dadurch, daß er das mögliche Spektrum von Entwicklungsvarianten eingrenzt, Stabilität und Kontinuität ermöglicht, ist er zugleich *als Ganzes* flexibel, und gewährleistet dadurch Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen.

29 Einige der Ausnahmen sind: Lang, Werner, Krisenmanagement durch Neokorporatismus. Das Modell Österreich, in: Politische Vierteljahresschrift 1/1981, S. 6-25; Fach, Wolfgang/Gierszewski, Gerd/Misslbeck, Johannes, Der korporative Doppelstaat. Form- und Funktionsveränderungen im "Modell Österreich", in: Wimmer, Hannes (Hg.), Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft in Österreich, Wien 1984, S. 193-212. Fast durchweg handelt es sich um Konstanzer Autoren, die auch die Diskussion um das "Modell Deutschland" maßgeblich prägten (s.u.).

30 So z.B. Pelinka, Anton, Modellfall Österreich? Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft, Wien 1981; Tálos, Emmerich (Hg.), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells, Wien 1993.

Formal ist das "Modell Österreich" an den Begriff des "Modell Deutschland" angelehnt. Dieser ursprünglich Mitte der siebziger Jahre als Wahlkampfslogan der deutschen Sozialdemokratie konzipierte Ausdruck, der das Zusammenspiel von wirtschaftlichem Fortschritt und Wohlstand mit einem ausgebauten System sozialer Sicherheit pries, fand schnell Eingang in die deutsche Sozialwissenschaft. Insbesondere die Konstanzer Autorengruppe um Josef Esser und Wolfgang Fach haben ihn Ende der siebziger Jahre "popularisiert".³¹ Gleichwohl zeichnete sich auch die deutsche Diskussion dadurch aus, daß das "Modell Deutschland" keineswegs homogen definiert wurde. Konsens bestand hinsichtlich der zentralen Bedeutung eines exportorientierten Wachstumsweges und einer spezifischen Form der Konfliktbearbeitung durch die Gesellschaft, deren Kern die Integration der Gewerkschaften in das politische System darstellte. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage, wie sich das Modell den veränderten Bedingungen angepaßt hat und die ökonomische Krise Mitte der siebziger Jahre erfolgreich überwinden konnte. Je nach Standpunkt wurden dann die unterschiedlichen Aspekte ins Zentrum der Argumentation gestellt: Stabilität und Erfolg oder die Selektivität des Korporatismus - die Ausgrenzungs- und Marginalisierungsprozesse - und die Hinwendung der Gewerkschaften auf die Interessen der Kernbelegschaft³² oder aber die Repression des Staates, um die sogenannte Zwei-Drittel-Gesellschaft dauerhaft zu stabilisieren.³³ Auch ist in der "Modell Deutschland"-Debatte nicht immer ganz klar, ob der Begriff an die sozialdemokratische Reformpolitik gebunden bleibt oder aber an grundlegenden Strukturmerkmalen festhält, die sich parteiunspezifisch vom "CDU-Staat" über die sozial-liberale Koalition bis in die neunziger Jahre finden lassen. Dies mag u.a. dem Entstehungskontext der Debatte geschuldet sein, die Anfang der achtziger Jahre, von Beginn an die Krise dieses Modells diagnostizierte und damit den wirtschaftlichen Einbruch im Zuge der zweiten Ölpreiskrise, das Aufkommen neuer sozialer Bewegungen, die wachsende Arbeitslosigkeit und die Strukturprobleme der deutschen Grundstoffindustrie reflektierte, die dem Ende der sozial-liberalen Koalition vorangingen. Seinen wissenschaftlichen Wert entfaltet m.E. der Modellbegriff nur, wenn er als kategorialer Rahmen auf tieferliegende soziale, ökonomische und politische Strukturen verweist, vor deren Hintergrund dann konkrete politische Strategien und Konzepte in den Blick genommen werden können. Für die Bundesrepublik können, so Bonder/Röttger/Ziebur,

"Exportorientierung, Korporatismus, soziale Sicherung und seit dem Abdanken des reinen Goldstandards nach dem Ersten Weltkrieg Geldstabilitätspolitik [...] als durchgängige Muster unserer sozioökonomischen Geschichte herauskristallisiert werden."³⁴

Gleichwohl identifizieren die Autoren fünf durchaus unterschiedliche Phasen der konkreten Ausformung und Transformation dieser zugrundeliegenden Strukturen. Die Krise des "Modell Deutschland" diagnostizieren auch sie. Im Gegensatz zu an-

31 Vgl. die Hefte zu diesem Thema: Leviathan 1/1979; Prokla 3/1980; Prokla 4/1980.

32 Vgl. Esser, Josef, Gewerkschaften in der Krise, Frankfurt/M. 1983.

33 Vgl. Hirsch, Joachim, Der Sicherheitsstaat. Das "Modell Deutschland", seine Krise und die neuen sozialen Bewegungen, Frankfurt/M. 1980.

34 Bonder, Michael/Röttger, Bernd/Ziebur, Gilbert, Deutschland in einer neuen Weltära. Die unbewältigte Herausforderung, Opladen 1992, S. 147.

deren terminieren sie diese allerdings ein Jahrzehnt später, Anfang der neunziger Jahre.

"Im Inneren sind mit der territorialen Ausdehnung [Beitritt DDR, S.T.] die industriellen Spezialisierungsprofile und die sektoralen Kohärenzen aufgeweicht. Die weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Bedingungen zwingen Deutschland eine andere Rolle auf, als daß nochmals versucht werden könnte, als Trittbrettfahrer internationaler Konjunktur und mit massiven Exportüberschüssen innere Anpassungsprobleme nach außen abzugeben."³⁵

Das "Modell Deutschland" zeichnete sich demnach durch eine hohe Anpassungsfähigkeit aus. Und dennoch scheint es sich in der gegenwärtigen Umbruchphase aufzulösen, so daß, wenn überhaupt, zumindest von einem *neuen* "Modell" gesprochen werden müßte.

Bevor die Umbruchphase in Österreich untersucht wird, soll im folgenden Teil das "Modell Österreich" bestimmt werden. ³⁶

35 Ebd., S. 167.

36 "Modellierungen" sind immer zweiseitig. Indem einerseits bestimmte Strukturmerkmale akzentuiert werden, liegt es nahe, andere Parameter zu vernachlässigen. Zusammen mit einer gewissen "Verliebtheit ins Modell" kann das dann andererseits dazu führen, daß dramatische Veränderungen im Umfeld großzügig beiseite gewischt werden, um am kategorialen Rahmen festhalten zu können. Eine weitere Gefahr ist, daß sich bei einem veränderten politischen und ökonomischen Kontext - unter der Hand - die Bewertung dieser einmal identifizierten Konfiguration verschiebt. Was eben noch von Widersprüche und Krisen-Logiken durchsetzt war, verklärt sich nun zum Hort idyllischer Stabilität. Vgl. auch: Schlupp, Frieder, Modell Deutschland - Auslauf-Modell oder Schlußverkauf? Form oder Formationskrise?, in: links 7,8/1993, S. 9-10. Normative Fragen der Bewertung, sei es die Frage nach der Autonomie oder Integration der Gewerkschaften oder die nach den demokratietheoretischen und -praktischen Folgen des österreichischen Korporatismus, werden im folgenden vernachlässigt. Vgl. zu ersterem z.B.: Deppe, Frank, Ende oder Zukunft der Arbeiterbewegung? Gewerkschaftspolitik nach der Wende. Eine kritische Bestandsaufnahme, Köln 1984, insbes. S 49 ff; zu letzterem: Matzner, Egon, Funktion der Sozialpartnerschaft, in: Fischer, Heinz (Hg.), Das politische System Österreichs, 3. Aufl., Wien 1982, S. 429-451.; Prisching, Manfred, Neue Tendenzen im Bereich von Interessenvertretung und Sozialpartnerschaft, in: Chaloupek, Günther/Mesch, Michael (Hg.), Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren, Wien; München; Zürich 1993, S. 123-166.

Teil A

Das "Modell Österreich" - Strukturelemente und Entwicklung bis Anfang der achtziger Jahre

Das "Modell Österreich", so die These, ist ein im Kontext der fordistischen Regulation von Ökonomie und Gesellschaft entstandenes Modell, das stark von nationalen und spezifischen Eigenheiten geprägt ist. Die Spezifik ist in zweierlei Hinsicht augenscheinlich: in der Form der österreichischen Sozialpartnerschaft und in einer "ausgefallenen" Variante einer keynesianischen Politik. Damit sind bereits zwei zentrale Punkte genannt, die im Mittelpunkt dieses Teils stehen.

Im allgemeinen bezieht sich der Begriff "Sozialpartnerschaft" auf tarifvertragliche Aushandlungsprozesse zwischen Unternehmerverbänden und Gewerkschaften oder - im Sinne des "Tripartismus" - auf ein Verhandlungssystem zwischen Arbeit, Kapital und Staat. Sozialpartnerschaft stellt ein wichtiges Element zur Steuerung des Wirtschaftsablaufes und einen bedeutenden Bestandteil der Regulation ökonomischer und sozialer Verhältnisse dar. Der primäre Bezugspunkt sozialpartnerschaftlicher Steuerung sind neben der Einkommenspolitik die Arbeitsbeziehungen.³⁷ In Österreich ist die Bedeutung des Wortes "Sozialpartnerschaft" - eigentlich "Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft"³⁸ - zugleich enger und umfassender. Enger in dem Sinne, daß sich die Sozialpartnerschaft weit mehr institutionalisiert hat und im Verlauf von Entscheidungsprozessen lokalisierbar ist; umfassender ist er in dem Sinne, daß die Reichweite und Bedeutung sozialpartnerschaftlicher Kooperation nicht nur die Regelung des Lohnkonflikts und der Arbeitsbeziehungen zum Gegenstand hat und sich sonst auf höchstens konsultative Hinzuziehung zum Prozeß staatlicher Entscheidung beschränkt, sondern neben der Gestaltung wirtschafts- und sozialpolitischer Materien weitere Politikfelder umfaßt.³⁹ Die Sozialpartnerschaft in Österreich ist keineswegs voraussetzungslos, sondern Ausdruck spezifischer Machtverhältnisse sowie "günstiger" Rahmenbedingungen. Ebenso wenig ist sie mit Beginn der Zweiten Republik voll institutionalisierter Bestandteil des politischen Systems. Obwohl sich konstitutive Bestandteile bereits in der unmittelbaren Nachkriegszeit finden und diese wiederum auf Ansätze in der Ersten Republik und noch davor verweisen, hat sie sich erst schrittweise entwickelt. Da die Sozialpartnerschaft einen integralen Bestandteil des "Modell Österreich" ausmacht und die Regulierung ökonomischer Verhältnisse maßgeblich von ihr beeinflußt ist, soll sie zuvorderst anhand der einschlägigen Literatur dargestellt werden. Die Analyse nimmt ihren Ausgangspunkt in einer Beschreibung ihrer Struktur, ihrer Institution(en) und ihrer Funktionen, um dann die

37 Vgl. Müller-Jentsch, Walther (Hg.), *Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen*, München 1993.

38 Ohne damit ideologische Implikationen verbinden zu wollen, verwende ich im folgenden die in der Literatur überwiegend verwendete Kurzform "Sozialpartnerschaft".

39 Vgl. z.B. Chaloupek, Günther, *Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft in Österreich*, AW Spezial, Folge 39, April 1990, insbes. S. 1 f.

Frage nach ihren Voraussetzungen anzuschließen. Voraussetzungen sind in einem doppelten Sinne zu verstehen: einerseits in bezug auf ihre historische Genese und andererseits als Funktionsvoraussetzungen sozialpartnerschaftlicher Politikgestaltung. Damit rücken ökonomische, ideologische und institutionell-organisatorische Aspekte ins Blickfeld. Im darauf folgenden Abschnitt soll die Sozialpartnerschaft in Österreichs politischem System verortet werden. Dazu werden Besonderheiten des politischen Systems im engeren Sinne (Parteien, Parlamentarismus) dargestellt und Charakteristika der sozialpartnerschaftlichen Systemsteuerung reflektiert. Besondere Bedeutung kommt dem Verhältnis Sozialpartnerschaft - "Politisches System im engeren Sinn" zu.

Vor diesem Hintergrund wird das "Modell Österreich" konturiert, indem wichtige gesellschaftliche Entwicklungen der Nachkriegszeit und ihre politische und ökonomische Regulierung bzw. Steuerung aufeinander bezogen werden. Dabei zeigt sich ein spezifischer österreichischer "Stil", der zurückgebunden wird an das politische System im weiteren Sinne.

1. Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft

1.1 Die Akteure

"Sozialpartner" sind die Organisationen von Kapital und Arbeit. Ein kurzer Überblick stellt die relevanten Akteure in Österreich vor, die nicht nur freie Verbände, sondern ebenfalls Kammern als gesetzlich eingerichtete Interessenvertretungen umfassen und gemeint sind, wenn von *den* Verbänden gesprochen wird.

1.1.1 Organisationen der ArbeitnehmerInnen

Interessenverbände der ArbeitnehmerInnen sind der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) und die Arbeiterkammern.

ÖGB

Der ÖGB ist eine überparteiliche Einheitsgewerkschaft, die sich in 14 Fachgewerkschaften untergliedert.⁴⁰ Sämtliche Angestellten der Privatwirtschaft sind in der "Gewerkschaft der Privatangestellten" (GPA) organisiert sind, die damit quer zu den acht Industriegewerkschaften der ArbeiterInnen liegt. Vier Einzelgewerkschaften organisieren die Bediensteten des öffentlichen Sektors, im Bereich Kunst und Medien sind ArbeiterInnen und Angestellte gemeinsam organisiert. Die Einzelgewerkschaften haben keine Rechtspersönlichkeit und sind finanziell vom ÖGB abhängig, dem damit als Arbeitsmarktpartei die entscheidende Rolle zufällt. Ihm steht das Recht zum Abschluß von Tarifverträgen (in Österreich: Kollektivverträge) zu, die aber von den - lediglich bevollmächtigten - Einzelgewerkschaften ausgehandelt werden. Die

40 Vgl. im folgenden: Traxler, Franz, Gewerkschaften und Unternehmerverbände in Österreichs politischem System, in: Dachs, Herbert u.a. (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1992, S. 335-352; Klose, Alfred, Machtstrukturen in Österreich, Wien 1987, insbes. S. 63 ff.

Mitgliedschaft ist freiwillig. Eine Besonderheit ist die Existenz mehrerer politischer Gruppierungen, die die bestimmenden Akteure im Willensbildungsprozeß und die mit den Parteien personell verflochten sind. Führend ist (mit ca. 65-70%) die "Fraktion Sozialdemokratischer⁴¹ GewerkschafterInnen" (FSG), die "Fraktion christlicher GewerkschafterInnen" (FCG) stellt die zweitgrößte Fraktion dar. Die kommunistischen GewerkschafterInnen, die seit Ende der sechziger Jahre in den "Gewerkschaftlichen Linksblock" und die "Gewerkschaftliche Einheit" gespalten sind, sind ebenso wie die "freiheitlichen" GewerkschafterInnen nur von marginaler Größe.

Arbeiterkammern

Die Arbeiterkammern sind öffentlich-rechtliche Körperschaften der gesetzlichen Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen. Aufgrund der Pflichtmitgliedschaft werden nahezu alle ArbeitnehmerInnen - die in die Wahlkörper der Angestellten, ArbeiterInnen und Verkehrsbediensteten gegliedert sind - von der Kammer repräsentiert.⁴² Eine Arbeiterkammer findet sich in jedem der neun Bundesländer, ihre Dachorganisation ist die "Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte" (BAK).⁴³ Zu ihren gesetzlich geregelten Befugnissen zählen Hoheits-, Beratungs- und Betreuungsaufgaben. Aktiv werden können die Arbeiterkammern, die ebenfalls fraktionell untergliedert sind, in jeder Angelegenheit, die ArbeitnehmerInnen betreffen. Die Stärke der Fraktionen ist wahlbestimmt. Traditionell dominiert auch hier die "Fraktion Sozialdemokratischer GewerkschafterInnen". Einen im Gegensatz zum ÖGB stärkeren Einfluß hat aber der (konservative) "Österreichische Arbeiter und Angestellten Bund" (ÖAAB).⁴⁴ Die freiheitlichen ArbeitnehmerInnen verbuchten in den vergangenen Jahren deutliche Zugewinne, marginal vertreten bleiben die zwei kommunistischen Fraktionen.

Trotz überlappender Domänen und Mitgliedschaften ist das Verhältnis von Arbeiterkammer und Gewerkschaftsbund nicht von Konkurrenz, sondern von Kooperation gezeichnet. Im Bereich der Arbeitsbeziehungen und der Tarifverträge dominiert, ebenso wie bei der branchenbezogenen Interessenvertretung, der ÖGB. Ihm fallen im wesentlichen die politischen Funktionen zu, während die Arbeiterkammer vor allem im Bereich der Expertise die Schlüsselfunktion einnimmt und neben ihren Hoheits-, Beratungs- und Betreuungsaufgaben die Rolle eines "Think Tanks" hat oder

41 Bis Anfang der neunziger Jahre: "Fraktion sozialistischer GewerkschafterInnen". Um sich von der Tradition der Ersten Republik abzusetzen, benennt sich die einstige "Sozialdemokratische Arbeiterpartei" (SDAP) Otto Bauers 1945 um in "Sozialistische Partei Österreichs". War die SDAP am linken Flügel der europäischen Sozialdemokratie angesiedelt, ist die sozialistische Partei der Zweiten Republik nunmehr stark sozialdemokratisch orientiert. Seit 1991 trägt die abermalige Umbenennung in "Sozialdemokratische Partei Österreichs" der veränderten Programmatik Rechnung. Es geht darum, so der Parteivorsitzende Vranitzky, "böswilligen Unterstellungen, die mit dem in Osteuropa diskreditierten Begriff des Sozialismus arbeiten, keinen Platz zu geben". Vgl. Höbelt, Lothar, S wie SPÖ: Sozialistisch, Sozialdemokratisch oder 'Sozial und demokratisch?', in: Khol, Andreas u.a. (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991, Wien 1992, S. 767-779. Dort auch das Vranitzky Zitat, S. 769. Ich verwende in dieser Arbeit durchgehend den Begriff "sozialdemokratisch".

42 Vgl. im folgenden: Weissel, Erwin, Die Arbeiterkammer, in: Dachs, Herbert u.a. (Hg.), Handbuch, a.a.O., S. 353-363.

43 Sie ist in der Regel gemeint, wenn im folgenden von der Arbeiterkammer gesprochen wird.

44 Der ÖAAB ist Teil der bündisch strukturierten ÖVP. In gewisser Hinsicht stellt er das Pendant zur Fraktion Christlicher GewerkschafterInnen dar.

in den Worten Karl Renners: eines "kollektivwirtschaftlichen Gehirns der Arbeiterklasse".⁴⁵

1.1.2 Organisationen der ArbeitgeberInnen

Auf Seiten der Unternehmen sind es im wesentlichen drei Organisationen, die im Hinblick auf die Sozialpartnerschaft relevant sind: Die Bundeswirtschaftskammer (BWK), die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern (PKLWK) und die Vereinigung Österreichischer Industrieller (VÖI).

BWK

Die Bundeswirtschaftskammer ist die Spitzenorganisation der (Länder-)Kammern der gewerblichen Wirtschaft. Ihr gehören mit Ausnahme der Landwirte und der freien Berufe alle selbständig Erwerbstätigen obligatorisch an.⁴⁶ Organisatorisch umfaßt sie, territorial und fachlich differenziert, über 900 Subeinheiten. Eine besondere Bedeutung kommt dabei den fachlich-sektoralen Fachverbänden bzw. Fachgruppen zu, die ihrerseits neben den Länderkammern und der Bundeskammer über eine eigene Rechtspersönlichkeit und ein autonomes Vertretungsmonopol verfügen. Die Personalhoheit obliegt allerdings der BWK. Auch die Wirtschaftskammern sind parteipolitisch fraktioniert, wenngleich es bei den Wahlen vielfach zu ad-hoc-Gruppierungen und reinen Namenslisten kommt. Mit ca. 70-85% dominiert der "Wirtschaftsbund" der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) deutlich über den sozialdemokratischen "Freien Wirtschaftsverband", der 8-15% der Stimmen auf sich vereint. Die BWK genießt ein Repräsentationsmonopol, so daß die freien Wirtschaftsverbände zwar auch gegenüber dem Staat ihre Interessen versuchen geltend zu machen, vor allem aber dazu angehalten sind, Lobbying gegenüber der BWK zu betreiben. Bis auf die VÖI müssen sich die Unternehmerverbände in Österreich im wesentlichen mit dem Status von Vorfeldorganisationen der BWK bescheiden. Neben den marktverbandlichen Funktionen ist besonders die tarifvertragliche Zuständigkeit der Kammer hervorzuheben: Rund 95% der Kollektivverträge werden von ihr oder ihren Subeinheiten geschlossen.

VÖI

Unter den freien Unternehmerverbänden kommt lediglich der Vereinigung Österreichischer Industrieller eine besondere Rolle zu. Sie organisiert das privatwirtschaftliche Industriekapital im exponierten Sektor. Ein großer Anteil der in ihr vertretenden Firmen sind in ausländischem Besitz. In sozialpartnerschaftliche Gremien wird die VÖI teils direkt mit einbezogen, teils ist sie durch Funktionärsidentität mit der BWK - mit der sie zusammenarbeitet - indirekt vertreten.⁴⁷

45 Zitiert nach: Ebd., S. 354.

46 Vgl. im folgenden: Traxler, Franz, Gewerkschaften und Unternehmerverbände, a.a.O.

47 Vgl. Klose, Alfred, Machtstrukturen, a.a.O., insbes. S.76.

PKLWK

Die "Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern" ist ein freiwilliger vereinsrechtlicher Zusammenschluß der neun vom "Bauernbund" der ÖVP dominierten Landwirtschaftskammern (Körperschaften öffentlichen Rechts) und des Raiffeisenverbandes.⁴⁸ Sie ist vom Gesetzgeber als die zentrale österreichische Interessenvertretung der Land- und Forstwirte anerkannt worden. Ihre Zuordnung als Vertreterin der Arbeitgeberinteressen ist insofern nicht ganz korrekt, als in den Landwirtschaftskammern ebenfalls die LandarbeiterInnen und z.T. auch Familienangehörige organisiert sind. Dennoch:

"In der konkreten Politik der Interessenwahrnehmung und Interessendurchsetzung agieren die Landwirtschaftskammern und die Präsidentenkonferenz als Arbeitgebervertreter. Bei Sozialpartnerverhandlungen über Arbeitnehmerangelegenheiten ist der Interessengleichklang zwischen Präsidentenkonferenz und Bundeswirtschaftskammer unübersehbar."⁴⁹

Die PWKL wird im folgenden den Organisationen des "Kapitals" zugeordnet, ihre eigenständige Rolle wird vernachlässigt.

1.2 Der institutionelle Kern

Getragen von einem Konsens über gesamtwirtschaftliche Ziele hat sich ein Netzwerk horizontaler und vertikaler Interaktionen herausgebildet. Kooperation und Interessenabstimmung findet sich einerseits zwischen den Interessenorganisationen und andererseits zwischen den Sozialpartnern und der Regierung bzw. der staatlichen Administration.

1.2.1 "Autonome" Sozialpartnerschaft

Die Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen ist das institutionelle Zentrum der Zusammenarbeit und - einer Unterscheidung Pelinkas folgend - als autonome Sozialpartnerschaft zu charakterisieren.⁵⁰ Autonom ist sie in dem Sinne, daß mit dem Ende der großen Koalition 1966 und der ÖVP-Regierung die in ihr präsenten RegierungsvertreterInnen auf ihr Stimmrecht verzichtet haben. Vertreten sind neben dem Bundeskanzler und drei weiteren RegierungsvertreterInnen die vier Großverbände (Österreichischer Gewerkschaftsbund, Arbeiterkammer, Bundeswirtschaftskammer und die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern). Formal untergliedert sie sich in den Preisunterausschuß, den Lohnunterausschuß und den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Das übergeordnete Organ ist die Vollversammlung. Während im Lohnunterausschuß ausschließlich VertreterInnen der Verbände sitzen, wobei dem ÖGB und der BWK die führenden Rollen zukommen und sie alternierend den Vorsitz führen, sind im Preisunterausschuß ebenfalls RegierungsvertreterInnen eingebunden: das Bundesministerium für Finanzen und das Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten. Der Beirat schließlich wird

48 Vgl. Krammer, Josef, Interessenorganisationen der Landwirtschaft: Landwirtschaftskammern, Präsidentenkonferenz und Raiffeisenverband, in: Dachs, Herbert u.a. (Hg.), Handbuch, a.a.O., S. 365-376.

49 Ebd., S. 370.

50 Vgl. Pelinka, Anton, Modellfall Österreich, a.a.O., insbes. S. 7 ff.

mit je drei VertreterInnen der Verbände beschickt, wobei die BWK eineN VertreterIn der Industriellenvereinigung entsendet und über die Arbeiterkammer immer auch eine VertreterIn des ÖAAB einbezogen wird. Überdies werden unabhängige ExpertInnen und VerbandsexpertInnen zur Arbeit hinzugezogen. Der Beirat, dessen wesentliche Aufgabe in der Begutachtung und Empfehlung wirtschafts- und sozialpolitischer Materien liegt, ist das einzige Gremium innerhalb der Paritätischen Kommission, in dem Mehrheitsentscheidungen zulässig sind, ansonsten sind die Entscheidungen einstimmig zu fällen.

Dem Lohnunterausschuß obliegt die Freigabe von Kollektivverträgen (Tarifverträge). Beantragt werden die Verhandlungen vom ÖGB. Die entsprechenden Untereinheiten der Verbände - bei dem ÖGB sind es die entsprechenden Einzelgewerkschaften, bei der Bundeswirtschaftskammer sind es die Sektionen - treten in entsprechende Verhandlungen, die bei einer Einigung von den Tarifvertragsparteien, eben dem ÖGB und der BWK, abschließend freigegeben werden.

Dem Preisunterausschuß obliegt die Genehmigung privatwirtschaftlicher Preiserhöhungen, nicht im Sinne einer Preisfestsetzung, wohl aber einer Bestimmung der maximalen Spanne. Preiserhöhungen müssen von den Unternehmen beantragt werden. Die Preise sind damit einer alleinigen unternehmerischen Verfügungsgewalt entzogen und in gewisser Hinsicht gesamtwirtschaftlichen Zielen untergeordnet. In der Literatur wird deshalb vielfach von einem impliziten "Lohn-Preiskontrakt" gesprochen, mit dem Inhalt, die Einkommen weder über die Löhne noch über die Preise umzuverteilen.⁵¹ Daß die Gewerkschaften an der Preisbildung beteiligt sind, ist eine Besonderheit der österreichischen Sozialpartnerschaft. Formal war der Preisunterausschuß tatsächlich für alle Preise und Entgelte von Waren und Dienstleistungen der in der Handelskammer vertretenen Firmen zuständig, ausgenommen also amtlich geregelte Preise und Preisfestsetzungen und jener, die gewählte Körperschaften beschlossen hatten. Die faktische Zuständigkeit ist aber wesentlich geringer. Neben den zunehmenden Importwaren blieben viele Dienstleistungsbereiche und neue Waren außerhalb des Preisverfahrens. Marin kommt zu dem Schluß, daß gegen Ende der siebziger Jahre rund die Hälfte der industriellen Erzeugerpreise kontrolliert wurden und nicht einmal 20% der Verbraucherpreise.⁵²

Die Vollversammlung der Paritätischen Kommission klärt wichtige und grundsätzliche Fragen und fungiert als zweite Instanz für den Fall, daß in den Unterausschüssen keine Einigung erzielt werden kann. Den Vorsitz führt der Bundeskanzler, außerdem nehmen die BundesministerInnen für Arbeit und Soziales, für Forst- und Landwirtschaft und für wirtschaftliche Angelegenheiten teil. Vertreten sind ferner die PräsidentInnen der Verbände und je ein bis zwei VizepräsidentInnen sowie die GeneralsekretärInnen und zuständige ReferentInnen bzw. BeamtInnen, ohne daß der Teilnehmerkreis 30 Personen übersteigt. Stimmberechtigt sind nur die Repräsentan-

51 Vgl. Winckler, Georg, Sozialpartnerschaft und ökonomische Effizienz, in: Gerlich, Peter/Grande, Edgar/Müller, Wolfgang C. (Hg.), Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus, Wien; Köln; Graz 1985, S. 296-312.

52 Vgl. Marin, Bernd, Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich, Wien 1982, insbes. S. 187 ff.

tInnen der vier Verbände. Offiziell nicht vorgesehen, aber umso bedeutender ist die Präsidentenvorbesprechung. In ihr werden die Entscheidungen der Vollversammlung präjudiziert, indem die PräsidentInnen der Verbände in strittigen Fragen bereits Kompromisse aushandeln und Beschlüsse für die Vollversammlung festlegen.⁵³ Wenig verwunderlich ist deshalb, daß das formal so wichtige Gremium der Vollversammlung zwar monatlich, aber lediglich für wenige Minuten, tagt.⁵⁴ Einstimmigkeit und die Nichtöffentlichkeit der Arbeit gelten als entscheidende Strukturelemente ebenso wie die Informalität, die die Vorbesprechung der PräsidentInnen auszeichnet, und die es ohne Vorsitz, Geschäftsführung oder gar Protokolle ermöglicht, "Kompromisse auch noch bei solchen Fragen zu erreichen, bei denen auch ein Kompromiß im stärker formalisierten Verfahren der Vollversammlung weniger wahrscheinlich ist."⁵⁵ Maßgeblich ist die paritätische Besetzung der Gremien, eine "klassenspezifisch-parteilpolitische, gleichsam bewußt gedoppelte Gleichgewichtskonstruktion".⁵⁶ In dieser "doppelten Parität" wird auch der Grund dafür gesehen, daß die RegierungsvertreterInnen - zur Zeit der großen Koalition je zwei aus dem bürgerlichen und aus dem sozialistischen Lager - mit dem Übergang zur ÖVP-Alleinregierung auf ihr Stimmrecht verzichteten, um die Funktionsfähigkeit der Paritätischen Kommission nicht zu gefährden.

Seitdem tagt die Vollversammlung erweitert um PräsidentIn und VizepräsidentIn der österreichischen Nationalbank, den/r LeiterIn des Wirtschaftsforschungsinstituts und weitere ExpertInnen vierteljährlich auch als "Wirtschaftspolitische Aussprache", ein Forum für ausführliche wirtschaftspolitische Diskussionen. Ebenfalls etabliert wurde das Verbändekomitee als Beratungsorgan des Finanzministers.⁵⁷

1.2.2 "Nicht-autonome" Sozialpartnerschaft

Neben diese "autonome" Form der Sozialpartnerschaft (wobei die Bezeichnung als autonom m.E. insofern ideologisch ist, als sie die Übernahme von Steuerungserfordernissen des Staates unabhängig von diesem postuliert), setzt Pelinka die "nicht-autonome". Sie umfaßt die Bereiche, in denen die Verbände durch den Staat in verschiedene Entscheidungsprozesse sozialpartnerschaftlich eingebunden werden. Dazu zählen: die Sozialversicherungen, die vom Staat gesetzlich fundiert und beaufsichtigt, aber von den Großverbänden selbstverwaltet werden; die agrarpolitischen Fonds; die Arbeitsmarktförderung, bei der die Verbände Mitspracherecht bezüglich der Mittelvergabe haben; Bereiche der Rechtsprechung über die Bestellung fachmännischer LaienrichterInnen in arbeitsrechtlichen Verfahren und Kartellverfahren sowie schließlich die Geld- und Kreditpolitik. VerbandsvertreterInnen finden sich

53 Vgl. zum Aufbau der Paritätischen Kommission: Pelinka, Anton, Modellfall Österreich, a.a.O.

54 Vgl. Marin, Bernd, Die Paritätische Kommission, a.a.O., S. 28.

55 Pelinka, Anton, Sozialpartnerschaft und Interessenverbände, Wien 1986, S. 24.

56 Marin, Bernd, Die Paritätische Kommission, a.a.O., S. 36.

Die parteipolitische Parität ergibt sich dabei einerseits durch die Zusammensetzung der RegierungsvertreterInnen als auch durch die Hegemonie von SPÖ und ÖVP in den ihnen nahestehenden Verbänden.

57 Vgl. Tálos, Emmerich, Sozialpartnerschaft. Kooperation - Konzertierung - politische Regulierung, in: Dachs, Herbert u.a. (Hg.), Handbuch, a.a.O., S. 390-409, S. 393.

sowohl im Generalrat der Österreichischen Nationalbank als auch im Verwaltungsrat der Österreichischen Postsparkasse. Darüber hinaus sind die Verbände in zahlreichen Beiräten und Kommissionen vertreten, die diversen Regierungsstellen angelagert sind. Die Einflußnahme geht weit über das gesetzlich vorgeschriebene Begutachtungsrecht der Kammern hinaus.⁵⁸ Bedeutsam, wenn auch nicht unmittelbar "sozialpartnerschaftlich", sind ferner die engen Verbindungen und personellen Überlagerungen zwischen den Verbänden und den ihnen nahestehenden Parteien, die eine zusätzliche vertikale Interessenkanalisation strukturieren.

Der Einfluß der Sozialpartner findet im wesentlichen im vorparlamentarischen Raum des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses statt. Dessen Bedeutung spiegelt sich im hohen Anteil von Regierungsvorlagen der im Parlament verabschiedeten Gesetze (1979-1983: 76%, 1983-1986: 65%) wider.⁵⁹ Beteiligung und Kooperation erfolgt, so Tálos, in Form:

- von *Vorschlägen* einzelner Interessenorganisationen zu wirtschafts- und sozialpolitischen Materien;
- der *Einbeziehung* der Interessenorganisationen in die Beratung und Meinungsbildung vor Ausarbeitung eines Ministerialentwurfes;
- der *Berücksichtigung* der (z.T. in der Paritätischen Kommission oder in sogenannten "Gipfeltreffen" der Präsidenten erfolgten) Einigung der Interessenorganisationen;
- der *Begutachtung* durch die Interessenorganisationen oder der Begutachtung im Rahmen diverser Beiräte oder Kommissionen;
- der *Beratung* nach Abschluß des offiziellen Begutachtungsverfahrens und vor Einbringung in den Ministerrat;
- der neuerlichen *Beratung* von Materien, über die es im Ministerrat keinen Konsens gibt;
- der *Verhandlungen* vor Einbringung parlamentarischer Initiativanträge."⁶⁰

1.3 Das Fundament der Sozialpartnerschaft

Diese weitreichende Einbindung der Verbände in den Prozeß der Politikformulierung und -implementierung, die weit über die in anderen Ländern zu beobachtende sozialpartnerschaftliche Regelung der Arbeitsbeziehungen hinausgeht, ist erklärungsbedürftig.

Von grundsätzlichem Interesse ist dabei, warum sich einerseits die Verbände einbinden lassen, warum es ein diesbezügliches staatliches Interesse gibt und schließlich, weshalb sich dieses neokorporatistische Arrangement so lange Zeit stabil erweist.

Panitch führt für die Herausbildung korporatistischer Strukturen zwei Gründe an. Erstens haben die in den europäischen liberalen Demokratien herrschenden Ideologien - die Sozialdemokratie, der Katholizismus und der Liberal-Konservatismus - eine gemeinsame Affinität zum korporatistischen Denken. Und zweitens kommt es nach dem Zweiten Weltkrieg aufgrund der politischen Kräftekonstellationen zu einer

58 Vgl. Pelinka, Anton, Modellfall Österreich, a.a.O., S. 12 f.

59 Vgl. Tálos, Emmerich, Sozialpartnerschaft. Kooperation, a.a.O., insbes. S. 402 f.

60 Ebd.

Verpflichtung des Staates auf eine Vollbeschäftigungspolitik und einer starken Involvement in den Bereich der Ökonomie.⁶¹

1.3.1 Ökonomische Struktur und das Kräfteverhältnis von Kapital und Arbeit

Bevor auf die ideologische Orientierung der beteiligten Akteure näher eingegangen wird - dieser kommt bereits unmittelbar nach dem Krieg eine wesentliche Rolle zu -, ist es sinnvoll, auf das Kräfteverhältnis zwischen Kapital und Arbeit in Österreich grundsätzlich einzugehen. In ihm liegt der materielle Kern des (ursprünglichen) neokorporatistischen Arrangements.⁶²

Bereits Otto Bauer prägte das Bild vom "Gleichgewicht der Klassenkräfte", das auch noch für die Zweite Republik gelten kann. Dieses ist freilich nicht dahingehend zu interpretieren, daß es sich um zwei gleichberechtigte, gleich starke Gruppen handelt, die den Klassen- und Herrschaftscharakter des Staates aufheben. Gleichgewicht ist besser als Patt-Situation zu verstehen, in der konfliktorische Strategien der einen Seite von der anderen mit erheblichen Kosten und Risiken belastet werden können und so ein Interessenausgleich Priorität erlangt. Die (relative) Stärke der österreichischen ArbeiterInnenbewegung resultiert im wesentlichen aus der Schwäche seitens des Kapitals. Die Ursachen reichen bis in die Zeit der Monarchie zurück. Österreich hatte im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern keine längere Periode einer liberal-kapitalistischer Entwicklung. Die kurze Phase des Liberalismus wurde mit der Gewerbeordnung von 1883 beendet und von einer restriktiven und protektionistischen Gewerbepolitik abgelöst.⁶³ Die Produktionsstruktur "war typisch für ein im Industrialisierungsprozeß befindliches Agrarland mit Schwergewicht in der Textil-, Bekleidungs- und Nahrungsmittelindustrie",⁶⁴ deren Entwicklungsstand deutlich hinter dem anderer Länder zurückblieb. Nach dem Zerfall der Donau-Monarchie waren die vorhandenen Produktionskapazitäten für den neuen Markt überdimensioniert bzw. schlecht strukturiert. Der planwirtschaftlichen Kriegswirtschaft folgte in der Ersten Republik eine protektionistische Politik, die über Imports substitution das Zahlungsbilanzdefizit verringern wollte. Finanziert wurde die Industrie im wesentlichen über Bankkredite und nicht über einen Kapitalmarkt, der bis weit in die Zweite Republik wegen der hohen Besteuerung von Aktiengesellschaften faktisch kaum vorhanden war. Dieser "traditionelle" Protektionismus führte zur Konservierung kleinbetrieblicher und handwerklicher Strukturen.

"Auf der anderen Seite förderten die hohe Besteuerung von Aktiengesellschaften und sonstige Behinderungen bei Betriebszusammenschlüssen unternehmerische Ausweichstrategien: es kam nicht wie in anderen Ländern zur Monopolisierung, sondern zur Bildung von Kartellen, der 'österreichischen Variante des Monopolkapitalismus'".⁶⁵

61 Vgl. Panitch, Leo, The Development of Corporatism in Liberal Democracies, in: Comparative Political Studies 1/1977, S. 61-90.

62 Vgl. Traxler, Franz, Klassenstruktur, Korporatismus und Krise. Zur Machtverteilung in Österreichs "Sozialpartnerschaft" im Umbruch des Weltmarkts, in: Politische Vierteljahresschrift 1/1987, S. 59-79.

63 Vgl. Goldmann, Wilhelmine, Industriepolitik in Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 1/1990, S. 43-64, S. 43 ff.

64 Ebd., S. 44.

65 Lang, Werner, Krisenmanagement durch Neokorporatismus, a.a.O., S. 6-23, hier S. 9.

Dem "schwachen" privatwirtschaftlichen Sektor stand schon frühzeitig, ebenfalls während der Monarchie, ein gemeinwirtschaftlicher Sektor gegenüber, der neben reinen Versorgungsbetrieben zunehmend auch Erwerbsbetriebe umfaßte.⁶⁶

Erheblich ausgeweitet wurde dieser Sektor nach dem Zweiten Weltkrieg durch die Verstaatlichung von 70 Industrieunternehmen und drei Großbanken (mit jeweils zahlreichen Unternehmensbeteiligungen), die überwiegend in deutscher Hand waren. Diese Verstaatlichungen sind indes nicht nur als Ausdruck einer Stärke der Arbeiterbewegung zu werten. Mehrere Gründe spielen eine Rolle: Es gab keine manifesten Besitzansprüche seitens des Privatkapitals, und das österreichische Kleinkapital wäre kaum in der Lage gewesen diese Unternehmungen zu übernehmen. Die Privatisierung wäre auf massiven Widerstand der ArbeiterInnenenschaft gestoßen, die die Fabriken unter großen Mühen nach Kriegsende wieder in Gang gebracht haben.⁶⁷ Ein weiterer wichtiger Grund ist aber auch, daß die Betriebe sonst in das Eigentum der Alliierten übergegangen wären.⁶⁸ Die Übernahme der russisch verwalteten Betriebe 1955, nach Abschluß des Staatsvertrages, vergrößerte abermals die verstaatlichte Industrie. Von entscheidender Bedeutung ist, daß VertreterInnen der Arbeitnehmerorganisationen mittels der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) bei der paritätischen Bestellung des Managements verstaatlichter Unternehmen nicht nur als Arbeitsmarktpartei fungieren, sondern auch direkten Einfluß auf wichtige Produktionsstätten haben, die bis in die achtziger Jahre hinein im Schnitt fast 20% der Industriebeschäftigung ausmachen; einschließlich der über die Banken indirekt verstaatlichten Unternehmen liegt der Anteil bei 25-30% aller Industriebeschäftigten.⁶⁹ Darüber hinaus verfügt der ÖGB über eine Reihe direkter und indirekter Beteiligungen an Firmen, von denen die Bank für Arbeit und Wirtschaft (BAWAG) und der "Konsum Österreich" die wichtigsten sind.⁷⁰ Ebenfalls ist er an der Nationalbank beteiligt.⁷¹

Eine Besonderheit der österreichischen Ökonomie liegt also in den Eigentumsverhältnissen. Ein starker öffentlicher bzw. staatlicher Sektor steht einem fragmentierten, klein- und mittelbetrieblich dominierten, verhältnismäßig schwachen privatwirtschaftlichen Sektor gegenüber. Diese Segmentierungslinie wird zusätzlich von einer zweiten überlagert. Sie betrifft die Disponiertheit am Markt. Die Konservierung bäuerlicher, kleinbetrieblicher und handwerklicher Strukturen sowie die antiliberalistische Wirtschaftspolitik führte durch Kartellierung und gesetzliche Regulierung zu ei-

66 Vgl. ebd.

67 Vgl. ebd.

68 Vgl. Müller, Wolfgang C., Zur Genese des Verhältnisses von Politik und verstaatlichter Industrie in Österreich (1946-1981), in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 4/1981, S. 393-408, S. 396.

69 Vgl. Itzlinger, Andrea/Kerschbamer, Rudolf/Van der Bellen, Alexander, Verstaatlichte Industrie (ÖIAG-Konzern), in: Abele, Hanns/Nowotny, Ewald/Schleicher, Stefan/Winckler, Georg (Hg.), Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., Wien 1989, S. 421-442.

70 Vgl. Klose, Alfred, Machtstrukturen, a.a.O., S. 63 ff.
1995 mußter der "Konsum" allerdings Konkurs anmelden.

71 Die VertreterInnen der Sozialpartnerschaft sind in die Notenbank eingebunden und wirken "in einer fast unübersehbaren Vielzahl von kreditpolitischen Entscheidungsprozessen" mit. Vgl. Nowotny, Ewald, Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft und Finanzpolitik, in: Gerlich, Peter u.a. (Hg.), Sozialpartnerschaft, a.a.O., S. 313-329, S. 313 f.

ner Marktabschottung in bestimmten Bereichen und zu einer weitreichenden protektionistischen Orientierung in Industrie, Handel und Gewerbe. Österreich hat daher einen stark geschützten Sektor (vgl. dazu ausführlicher Teil B 3.).

Traxler sieht die Existenz und Stabilität der österreichischen Sozialpartnerschaft daher nicht nur in der spezifischen Machtverteilung auf der Interklassenebene begründet, sondern auch im Intraklassengefüge.⁷² Die tendenziell protektionistisch orientierten Unternehmen sind in ihrem Verhältnis zum ökonomischen Potential, das sie repräsentieren, in der Bundeswirtschaftskammer politisch überrepräsentiert.⁷³ Demgegenüber stammt das Gros der gewerkschaftlich organisierten ArbeitnehmerInnen aus Großunternehmen.

"All dies hat zur Folge, daß die exportorientierten, nichtprotektionistischen Unternehmergruppen ebenso wie die Regierung zur Durchsetzung wirtschaftlicher Modernisierungsstrategien entscheidend auf die Unterstützung der Arbeitnehmerorganisationen angewiesen sind."⁷⁴

Dies erklärt auch den "universellen" Aktionsradius der österreichischen Sozialpartnerschaft im Gegensatz zu korporatistischen Arrangements und Konzertierungsversuchen anderer Staaten, die sektoral, zeitlich oder inhaltlich begrenzt blieben. Die hohe Weltmarktabhängigkeit und -integration des Kleinstaates bedingt, daß die Anpassungsfähigkeit von Kapital und Arbeit, deren Gewährleistung ein unmittelbares Reproduktionserfordernis des Staates darstellt, unter dem Kriterium der internationalen Konkurrenz zu sichern ist. Für den Staat bedeutet dies,

"daß sich die Hilfestellung der organisierten Klassenmacht der abhängig Beschäftigten als erforderlich [erweist, S.T.], wenn es darum geht, die a priori unwahrscheinliche Formulierung und Durchsetzung weltmarktadäquater Politiken mit einigen Erfolgchancen auszustatten."⁷⁵

In den ökonomischen Kräfteverhältnissen liegt ein wichtiger Grund dafür, daß es zu einer Inkorporierung und Zusammenarbeit der Produzentenverbände kommt. Und dennoch bleibt die Frage offen - gerade wenn ein Antagonismus von Kapital und Arbeit unterstellt wird -, warum es nicht zu einer konflikthafter Auseinandersetzung kommt, sondern im Gegenteil zu einer ausgeprägten kooperativen Orientierung der beteiligten Verbände. Angesprochen ist damit die Frage ideologischer Voraussetzungen.

1.3.2 Ideologische Orientierungen

Die kooperative Orientierung der Gewerkschaftsspitze wird deutlich in einem viel zitierten Bild der "Asgemeinschaft", das der Gewerkschaftspräsident Böhm Ende der

72 Vgl. Traxler, Franz, Klassenstruktur, Korporatismus und Krise, a.a.O.; Ders., Vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus? Sozialpartnerschaftliche Stabilitätsbedingungen im Wandel, in: Tálos, Emmerich (Hg.), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells, Wien 1993, S. 103-116.

73 Jedes Unternehmen verfügt über das gleiche Stimmgewicht. Vgl. zum Interessenvereinheitlichungsprozeß der Bundeswirtschaftskammer: Traxler, Franz, Interessenverbände der Unternehmer. Konstitutionsbedingungen und Steuerungskapazitäten, analysiert am Beispiel Österreichs, Frankfurt/M.; New York 1986.

74 Traxler, Franz, Vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus?, a.a.O., S. 105.

75 Ders., Klassenstruktur, Korporatismus und Krise, a.a.O., S. 64.

vierziger Jahre geprägt hat. Zum Verhältnis der Interessenorganisationen der ArbeitnehmerInnen und der Unternehmen führt er aus:

"Der wirtschaftliche Zusammenbruch, den der Krieg mit sich gebracht hat, die so weitgehende Entgüterung unseres Landes hat uns wohl beiden gezeigt, daß wir, mögen wir noch so viele Differenzen miteinander haben, zum Teil vielleicht auch eingebildete, doch auf einem Ast sitzen, von dem wir beide - wenn einer von uns ihn durchsägt - herunterfallen müssen. Ich will in diesem Zusammenhang nicht mißverstanden werden. Ich weiß sehr genau, daß es Differenzen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern gibt, die immer wieder aufscheinen werden, z.B. in der Frage der Aufteilung des Sozialproduktes, der Frage der Einflußnahme auf Betriebsführung und anderes mehr. Ich weiß aber auch genauso gut, daß wir manche gemeinsamen Interessen haben. Da tritt vor allem in der Jetztzeit in den Vordergrund das Bestreben nach Wiederaufbau und der Produktivität. Hier können wir ganz gut ein Stück Weges miteinander gehen."⁷⁶

Selbst wenn die wirtschaftliche Not der Ausgangspunkt dieser Weggemeinschaft ist, knüpft sie an konkrete historische Erfahrungen an. Österreich war tief gespalten in zwei große "Lager", ein sozialistisches und ein bürgerliches bzw. katholisches.⁷⁷ Die politischen Auseinandersetzungen sind gegen Ende der Ersten Republik äußerst gewaltsam geführt worden, und der (schließlich erfolgreiche) Versuch, die Arbeiterbewegung zurückzudrängen, mündete 1934 im Bürgerkrieg. Die Zusammenarbeit nach Austrofaschismus und Nationalsozialismus ist vor dem Hintergrund dieser Kämpfe zu sehen. Sie findet sich sowohl bei Parteien als auch bei Verbänden. Die Elitenkooperation wird in der Literatur vor allem auf die "gemeinsame Erfahrung der Lagerstraße" zurückgeführt, da im Faschismus und Nationalsozialismus nicht nur die SozialistInnen, sondern ebenfalls die SpitzenfunktionärInnen des konservativen Lagers verfolgt und inhaftiert wurden.⁷⁸ Wichtig ist aber auch, daß sich sowohl im sozialistischen wie auch im bürgerlichen bzw. katholischen Lagers ideologische Anknüpfungspunkte finden, die Zusammenarbeit zu legitimieren.

Auf katholischer Seite ist hier auf das ständische Denken zu verweisen, wie es bereits in den Enzykliken "Rerum novarum" (1891) und "Quadragesimo anno" (1931) zum Ausdruck kommt, die den Ausgleich der Klassen propagieren. Auch wenn sich das ständische Denken keineswegs einheitlich darstellte und unterschiedliche Ausprägungen - Tálos nennt für Österreich drei Linien⁷⁹ - existierten, bis sich 1934 die austrofaschistische Variante durchsetzte, ist diese Konsens- und Ausgleichs-

76 Zit. nach Tálos, Emmerich, Sozialpartnerschaft: Zur Entwicklung und Entwicklungsdynamik kooperativ-konzertierter Politik in Österreich, in: Gerlich, Peter u.a. (Hg.), Sozialpartnerschaft, a.a.O., S. 42-83, S. 59.

77 Genauer gesagt gab es drei "Lager", da die politische Rechte sich noch einmal unterschied in den politischen Katholizismus einerseits und die Deutschnationalen andererseits.

Vgl. Pelinka, Anton, Abschied des Parteienstaates - Aufstieg des Parlamentarismus. Zum Wandel des österreichischen Parteiensystems, in: Ders./Plasser, Fritz (Hg.), Das österreichische Parteiensystem, Wien 1987, S. 35-52.

78 Vgl. Matzner, Egon, Funktion der Sozialpartnerschaft, a.a.O., S. 434.

79 1.) Die Idee der unmittelbaren, nicht partei-vermittelten Interessenwahrnehmung im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Repräsentiert wird diese Linie von Schindler und Schönerer. 2.) "Die Idee der Zusammenarbeit, Solidarität und organisatorischen Zusammenfassung von Unternehmen und Arbeitern als Kernpunkt der berufsständischen Vorstellungen der christlichen Arbeiterbewegung." 3.) "Die Idee der ständischen Organisation der gesellschaftlichen Interessen, der Kooperation und Konzertierung zwischen Staat und gesellschaftlichen Interessen unter der Führung einer starken Staatsautorität", wie sie insbesondere von Spann vertreten wird. Vgl. Tálos, Emmerich, Sozialpartnerschaft: Entwicklung und Entwicklungsdynamik, a.a.O., S. 45 ff.

ideologie integraler Bestandteil des christlichsozialen und deutschnationalen Lagers gewesen.

Ideologische Bezüge finden sich auch innerhalb der sozialistischen Bewegung. Schon während des Ersten Weltkrieges und in der Ersten Republik unterzieht sie ihre marxistisch-revolutionäre Ausrichtung einer Revision und stellt die Kooperation im und mit dem Staat in den Mittelpunkt. In der Konzeption eines "Dritten Weges" sollte die Transformation der Gesellschaft auf dem Boden der parlamentarisch-demokratischen Institutionen erfolgen. Im Sinne dieser Konzeption einer parlamentarischen Klassenherrschaft erweist sich das von Otto Bauer geprägte Bild eines "Gleichgewichts der Klassenkräfte" und der damit einhergehenden Herrschaftsteilung zwischen Bürgertum und Arbeiterklasse bis weit in die Zweite Republik hinein als geschichtsmächtig. Für Bauer hingegen bezeichnete das Klassengleichgewicht eigentlich nur einen kurzen, vorübergehenden Zustand. In der als "Austromarxismus" in die Geschichte eingegangenen marxistischen Variante, als deren Hauptrepräsentanten neben Otto Bauer auch Max Adler, Karl Renner und Rudolf Hilferding zu nennen sind, wird der Staat und auch das Verhältnis Staat-Gesellschaft allerdings keineswegs einheitlich gesehen.⁸⁰ Ein besonders "positives" und instrumentelles Verhältnis zum Staat und den parlamentarischen Institutionen findet sich aber bei Karl Renner, 1919/20 Staatskanzler, 1945 Leiter der provisorischen Regierung und anschließend Bundespräsident:

"Der Staat wird der Hebel des Sozialismus werden, und sonnenklar spricht es aus der Lehre von Karl Marx, daß der geschichtliche Umschlag vom Kapitalismus zum Sozialismus sich vollziehen muß in der Form, daß dieses Werkzeug aus der einen in die andere Hand übergeht. [...] Eroberung der politischen Gewalt durch das Proletariat - das ist identisch mit der Befreiung der Staatsgewalt von der Herrschaft des Kapitals!"⁸¹

Reste dieser ideologischen Bezüge finden sich bis weit in die Zweite Republik hinein bei den beiden Großparteien. In der ÖVP schlugen sie sich organisatorisch in dem bis heute bündischen Aufbau der Partei mit "Bauernbund", "Arbeiter- und Angestellten Bund" und "Wirtschaftsbund" nieder. Die Sozialdemokratie vertrat noch längere Zeit eine dem Klassenkampf verpflichtete Programmatik, die dazu gegensätzliche sozialpartnerschaftliche Praxis wurde ideologisch und theoretisch im Sinne des Austromarxismus gerechtfertigt.⁸² So findet sich neben dem Hinweis auf das "Gleichgewicht der Klassenkräfte" auch das Bild vom "Klassenkampf am Grünen Tisch" oder der "Sublimierung des Klassenkampfes durch die Sozialpartnerschaft"

80 Vgl. Kolakowski, Leszek, Hauptströmungen des Marxismus. Entstehung - Entwicklung - Zerfall, Band 2, München 1988, S. 275 ff.; Für einen knappen Überblick: Möckel, Christian, Austromarxismus, in: Haug, Wolfgang Fritz (Hg.), Historisch-kritisches Wörterbuch des Marxismus, Band 1, Hamburg 1994, S. 755-763.

81 Renner, Karl, Marxismus, Krieg und Internationale, S. 28 f., zit. nach: Fetscher, Iring, Der Marxismus. Seine Geschichte in Dokumenten, Darmstadt 1968, S. 550 f.

82 Der sozialpartnerschaftlichen Orientierung war zudem förderlich, daß sich innerhalb der Sozialdemokratie der "rechte" Flügel um Karl Renner durchgesetzt hatte (der "linke" Flügel war im Austrofaschismus und Nationalsozialismus besonders geschwächt worden). Die Erfahrungen mit der sowjetischen Besatzungsmacht verhinderten überdies zu einem gewissen Grad das Entstehen linkssozialistischer (oppositioneller) Bewegungen, und ÖGB und SPÖ gelang es, die kommunistische Opposition in ihren Reihen zu marginalisieren.

(Kreisky). Die Unterschiede der ideologischen Rechtfertigung zeigen, daß die Sozialpartnerschaft keine Wertegemeinschaft ist.

"Ihr vielbeschworener Basiskonsens gründet nicht auf gemeinsamen *Werten*, sondern im Primat gemeinsamer vor trennender *Interessen*."⁸³

Zusammenarbeit läßt sich allein aus dem "Geist der Zusammenarbeit" nicht erklären. Für die Übertragung von Steuerungsfunktionen auf die Verbände und ihre Inkorporierung in den staatlichen Politikprozeß sind neben dem "goodwill" institutionelle Voraussetzungen vonnöten, damit entsprechende Steuerungsleistungen erbracht werden können. Im folgenden werden die organisatorischen Voraussetzungen dargestellt, die eine Interessenmediation der Verbände erst ermöglichen.

1.3.3 Institutionell-organisatorische Aspekte

Mit den institutionell-organisatorischen Struktur- und Rahmenbedingungen rücken jene Voraussetzungen der Sozialpartnerschaft ins Blickfeld, die international insbesondere im Zuge der sogenannten Neokorporatismus-Diskussion als Indikatoren und Bedingungen des Korporatismus gelten. So lautet eine klassische Definition des Korporatismus von Philippe C. Schmitter:

"Korporatismus kann definiert werden als ein System der Interessenvermittlung, dessen wesentliche Bestandteile organisiert sind in einer begrenzten Zahl singulärer Zweckverbände, die nicht miteinander in Wettbewerb stehen, über eine hierarchische Struktur verfügen und nach funktionalen Aspekten voneinander abgegrenzt sind. Sie verfügen über staatliche Anerkennung oder Lizenz, wenn sie nicht sogar auf Betreiben des Staates hin gebildet worden sind. Innerhalb der von ihnen vertretenen Bereiche wird ihnen ausdrücklich ein Repräsentationsmonopol zugestanden, wofür sie als Gegenleistung bestimmte Auflagen bei der Auswahl des Führungspersonals und bei der Artikulation von Ansprüchen oder Unterstützung zu beachten haben."⁸⁴

Das zentrale Bezugsproblem dieser Kriterien bildet die Annahme, daß eine Interessenkonzertierung nur möglich ist, wenn es gelingt, einerseits innerhalb der beteiligten Organisationen nicht akkordierbare Interessen auszuwählen und ein verallgemeinerbares spezifisches Mitgliederinteresse zu generieren, andererseits die ausgehandelten Kompromisse nach unten zu vermitteln und die Folgebereitschaft der eigenen Klientel garantieren zu können. Zusätzlich werden die Großverbände mit dem Free-Rider-Problem konfrontiert, da sie kollektive Güter zur Verfügung stellen.⁸⁵ Wichtige Bedingungen aus dem institutionellen Blickwinkel sind danach: Zentralität, Konzentration und Repräsentationsmonopol der beteiligten Interessenorganisationen. Sowohl bei den Kammern als auch beim Österreichischen Gewerkschaftsbund sind diese Bedingungen in hohem Maße erfüllt.

Zentralität, Konzentration und Totalrepräsentation

Je umfassender ein Verband ist, desto höher ist sein Konzentrationsgrad. Dies bedeutet aber, daß die inkorporierten Interessenlagen umfangreich und konfliktträchtig

83 Traxler, Franz, Klassenstruktur, Korporatismus und Krise, a. a. O., hier S. 60.

84 Schmitter, Philippe C., Interessenvermittlung und Regierbarkeit, in: Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G. (Hg.), Verbände und Staat, a. a. O., S. 92-114, hier S. 94.

85 Zum Free-Rider-Problem vgl. Olson, Mancur, Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968.

sind. Daraus ergibt sich das Problem der internen Interessenvereinheitlichung. Handlungsfähig ist der Verband nur, wenn es ihm gelingt, einen den heterogenen Interessen gerecht werdenden Kompromiß zu generieren. Dies begünstigt bzw. erfordert eine Interessenpolitik, die darauf abstellt, zumindest "langfristig alle Mitgliedergruppen besserzustellen"⁸⁶. Dafür bietet sich eine Politik des forcierten Wirtschaftswachstums an und die Monetarisierung des Verhandlungsgegenstandes. Der interne Interessenausgleich bzw. die interne Interessenselektion wiederum erfordert zentralisierte Verbände. Direkt-demokratische Elemente der Entscheidungsfindung sind innerhalb der Verbände nicht vorgesehen⁸⁷, statt dessen verläuft die Selektion und Aggregation im Rahmen eines Delegationsprinzips schrittweise von unten nach oben.

Konzentration und Zentralität sind bei den Kammern als Körperschaft des öffentlichen Rechtes juristisch fixiert, beim ÖGB faktisch gegeben. Bei einem hohen Organisationsgrad von 60% umfaßt er 100 % aller gewerkschaftlich Organisierten. Die 14 Einzelgewerkschaften haben keine eigene Rechtspersönlichkeit und sind finanziell von ihm abhängig, was insbesondere die autonome Verfügung über das Kampfmittel Streik stark einschränkt. Die SekretärInnen der Einzelgewerkschaften werden vom ÖGB bestellt.⁸⁸

"Endgültig abgesichert wird diese *verbandliche Kartellierung* allerdings erst durch die staatliche Konzession des Repräsentationsmonopols dieser Verbände und damit Zuschreibung ihrer Wirtschaftsverbandfunktion, insofern Mitglieder nie direkt, sondern nur über die Vermittlung der Verbände ihre Interessen gegenüber dem Staat artikulieren können."⁸⁹

Lehmbruch stellt bezüglich dieser institutionellen Voraussetzungen einer kooperativen, gesamtwirtschaftlich orientierten Politik fest:

"Mißt man Repräsentationsmonopol (also das Fehlen von miteinander konkurrierenden Interessenvertretungen innerhalb einer Kategorie von Interessenten) und Zentralisierung von Dachverbänden, so rangiert Österreich sowohl bei den Gewerkschaften als auch den Unternehmerverbänden unbestritten an der Spitze, gefolgt von Norwegen und Schweden."⁹⁰

Bisher standen die "Strukturbedingungen", die die Kompromißfähigkeit nach außen sichern, im Mittelpunkt. Mit dem Repräsentationsmonopol ist das Problem der - für eine sozialpartnerschaftliche Politik - unabdingbaren Verpflichtungsfähigkeit gegenüber den Mitgliedern und damit deren Folgebereitschaft angesprochen. In der Literatur wird diesbezüglich auf die verbandsexterne staatliche Hilfe verwiesen, die die Mitgliederloyalität in den Verbänden sichert. Mitgliedschaft und Beitragsleistung ist im Fall der Kammern garantiert. Aber auch der ÖGB nimmt - so Traxler - staatliche Organisationshilfe in Anspruch, indem er die formal gewerkschaftsunabhängigen

86 Traxler, Franz, Gewerkschaften und Unternehmerverbände, a.a.O., S. 347.

87 Vgl. Marko, Joseph, Verbände und Sozialpartnerschaft, in: Mantl, Wolfgang (Hg.), Politik in Österreich. Die Zweite Republik: Bestand und Wandel, Wien; Köln; Graz 1992, S. 429-478, insbes. S. 435 ff.

88 Wenngleich der ÖGB den Einzelgewerkschaften die Aushandlung von Tarifverträgen überträgt, bleibt seine Tarifhoheit bestehen; gegenüber kooperationsunwilligen Einzelgewerkschaften kann er aufgrund der Finanzhoheit entscheidend Einfluß auf deren Arbeitskampf nehmen.

89 Marko, Joseph, Verbände und Sozialpartnerschaft, a.a.O., S. 439.

90 Lehmbruch, Gerhard, Sozialpartnerschaft in der vergleichenden Politikforschung, in: Journal für Sozialforschung 3/1985, S. 285-303, hier S. 295.

Betriebsräte⁹¹ zur Mitgliederrekrutierung und Beitragserhebung benutzt.⁹² Privilegierte Einflußmöglichkeiten, die Begrenzung des Handlungsspielraumes der betrieblichen Interessenvertretung und die durch das Arbeitsrecht abgesicherte ausschließliche tarifvertragliche Handlungsfähigkeit der BWK und des ÖGB bilden weitere staatliche Organisationshilfen.⁹³ Als wichtig erweist sich aber vor allem, daß die Gewerkschaften aufgrund ihres Organisationsprinzips in der Lage sind, den Einfluß der Basis auf die politische Spitze über das Delegationsprinzip zu minimieren. Unzufriedenheit über die Verbandsspitze kann sich nicht direkt artikulieren - Urwahlen sind nicht vorgesehen -, sondern nur von jeweils einer Ebene zur nächst höheren. Ohne auf die internen Interessenvereinlichungsprozesse genauer einzugehen⁹⁴, sei abschließend auf die besondere Bedeutung der Fraktionen hingewiesen, in deren Reihen die eigentliche Kompromißbildung und Entscheidung stattfindet. Die "Ratifikation" in den offiziellen Gremien ist vielfach nur eine Formalität.

Personelle Verflechtungen

Ein Spezifikum des österreichischen Neokorporatismus stellen die personellen Verflechtungen der Parteien und Verbände dar:

"Worin Österreich jedoch letztlich dem *Idealtyp* des korporatistischen Modells nahekommt, ist die enge Verflechtung der Verbände und Parteien sowie mit Parlament, Regierung und Verwaltung. Erst die *umfassende Politikverflechtung* im System der *Konkordanzdemokratie* mit ihrem *Elitenkartell* von Partei-, Verbandsspitzen und Regierung [...] bietet die als österreichisches Spezifikum geltenden Kompromißangelegenheiten, Tausch- bzw. Junktimierungsmöglichkeiten und Koordinationszwänge."⁹⁵

Lehmbruch sieht die außerordentliche Stabilität des österreichischen Korporatismus vor allem darin begründet.⁹⁶

Bindeglied zwischen Parteien und Verbände sind die Fraktionen. Die Verflechtungen schlagen sich insbesondere parlamentarisch nieder: 1978 waren 55,7% der ParlamentarierInnen auch haupt- oder nebenamtliche VerbandsfunktionärInnen.⁹⁷ Marko spricht von einer "Erbhof-Praxis":

"So wird ein auscheidender ÖVP-Bauer in der Regel wieder durch einen Funktionär des Bauernbundes ersetzt und das Mandat eines Metallarbeiters wieder an einen Funktionär der entsprechenden Gewerkschaft vergeben."⁹⁸

91 Rund 90 % der BetriebsrätInnen sind gewerkschaftlich organisiert. Vgl. Marko, Joseph, Verbände und Sozialpartnerschaft, a.a.O., S. 442.

92 Vgl. Traxler, Franz, Klassenstruktur, Korporatismus und Krise, a.a.O., S. 67.

93 Vgl. Traxler, Franz, Gewerkschaften und Unternehmerverbände, a.a.O.

94 Vgl. dazu insbesondere: Traxler, Franz, Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Entwicklungslogik und Organisationsdynamik gewerkschaftlichen Handelns am Beispiel Österreich, Wien 1982; Ders., Interessenverbände der Unternehmer, a.a.O.; Marko, Joseph, Verbände und Sozialpartnerschaft, a.a.O.

95 Marko, Joseph, Verbände und Sozialpartnerschaft, a.a.O., S. 455.

96 Vgl. Lehmbruch, Gerhard, Neokorporatismus in Westeuropa: Hauptprobleme im internationalen Vergleich, in: Journal für Sozialforschung 4/1983, S. 407-420, hier S. 419.

97 Vgl. Pelinka, Anton, Kammerstaat und politische Erosion - Verbände und Sozialpartnerschaft in der Defensive, in: Bundesarbeitskammer (Hg.), Kammern und Pflichtmitgliedschaft in Österreich, Wien 1994, S. 95-107, insbes. S. 101.

98 Marko, Joseph, Verbände und Sozialpartnerschaft, a.a.O., S. 462.

Diese Möglichkeit ist aber durch die Reform der Nationalratswahlordnung von 1992, die das Persönlichkeitswahlrecht gestärkt hat, nicht mehr gegeben.

Auch zwischen Regierung und Verbänden finden sich die Verflechtungen in Form von Personalunionen. So stellt der ÖGB bis heute durchgängig den Sozialminister. Die Verflechtungen zwischen Verbänden und Verwaltung spiegeln sich im ausgeprägten Beiratswesen wider. Von 1971 bis 1987 waren die Sozialpartner in mindestens 223 Beiräten vertreten.⁹⁹ Letztlich sei noch einmal auf die Intimität und Informalität der Verhandlungen - insbesondere die der Präsidentenvorbesprechung - verwiesen, die als "weicher" institutioneller Faktor die Kompromißfindung erleichtert.

2. Die "Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft" im Kontext des politischen Systems

2.1 Besonderheiten des politischen Systems

Mit den personellen Verflechtungen ist das Problem der Abgrenzung zwischen politischem System (im engeren Sinne) und den sozialpartnerschaftlichen Organisationen angesprochen. Die faktische Unschärfe schlägt sich auch in der Literatur nieder, etwa wenn Marin von einer "Hegemonie von Verbänden in 'nahestehenden' Parteien und von Parteien in 'nahestehenden' Verbänden"¹⁰⁰ spricht. Klose äußert sich nicht weniger vage:

"So läßt sich nicht ohne weiteres sagen, ob eine bestimmte Partei einen Interessenverband maßgeblich beeinflußt oder ob das Gegenteil der Fall ist. Es handelt sich um Wechselwirkungszusammenhänge."¹⁰¹

Vor dem Problem der Abgrenzung steht auch die Korporatismus-Diskussion, in der die *spezifische* Funktion und Rolle der Parteien größtenteils ausgeblendet blieb und sich im wesentlichen auf Hinweise einer Korporatismus förderlichen sozialdemokratischen Regierung(sbeteiligung) beschränkte.¹⁰²

Grundlegend für das Verständnis des österreichischen "Parteienstaates" (Pelinka) ist die Existenz der Lager bzw. "Säulen" der österreichischen Gesellschaft, die das Parteiensystem bereits während der Monarchie prägten. Gemeint ist damit eine vielfache Fraktionierung entlang dreier gesellschaftlicher Konfliktlinien: der sozialen (der Widerspruch zwischen Kapital und Arbeit), der nationalen (das Spannungsverhältnis zwischen deutscher Dominanz und dem Aufbegehren dagegen) sowie der religiösen (das Spannungsverhältnis zwischen politischem Katholizismus und säkularen Tendenzen). Die Parteien waren die Zentren der politisch-weltanschaulichen Lager und der Mittelpunkt des gesellschaftlichen Lebens.¹⁰³

99 Vgl. Bulda, Ilse/Hengl, Michael/Müller, Wolfgang C., Das österreichische Beiratssystem in den siebziger und achtziger Jahren, in: Khol, Andreas u.a. (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, Wien 1990, S. 763-787.

100 Marin, Bernd, Die paritätische Kommission, a.a.O., S. 42.

101 Klose, Alfred, Machtstrukturen, a.a.O., S. 56.

102 Vgl. Müller, Wolfgang C., Die Rolle der Parteien bei Entstehung und Entwicklung der Sozialpartnerschaft. Eine handlungslogische und empirische Analyse, in: Gerlich, Peter u.a. (Hg.), Sozialpartnerschaft, a.a.O., S. 136-224., insbes. S. 136 ff. Dort auch weitere Belege für das "unklare" Verhältnis zwischen Parteien und Verbänden.

103 Vgl. Pelinka, Anton, Abschied des Parteienstaates, a.a.O., S. 36.

"Die Sozialdemokratie war nicht einfach bloß Arbeiterpartei, sie war auch als säkularisierte Partei, Opposition zum vorherrschenden politischen Katholizismus; und sie wurde, entgegen ihren internationalen Ansprüchen auch zum Kampffeld der nationalen Gegensätze. Die Christlichsoziale Partei war nicht nur eine bürgerliche Partei, sie repräsentierte den politischen Katholizismus und zunächst, in ihren Anfängen, auch den kulturellen Dominanzanspruch des österreichischen Deutschtums. Die Aldeutsche Partei konzentrierte sich auf eben diesen Anspruch, stellte - darüber hinaus - die Eigenstaatlichkeit Österreichs in Frage und opponierte, als bürgerliche Partei, gegen den politischen Katholizismus."¹⁰⁴

Auch die Zweite Republik wird noch lange durch diese "Lagermentalität" geprägt.¹⁰⁵ Vor diesem Hintergrund sind einige "Besonderheiten" des österreichischen "hinkenden Zwei-Parteiensystems"¹⁰⁶ zu sehen.

Nach 1945 kommt es zur Herausbildung einer sogenannten "Proporzdemokratie"¹⁰⁷ bzw. "Konkordanzdemokratie"¹⁰⁸, in der die Eliten von SPÖ und ÖVP ein System der Kompromißfindung entwickeln und dieses in der Großen Koalition institutionalisieren. Der Kompromißfindung innerhalb der großen Koalition dient dabei der "Ministerrat", der sich aus Bundeskanzler, Vizekanzler, MinisterInnen und StaatssekretärInnen zusammensetzt und verhindert, daß das Mehrheitsprinzip innerhalb der Bundesregierung zum Tragen kommt. Beschlüsse, insbesondere Regierungsvorlagen, müssen einstimmig gefaßt werden. Der Modus der Einstimmigkeit zeigt sich auch nach dem Ende der Großen Koalition in weiten Bereichen intakt. In der "Präsidialkonferenz" werden von den Fraktionsvorsitzenden aller Parteien und den ParlamentspräsidentInnen der reibungslose Ablauf der Debatten und der Geschäftsordnung hinter den Kulissen vorbereitet. Dort finden auch die politischen Absprachen statt.¹⁰⁹

Pelinka sieht ein Bedingungsverhältnis von "Flexibilität der Suprastruktur" und "Stabilität der Infrastruktur", die Elitenkooperation bleibe an die Existenz der Lager und Lagermentalitäten gebunden.

"Auch das macht das Wesensmerkmal der österreichischen Konkordanzdemokratie aus: Der Konsens zwischen den Eliten veränderte zwar die Auswirkungen der gesellschaftlichen Fragmentierung, er begründete aber gleichzeitig ein indirektes Interesse eben dieser Eliten an der Aufrechterhaltung der Fragmentierung. Die Eliten konnten sich deshalb einer Kompromißbildung zuwenden, weil sie durch die ausgeprägte Gefolgschaftstreue ihrer jeweiligen Basis keine wesentlichen Abwanderungen zu befürchten hatten."¹¹⁰

Die in etwa gleich großen Parteien ÖVP und SPÖ teilen sich die Macht im Staat. Dies beschränkt sich nicht nur auf die Proporzbestellung seines "Führungspersonals", sondern umfaßt nahezu alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens. In

104 Ebd., S. 36 f.

105 Allerdings spielt die großdeutsche Idee und damit das deutschnationale Lager kaum noch eine Rolle. Lebendig ist diese Tradition aber immer noch und überlebt politisch in der FPÖ, auch wenn diese gerade in letzter Zeit nach außen hin den Eindruck erwecken will, sich von solcherart Traditionsbeständen abzugrenzen.

106 Hinkend wegen der parlamentarischen Präsenz der FPÖ, die aber bis Mitte der achtziger Jahre nur eine marginale Rolle einnimmt.

107 Vgl. Lehmruch, Gerhard, Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen 1967.

108 Vgl. Lijphart, Arend, Democracy in Plural Societies, a.a.O.

109 Vgl. Nick, Rainer/Pelinka, Anton, Politische Landeskunde der Republik Österreich, Wien 1989, S. 36 ff.

110 Pelinka, Anton, Abschied des Parteienstaates, a.a.O., S. 38 f.

der mit Parität bzw. Proporz durchzogenen Republik, in der die Parteien als "Schleusenwärter"¹¹¹ fungieren, findet sich ein Patronagesystem, das zwar in allen Demokratien vorkommt, in Österreich allerdings besonders ausgeprägt ist. Neben der üblichen "Herrschaftspatronage", die der Erschließung und Sicherung wichtiger Machtressourcen dient, spielt für die WählerInnenmobilisierung und deren Loyalität die "Versorgungspatronage" oder "Subalternenpatronage" eine wichtige Rolle.¹¹² Diese geht weit über die Stellenbesetzung im öffentlichen Sektor hinaus und umfaßt materielle wie immaterielle Gratifikationen durch die Verteilung öffentlicher Ressourcen. Allein für die Stadt Wien schätzt Hans-Georg Heinrich, daß pro Jahr rund 300.000 Interventionsgesuche von Mitgliedern an ihre Parteien herangetragen werden, vorwiegend Miet-, Wohn- und Arbeitsmarktangelegenheiten betreffend. Hauptinterventionskanal im "roten" Wien sei die SPÖ, die aber der ÖVP regelrechte "Interventionskontingente" zugestehe.¹¹³

Hierdurch und durch die "Lagermentalität" erklärt sich, daß der Organisationsgrad der österreichischen Parteien der höchste in Westeuropa ist. Je nach Zählweise und Berücksichtigung der Vorfeldorganisationen beträgt er zwischen 30 und 40%. Ebenso ist die Wahlbeteiligung mit 90% lange Zeit ungewöhnlich hoch.¹¹⁴

Während Proporz und Kompromißregeln zwischen den Parteien den staatlichen Interessenausgleich strukturieren, ist ein anderer innerstaatlicher Ausgleichsmechanismus weit weniger ausgeprägt: Formal ist Österreich zwar ein föderaler Bundesstaat, tatsächlich aber dadurch ausgezeichnet, daß die Staatsaufgaben weitgehend auf der Bundesebene zentralisiert sind, so "daß man die Bundesstaatlichkeit als ein die Gesamtselektivität des politischen Systems beeinflussendes Element getrost vernachlässigen kann".¹¹⁵

"Waren es in der Ersten Republik die Staatskrise und die latent autoritären Kräfte, die sich mit den Zentralisten verbündeten, so bildeten in der Zweiten Republik zunächst die Kriegsfolgen und die Besatzungsregime, später der 'Kammer- und Verbändestaat' und die Große Koalition den Nährboden für immer weitergehende Zentralisationen im Bereich der Wirtschafts- und Finanzverfassung, der Kompetenzverteilung und der Staatsorganisation."¹¹⁶

Dies zeigt sich u.a. am Anteil des Bundes an den staatlichen Bruttoeinnahmen und -ausgaben, der unter allen Bundesstaaten am höchsten ist und z.T. sogar deutlich über denen zentralistisch organisierter Staaten liegt.¹¹⁷

111 Ebd., S. 39.

112 Vgl. dazu Müller, Wolfgang C., Patronage im österreichischen Parteiensystem. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde, in: Pelinka, Anton/Plasser, Fritz (Hg.), Das österreichische Parteiensystem, a.a.O., S. 457-487, insbes. S. 465 ff.

113 Vgl. Heinrich, Hans-Georg, Politische Kultur in Wien, in: Ders./Klose, Alfred/Ploier, Eduard (Hg.), Politische Kultur in Österreich, Linz 1989, S. 18-27, insbes. S. 21 ff.

114 Vgl. Pelinka, Anton, Abschied des Parteienstaates, a.a.O., S. 35.

115 Abromeit, Heidrun, Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz. Studienbuch zur Vergleichenden Lehre politischer Systeme, Opladen 1993, S. 152.

116 Pernthaler, Peter, Föderalistische Verfassungsreform: Ihre Voraussetzungen und Wirkungsbedingungen in Österreich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 4/1992, S. 365-388, hier S. 366.

117 Vgl. OECD, Wirtschaftsberichte 1994, Österreich, Paris 1994, S. 66 ff. 74% der Bruttoeinnahmen gehen an den Bund (BRD: 64%, Kanada: 50%). Zur Kompetenz des österreichischen Bundesrates vgl. Nick, Rainer/Pelinka, Anton, Politische Landeskunde, a.a.O., S. 34 ff.

2.2 Zur Logik der sozialpartnerschaftlichen Systemsteuerung

Es werden nun die dargestellten politischen und sozialpartnerschaftlichen Strukturen zueinander ins Verhältnis gesetzt und unter dem Gesichtspunkt der Interessenberücksichtigung und der Leistungsfähigkeit des Korporatismus behandelt.

Proporz ist zunächst nichts anderes als ein Modus der Verteilung von Macht und der Begrenzung von Macht. Konkordanz/Kompromiß ist der Verzicht, Herrschaft einseitig zu Lasten der Beteiligten auszuüben. Eine Gleichrichtung der Ziele und Interessen ist damit nicht zu erreichen. Die Politik entwickelt daher ihre eigenen Steuerungspathologien, indem die Entscheidungsfindung potentiell blockiert ist und sich die Blockade umso mehr zeigt, je grundsätzlicher die Interessendivergenzen sind. Sehr deutlich wurde dieses nach Abschluß des Staatsvertrages, als die äußere Klammer der alliierten Besatzung, die bis dahin für eine Interessengleichrichtung sorgte, entfiel und die zentrifugalen Kräfte innerhalb der Großen Koalition zunahmen und deren Handlungsfähigkeit lähmten. Die Paritätische Kommission übernahm hier die Rolle eines "funktional Äquivalenten"¹¹⁸, indem sie weite Teile der ökonomischen Systemsteuerung übernahm. Es entwickelte sich eine Arbeitsteilung, in der dem Parlament einem gebräuchlichen Bilde nach nur noch die "residuale Rolle eines Notars"¹¹⁹ zukam. Daß die Verlagerung von Steuerungsfunktionen in die sozialpartnerschaftliche Arena, die sich ja ebenfalls durch Konkordanz auszeichnet, erfolgreich möglich war, liegt nicht nur an den bisher vorgestellten Strukturbedingungen, sondern gleichermaßen an einer inneren Funktionslogik der österreichischen Sozialpartnerschaft, die sich in den materiellen Politikergebnissen des "Modell Österreich" niederschlägt.

Zur Übernahme von Steuerungsfunktionen ist es wichtig, den Konsens auf der institutionellen Ebene der Sozialpartner kurzfristig und dauerhaft produzieren zu können und "Entscheidungsfindungskosten" zu reduzieren. Intimität und Informalität der Verfahren reicht hierfür nicht aus, konsenssprengende Materien müssen "entthematisiert" werden. Grande spricht deshalb von einem doppelt falschen Kompromiß. Der Ausgang des "Gesprächs" ist nicht offen und mögliche TeilnehmerInnen werden von vornherein ausgeschlossen.¹²⁰ In Anlehnung an Scharpf ließe sich von einer extremen Ausformung der "negativen Koordination" sprechen, die jedweder

118 Vgl. Müller, Wolfgang C., Die Rolle der Parteien, a.a.O., insbes. S. 159 ff.

119 So z.B. Lang, Werner, Krisenmanagement durch Neokorporatismus, a.a.O. Dennoch ist es wichtig darauf hinzuweisen, daß sich entgegen dieser weitverbreiteten Auffassung das Parlament nicht ausschließlich mit "Überbauproblemen" befaßt. Es sind ebenfalls wirtschafts- und sozialpolitische Materien festzustellen, in denen es nicht zu einer Verbändekonzertierung kommt. Interessenpolitik ist in Österreich nicht ausschließlich an gesamtwirtschaftlichen Zielen orientiert und für die Verfolgung partikularer Interessen bleibt die vertikale Einflußnahme über Parteien, Parlamentsfraktionen und Ministerien für die Verbände von Bedeutung. Mit dem Übergang zu Alleinregierungen nimmt die vertikale Einflußnahme in der Tendenz zu. Vgl. Tálos, Emmerich/Leichsenring, Kai/Zeiner, Ernst, Veränderungstendenzen des sozialpartnerschaftlichen Politikmusters? Zum Stellenwert und Verhältnis von gesellschaftlichen Interessenorganisationen, Regierung und Parteien im politischen Entscheidungsprozeß, Manuskript, Wien im Mai 1991.

120 Vgl. Grande, Edgar, Konfliktsteuerung zwischen Recht und Konsens. Zur Herrschaftslogik korporatistischer Systeme, in: Gerlich, Peter u.a. (Hg.), Sozialpartnerschaft, a.a.O., S. 225-254.

Interaktion vorgelagert ist¹²¹ und in der alles, was die Kooperation grundsätzlich in Frage stellt, schon im Vorfeld der jeweiligen Verbände ausselektiert wird.¹²²

"Einer Problemlösung wird nur das zugeführt, was sich im Rahmen der so abgesteckten Grenzen der Kompromißfähigkeit bearbeiten läßt."¹²³

Die Grenze, innerhalb derer ein Konsens von Kapital und Arbeit zu erreichen ist, ist durch den Status quo der Einkommensverteilung abgesteckt. Dem entspricht, daß sowohl die Gewerkschaften als auch die Unternehmerverbände in Österreich implizit jede Form der Einkommensumverteilung zwischen sich ausschließen. Dieser Verzicht erfordert eine Politik des forcierten Wirtschaftswachstums, um den konkreten Verteilungskonflikt zu neutralisieren und dennoch beständig Einkommenszuwächse zu erzielen. Auf Seiten der Gewerkschaften wurde dies als Übergang vom "Verteilungssozialismus" zum "Wachstumssozialismus" beschrieben.¹²⁴

"Die Kooperation der Verbände in der Sozialpartnerschaft ist daher ihrem Anspruch nach nichts anderes als eine Wachstums- und Produktivitätsallianz."¹²⁵

Diese Logik erfordert, Investitionen dauerhaft zu fördern und einen diesbezüglichen Profit zu ermöglichen. Wachstumspolitik muß deshalb entideologisiert werden. Die "Versachlichung" ist eine wesentliche Bedingung einer akkordierten Einkommens- und Wirtschaftspolitik. Ausdruck dessen ist nicht nur das sozialpartnerschaftlich gegründete Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO), das in Österreich die offiziellen, gleichsam entscheidenden Wirtschaftsprognosen liefert, sondern auch die technokratische Orientierung der VerbandsexpertInnen. Marin spricht im Zusammenhang mit der Gründung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen von einer "stillen Revolution der Technokratie"¹²⁶, "von einem Aufstand der technokratischen Intelligenz gegen die traditionalistischen politischen Eliten der Koalitionsära".¹²⁷ Zwar gibt es gewichtige ordnungspolitische Differenzen zwischen den Verbänden bzw. den FunktionärInnen, im Alltagsgeschäft spielen sie eine untergeordnete Rolle und weichen einer pragmatischen, gesamtwirtschaftlich orientierten Haltung, bei der ExpertInnen nicht nur ihr "wissenschaftliches Handwerkszeug", sondern auch den Glauben an die politische Steuerbarkeit gesellschaftlicher Verhältnisse teilen.¹²⁸

121 Vgl. zum Begriff der "negativen Koordination": Scharpf, Fritz W., Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hg.), Policy Analyse, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1994, S. 57-83.

122 Diesbezüglich kommt bei den Gewerkschaften den Fraktionssitzungen (der FSG) eine entscheidende Bedeutung zu, in der die wesentlichen Entscheidungen schon vor den offiziellen Sitzungsterminen gefällt werden und in gewissem Maße die Positionen der anderen Fraktionen berücksichtigt werden. Die Abstimmung innerhalb der Gremien ist dann nur noch eine Formalität.

123 Grande, Edgar, Konfliktsteuerung zwischen Recht und Konsens, a.a.O., S. 231.

124 So der langjährige ÖGB-Funktionär Heinz Kienzl, zitiert nach: Lang, Werner, Krisenmanagement durch Neokorporatismus, a.a.O., S. 14.

125 Traxler, Franz, Interessenverbände der Unternehmer, a.a.O., S. 313.

126 Marin, Bernd, Die Paritätische Kommission, a.a.O., S. 265.

127 Ebd., S. 264.

128 Dies ist keine österreichische Besonderheit. Gerade in den sechziger und beginnenden siebziger Jahren läßt sich für die westlichen Industrieländer eine Blütezeit der "Planungseuphorie" feststellen, mit wissenschaftlich angeleiteten, gesellschaftspolitischen Reformkonzeptionen. In den USA schlägt sich dies bspw. im Ansatz der "policy science" nieder, in der Bundesrepublik im Konzept der "Aktiven Politik". Vgl. z.B.: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.), Planungsorganisation, a.a.O.

Trotz dieser technokratisch verstandenen Gemeinwohlorientierung bringt die Übernahme von Steuerungsfunktionen erheblichen Legitimationsbedarf für die Verbände mit sich. Die Legitimationsprobleme, die sich vormals zwischen Staat und Gewerkschaften ergaben, werden nun innerhalb letzterer reproduziert und müssen dort kleingearbeitet werden. Dies ist auch der Grund, weshalb Panitch von einer prinzipiellen Instabilität des Korporatismus spricht. Für ihn ist Korporatismus eine politische Form, die dazu bestimmt ist, die organisierte Arbeiterklasse in den Staat zu integrieren, um die Einkommenspolitik als Kernstück staatlicher Wirtschaftspolitik auch bei - im Zuge von Vollbeschäftigung - drohenden Lohnforderungen zu instrumentalisieren und zu kontrollieren. Sobald aber die Gewerkschaft sich auf diese Zielsetzung einlasse, gerate sie, da der Staat auf die Sicherung der Profite hinwirken müsse, in Widerspruch zu ihren Mitgliederinteressen.¹²⁹ Gegenüber der von Panitch unterstellten Krisenhaftigkeit zeigt sich die Kooperationsbereitschaft der österreichischen Gewerkschaften bis in die achtziger Jahre erstaunlich stabil. Offenbar ist es den Gewerkschaften gelungen, ihre Politik gegenüber der Basis zu legitimieren bzw. Proteste erfolgreich, und nicht systemgefährdend, zu kanalisieren. Dies ist wesentlich den internen Strukturen und Mechanismen geschuldet, da "die Prozesse der Konsensbeschaffung und der Entscheidungsfindung strukturell ausdifferenziert sind".¹³⁰

Der Balanceakt zwischen Staatsintegration und Mitgliederinteresse wird in der Neokorporatismus-Diskussion zumeist an die Existenz eines "generalisierten politischen Tausches" gebunden:

"Unsere Ausgangshypothese war nun die, daß Gewerkschaften zu Zugeständnissen dieser Art bereit sein werden, wenn sie von dem neokorporatistischen Verbundsystem Kompensationen erwarten können, die im langfristigen Interesse ihrer Mitglieder - wie es organisationsintern definiert wird - liegen. Neokorporatistische Strategie wäre also von einer "Austauschlogik" bestimmt, die sich grundsätzlich an Hand einer Analyse neokorporatistischer Politiken empirisch aufweisen lassen müßte."¹³¹

Die Austauschleistungen sind dabei gerade nicht ausschließlich auf der Ebene der Sozialpartner angesiedelt (etwa Lohnverzicht gegen Arbeitsplatzsicherheit), sondern bewegen sich im Rahmen des Tripartismus. So bieten staatliche Kompensationsleistungen erst die Gewähr dafür, daß es zum Tausch kommt, und sie werden sogar als "Verhandlungsmasse" mit einbezogen (soziale Sicherheit, Sozialtransfers, Steuerpolitik, Investitionsförderungen etc.), um den sozialen Frieden und die Stabilität, die gemeinhin als die Ergebnisse der österreichischen Sozialpartnerschaft gelten und sich empirisch in einer außerordentlich geringen Streikrate¹³² niederschlagen, zu ermöglichen.

129 Vgl. Panitch, Leo, Recent theorizations, a.a.O.

130 Grande, Edgar, Konfliktsteuerung zwischen Recht und Konsens, a.a.O., S. 248.

131 Lehmbuch, Gerhard, Neokorporatismus in Westeuropa, a.a.O., S. 412.

132 Während in anderen Ländern der Arbeitsausfall pro ArbeitnehmerIn im Jahr in Minuten gemessen wird, sind es in Österreich zumeist nur Sekunden. Vgl. den Überblick bei: Armingeon, Klaus, Korporatismus im Wandel. Ein internationaler Vergleich, in: Tálos, Emmerich (Hg.), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel, a.a.O., S. 285-309, S. 291.

Karlhofer macht darauf aufmerksam, daß die österreichische Streikstatistik, die von den Gewerkschaften erstellt wird, falsch ist. Er vermutet, daß insbesondere die "wilden" Streiks nicht in die Statistik aufgenommen werden. Zwar dürfte sich auch bei deren Berücksichtigung die Streikrate kaum erhöhen, den-

Das Legitimationsproblem stellt sich ebenfalls für die Bundeswirtschaftskammer. Der stärkeren Stellung des/r einzelnen UnternehmerIn - da er/sie seine/ihre Interessen anders als der/die ArbeiterIn besser am Markt durchsetzen kann - ist es in gewisser Weise dort noch schärfer ausgeprägt. Zur Sicherung der Folgebereitschaft, bedient sich die Bundeswirtschaftskammer daher staatlicher Sanktionshilfe. Diese besteht etwa darin, daß auch der Staat Preise festsetzen *könnte*. Zudem werden bei öffentlichen Aufträgen nur die Preiserhöhungen anerkannt und vergolten, die vom Preisunterausschuß genehmigt sind.¹³³ Im Bereich der Lohnpolitik verhindert das Arbeitsverfassungsgesetz eine Verselbständigung betrieblicher Arbeitsbeziehungen.

"Dies geschieht dadurch, daß der Handlungsspielraum der Betriebsräte formal definiert - und damit auch kooperationskonform eingegrenzt wird. Durch die Verteilung der Zuständigkeiten, wie sie durch das ArbVG [Arbeitsverfassungsgesetz, S.T.] normiert werden, fällt der Primat im Bereich der Lohnpolitik den Gewerkschaften zu."¹³⁴

Der betriebliche Verhandlungsspielraum ist desweiteren dadurch eingedämmt, daß Unternehmen Kostensteigerungen aufgrund innerbetrieblicher Lohnerhöhungsspielräume im Preisunterausschuß nicht geltend machen können und deshalb zu einer restriktiven Haltung gegenüber den betrieblichen Lohnforderungen gezwungen werden. Generell kommt der rechtlichen Normierung des Konfliktgegenstandes die wichtige Rolle zu, sozialpartnerschaftliche Kooperation zu ermöglichen. Des weiteren stellt bereits die organisatorische Stärke der jeweiligen Gegenseite ein nach innen instrumentalisierbares Druckmittel dar; auch der Einfluß der Organisationen auf materielle Ressourcen - z.B die Mitsprache der Sozialpartner bei der Vergabe von Wirtschaftsförderungsmitteln - garantiert zu einem gewissen Grad Folgebereitschaft.

Sicherlich ist es richtig, davon auszugehen, daß "Verhandlungen im Schatten der Hierarchie"¹³⁵ die Bereitschaft zum Kompromiß fördern und im Hintergrund "freiwilliger" Verhandlungen auch die staatliche Rechtsetzungskompetenz steht. Dieses "Rute im Fenster-Prinzip" wird in der Literatur immer wieder genannt¹³⁶ und spielte bei der Institutionalisierung der Paritätischen Kommission eine Rolle, denn mit dem Appell an die drei Kammern und des ÖGB zur Gründung der Kommission erklärt die Bundesregierung, daß sie entschlossen sei

"Gruppen, die sich in Wahrnehmung von Sonderinteressen dem von ihr vorgeschlagenen Verfahren entziehen, keine Rücksichtnahme angedeihen zu lassen; dort wo die Verletzung der geforderten freiwilligen Disziplin festzustellen ist, wird die Bundesregierung zoll-, handels- und wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Anwendung bringen, um die Aufrechterhaltung des Preisgefüges zu sichern."¹³⁷

noch kann die Vernachlässigung als Hinweis darauf verstanden werden, wie wichtig die geringe Streikrate als argumentative Stütze für sozialpartnerschaftliche Politik ist. Vgl. Karhofer, Ferdinand, "Wilde" Streiks in Österreich. Entstehungs- und Verlaufsbedingungen industrieller Konflikte in den siebziger Jahren, Wien; Köln 1983, insbes. S. 29 ff.

133 Vgl. Marin, Bernd, Die Paritätische Kommission, a.a.O., S. 111 ff.

134 Traxler, Franz, Interessenverbände der Unternehmer, a.a.O., S. 328.

135 Scharpf, Fritz W., Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 4/1991, S. 621-634, hier S. 629.

136 Vgl. z.B. Grande, Edgar, Konfliktsteuerung zwischen Recht und Konsens, a.a.O., S. 253 f.

137 Zitiert nach: ebd., S. 234.

Darüber hinaus lassen sich m.E. allerdings nicht viele Beispiele finden, in denen der Staat aktiv davon Gebrauch machte und Entscheidungen wesentlich präjudizierte. Im Gegenteil, meine These ist, daß die erfolgreiche Konzertierung deswegen gelingt, weil der Staat weitgehend auf die Rolle eines aktiven Akteurs im Rahmen des Tripartismus verzichtet und sich hauptsächlich auf die politische Legitimation von Entscheidungen beschränkt, die er selbst nicht mehr trifft, aber ermöglicht. Diese Arbeitsteilung zwischen politischem System im engeren Sinne und den Sozialpartnern bleibt aber prinzipiell prekär. Parlamentarismus und Korporatismus folgen unterschiedlichen Logiken und die erfolgreiche Konzertierung zwischen Verbänden und im Rahmen des Tripartismus bleibt darauf angewiesen, daß diese sich nicht überlagern.

Die Unterschiede zwischen Verbände- und Parteeienebene lassen sich in ihrer operativen Logik wie folgt markieren:

Akteur:	Parteien	Verbände
"Spielregel":	Konkurrenz	Konkordanz
Entscheidung:	Mehrstimmigkeit	Einstimmigkeit
Rahmenbedingung:	Öffentlichkeit	Intimität
Zeithorizont:	kurzfristig	langfristig
Konsequenz:	Popularität	Möglichkeit zur

Quelle: Pelinka, Anton/Nick, Rainer, Politische Landeskunde der Republik Österreich, Wien 1989, S. 79 f.; eigene Ergänzung.

Der politische Tausch, der über die sozialpartnerschaftliche Materie im engeren Sinne (Tarifpolitik) hinausgeht, kommt nur zustande, solange die zwischen Kapital, Arbeit und Staat geschnürten "Pakete" nicht in der parlamentarischen Arena "entpackt" werden. Die erfolgreiche Einigung ist allein deshalb möglich, weil im Rahmen konsensualer Verteilungsregeln alle Seiten bereit sind, auf ihren maximalen (kurzfristigen) Vorteil zu verzichten und auch einseitige Vorleistungen in Kauf nehmen. Verhandlungsergebnisse auf Ebene der Verbände, sei es in Form des "generalisierten politischen Tausches"¹³⁸ oder in Form von Paketlösungen und Junktimierungen, können die parlamentarische Ebene nur dann unbeschadet durchlaufen, wenn entweder die Repräsentativität der Interessen auf beiden Ebenen (qualitativ und quantitativ) identisch ist (das hieße, daß das cleavage Kapital - Arbeit die parlamentarische Arena determiniert) oder wenn eine durchsetzungsfähige Führung das Zerren an Tauschergebnissen verhindern kann oder aber eine ausgeprägte Solidaritätsbereitschaft der parlamentarischen Akteure (und der von ihnen repräsentierten Menschen) bereit ist, die Verhandlungsergebnisse zu tragen.¹³⁹ Die

138 Generalisiert ist der politische Tausch, wenn einzelne Materien nicht mehr unmittelbar aneinander gebunden werden, sondern im konkreten Fall auch einseitig entschieden werden kann und der Interessenausgleich erst über die Zeit und unter dem Strich stattfindet. Vgl. Lehbruch, Gerhard, Neokorporatismus in Westeuropa, a.a.O.

139 Vgl. auch: Scharpf, Fritz W., Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen, in: Böhret, Carl/Wewer, Göttrik (Hg.), Regieren im 21. Jahrhundert - Zwischen Globalisierung

Bedingungen hierfür sind in den ersten Jahrzehnten der Zweiten Republik und ihrer "Konkordanzdemokratie" günstig. Vor dem Hintergrund hoher Wachstumsraten läßt sich der Verteilungskampf zwischen Kapital und Arbeit weitgehend neutralisieren und stellt dem Staat ausreichend Ressourcen zur Verfügung, den korporativen Tausch abzusichern. Die damit mögliche ökonomische Systemsteuerung folgt allerdings ihren eigenen Regeln und im Rahmen festgesetzter Grenzen. Der Verzicht auf funktionale Umverteilung ist sicherlich die bedeutendste. Erst vor dem Hintergrund der institutionalisierten Kräfteverhältnisse, der Elitenkooperation und den damit einhergehenden Implikationen für die politische und ökonomische Regulierung macht den Entwicklungsweg Österreichs nach 1945 verständlich.

3. Korporatismus an der Schnittstelle von Politik und Ökonomie

3.1 Nachkriegsentwicklung und fünfziger Jahre

Wiederaufbau und Bewirtschaftung des Mangels sind die prägenden Imperative der Wirtschaftspolitik nach dem Krieg. Sowohl die Arbeitslosigkeit als auch die Inflation sind hoch. Das zentrale Problem bildet die Regelung von Preisen und Löhnen. 1946 kommt es daher zur Einrichtung einer "Zentrallohnkommission", die unter dem Vorsitz des Bundesministers für Soziale Verwaltung mit VertreterInnen der UnternehmerInnen und der ArbeitnehmerInnen paritätisch besetzt ist und das Ziel hat, die Löhne den Preisen anzupassen und die bestehenden Tarifordnungen neu festzusetzen.¹⁴⁰ Die Nachkriegsinflation ist aber weder mit dieser amtlichen Lohnkontrolle, die bis 1950 besteht, noch mit staatlichen Preisregelungen in den Griff zu bekommen. Auf Initiative des ÖGB und der Bundeswirtschaftskammer kommt es deshalb im Jahr 1947 zur Einrichtung der "Wirtschaftskommission", in der zur freiwilligen Regelung von Preisen und Löhnen die InteressenvertreterInnen der drei Kammern und des ÖGB kooperieren und an der auch RegierungsvertreterInnen teilnehmen. Mit ihrem ersten Lohn-Preis-Abkommen sollen einerseits die Löhne und Gehälter an die gestiegenen Lebenshaltungskosten angepaßt werden und gleichzeitig der gewerblichen Wirtschaft und der Landwirtschaft rentable Preise ermöglichen. Ein auf drei Monate befristetes Stillhalteabkommen sichert das Arrangement ab, das vom wirtschaftlichen Ministerrat genehmigt und anschließend vom Bundesministerium für Inneres amtlich erlassen wird.¹⁴¹

"Diese Kooperation fundiert in der vor allem vom Gewerkschaftsbund wiederholt deklarierten und realisierten Perspektive, partikuläre Interessen der Arbeiter und Angestellten in der Lohn- und Sozialpolitik wirtschaftlichen 'Gesamtinteressen' (Wiederaufbau, Ordnung der

und Regionalisierung, Opladen 1993, S. 165-185, insbes. S. 167 ff. Scharpfs Bezugspunkt ist zwar das Koordinations- bzw. Demokratiedefizit zwischen internationalen Verhandlungslösungen und innerstaatlicher Legitimation, das zugrunde gelegte Two-Level-Game von Legitimität und Effektivität läßt sich aber gut übertragen.

140 Vgl. dazu und im folgenden: Tálos, Emmerich, Sozialpartnerschaft: Entwicklung und Entwicklungsdynamik, a.a.O., S. 59 ff.

141 Vgl. ebd., S. 63.

Wirtschaft, Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse durch Steigerung der Produktion und Produktivität) ein- und unterzuordnen."¹⁴²

Diese "gesamtwirtschaftliche Orientierung" des ÖGB wird in der bis 1951 verfolgten Defensivstrategie in der Lohnpolitik deutlich, die sich in den insgesamt fünf Lohn-Preis-Abkommen niederschlägt. Obwohl die Stillhalteabkommen nur bindend sind, solange die Preissteigerungsrate der Lebenshaltungskosten die 10 Prozentmarke nicht überschreitet, lehnt die Gewerkschaftsführung auch bei eindeutigen Überschreitungen wiederholt eine neuerliche Anpassung ab.¹⁴³

Wirtschaftspolitische Probleme sind neben der Inflation zunehmend auch die Budgetsituation und die Handelsbilanz. Die Stabilisierung der ökonomischen Situation gelingt - nachdem auch ein Bündel von Wirtschaftslenkungsgesetzen¹⁴⁴ erfolglos blieb - erst 1952 unter dem neuen Finanzminister Kamitz. Die radikale Rückführung der Inflation bedeutet zugleich einen Anstieg der Arbeitslosigkeit auf fast 9% im Jahresdurchschnitt 1953.¹⁴⁵

"Das diesbezügliche Austeritätsprogramm sah Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen (und damit ein ausgeglichenes Budget) vor; durch Kreditrestriktionen und Zinserhöhungen wurde die Ausweitung der Geldmenge gebremst; der Schilling wurde de facto abgewertet."¹⁴⁶

Mit der Stabilisierung beginnt eine Politik der langfristigen Förderung des Wirtschaftswachstum.

"Wachstum wurde zum vorherrschenden Ziel, mit Beschäftigung, Preisstabilität und Zahlungsbilanz als wichtigen, aber nicht dominierenden Zusatzzielen."¹⁴⁷

Dem dient einerseits ein großes Infrastruktur-Investitionsprogramm und andererseits eine Vielzahl angebotspolitischer Maßnahmen. Staatliche Kontrollen werden abgebaut und steuerliche Maßnahmen sollen die Eigenkapitalbildung fördern und Investitionen stimulieren. Einkommens- und Gewerbesteuer werden in drei Etappen um

142 Ebd., S. 62.

143 Vgl. ebd., S 61 ff.

Diese Politik ist innerhalb des ÖGB und an der Basis keineswegs unumstritten, zumal die Rückführung der Lebenshaltungskosten kaum gelingt. Neben dem Widerspruch der kommunistischen GewerkschaftsvertreterInnen kommt es im Oktober 1950 im Zusammenhang mit dem vierten Abkommen zu einer breiten Streikbewegung, die auch Straßenkämpfe und Aufstände in zahlreichen Betrieben umfaßt. Nur durch massive Gegenaktionen seitens des Staates und auch des ÖGB wird diese zerschlagen.

144 Im Hinblick auf die Sozialpartnerschaft ist bezüglich der Wirtschaftslenkungsgesetze interessant, daß die bisher freiwillige Zusammenarbeit von Kapital und Arbeit im Rahmen eines eingerichteten Wirtschaftsdirektoriums erstmals gesetzlich fundiert wird. Regierungs-, Kammer- und GewerkschaftsvertreterInnen sowie der Präsident der Nationalbank dienen als Koordinierungsgremium einzelner Bundesministerien hinsichtlich durchzuführender Maßnahmen. Eine Bestimmung im Außenhandelsverkehrsgesetz, die den zuständigen Minister an die Gutachten des Wirtschaftsdirektoriums bindet, wird bereits ein Jahr später als verfassungswidrig aufgehoben und stellt damit indirekt die gesamte Konstruktion und Legitimität des Gremiums in Frage. Dies gilt als ein wesentlicher Grund, daß die spätere Paritätische Kommission niemals gesetzlich fixiert wurde, sondern sich als informelles Gremium etablierte. Vgl. Tálos, Emmerich, Sozialpartnerschaft: Entwicklung und Entwicklungsdynamik, a.a.O., S. 64 ff.

145 Die Inflationsrate wird von 17% im Jahr 1951 auf -5,4% (!) in 1952 gedrückt. Der gleichzeitige Anstieg der Arbeitslosigkeit von 7,5 auf 8,7% stellt einen absoluten Höchststand in der Nachkriegsgeschichte dar. Zahlen zitiert nach Weber-Hawel, Anneliese, Tabellen, Schaubilder, Wahlergebnisse, in: Khol, Andreas u.a. (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992, Wien 1993, S. 1029-1069, S. 1043 und 1045.

146 Lauber, Volkmar, Wirtschafts- und Finanzpolitik, in: Dachs, Herbert u.a. (Hg.), Handbuch, a.a.O., S. 501-512, hier S. 505.

147 Rothschild, Kurt W., Ziele, Ergebnisse und Reaktionen: Reflexionen über die österreichische Wirtschaftspolitik, in: Abele, Hanns u.a. (Hg.), Handbuch, a.a.O., S. 113-124, hier S. 117.

ungefähr ein Drittel gesenkt, die Staatsquote zurückgeführt.¹⁴⁸ Innerhalb kürzester Zeit verwandelt sich Österreich von einem Schuldner- zu einem Gläubigerland, neben der Investitionsquote steigen auch die Exporte - die Westintegration war durch die Teilnahme am ERP-Programm vorgezeichnet -, die Arbeitslosigkeit geht langsam aber kontinuierlich zurück,¹⁴⁹ so daß bereits wenige Jahre später aufgrund der Hochkonjunktur erneut Inflation droht. Die Gewerkschaften signalisieren, mäßigend auf die angemeldeten Lohnforderungen zu wirken, sollte es zu einer dauerhaften Form der Konsultation und Kooperation kommen und damit das bisherige "Krisenkartell auf Abruf" institutionalisiert und die überbetriebliche gesamtwirtschaftliche Mitsprache garantiert werden.¹⁵⁰ Mit der im Frühjahr 1957 per Ministerratsbeschluß eingerichteten Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen wird den gewerkschaftlichen Forderungen partiell Rechnung getragen.¹⁵¹

Vorerst noch auf den Bereich der Einkommens- und Preispolitik beschränkt, zeigt sich also bereits frühzeitig die Inkorporierung der Gewerkschaften und Arbeiterkammern zur Regulierung ökonomischer Verhältnisse. Gleichfalls bildet sich im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Problemen ein spezifisches Interaktionsgefüge von Staat und Verbänden heraus. Die Elitenkooperation paßt sich den veränderten Bedingungen und "Herausforderungen" flexibel an. Trotz unterschiedlicher ordnungspolitischer Vorstellungen kommt es zunächst im Hinblick auf eine Mangelsituation zum Interessenausgleich der Akteure. Dem ÖGB gelingt es, Lohndisziplin durchzusetzen. Seitdem steht nicht mehr die politische Regulierung des Mangels im Vordergrund, sondern die dauerhafte Förderung des Wachstums. Vergleichsweise niedrige Löhne und hohe materielle Investitionen, insbesondere in importierte technologische Anlagegüter, bilden dessen Grundlage.¹⁵² Mit der Paritätischen Kommission deutet sich bereits die Institutionalisierung dieses Kooperationsmusters an. Staatliche Kompensationen finden sich vorerst hauptsächlich im Bereich der Steuerpolitik und in der Akzeptanz eines Budgetdefizits im Zuge der Rezession von 1957.

3.2 Die sechziger Jahre

Nachdem die Einbindung der österreichischen Ökonomie in die Weltwirtschaft bereits in den fünfziger Jahren beginnt, ist die erfolgreiche weltwirtschaftliche Integration das dominierende Ziel der sechziger Jahre. Denn mit der zunehmenden Verflechtung wird der Export zum bestimmenden Wachstums- und Beschäftigungsfaktor, gleichzeitig zeichnen sich deutliche Probleme ab, die sich in einer Wachstumsverlangsamung ausdrücken. Die Liberalisierungen in den Außenhandelsregimen, der europäische Integrationsprozeß und die Umorientierung der österreichischen

148 Vgl. Lauber, Volkmar, Wirtschafts- und Finanzpolitik, a.a.O., hier S. 505.

149 Eine Ausnahme bildet das Jahr 1958, in dem die Arbeitslosenquote um 0,4 Prozentpunkte anstieg.

150 Vgl. z.B. den Briefwechsel zwischen Gewerkschaftspräsident Johann Böhm und dem Präsidenten der Bundeshandelskammer Franz G. Dworak; dokumentiert in: Gerlich, Peter/Müller, Wolfgang C., Grundzüge des politischen Systems Österreichs, Wien 1989, S. 88-90.

151 Partiiell deshalb, weil die Paritätische Kommission zunächst befristet eingeführt wird und sich ihre Aufgaben primär auf die Regulierung des Lohnkonflikts und die Gestaltung des Preisgefüges beschränkt.

152 Vgl. Müller, Wolfgang C., Die Rolle der Parteien, a.a.O., S. 172 f.

Handelsströme im Zuge des EFTA-Beitritts bringen die Zahlungsbilanz unter Druck. Die grundstofflastige Industriestruktur Österreichs, die den Erfordernissen einer Wiederaufbauwirtschaft entsprach, wird zunehmend problematisch.¹⁵³ Das Zahlungsbilanzgleichgewicht und die internationale Wettbewerbsfähigkeit erlangen fortan im Zielkatalog der österreichischen Wirtschaftspolitik Priorität. Die Einführung und Erweiterung exportfördernder Maßnahmen, eine relative Abwertung des Schillings gegenüber der DM, angebotsorientierte Wachstumsgesetze und die Ausweitung des geldpolitischen Instrumentariums der Notenbank sollen dem ebenso Rechnung tragen¹⁵⁴ wie die sozialpartnerschaftliche Einkommenspolitik, mit der bereits im Sommer 1960 die, im Zuge der Hochkonjunktur drohende Inflation in den Griff zu bekommen versucht wurde.¹⁵⁵ Die Regierung erweist sich unfähig, grundlegende Lösungsansätze zu entwickeln. Um den Rückhalt für durchgreifende wirtschaftspolitische Maßnahmen zu schaffen, sind die Unternehmen erstmals bereit, der Paritätischen Kommission weitergehende Zuständigkeiten einzuräumen. Im Raab-Olah-Abkommen wird vom Präsidenten der Wirtschaftskammer Julius Raab und dem ÖGB-Präsidenten Franz Olah das Aufgabenfeld neu vermessen.¹⁵⁶ Neben der genauen Verfahrensfestlegung für die Lohn- und Preisregelung wird die gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung im Rahmen einer koordinierten Wirtschaftspolitik eingefordert. Ebenfalls festgeschrieben werden die Bedingungen, zu denen zwischen beiden Verbänden jährlich "Fremdarbeiterkontingente" festgelegt werden sollen, um die Arbeitskräfteknappheit zu entschärfen.¹⁵⁷ Mit dem Abkommen ist in gewisser Weise der Grundkonsens zwischen Kapital und Arbeit hinsichtlich wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele schriftlich fixiert:

Ziel ist ein "beschleunigtes Wachstum der österreichischen Wirtschaft und eine Steigerung des Volkseinkommens [...]. Die zu treffenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen sollen in erster Linie der Stabilisierung des Geldwertes und der Steigerung der Produktion dienen, um den Lebensstandard der österreichischen Bevölkerung sichern und rasch heben zu können. [...]

Um diese Ziele zu erreichen, sind leistungsgerechte Löhne und Verbesserungen in der Lohn- und Sozialpolitik in Anlehnung an den nach Möglichkeit zu beschleunigenden Produktionsfortschritt anzustreben. Das Investitionsvolumen, vor allem zur Förderung der Rationalisierungen, muß erhöht werden; die Mittel dafür sollen durch eine Förderung des Sparens und eine entsprechende, den Gesamtinteressen dienende Investitionspolitik gesichert werden."¹⁵⁸

153 Vgl. ebd.

154 Vgl. Rothschild, Kurt W., Ziele, Ergebnisse und Reaktionen, a.a.O., S. 119.

155 Mit Auslaufen eines diesbezüglichen Stabilisierungsprogramms Anfang 1961 nehmen Streikaktivitäten zu, in denen die Lohnanpassungen an die Steigerung der Lebenshaltungskosten und der Produktivitätszuwächse durchgesetzt werden. Vgl. Tálos, Emmerich, Sozialpartnerschaft: Entwicklung und Entwicklungsdynamik, a.a.O., S. 77.

156 Das Raab-Olah-Abkommen ist dokumentiert in: Gerlich, Peter/Müller, Wolfgang C., Grundzüge, a.a.O., S. 91 f.

157 Die Fachorganisationen der gewerblichen Wirtschaft ermittelten ihren Bedarf, der von den ArbeitnehmerInnenvertretungen mithilfe von Arbeitsmarktstatistiken und anderen Informationen kritisch überprüft wird. Die zwischen den Fachgewerkschaften und Fachverbänden der Wirtschaft ausgehandelten Teilvereinbarungen werden zu einem Gesamtkontingent zusammengefaßt und von den Spitzen der zwei Interessenvertretungen sanktioniert. Vgl. Butschek, Felix, Der österreichische Arbeitsmarkt - von der Industrialisierung bis zur Gegenwart, Stuttgart 1992, S. 193 f.

158 Vgl. Raab-Olah-Abkommen, dokumentiert in: Gerlich, Peter/Müller, Wolfgang C., Grundzüge, a.a.O., S. 91 f.

Mit der Gründung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen 1964 als drittem Unterausschuß der Paritätischen Kommission ist dann ein Koordinationsgremium und in gewisser Hinsicht Planungsstab bezüglich der Politikformulierung installiert:

"Seine Aufgaben sollen darin bestehen, Untersuchungen anzustellen, deren Ziel es ist, wirtschafts- und sozialpolitische Fragen unter gesamtwirtschaftlichem Aspekt zu behandeln, und jene Empfehlungen auszuarbeiten, die zur Stabilisierung der Kaufkraft, zu einem stetigen Wirtschaftswachstum und zur Vollbeschäftigung beitragen".¹⁵⁹

Damit ist die wirtschafts- und sozialpolitische Gestaltung nahezu vollständig im Bereich der Sozialpartnerschaft angesiedelt, die sich gegenüber den politischen Kräfteverhältnissen verselbständigt hat. Die politischen Beziehungen von Kapital und Arbeit münden in einen technokratischen Mechanismus des Korporatismus.

Als Anfang 1967 die Konjunktur erneut einbricht, es zur schwersten Rezession seit 1958/59 kommt, außenwirtschaftlich induzierte Preissteigerungen die stagflatorischen Tendenzen verschärfen, zeigt sich bereits die Leistungsfähigkeit: Im sogenannten "big bargain" zieht die Regierung¹⁶⁰ die geplante Lohn- und Einkommenssteuer zeitlich vor, nimmt ein auslandsfinanziertes Defizit-spending in Kauf und verabschiedet sozialpolitische Reformen. Der ÖGB verzichtet auf gewerkschaftliche Kampfmaßnahmen und übt sich in lohnpolitischer Zurückhaltung.¹⁶¹

3.3 Die siebziger und frühen achtziger Jahre

Die wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Entwicklung der siebziger Jahre begründet den international "guten" Ruf Österreichs. Liegt die Arbeitslosenquote 1960 noch bei 3,7% geht sie bis 1970 fast kontinuierlich auf 2,4% zurück und bleibt im Durchschnitt dieses Jahrzehnts knapp unter der 2 Prozentmarke,¹⁶² obwohl die Weltwirtschaft in eine strukturelle Krise gerät und zwei Ölpreisverteuerungen für erheblichen strukturellen Anpassungsbedarf sorgen. Während sich in den meisten europäischen Ländern eine Sockelarbeitslosigkeit herausbildet, gelingt es Österreich, sich vom internationalen Trend abzukoppeln. Neben einigen Sonderbedingungen, die den österreichischen Erfolg miterklären, kommt insbesondere der Lohnpolitik eine entscheidende Rolle zu und damit auch generell einem Politikmuster, das sich bereits in den fünfziger und sechziger Jahren ausbildete. Folgend werden daher die Besonderheiten der österreichischen Wirtschaftspolitik grundsätzlicher reflektiert.

Die Sicherung der Vollbeschäftigung steht im Zielkatalog der Wirtschaftspolitik in den siebziger Jahren ganz oben. Auch dann noch, als die Wachstumsrate 1975 - etwas später als in anderen europäischen Ländern - erstmals in der Nachkriegszeit sich nicht nur abschwächt, sondern negativ wird (-0,3%). Gleichzeitig gelten die

159 Zitiert nach Tálos, Emmerich, Sozialpartnerschaft: Entwicklung und Entwicklungsdynamik, a.a.O., S. 80.

160 Seit 1966 eine ÖVP-Alleinregierung.

161 Vgl. Lauber, Volkmar, Wirtschafts- und Finanzpolitik, a.a.O., S. 503; Müller, Wolfgang C., Die Rolle der Parteien, a.a.O., S. 179 f.

162 Zahlen nach nationaler Berechnung. Vgl. Weber-Hawel, Anneliese, Tabellen, Schaubilder, Wahlergebnisse, a.a.O., S. 1045.

siebziger Jahre als ein Jahrzehnt wichtiger strukturpolitischer Weichenstellung: Das EG-EFTA-Freihandelsabkommen von 1972 regelt das Verhältnisses zur Europäischen Gemeinschaft, die Umstellung auf ein Mehrwertsteuersystem und die Verabschiedung einer neuen Gewerbeordnung.¹⁶³

3.3.1 Exkurs: Ein Jahrzehnt sozialdemokratischer Hegemonie

Das Vollbeschäftigungsziel ist keineswegs nur Ausdruck sozialdemokratischer Politik, sondern alle gesellschaftlichen Kräfte halten daran fest. Dennoch spielt gerade die Sozialdemokratie eine wichtige Rolle für die österreichische Entwicklung. Mit der sozialdemokratischen Alleinregierung sind in den siebziger Jahre weitreichende Reformen verbunden, die sich freilich alle im Rahmen des keynesianischen Kompromisses bewegen. Grundlegend ist, daß es dem Spitzenkandidaten der SPÖ, Bruno Kreisky, gelingt, sozioökonomischen Veränderungen Rechnung tragend, ein neues politisches Bündnis zu schmieden. Die alten Lagerbindungen beginnen zu verblassen und mit der Zunahme des Dienstleistungssektors wächst die Zahl der Angestellten. Kreiskys Ziel ist sowohl die traditionellen WählerInnen der alten Arbeiterklasse als auch die neuen Mittelschichten an sich zu binden. Dazu galt es, der SPÖ ein neues wirtschaftspolitisches Profil zu geben und mit einem sozialdemokratischen Reformprojekt an die Öffentlichkeit zu treten.

Nach einem kurzen Intermezzo einer von der FPÖ tolerierten SPÖ-Minderheitsregierung im Jahr 1970 gelingt im folgenden Jahr der Sprung über die 50-Prozentmarke. Der SPÖ ist der Einbruch in die gehobenen Mittelschichten gelungen, deutliche Zuwächse verzeichnet sie ebenfalls bei Jung- und ErstwählerInnen, unter den Angestellten und sogar auf dem Land.¹⁶⁴

Erstmalig stehen die zentralen wirtschaftspolitischen Ressorts unter sozialdemokratischen Einfluß. Die Stabstellen der Ministerien werden personell stark ausgebaut und im Zuge der Regierungsdauer werden sowohl die Spitzenpositionen der Verwaltung als auch die konservativ dominierten Hochschulen sozialdemokratisch "aufgefrischt".

"Beide Entwicklungstendenzen schwächten das wirtschaftspolitische Beratungsmonopol, das AK- und ÖGB-Apparat bisher für die "linke Reichshälfte" besessen hatten, erheblich ab."¹⁶⁵

Zu einer Entkopplung von ÖGB und SPÖ kommt es aber nicht, denn die gewerkschaftlichen programmatischen Vorstellungen finden insbesondere in der Person des Sozialministers Eingang in die Regierungspolitik.¹⁶⁶ Eine Analyse von ausgewählten Fallbeispielen gesetzepolitischer Materien kommt zu dem Ergebnis, daß sich der Einfluß der Sozialpartnerschaft *in der Tendenz* vermindert und auf den

163 Vgl. Nowotny, Ewald, Die Wirtschaftspolitik in Österreich seit 1970, in: Fröschl, Erich/Zoitl, Helge (Hg.), Der österreichische Weg 1970-1985. Fünfzehn Jahre, die Österreich verändert haben, Wien 1986, S. 37-59.

164 Vgl. Eder, Hans, Die Politik der Ära Kreisky, in: Sieder, Reinhard/Steinert, Heinz/Tálos, Emmerich (Hg.), Österreich 1945-1995. Gesellschaft - Politik - Kultur, Wien 1995, S. 186-199.

165 Müller, Wolfgang C., Die Rolle der Parteien, a.a.O., S. 181.

166 Vgl. Lachs, Thomas, Wirtschaftspartnerschaft in Österreich, Wien 1976.

Kernbereich zurückgedrängt wird. Konkret bedeutet dies, daß vorherige Konzertierungen weniger zum Zuge kommen bzw. akkordierte Empfehlungen der Verbände parlamentarisch aufgeweicht werden.¹⁶⁷ Insbesondere der Einfluß der Bundeswirtschaftskammer wird geschmälert. Die Sozialdemokratie forciert zwar den Prozeß der Demokratisierung der Gesellschaft und treibt den wohlfahrtsstaatlichen Ausbau - teils unter heftigen Kämpfen - voran. Generell aber bleibt der Ausbau des Wohlfahrtsstaates dem sozialpartnerschaftlichen Konsens verhaftet und auch an der Verknüpfung sozialpolitischer Reformen mit dem Wirtschaftswachstum wird nicht gerüttelt.¹⁶⁸ Die Sozialdemokratie und die Gewerkschaften spielen in wichtigen Fragen ihre hegemoniale Position kaum aus. Sehr deutlich wird dies m.E. am Beispiel des Arbeitsverfassungsgesetzes von 1973. Programmatisch ist die SPÖ dem Ausbau der betrieblichen Mitbestimmung verpflichtet und auch der ÖGB hat immer wieder auf eine paritätische Mitbestimmung gedrungen. Statt diese Materie parlamentarisch durchzusetzen,

"zogen es SPÖ und ÖGB vor, vom eigenen Konzept wesentliche Abstriche zu machen, um so den »sozialen Frieden« um so die Sozialpartnerschaft zu sichern".

Schon der Entwurf des Sozialministers liegt, bevor er den Sozialpartnern zur weiteren Verhandlung vorgelegt wird, weit unter den von SPÖ und ÖGB favorisierten Mitbestimmungsvorstellungen. Diese werden dann im Zuge der Verhandlungen noch weitergehend abgespeckt. Das Arbeitsverfassungsgesetz ist damit nicht nur Beleg für die "Intaktheit der Sozialpartnerschaft"¹⁶⁹, sondern auch für die impliziten Grenzen des Konsenses, der von der "linken Reichshälfte" mitgetragen wird. Darüber hinaus liegt die Vermutung nahe, daß auch die Gewerkschaften an einer weitergehenden betrieblichen Mitbestimmung über bloße Meinungsäußerungen hinaus wenig Interesse haben, da ihr Einfluß auf überbetrieblicher Ebene weitreichend ist und die Ausdehnung der betrieblichen Ebene die Basis gegenüber der Organisation aufgewertet hätte und damit wichtige Organisations- und Strukturprinzipien in Frage gestellt wären.

3.3.2 Krise und Krisenregulierung

Zu Beginn der siebziger Jahre befindet sich Österreich in einer Boomphase, die von der Wirtschaftspolitik nicht abgewürgt werden sollte.

"Man verzichtete deshalb auf einschneidende konjunkturdämpfende Maßnahmen auch dann, als bei leergefegtem Arbeitsmarkt zu Anfang der siebziger Jahre die Reallöhne und die Preise zu steigen begannen. Im Gegenteil: Den Gewerkschaften stand jetzt der verdiente Ausgleich für die Lohnzurückhaltung der sechziger Jahre zu, und es wurde erwartet, daß die Preise sich im absehbaren Konjunkturabschwung schon wieder beruhigen würden."¹⁷⁰

167 Vgl. Müller, Wolfgang C., Die Rolle der Parteien, a.a.O., insbes S. 180 ff.

168 Vgl. Tálos, Emmerich, Sozialpolitik in Österreich seit 1970, in: Fröschl, Erich/Zoitl, Helge (Hg.), Der österreichische Weg, a.a.O., S. 93-114.

169 Pelinka, Anton, Modellfall Österreich, a.a.O., S. 85.
Zum Arbeitsverfassungsgesetz vgl. auch Müller, Wolfgang C., Die Rolle der Parteien, a.a.O., S. 194.

169 Pelinka, Anton, Modellfall Österreich, a.a.O., S. 194.

170 Scharpf, Fritz W., Sozialdemokratische Krisenpolitik, a.a.O., S. 81.

Damit hat Österreich eine bessere Ausgangslage als andere Länder, die vom Wachstumseinbruch im konjunkturellen Abschwung erwischt werden. Noch 1974 erzielt die Alpenrepublik ein Wirtschaftswachstum von knapp 4 %. Die vorherrschende Meinung war, daß es möglich sei, die Krise der Weltwirtschaft, die als konjunkturelle interpretiert wurde, zu "durchtauchen".

Als die Rezession im Jahr 1975 auf Österreich übergreift, wirken den Arbeitsmarkt-Konsequenzen die lange zuvor ausgehandelte Arbeitszeitverkürzung um zwei Stunden (Einführung der 40 Stunden-Woche) sowie die ebenfalls bereits geplante Senkung von Lohn- und Einkommenssteuer entgegen. Beides erweist sich als beschäftigungsstützend. Für die einzelnen Unternehmen wirken hingegen sehr hohe Lohn-erhöhungen betriebswirtschaftlich krisenverschärfend, da bei den Tarifvertragsverhandlungen im Herbst 1974 noch von einem Wirtschaftswachstum von rund 4% und einer Inflationsrate von knapp 10% ausgegangen wurde.¹⁷¹

Ziel ist forthin, "durch verschiedene Maßnahmen das 'Aufreißen' von Arbeitslosigkeit mit ihren multiplikativen negativen Folgewirkungen zu verhindern".¹⁷² Von besonderer Bedeutung ist die expansive Fiskalpolitik und eine verschärfte Form der Hartwährungs politik. Die Defizitpolitik zur Rezessionsbekämpfung ist allerdings nicht gezielt im Sinne einer bewußt antizyklischen Nachfragepolitik gestaltet, läßt aber Defizite zu, indem die geplanten Ausgabenprogramme ausgeführt werden, um die rezessiven Tendenzen nicht zu verschärfen.¹⁷³ Parallel dazu wertet Österreich seine Währung auf "und setzte damit eine Politik fort, die es zur Nachfragedämpfung und Angebotserhöhung in der Hochkonjunktur der 1970er Jahre schon angewendet hatte".¹⁷⁴ Damit fällt die Ölverteuerung geringer aus, und die Inflation kann ohne übermäßige Belastung der Leistungsbilanz gedämpft werden, da die Aufwertung primär die Gewinne der Exportindustrie mindert, die ihre Preise zurücknehmen muß. Die Profitrate der Unternehmen wird aber durch eine zurückhaltende Lohnpolitik (faktischer Reallohnverlust) der Gewerkschaften in den folgenden Jahren und durch Produktivitätssteigerungen sowie angebotsseitige Exportförderungen relativ verbessert. Mit der Bindung des Schillings an die DM¹⁷⁵ im Jahr 1976 gelingt es, Preisstabilität aus der BRD zu importieren. Die Aufwertungen der Mark gegenüber Drittwährungen wird mitvollzogen, ohne wesentliche Belastungen für die Exportwirtschaft, da der deutsche Markt für Österreich qualitativ am wichtigsten ist.¹⁷⁶

Ein weiterer Bestandteil der österreichischen "Strategie" ist die beschäftigungspolitische Instrumentalisierung der verstaatlichten Industrie. Bis 1974 profitieren die überwiegend im Grundstoffbereich angesiedelten Betriebe noch von der Ölpreiskri-

171 Vgl. Nowotny, Ewald, Die Wirtschaftspolitik in Österreich seit 1970, a.a.O., S. 39.

172 Rothschild, Kurt W., Ziele, Ergebnisse und Reaktionen, a.a.O., S. 121.

173 Vgl. ebd.

174 Tichy, Gunther, Austrokeynesianismus. Ein Konzept erfolgreicher Wirtschaftspolitik?, in: Sieder, Reinhard/Steinert, Heinz/Tálos, Emmerich (Hg.), Österreich 1945-1995, a.a.O., S. 213-222, hier S. 219.

175 Um Bedenken der Sowjetunion hinsichtlich einer zu engen Anbindung an die Bundesrepublik Deutschland zuvorkommen, wurde der Schilling formal nicht nur an die D-Mark, sondern auch an den Holländischen Gulden gebunden. Vgl. Scharpf, Fritz W., Sozialdemokratische Krisenpolitik, a.a.O., S. 87.

176 Vgl. ebd. S. 87 f.

se, da es in Erwartung weiterer Rohstoffkartelle weltweit zu Angstkäufen von Rohstoffen und Halbfertigwaren kommt. Nach dem Ende der Rohstoff-Hausse in der zweiten Jahreshälfte sind dann Massenentlassungen aus politischen Gründen tabu.¹⁷⁷ Die beschäftigungspolitische Strategie besteht darin, das Produktionsniveau trotz der ungünstigen Preisentwicklung zu halten, indem auch nicht kostendeckende Aufträge angenommen werden. Neben defensiven Erhaltungsmaßnahmen wird auch forciert expandiert. Während im Zeitraum von 1973 bis 1980 die Zahl der Industriebeschäftigten in Österreich insgesamt um 7% zurückgehen, wächst die Gesamtbeschäftigung in der verstaatlichten Industrie um 2% (!).¹⁷⁸ Durch Arbeitskräftemangel und vergleichsweise hoher Industrielöhne war im Bereich der privaten und öffentlichen Dienstleistungen die Beschäftigungsexplosion zurückgestaut, so daß hier "freigesetzte" Arbeitskräfte eingestellt werden.¹⁷⁹ In den Jahren nach 1975 wird auf eine radikale Defizitreduzierung verzichtet, um eine "vorzeitige Konsolidierung" zu vermeiden, so daß das Defizit noch einmal leicht steigt (von 4,52% (1975) auf 4,59% (1976) des BIP).

"Erkauft" wird diese Politik neben der steigenden Staatsschuld mit einem vorübergehenden rapiden Anstieg des Leistungsbilanzdefizits von knapp 6 Mrd. Schilling in 1975 auf 26 Mrd. Schilling im folgenden Jahr und 49 Mrd. Schilling in 1977. Die Erhöhung der Luxussteuer auf 30%, die vorwiegend Importwaren betrifft, soll Abhilfe schaffen, die Hauptanpassungslast liegt aber - wie schon erwähnt - vor allem bei den Löhnen.

Nachdem 1979 die Nationalbank ihre zinspolitische Souveränität durch die amerikanische Hochzinspolitik und das starke Auslandsengagement der österreichischen Banken einbüßt, verliert sie innerhalb kürzester Zeit ein Drittel ihrer Devisenreserven, da die Unterschreitung des deutschen Zinsniveaus zu gewaltigen Kapitalabflüssen führt. Als Instrument der Wirtschaftspolitik bleibt damit primär die Fiskalpolitik.¹⁸⁰ Dem neuerlichen "Ölpreisschock" wird mit einer Ausweitung der angebotspolitischen Maßnahmen begegnet, das direkte und indirekte Instrumentarium weiter aufgestockt.

"Insbesondere wurden die Abschreibungserleichterungen so ausgebaut, daß für Unternehmen, die Gewinne erzielten, geradezu ein sich immer erneuernder Investitionszwang entstand. Als dann mit längerer Dauer der Krise steuerpflichtige Gewinne seltener wurden, wurde auch die Wirtschaftsförderung mehr und mehr auf gewinnunabhängige, 'direkte' Fördermaßnahmen umgestellt, unter denen Zinsverbilligungsprogramme quantitativ den größten Anteil hatten."¹⁸¹

Freilich ist mit dem erneuten Wachstumseinbruch auch der Traum vom "Durchtauchen" der Krise ausgeträumt und seit Beginn der achtziger Jahre klar, daß es sich um eine tieferliegende strukturelle Krise handelt.

177 Vgl. ebd., S. 82 f.

178 Vgl. Nowotny, Ewald, Die Wirtschaftspolitik in Österreich seit 1970, a.a.O., S. 48.

179 Vgl. ebd., S. 39.

180 Vgl. ebd.

181 Ebd., S. 93. Scharpf merkt an, daß nach einer internen Erhebung der Nationalbank bereits 1977 ca. 40% des inländischen Kreditvolumens subventioniert worden sein sollen.

3.4 Austrokeynesianismus

Die Wirtschaftspolitik der siebziger Jahre wird Anfang der achtziger Jahre unter dem Begriff des "Austrokeynesianismus"¹⁸² zusammengefaßt und ihr damit nachträglich eine theoretische Stringenz verliehen. Die wohl gängigste Formel lautet: "Keynesianische Nachfragesteuerung plus sozialpartnerschaftliche Einkommenspolitik"¹⁸³ - ergänzen ließe sich: akkomodiert von einer Hartwährungspolitik. Dieses Verständnis beruht auf einer Verkürzung. Anzumerken ist zunächst, daß es *die* Konzeptionierung nicht gibt. Dies ist neben der nachträglichen Begriffsbildung auch dem propagandistischen Gehalt des Begriffes geschuldet:

"Der SPÖ ist es in den siebziger Jahren wohl darum gegangen, die praktischen und programmatischen Reste des *Austromarxismus* in der SPÖ zu eliminieren und an dessen Stelle einen politisch zugkräftigen Begriff, eben *Austrokeynesianismus*, zu setzen. Die günstige wirtschaftliche Entwicklung während der siebziger Jahre [...] gab der SPÖ die politische Legitimation, ihre nicht marxistische Wirtschaftspolitik neu und einprägsam zu etikettieren."¹⁸⁴

Insgesamt ist ein ökonomischer und ein politischer Begriff des Austrokeynesianismus zu unterscheiden.¹⁸⁵ Letzterer meint eine sozialdemokratische Reformpolitik, die eine Überwindung der Unternehmerwirtschaft nicht durch die Veränderung der Eigentumsverhältnisse, sondern im Sinne veränderter Entscheidungsstrukturen anstrebt, eine "Marktwirtschaft mit optimaler Partizipation der von Investitions- und Produktionsentscheidungen Betroffenen".¹⁸⁶ In dieser Hinsicht bleibt der Begriff des Austrokeynesianismus tatsächlich an die sozialdemokratische Programmatik - weniger an ihre Regierungstätigkeit - gebunden. Die ökonomisch-theoretische Verwendung des Begriff ist wesentlich unbestimmter. Neck unterscheidet zwischen einer ausschließlich ablaufpolitisch orientierten und einer auch ordnungspolitische Vorstellungen enthaltenden Variante.¹⁸⁷ Je nachdem, welche Ziele oder Mittel des Austrokeynesianismus hervorgehoben werden, steigt die Spannbreite innerhalb dieser Unterscheidung weiter.¹⁸⁸

Tichy sieht in der Verstetigung der Entscheidungsgrundlagen die eigentliche Innovation des Austrokeynesianismus. Aus der Erkenntnis, daß Konjunkturschwankungen ihre Ursachen in tieferliegenden Instabilitäten haben, sei weniger die Kompensation bereits vorhandener Nachfrageschwankungen die Aufgabe der Wirtschafts-

182 Zurück geht der Begriff auf Seidel, der ihn erstmals 1979 verwendet. Vgl. Seidel, Hans/Butscheck, Felix (Hg.), *Ist Arbeitslosigkeit unvermeidlich?*, Stuttgart 1979.

183 Seidel, Hans, *Austro-Keynesianismus*, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 3/1982, S. 11-15, hier S. 12. Vgl. auch Chaloupek, Günther, *Wirtschaftspolitik im Zeichen der Wende?*, in: Khol, Andreas u.a. (Hg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1987, Wien 1988, S. 247-256.

184 Winckler, Georg, *Der Austrokeynesianismus und sein Ende*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3/88, S. 221-230, hier S. 223.

185 Vgl. dazu Neck, Reinhard, *Was bleibt vom Austrokeynesianismus?*, in: *Beirat für gesellschafts-, wirtschafts-, und umweltpolitische Alternativen/Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Memo-Forum Sonderband 1*, Bremen 1990, S. 159-181.

186 Ostleitner, Herbert, *Zu den Grundlagen der wirtschaftspolitischen Konzeption der SPÖ*, in: Abele, Hanns u.a. (Hg.), *Handbuch*, a.a.O., 133-142, hier S. 136.

187 Vgl. Neck, Reinhard, *Was bleibt vom Austrokeynesianismus?*, a.a.O.

188 Vgl. z.B. die Versionen bei Winckler, Georg, *Der Austrokeynesianismus und sein Ende*, a.a.O.

politik, vielmehr die Vermeidung künftiger. Die Entwicklung müsse für die Handelnden vorhersehbar gemacht werden, indem Unsicherheit reduziert werde.¹⁸⁹

"So versuchte man als marktwirtschaftlichen Weg der Verringerung der Unsicherheit, die wichtigsten Entscheidungsgrundlagen von Unternehmern und Arbeitnehmern vorhersehbar zu machen: Die Lohnpolitik als wichtigste Kostenkomponente für die Unternehmer und als Einkommensgröße für die Unselbständigen; die Preisentwicklung als Voraussetzung für eine ruhige Lohnpolitik, die Investitionsförderung und die (nominelle) Zins-Entwicklung als Basis der Investitionsentscheidungen der Unternehmer, sowie schließlich den Wechselkurs als entscheidende Komponente im Auslandsgeschäft."¹⁹⁰

Charakteristisch ist für den Austrokeynesianismus, daß bestimmte Instrumente bestimmten Zielen zugewiesen werden, bzw. Maßnahmenbündel Zielbündeln, ein sogenannter "multiinstrumenteller policy mix"¹⁹¹.

Die Budgetpolitik ist als Fiskalpolitik antizyklisch gestaltet und expansiv konzipiert, seit 1975 primär dem Beschäftigungsziel zugeordnet. Die Geldpolitik akkomodiert die Finanzpolitik, orientiert sich aber an der Stabilisierung des Zinssatzes. Das Preisniveau wird daher statt mit einer Geldmengenpolitik durch die Lohnpolitik und über die Hartwährungspolitik zu stabilisieren versucht. Dementsprechend kann die Leistungsbilanz nicht über die Währungspolitik beeinflußt werden, sondern wiederum nur über die Lohnpolitik und über Exportförderungen bzw. weiteren direkten oder indirekten angebotsorientierten Politiken wie Investitionsförderungen, Zinsvergünstigungen, Haftungen, Spar- und Forschungsförderungen etc.¹⁹² Diese wettbewerbs- und strukturpolitischen Elemente sollen die dem exponierten Sektor aus der "Produktivitätspeitsche" der Hartwährungspolitik erwachsenen Nachteile, die die Lohnpolitik diesbezüglich konterkarieren, ausgleichen. Die lohnpolitische Zurückhaltung soll indes durch die Hartwährungspolitik erzwungen und entschädigt werden (entschädigt in dem Sinne, als eine gemäßigte Inflationsrate trotz niedriger Nominallohnsteigerung eine Reallohnerhöhung bedeutet).

"Anstelle der simplen Dichotomie von expansiven/restriktiven Maßnahmen tritt ein komplexes System der Zuweisung von Zielverletzungen zu Instrumenten, wofür der Begriff der Assignment geprägt wurde."¹⁹³

Der Begriff "Austrokeynesianismus" erweist sich so bei genauerer Betrachtung als "Etikettenschwindel". Zwar finden sich klassisch keynesianische Nachfragekomponenten und ein Deficit-spending, parallel dazu allerdings eine breite Palette angebotsseitiger Elemente. So wurde mit gleichem Recht dieser policy-mix von anderen als "Austromonetarismus" bezeichnet.¹⁹⁴ Wenn man die Vollbeschäftigung als wirtschaftspolitisches Ziel - welches sicherlich der sozialdemokratischen Alleinregierung in besonderer Weise zuzurechnen ist, wenngleich im wesentlichen alle gesellschaftlichen Kräfte während der siebziger Jahre daran festgehalten haben - in den Hintergrund treten läßt, zeigt sich, daß sowohl die Politik der "Verstetigung wichtiger Ent-

189 Vgl. Tichy, Gunther, Austrokeynesianismus, a.a.O.

190 Ebd., S. 214.

191 Ebd., S. 215.

192 Vgl. Neck, Reinhard, Was bleibt vom Austrokeynesianismus?, a.a.O., S. 163.

193 Tichy, Gunther, Austrokeynesianismus, a.a.O., S. 216.

194 Vgl. Winckler, Georg, Der Austrokeynesianismus und sein Ende, a.a.O., S. 225.

scheidungsgrundlagen" als auch wesentliche Bestandteile des österreichischen "policy-mix" schon lange Zeit integraler Bestandteil der Wirtschaftspolitik waren. Der Austrokeynesianismus ist somit nur unzutreffend auf die Dekade seit 1970 zu reduzieren.

"Die konsequente indirekte und daher vom Unternehmer in seinen Entscheidungen einplanbare Investitionsförderung wurde bereits 1953, zunächst als Instrument der Exportförderung, entwickelt und später konsequent ausgebaut."¹⁹⁵

Ebenso entsteht die an Regeln gebundene Lohn- und Preispolitik, mit ihren unausgesprochenen Grundsätzen der Kostenniveauneutralität bei Löhnen und Spannenneutralität bei Preisen, in den fünfziger Jahren. Auch die Verstetigung der Wechselkurspolitik beginnt bereits mit dem Abkommen von Bretton-Woods, da Österreich den 1953 festgelegten Dollarkurs bis zum Zusammenbruch des Systems 1971 beibehält.¹⁹⁶ Anschließend hält Österreich seinen Wechselkurs mithilfe eines Indikators gegenüber den Währungen der wichtigsten Handelspartner stabil, bevor 1976 die D-Mark alleinige Orientierungsgröße wird.¹⁹⁷ Bereits an anderer Stelle ist darauf hingewiesen worden, daß einerseits bereits auf die Rezessionen 1957/58 und 1967/68 mit einem Deficit-spending reagiert wird und andererseits dem Einbruch 1975 nicht durch eine zusätzliche öffentliche Nachfrage begegnet wird, sondern das Budgetdefizit vielmehr auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren und ein ausgabenwirksames Laufenlassen der bereits geplanten staatlichen Investitionen zurückzuführen ist.¹⁹⁸ Die "sozialdemokratische Krisenpolitik" (Scharpf) verliert aus dieser Sicht nicht ihre "Originalität", doch aber ihren exklusiven Glanz.

Wir haben es also Mitte der siebziger Jahre statt dessen lediglich mit einer spezifischen Ausprägung von Grundelementen zu tun, die schon seit der Nachkriegszeit das "Modell Österreich" auszeichnen. An zentraler Stelle steht hier die Lohnpolitik, die instrumentell allen anderen Politiken funktional untergeordnet wird. Während im "Modell Deutschland" die Krisen im wesentlichen über das "Exportventil" nach außen abgeleitet werden konnten,¹⁹⁹ scheint es mir hinsichtlich der österreichischen Krisenverarbeitungsstrategien berechtigt, von einem "Lohnventil" zu sprechen, das die rezessiven Einbrüche nach innen abführt und über das auch in (Hoch-)Konjunkturphasen inflationärer Druck abgebaut wird. Bevor weitere "Ausgleichsmechanismen" untersucht werden, soll die Lohnpolitik wegen ihrer zentralen Rolle in Augenschein genommen werden.

195 Tichy, Gunther, Austrokeynesianismus, a.a.O., S. 214.

196 Vgl. ebd.

197 Gleichwohl ist anzumerken, daß die Phase der Hartwährungspolitik erst damit, also 1971, beginnt. 1969 bspw. blieb zwar die Parität zum Dollar gewahrt und in diesem Sinne stetig, die DM wertete dagegen auf; somit vollzog Österreich gegenüber seinem wichtigsten Handelspartner eine relative Abwertung.

198 Die Budgetdefizite der unmittelbar folgenden Jahre werden demgegenüber nicht nur in Kauf genommen, sondern auch bewußt geplant.

199 Vgl. Bonder, Michael/Röttger, Bernd/Zieburg, Gilbert, Deutschland in einer neuen Weltära, a.a.O., S. 145 ff.

Damit soll keineswegs der enorme Anpassungsdruck nach innen, der sich insbesondere in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre ergibt und sich im sogenannten "selektiven Korporatismus" (Esser) niederschlägt, gering geschätzt werden. Dennoch bleibt auch in den folgenden Jahren der strukturelle Exportüberschuß für das "Funktionieren" des "Modell Deutschland" bedeutend.

3.4.1 Das "Lohnventil"

Im Rahmen sozialpartnerschaftlicher Arrangements kommt der Lohnpolitik eine besondere Bedeutung zu. Auch wenn der Einflußbereich der Organisationen von Kapital und Arbeit weit darüber hinaus reicht, handelt es sich um den eigentlichen Kernbereich korporatistischer Regulierung. Ihr Gewicht erhält sie ferner dadurch, daß Löhne (und Gehälter) die einzigen Parameter sind, über die die Gewerkschaften direkten Einfluß auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nehmen können.

An der Entwicklung der Lohnpolitik und ihren verteilungspolitischen Implikationen lassen sich paradigmatisch die kooperative Orientierung der österreichischen Gewerkschaften wie auch zentrale Funktionsprinzipien dieses österreichischen korporatistischen Arrangements (auch unter veränderten Umfeldbedingungen) zeigen.

Unmittelbar nach dem Krieg steht die Lohnpolitik überhaupt nicht im Vordergrund gewerkschaftlicher Aktivitäten und Überlegungen, sondern die Wiederaufnahme der Produktion und die Versorgung der Bevölkerung.²⁰⁰ Ziel der Lohnpolitik ist es, die drohende Nachkriegsinflation unter Kontrolle zu bekommen. Als in der Folge des Wiederaufbaus die Lohnpolitik einen höheren Stellenwert einnimmt, ändern sich die Ziele der gewerkschaftlichen Lohnpolitik. Den Bezugspunkt bildet in den folgenden Jahrzehnten zunächst das Wirtschaftswachstum, dann die Vollbeschäftigung und schließlich - zunehmend - die Leistungsbilanz.²⁰¹

In den ersten zwei Nachkriegsjahrzehnten orientieren sich die tarifpolitischen Vorstellungen der Gewerkschaften am langfristigen Produktivitätswachstum, das durch eine "aktive Lohnpolitik" antizyklisch abgestützt werden soll. In Phasen der Hochkonjunktur gilt, durch eine selbstaufgelegte Zurückhaltung den Unternehmen genügend Gewinne zu sichern, um die Investitionen auszuweiten und dadurch den Konjunkturzyklus zu verlängern. Für die Phasen der Rezession heißt das, die Masseneinkommen auszuweiten, um so die Kaufkraft zu stärken und über die Nachfrage die Konjunktur zu beleben.²⁰² Weder wird diese antizyklische Ausrichtung konsequent durchgehalten²⁰³ noch die langfristige Orientierung. Diese zeigt sich ein letztes Mal eindrucksvoll in der sogenannten "Benya-Formel" Anfang der siebziger Jahre: Eine mehr oder weniger konstante Reallohnsteigerung von 3% wird anvisiert bei einem durchschnittlich angenommenen realen Wirtschaftswachstum von 5%. Mit konstanten gewerkschaftlichen Lohnforderungen soll die Disposition der Wirtschaftspolitik und der Unternehmen erleichtert und Spielraum für Investitionen geschaffen werden.²⁰⁴ Mit steigender außenwirtschaftlichen Verflechtung wird auch diese Orientierung schon bald obsolet. Der Wettbewerbsschwäche der österreichischen Exportindustrie und den Zahlungsbilanzschwierigkeiten sollen ab Mitte der siebziger

200 Vgl. Butschek, Felix, Der österreichische Arbeitsmarkt, a.a.O., S. 246 f.

201 Vgl. Guger, Alois, Lohnpolitik und Sozialpartnerschaft, in: Tálos, Emmerich (Hg.), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel, a.a.O., S. 227-241, S. 230.

202 Vgl. Pollan, Wolfgang, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, in: Abele, Hanns u.a. (Hg.), Handbuch, a.a.O., S. 163-174, S. 164 f.

203 Bereits im Raab-Olah-Abkommen (s.o.) sichern die Gewerkschaften während der Rezession einen Lohnstopp zu.

204 Vgl. Butschek, Felix, Der österreichische Arbeitsmarkt, a.a.O., S. 257.

Jahren nunmehr an kurzfristigen Wachstumsaussichten orientierte Lohnforderungen Rechnung tragen.²⁰⁵

Der verteilungspolitische Konsens der Sozialpartner und der implizite Verzicht auf jedwede Form einer funktionellen Umverteilung schlägt sich in der produktivitätsorientierten Lohnpolitik nieder und findet ihren sichtbarsten Ausdruck in der bereinigten²⁰⁶ Lohnquote. Sie zeichnet sich in Österreich durch eine "bemerkenswerte Konstanz" aus.²⁰⁷ Werner Lang ist pointierter:

"Wie bereits aufgezeigt, lautet die Kompromißformel innerhalb der österreichischen Gesellschaft: Wachstum und Vollbeschäftigung. Dieser Formel hat der ÖGB spätestens seit Beginn der siebziger Jahre seine Lohnpolitik untergeordnet: eine Politik der kollektiven relativen Verelendung, d.h. die Inkaufnahme auch massiver Verteilungsverluste aller Lohnabhängigen zur Stabilisierung der gesamtgesellschaftlichen Profitrate im Austausch gegen die Gewährleistung eines relativ hohen Beschäftigungsniveaus."²⁰⁸

Auch Traxler bemerkt kritisch, daß ein Absinken der strukturbereinigten Lohnquote bei Fortbestand der Vollbeschäftigung nach 1969 feststellbar ist, und führt dies darauf zurück, daß der ÖGB nach der Rezession 1967 noch forcierter Wachstums-, Beschäftigungs- und Stabilitätserwägungen Priorität einräumt.²⁰⁹

Ein Blick auf die betriebliche Ebene zeigt, daß die österreichischen Gewerkschaften nicht nur eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik vertreten, sondern darüber hinaus auch tendenziell hinter dem eigenen Anspruch zurückbleiben. Dort zeigt sich eine starke Lohndrift, die lediglich in den Rezessionsphasen zum Stillstand kommt.²¹⁰ Die Lohndrift bezeichnet das Verhältnis der Steigerungsraten von Effektivlohn zu Tariflohn und stellt, so sieht es ein Vertreter des ÖGB, für die Gewerkschaften eine große Gefahr dar, denn sie

"zwingt die Gewerkschaften, um ihre Reputation bei den Mitgliedern zu erhalten, zu Lohnbewegungen, auch wenn diese gesamtwirtschaftlich unerwünscht wären, und unterminiert die ordnungspolitische Funktion des Kollektivvertrages. Schließlich unterminiert [die Lohndrift] konjunkturpolitische Einsatzmöglichkeiten der Lohnpolitik."²¹¹

205 Allerdings kommt es paradoxerweise gerade im Jahr 1975 zu einer echten antizyklischen Lohnpolitik, da die Wirtschaftsforschungsinstitute im Herbst '74, zu Beginn der Lohnrunde, ein reales BIP-Wachstum von 4 % und eine Inflationsrate von 9,5 % prognostizieren. Tatsächlich aber kommt es zum Minuswachstum von 0,5 % und einer Inflationsrate von nur 8,4 %.

206 Die Lohnquote drückt den Anteil der Löhne und Gehälter am Volkseinkommen aus. Bereinigt ist sie, wenn die Verschiebungen innerhalb der Beschäftigungsstruktur hinsichtlich eines Basisjahres berücksichtigt sind.

207 Vgl. Delapina, Thomas, Österreichs Lohnquote im internationalen Vergleich, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 3/1992, S. 287-309.

208 Lang, Werner, *Krisenmanagement durch Neokorporatismus*, a.a.O., S. 23. Allerdings ist hier kritisch anzumerken, daß die Analyse von Lang 1977 abbricht und die Lohnquote nur in der langfristigen Betrachtung ein brauchbarer Indikator sein kann, da sie in der Regel entsprechend des Konjunkturzyklus antizyklisch variiert. Nach den hohen Lohnabschlüssen des Jahres 1975 fielen die Zuwachsraten der folgenden Jahre sehr gering aus. Der kurze Zeitraum 1965 bis 1977 und der Abbruch der Untersuchung zwei Jahre nach der Krise schränken die Aussagekraft der Untersuchung also ein. Zu methodischen und analytischen Problemen der Lohnquote insgesamt vgl. Delapina, Thomas, *Österreichs Lohnquote im internationalen Vergleich*, a.a.O.

209 Vgl. Traxler, Franz, *Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung*, a.a.O., S. 198 f.

210 Vgl. ebd. und Butschek, Felix, *Der österreichische Arbeitsmarkt*, a.a.O., S. 261.

211 Kienzl, Heinz, *Wirtschaftspartnerschaft, Stabilität und Wachstum*, in: Schmitz (Hg.), *Geldwertstabilität und Wirtschaftswachstum. Festschrift für Andreas Korp*, Wien 1971, S. 27-57, hier S. 40, zitiert nach: Pollan, Wolfgang, *Lohnpolitik und Einkommensverteilung*, a.a.O., S. 166.

Um das Problem zu entschärfen, sehen die meisten Kollektivvertragsabschlüsse auch eine Erhöhung des Effektivlohns vor (Istlohnklausel). Die starke Lohndrift ist in Zusammenhang mit der alpenländischen Ausprägung der "solidarischen Lohnpolitik" zu sehen. Da die Lohnforderungen sich am Produktivitätswachstum ausrichten, dieses aber zwischen den einzelnen Branchen sehr unterschiedlich ausfällt, gilt die durchschnittliche Steigerung der Arbeitsproduktivität als Richtmaß.²¹² Intendiert wird damit der Ausgleich von sektoral bedingten Lohn- und Gehaltsunterschieden,²¹³ die lohnpolitische Praxis steht dem jedoch entgegen:

"Verbal wird zwar eine Produktivitätslohnpolitik propagiert, real jedoch eine Grenzlohnpolitik durchgeführt."²¹⁴

Konkret heißt das, daß sich die tarifvertraglich ausgehandelten Steigerungsraten an den wirtschaftlich schwächsten Grenzbetrieben einer Branche orientieren. Nicht zuletzt rühren hieraus die Strukturschwächen der österreichischen Industrie. Wesentlicher ist jedoch der Verzicht der Gewerkschaften auf eine Veränderung der Lohnstruktur. Im Rückblick sind nur kurze Perioden mit nivellierender Tendenz zu erkennen (in der Nachkriegszeit und den sechziger Jahren), seit den siebziger Jahren verstärkt sich die Differenzierung der Beschäftigteneinkommen.²¹⁵ Sowohl zwischen Männern und Frauen gibt es beträchtliche Einkommensunterschiede²¹⁶ als auch zwischen ArbeiterInnen und Angestellten sowie zwischen den Qualifikationen. Guger hat die Entwicklung der Lohndifferentiale untersucht:

"Anfang der achtziger Jahre belief sich für den Bereich der industriellen Produktion die Relation zwischen Arbeiterlöhnen und Angestelltegehältern in Österreich auf 61% und in der BRD auf 69%."²¹⁷

Die Segmentierung des Arbeitsmarktes zeigt sich deutlich in der unterschiedlichen Entwicklung der Streuung der Verdienste zwischen den Branchen. Die relative Abweichung der Verdienste vom Mittelwert nimmt bei den ArbeiterInnenlöhnen am stärksten zu.²¹⁸ Ein internationaler Vergleich zeigt, daß die inter-industriellen Lohn-differenzen in Österreich Mitte der achtziger Jahre größer als in anderen europäischen Staaten sind. Mit 19% ist die Abweichung fast doppelt so hoch wie in Schweden (10%), die mit ihrer gezielten "equal pay for equal work"-Politik die geringste Streuung der Löhne vorweisen können. Werden in den Vergleich auch die Verdienste der Dienstleistungsbereiche einbezogen, erreicht die österreichische Streuung der Einkommen fast amerikanische Verhältnisse. Mit 27% liegt Österreich nur einen

212 Vgl. Butschek, Felix, Der österreichische Arbeitsmarkt, a.a.O., S. 256 f.

213 Vgl. Traxler, Franz, Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung, a.a.O., S. 195.

214 Lang, Werner, Krisenmanagement durch Neokorporatismus, a.a.O., S. 15.

215 Vgl. Pollan, Wolfgang, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, a.a.O., S. 171 f.

216 Frauen verdienen im Durchschnitt 30% weniger als Männer; vgl. Artner, Renate, Gewerkschaftliche Lohnpolitik auf Kosten der Frauen?, in: Kurswechsel 2/1991, S. 57-64.

217 Guger, Alois, Verteilungspolitik als Strukturpolitik. Die fehlende Dimension des Austrokeynesianismus, in: Beirat für gesellschafts-, wirtschafts-, und umweltpolitische Alternativen/Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 93-104, hier S. 96 f.

218 Vgl. ebd., S. 97.

Prozentpunkt unter Kanada und drei Prozentpunkte unter der USA, während Schweden mit unveränderten 10% deutlich den Spitzenplatz einnimmt.²¹⁹

Während die österreichischen Gewerkschaften zwar mit anderen Gewerkschaften eine universale Ethik teilen, geben die Wertvorstellungen von "Lohngerechtigkeit" in der Praxis keineswegs den Orientierungsrahmen der Tarifpolitik ab. Dieser ist vielmehr vom gesamtwirtschaftlichen Paradigma bestimmt. Nicht nur wird auf eine funktionale Umverteilung verzichtet, auch die personelle Umverteilung spielt innerhalb der gewerkschaftlichen Tarifpolitik kaum eine Rolle. Die Umverteilungsvorstellungen bleibt damit im wesentlichen auf die sekundäre Umverteilung beschränkt, auf die nachgelagerte, über staatliche Besteuerung und Abgaben veränderte Nettoeinkommensposition der ArbeitnehmerInnen. Aber auch hier zeigt sich, daß Veränderungen in der Steuerpolitik immer wieder Bezugspunkte in den gewerkschaftlichen Tarifforderungen bilden, d.h., daß sekundäre Umverteilungsschlüssel im Kampf um die Primärverteilung Berücksichtigung finden, wenn sie nicht sogar im Zuge des neokorporatistischen Tausches direkt Verhandlungsmasse im Verhältnis Staat, Gewerkschaft und Unternehmerverbände sind.²²⁰

Österreich zählt damit zu den Ländern mit den höchsten Lohnunterschieden in der industrialisierten Welt und zeichnet sich ebenfalls durch eine hohe Reallohnflexibilität aus.²²¹ Im Unterschied zum "Modell Deutschland", in dem auf die ökonomischen Probleme politisch reagiert wurde, zeigt sich im "Modell Österreich", daß der Handlungsbedarf der Politik auf die Löhne abgewälzt wird.

3.4.2 Arbeitskraftverknappung

Zum beschäftigungspolitischen Erfolg Österreichs während der weltwirtschaftlichen Kriseneinbrüche tragen neben einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, deren Beschäftigungswirkungen für die Zeit zwischen 1974 und 1978 auf 0,22 bis 0,32% geschätzt werden, und die im internationalen Vergleich äußerst spärlich ist²²² vor allem zwei "Arbeitsmarkt-Ausgliederungs-Strategien"²²³ bei: Die Reduktion der AusländerInnenbeschäftigung und vorzeitige Pensionierungen.

AusländerInnenbeschäftigung

Innerhalb von nur gut zehn Jahren steigt der Anteil ausländischer Arbeitskräfte in Österreich von 0,7% (1962) auf 8,7% (1973). Damit liegt Österreich im europäischen Schnitt und hat in kurzer Zeit einen Trend nachvollzogen, der in den anderen europäischen Ländern bereits einige Jahre früher eingesetzt hatte und der die

219 Vgl. ebd., S. 95 f.

220 Bspw. im "Big bargain" (s.o.); Vgl. auch Traxler, Franz, Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung, a.a.O., S. 199 f.

221 Vgl. Guger, Alois, Lohnpolitik und Sozialpartnerschaft, a.a.O., S. 234.

222 Vgl. Aichholzer, Georg, Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Zum Verhältnis von Eingliederungs- und Ausgliederungsstrategien, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 3,4/1982, S. 69-80.

223 Zur Unterscheidung von Eingliederungs- und Ausgliederungsstrategien der Arbeitsmarktpolitik vgl. Offe, Claus/Hinrichs, Karl, Sozialökonomie des Arbeitsmarktes und die Lage benachteiligter Gruppen von Arbeitnehmern, in: Offe, Claus, (Hg.), Opfer des Arbeitsmarktes. Zur Theorie der strukturierten Arbeitslosigkeit, Neuwied 1977, S. 3-61.

"verspätete" Vollbeschäftigung in Österreich ausdrückt. Mit dem Raab-Olah-Abkommen (1962) vereinbarten die Bundeswirtschaftskammer und der ÖGB, jährliche FremdarbeiterInnenkontingente festzulegen. Die Beschäftigungsgenehmigungen gelten für höchstens ein Jahr und bleiben an zahlreiche Voraussetzungen geknüpft (u.a. vorrangige Kündigung von AusländerInnen bei Entlassungen). Diese korporative Strategie gegen die Arbeitskräfteknappheit kehrt sich Mitte der siebziger Jahre um. Der Kompromiß zwischen Unternehmerverbänden und Gewerkschaften zeigt sich stabil, die Kosten der Krise werden zu einem gewissen Grad chauvinistisch externalisiert. 1973 sind noch 226.800 AusländerInnen beschäftigt, im folgenden Jahr geht die Zahl leicht, 1975 und 1976 zusammen um mehr als 50.000 zurück, was einem Prozentanteil an der Gesamtbeschäftigung von gut 2% entspricht. Lediglich in den Jahren 1977 und 1980 nimmt die Zahl der ausländisch Beschäftigten zu, insgesamt aber reduziert sich der Anteil der ausländischen ArbeitnehmerInnen an der Gesamtbeschäftigung auf 5,1% in 1984.²²⁴ Die Ausgliederung der AusländerInnen stellt einen wichtigen Arbeitsmarktstabilisator dar.²²⁵

Früh pensionierungen

Das Arbeitskräfteangebot wird ebenfalls deutlich über die Sozialversicherung eingeschränkt, indem eine gezielte Politik betrieben wird, die Arbeitslosigkeit in das Pensionssystem zu transferieren. Bereits Ende der sechziger Jahre beginnt eine Phase, in der spezielle Programme für ältere Arbeitslose aufgelegt werden. 1974 wird eine Sonderunterstützung (ein Aufschlag auf das Arbeitslosengeld) für Personen eingeführt, die in Folge der EG-Verträge, der internationalen Wettbewerbsverhältnisse oder aufgrund einer Strukturbereinigung ihren Arbeitsplatz verloren haben. Im Februar 1979 wird der Kreis der Anspruchsberechtigten ausgedehnt und gilt mit leicht verminderten Sätzen für Männer, die ihr 59. Lebensjahr und für Frauen, die ihr 54. Lebensjahr vollendet haben. Neben dieser "Vorruhestandsregelung" werden 1981 die Berechtigungskriterien der Invalidenpension großzügig erweitert. Außerdem wird eine vorzeitige Alterspensionierung bei ausreichender Versicherungsdauer erleichtert.²²⁶ Während die Neuzugänge der normalen Alterspensionen bei Frauen und Männern Mitte der siebziger Jahre bis in den Anfang der achtziger Jahre deutlich zurückgehen, steigen die Neuzugänge der vorzeitigen Pensionierung bei ausreichend langer Versicherungsdauer rapide an. Gegen Ende der siebziger Jahre spielt auch die vorzeitige Pensionierung aufgrund von Arbeitslosigkeit eine bedeutendere Rolle.²²⁷ Diese Ausgliederungsstrategie zeigt sich in der Entwicklung des durchschnittlichen Pensionszugangsalter: Liegt es 1970 bei den Männern noch bei knapp 62 Jahren, sinkt es bis 1985 auf 58,3 Jahre. Bei den Frauen ist der Rückgang weniger gravierend, gleichwohl ausgeprägt: Ihr durchschnittliches Pensionszugangsalter liegt 1970 noch bei 60,4 Jahren, 1985 schließlich bei 57,9 Jahren. Bei den Frauen

224 Zahlen nach Butschek, Felix, Der österreichische Arbeitsmarkt, a.a.O., S. 339.

225 Vgl. Aichholzer, Georg, Arbeitsmarktpolitik in Österreich, a.a.O.

226 Vgl. Tálos, Emmerich/Wörister, Karl, Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich. Entwicklung - Herausforderung - Strukturen, Baden-Baden 1994, insbes. S. 171 ff.

227 Vgl. ebd., insbes. S. 193 und 197.

ist der Abstand zum gesetzlichen Pensionsalter (60. Lebensjahr) damit geringer als bei den Männern, deren Ruhestand auf das 65. Lebensjahr festgelegt ist.²²⁸

3.4.3 Deficit-spending

Der Blick auf die Budgetentwicklung und die Staatsschuld schließt die Untersuchung der "sozialdemokratischen Krisenpolitik" der siebziger Jahre ab (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: **Finanzschulden des Bundes von 1970 bis 1981**

Jahr	in Mrd Schilling	in % des BIP	Neuverschuldung in % des Budget- volumens	Neuverschuldung in % des BIP
1970	47,1	12,5	3,3	0,9
1971	46,8	11,2	-	-
1972	49,9	10,4	2,3	0,6
1973	56,3	10,4	4,5	1,2
1974	61,4	9,9	3,1	0,8
1975	100,4	15,3	19,8	5,9
1976	133,8	18,5	15,1	4,5
1977	164,6	20,7	13,0	3,9
1978	199,2	23,6	13,0	4,1
1979	230,9	25,0	11,0	3,4
1980	261,2	26,2	9,9	2,9
1981	291,2	27,8	8,8	2,8

Zahlen nach: Haas, Erich, Finanzschulden des Bundes und das Budgetdefizit, in: Khol, Andreas u.a. (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1981, Wien 1982, S. 401-426, hier S. 403 ff.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß die aktive Budgetpolitik keineswegs generell als antizyklisch konzipiert worden ist, obwohl in den Jahren 1975 und 1976 durchaus die Nachfragekomponente eingesetzt und nicht wie in der Bundesrepublik etwa durch das "Haushaltsstrukturgesetz" versucht wird, die Finanzierungslücke zu mindern. Man ging statt dessen "mit Freuden ins Defizit"²²⁹, um die Leistungsfähigkeit einer expansiven Fiskalpolitik endlich demonstrieren zu können. Im wesentlichen aber geht die Deckungslücke auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren zurück.

Bereits "während der Konjunkturrückgänge 1978 und 1981 entstanden die Defizite durch die Duldung von Mindereinnahmen, in einem aktiven Sinn nachfragestützende Maßnahmen wurden nicht mehr gesetzt."²³⁰

Nach dem Konjunkturunbruch Mitte der siebziger Jahre besteht die Beschäftigungsimplication der Budgetpolitik einzig darin, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. Sie setzen dennoch das Budget unter Druck, bevor in den achtziger Jahren vor allem die gestiegenen Realzinsen die Staatsverschuldung in die Hö-

228 Vgl. ebd., S. 190 f.

229 So zitiert Scharpf einen Beteiligten. Vgl. Scharpf, Fritz W., Sozialdemokratische Krisenpolitik, a.a.O., S. 85.

230 Schweighofer, Johannes, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Österreich 1975 bis 1995. Vom Austro-Keynesianismus zum "Sparpaket", in: Steinbach, Günther (Hg.), Die Gesellschaft und ihre soziale Verpflichtung. Sozialpolitik für das 21. Jahrhundert. Festschrift für Josef Hesoun, Wien 1995, S. 190-215, hier S. 210.

he treiben.²³¹ Innerhalb weniger Jahre hat sich die überwiegend mit ausländischen Krediten finanzierte Staatsschuld verdoppelt.²³²

4. Das "Modell Österreich" - Ein Modell fordistischer Regulation

Vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung, dem Austrokeynesianismus und der korporatistischen Beziehung zwischen den Akteuren läßt sich nun das "Modell Österreich" deutlicher umreißen und gleichermaßen für den bisherigen Zeitraum auch als "fordistisch" bestimmen.

Unter dem ökonomischem Problemdruck und aufgrund eines nur begrenzt handlungsfähigen Staates - anfänglich durch die Besatzungssituation, dann durch interne Blockaden - werden die Verbände von Kapital und Arbeit in den Prozeß der staatlichen Politikformulierung und -implementation einbezogen. Dermaßen staatlich inkorporiert, bildet die Sozialpartnerschaft zunehmend ihr eigenes institutionelles Design aus. Als Strukturmerkmal läßt sich zunächst eine Form der Arbeitsteilung feststellen, in der die massenintegrativen Apparate der Verbände wesentliche Teile der ökonomischen Systemsteuerung übernehmen und der Staat im engeren Sinne die Übernahme dieser Steuerungsleistungen ermöglicht. Dies nicht nur durch verbandliche Organisationshilfe, sondern auch indem er die materieller Ressourcen, im Sinne einer wohlfahrtsstaatlichen Expansion einerseits und einer wachstumsorientierten Politik andererseits, bereitstellt.

Über die Währungspolitik, seit den frühen siebziger Jahren verschärft als Hartwährungspolitik, wird der Anpassungsdruck auf die österreichische Ökonomie an die Erfordernisse und Rahmenbedingungen der Weltwirtschaft forciert. Das "Lohnventil" ermöglicht die dadurch erzwungene Flexibilität und gewährleistet darüber hinaus auch strukturschwachen Branchen die Wettbewerbsfähigkeit. Damit trägt es zur Stabilisierung der Arbeitsmarktlage bei. Diesem sozialpartnerschaftlichen "Tausch" steht die sozialpolitische Abfederung der Anpassungslasten zur Seite.

Das damit umrissene institutionelle Gefüge im Schnittpunkt von Ökonomie und Politik paßt sich veränderten Herausforderungen, die sich aus der Einbindung in die internationale Arbeitsteilung ergeben, relativ flexibel an, ohne daß die grundsätzliche Struktur zerbricht. Selbst unter der krisenhaften Verschärfung Mitte der siebziger Jahre zeigt es sich stabil. Diese Arbeitsteilung, die als sozialpartnerschaftliche Systemsteuerung beschrieben wurde, folgt einer eigenen Logik und impliziert ferner eine besondere Rolle des Staates, auf die folgend näher eingegangen wird. Die Herausbildung des "Modell Österreich" vollzieht sich unter spezifischen, historischen Rahmenbedingungen: relative Stärke der Arbeiterbewegung, Besonderheiten der österreichischen Wirtschafts- und Eigentumsstruktur, kooperative Orientierung der Akteure und die politische Kultur.

Von dieser allgemeinen Beschreibung ausgehend, wird nun das "Modell Österreich" als ein Modell "fordistischer" Regulation akzentuiert. Auch für Österreich lassen sich

231 Vgl. ebd.

232 Vgl. Scharpf, Fritz W., Sozialdemokratische Krisenpolitik, a.a.O., S. 85.

nämlich spezifische Merkmale des "keynesianischen Wohlfahrtsstaates" im Sinne eines fordistischen Staatstyps festhalten:²³³ Zunächst ist dies die besonders ausgeprägte zentralisierte und staatlich vermittelte Institutionalisierung des Klassenkonflikts, in der die kollektiven Aushandlungsformen hinsichtlich der Reproduktion der Arbeitskraft einen wichtigen Bestandteil der Regulation bilden und durch die die ökonomische Entwicklung stabilisiert wird. Mit der sozialpartnerschaftlichen "Zivilisierung" der Tarifbeziehungen werden nicht nur günstige Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit von der Lohn- und Kostenseite geschaffen, vielmehr liegt im sozialen Frieden "die Geschäftsgrundlage für eine erfolgreiche Akkumulation".²³⁴ Hinsichtlich der Kanalisierung und Pazifizierung sozialer Konflikte erweist sich der österreichische Korporatismus als besonders leistungsfähig. Dies ist neben der kooperativen Orientierung der tragenden Eliten insbesondere seinen institutionellen und organisatorischen Strukturen geschuldet sowie der Tatsache, daß sich auch die partikularen Interessen einzelner Fraktionen durch das "Nadelöhr" ihrer Verbände artikulieren müssen und damit der Regulation unterworfen sind.

Das Steuerungsinstrumentarium der Regulierungspolitik ist in hohem Maße makroökonomisch orientiert und darauf bezogen, die Nachfrage den Produktionserfordernissen anzupassen. Zudem dient der Ausbau sozialstaatlicher Sicherung und generell die wohlfahrtsstaatliche Expansion der Stabilisierung der Nachfrage. Die soziale und ökonomische Interventionstätigkeit des Staates nimmt entsprechend zu und durchdringt die Teilbereiche der Gesellschaft.

Der "keynesianische Wohlfahrtsstaat" ist in Österreich das konkrete Staatsprojekt²³⁵, das von den korporativen Akteuren gemeinsam getragen wird, und ebenso Ziel und Form der Regulation bestimmt. Ausbau der wohlfahrtsstaatlichen Sicherungen und Leistungen sowie das Versprechen auf Vollbeschäftigung liefern die intellektuellen, moralischen und politischen Richtlinien der Politik und konstituieren die wichtigsten Bestandteile des Hegemonialprojektes, das den inneren Zusammenhalt der Gesellschaft gewährleistet.²³⁶

Während Österreich mit anderen westeuropäischen Staaten diese "allgemeinen Strukturmerkmale und Entwicklungstendenzen"²³⁷ teilt, fällt eine Besonderheit auf: der weitgehende Verzicht des Staates auf eine *aktive* Steuerung der wirtschaftlichen Prozesse. Die austrokeynesianische Strategie zeichnet sich ja eben dadurch aus, daß der Staat kaum antizyklisch in das wirtschaftliche Geschehen interveniert und

233 Für die spezifischen Merkmale des fordistischen Staatstyps vgl. Hirsch, Joachim, Der nationale Wettbewerbsstaat, Berlin 1995, insbes. S. 78 f; Jessop, Bob, Regulation und Politik. Integrale Ökonomie und integraler Staat, in: Demirovic, Alex/Krebs, Hans-Peter/Sablowski, Thomas (Hg.), Hegemonie und Staat, a.a.O., S. 232-262, insbes. S. 251.

234 Fach, Wolfgang/Gierszewski, Gerd/Misslbeck, Johannes, Der korporative Doppelstaat, a.a.O., hier S. 197.

235 Der Begriff des Staatsprojektes umfaßt die Diskurse, die die ideologische und materielle Basis zur Sicherung der Kohärenz des Staates herstellen und durch die der Staat seine operationale Einheit, seine erklärten Aufgaben und seinen Legitimationsanspruch erhält. Vgl. dazu: Jessop, Bob, Veränderte Staatlichkeit. Veränderungen von Staatlichkeit und Staatsprojekten, in: Grimm, Dieter (Hg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994, S. 43-73.

236 Vgl. ebd., S. 50.

237 Hirsch, Joachim, Der nationale Wettbewerbsstaat, a.a.O., S. 82.

statt dessen eine *Verstetigung* der wirtschaftlichen Entscheidungsgrundlagen angestrebt wird, um darüber Nachfrage und Angebot zur Deckung zu bringen. Außer - in gewissen Maße - der Fiskalpolitik sind die Steuerungsinstrumente weitgehend passiv eingesetzt, im Gegensatz zu anderen Ländern, in denen über die antizyklische Intervention entscheidende ökonomische Impulse gegeben werden. Zusätzlich kontrastiert wird die Passivität des österreichischen Staates in dem Maße, wie anderorts die Strukturpolitik an Bedeutung gewinnt. Für Hirsch ist die aktive Intervention sogar wesentliches Merkmal des fordistischen Staates: Forschungs-, Technologie- und Industriepolitik zählen dementsprechend zu den wichtigen Elementen der Regulation.²³⁸ Sie fehlen in Österreich fast völlig. Zwar hat das "Modell Österreich" ein ausgefeiltes Instrumentarium an direkten und indirekten Subventionen, an Zinsstützungen und Investitionsanreizen ausgebildet, diese zielen aber lediglich darauf, den Akkumulationsprozeß in Gang zu halten und zu intensivieren, nicht aber dahingehend, gestaltend als *Strukturpolitik* in die ökonomische Entwicklungsrichtung einzugreifen. Daß die Strukturprobleme der sechziger Jahre erfolgreich überwunden werden können, hängt, so Gunther Tichy, mit der "eingebauten strukturverbessernden Wirkung" der indirekten Investitionsförderung zusammen.

"Die vorzeitigen Abschreibungen förderten jene Betriebe besonders, die hohe Gewinne erzielen; Betriebe ohne Gewinne konnten das Instrument nicht nutzen und wurden demgemäß nicht gefördert. Diese eingebaute Strukturpolitik hat relativ lange gut funktioniert und die Wachstumsdifferenzen zwischen guten und schlechten Betrieben vergrößert. Als diese Wirkung jedoch in das Bewußtsein der breiteren Öffentlichkeit drang, wurde diese Wirkung durch die Einführung von Investitionsprämien und den Ausbau der direkten Wirtschaftsförderung abgeschwächt."²³⁹

Auf den von Tichy zuletzt angesprochenen Punkt wird noch zurückzukommen zu sein. Vorerst bleiben wir bei der Strukturpolitik. Die *allgemeine Investitionsförderung* ist die dominante Form der Wirtschaftsförderung. Auch die Lohnpolitik verzichtet auf eine strukturpolitische Akzentsetzung. Die Grenzlohnpolitik des ÖGB fördert zwar die Bereitschaft der Unternehmen, sich in die sozialpartnerschaftliche Steuerung einbinden zu lassen, eine ordnungspolitische Funktion des Tarifvertrages läßt sich angesichts der hohen Lohndrift nur schwerlich behaupten.

Das Fehlen aktiver gestaltender Elemente ist - so meine These - ein konstitutives Merkmal des (fordistischen) "Modell Österreich", das nicht nur auf den Bereich der Ökonomie besgrenzt ist, sondern - mit Einschränkungen - auch das wohlfahrtsstaatliche Leistungssystem auszeichnet. Bevor diese These weiter spezifiziert wird, werden zunächst zwei Beispiele angeführt.

238 Vgl. ebd., S. 75 ff.

Meiner Ansicht nach, schätzt Hirsch einerseits die Bedeutung antizyklischer Politik und den aktiven Interventionsstaat zu hoch ein und verallgemeinert diese - insbesondere ab Ende der sechziger Jahre feststellbaren - Charakteristika andererseits als Merkmal der (gesamten) fordistischen Periode. Beide Momente sind meines Erachtens in Österreich aber noch einmal schwächer ausgeprägt als in anderen europäischen Staaten.

239 Tichy, Gunther, Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, in: Mantl, Wolfgang (Hg.), Politik in Österreich, a.a.O., S. 707-722, hier S. 718 f.

1. Beispiel: Verstaatlichte Industrie

Deutlich wird das Dilemma einer ordnungspolitischen Konzeptionslosigkeit im Hinblick auf die verstaatlichte Industrie. Einerseits liegt durch die Verstaatlichung von 70 Unternehmen und zwei Großbanken ein enormes ökonomisches Potential in den Händen des Staates. Über die Proporzbestellung der Vorstands- und Aufsichtsratsposten und der politischen Rekrutierung des Managements kann sich die gegenüber der ÖVP schwächere Sozialdemokratie beträchtlicher Machtressourcen versichern, die über die starke Rolle der Betriebsräte und den hohen Organisationsgrad der ArbeiterInnenschaft gewerkschaftlich abgesichert und gestärkt werden. Als Schritt zur Umgestaltung der Wirtschaftsordnung ist die Verstaatlichung aber nie verstanden worden - auch von der Sozialdemokratie nicht.²⁴⁰ Eine halbwegs programmatische "Verstaatlichtenpolitik" scheitert überdies am Widerstand der ÖVP.

So wird auf der anderen Seite das gewaltige ökonomische Potential - immerhin hatte Österreich den größten Anteil öffentlicher Unternehmen in Europa - systematisch geschwächt und in die Privatwirtschaft "organisch" eingebettet. Die hauptsächlich im Bereich der Grundstoffindustrie und im Infrastrukturbereich (Elektrizitätswirtschaft) angesiedelten Betriebe liefern in den ersten Nachkriegsjahrzehnten der Privatindustrie Vorprodukte zu günstigsten Preisen, wodurch diese indirekt subventioniert wird.²⁴¹ Gleichzeitig gilt lange Zeit ein Finalisierungsverbot, das verhindert, daß die verstaatlichte Industrie in den Finalbereich vordringt und sich im Bereich der Konsumgüterproduktion zu einem Konkurrenten des heimischen Privatkapitals entwickelt. Mit dem Finalisierungsverbot ist gleichsam eine Krise bei einer weltwirtschaftlichen Restrukturierung vorgezeichnet. Verhindert wird auch eine Zusammenfassung der verstaatlichten Unternehmen, und erst nachdem international die Konzentrations Tendenzen im Stahlbereich weit fortgeschritten sind, werden 1973 einzelne Betriebe der österreichischen Stahlindustrie zusammengelegt, allerdings ohne weitergehende Begleitmaßnahmen. Eine vertikale Konzentration bleibt vorerst aus.²⁴² Schon vor der arbeitsmarktpolitischen Indienstnahme Mitte der siebziger Jahre ist die verstaatlichte Industrie also weitgehend politisch instrumentalisiert, dahingehend freilich, den Akkumulationsprozeß des privatwirtschaftlichen Kapitals nicht zu behindern und ihn vielmehr zu beschleunigen.

2. Beispiel: Wohlfahrtsstaat

Innerhalb der Parteien und der Sozialpartnerschaft ist unbestritten, daß die wohlfahrtsstaatliche Expansion ökonomisch bedingt ist.

"Der von der Sozialdemokratie mitgetragene Konsens über die Anbindung sozialpolitischer Reformen an Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung wurde in der Phase der ersten Großen Koalition und der Ausformung der Sozialpartnerschaft (50er/60er Jahre) konstituiert."²⁴³

240 Vgl. dazu: Müller, Wolfgang C., Zur Genese, a.a.O.

241 Vgl. Scherb, Margit, Die verstaatlichte Industrie Österreichs im Spannungsfeld zwischen kapitalistischer und sozialistischer Vergesellschaftung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 4/1981, S. 381-392.

242 Vgl. Müller, Wolfgang C., Zur Genese, a.a.O.

243 Ebd., S. 529.

Im Bereich der sozialen Sicherung hat die SPÖ ihre ursprünglichen Forderungen nach einer Volkspension und einer allgemeinen Volksversicherung bereits Anfang der fünfziger Jahre fallengelassen.²⁴⁴ Das sozialpolitische Hauptziel, die Gleichstellung von ArbeiterInnen und Angestellten, war bis in die siebziger Jahre Gegenstand heftiger Kontroversen. Trotz weitreichender Reformen der Regierung Kreisky kann von Gleichstellung keine Rede sein, wie sich z.B. am hohen Grad der Lohndifferenzierung zeigt. Der Ausbau des Sozialstaates erfolgt überwiegend in den bereits Ende des 19. Jahrhunderts.²⁴⁵ Äquivalenz- und Leistungsprinzip sowie die weitgehende Anbindung an ein "Normalarbeitsverhältnis" zählen bis heute zu den bestimmenden Bezugspunkten sozialer Sicherung. Die Folge ist eine sozialpolitische Reproduktion der erwerbsarbeitsvermittelten Ungleichheit. Nach der Typologie Esping-Andersens zählt Österreich zu den "konservativen Wohlfahrtsstaatsregimen". Gemäß des Machtressourcen-Ansatzes ist dies nicht nur Folge der relativen Beharrungskraft einer einmal beschrittenen Grundkonzeption, sondern auch Ausdruck der Stärke von Parteien und Gewerkschaften.²⁴⁶ Auch weitere, über die sozialen Sicherungssysteme hinausgehende wohlfahrtsstaatliche Leistungen tragen nicht primär zur Umverteilung bei. Österreich hat ein gut entwickeltes und großzügiges Familienförderungssystem, dessen Niveau zu den höchsten der OECD-Länder zählt.²⁴⁷

"War die Familienförderung bis Mitte der fünfziger Jahre in erster Linie auf die einkommensschwachen Gruppen ausgerichtet, so wurde in der Folgezeit die Zielgruppe erweitert und gewann das Motiv einer horizontalen Umverteilung zunehmend an Boden. Noch deutlicher trat diese Tendenz in den späten sechziger Jahren hervor, als die Einkommensgrenzen für die Beihilfen abgeschafft wurden, so daß die Besserverdienenden größeren Nutzen aus den geltenden Steuerfreibeträgen ziehen konnten als die Niedrigeinkommensbezieher."²⁴⁸

Seit den siebziger Jahren sind die Steuervorteile erneut durch einkommensunabhängige Transfers ersetzt, ohne daß sich im Prinzip viel geändert hat, da die oberen Einkommensgruppen immer noch höhere Leistungen aufgrund der - statistisch gesehen - längeren Ausbildungszeit ihrer Kinder erhalten.

Wolfgang Merkel kommt in seinem Vergleich sozialdemokratischer Regierungspolitik zu dem Schluß, daß Österreich sozialdemokratische Umverteilungsziele am wenigsten berücksichtigt.²⁴⁹ Gunther Tichy formuliert polemisch:

244 Vgl. Esping-Andersen, Gösta/Korpi, Walter, Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism: Scandinavia, Austria, and Germany, in: Goldthorpe, John H. (Hg.), Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford; New York; Toronto 1984, S. 179-208, S. 191 f.

245 vgl. Tálos, Emmerich/Wörister, Karl, Soziale Sicherung, a.a.O., S. 13 ff.

246 Vgl. Esping-Andersen, Gösta, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton; New York 1990.

247 Vgl. OECD Wirtschaftsberichte 1994, a.a.O., S. 79 ff.

Zur Familienförderung gehören: Einkommenssteuerabsetzbeträge, die beitragslose Mitversicherung unterhaltsberechtigter Personen in der gesetzlichen Sozialversicherung, kostenlose Pflichtschulbildung, monatliche Beihilfenleistungen. 1990 machen die Leistungen rund 10% des Volkseinkommens aus, finanziert wird es aus ArbeitgeberInnenbeiträgen und einem zweckgebundenen Anteil der Einkommenssteuereinnahmen. Vgl. ebd., S. 79.

248 Ebd., S. 80.

249 Merkel, Wolfgang, Ende der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich, Frankfurt/M.; New York 1993, S. 171.

"Mit enormen Verwaltungsaufwand hat Österreich ein Sozialsystem aufgezogen, dessen überwiegender Effekt darin besteht, Geld von der rechten in die linke Tasche *desselben* Staatsbürgers umzuverteilen."²⁵⁰

Die These, daß von einer aktiven Interventionstätigkeit des Staates kaum die Rede sein kann, steht vordergründig in gewissem Widerspruch zur beobachtbaren staatlichen Durchdringung der Gesellschaft und Ökonomie.²⁵¹ Diese Widersprüchlichkeit klärt sich im Hinblick auf das innere Gefüge des "Modell Österreich" und die herausgebildeten Strukturmerkmale. Politische Entscheidungen, die auf die Veränderung des Status quo zielen, sind aufgrund der politischen Kräfteverhältnisse schwer möglich.²⁵² Die korporatistische Steuerung hat diese potentiellen Steuerungspathologien erfolgreich überwunden. Möglich ist eine erfolgreiche Steuerung aber nur nach der ihr eigenen Logik und unter der Bedingung, daß den "benachteiligten" Interessen die Zustimmung "abgekauft" wird. Faktisch geht die sozialpartnerschaftliche Regulierung immer zu Lasten eines Dritten: des Staates im engeren Sinne, der als "lender of last resort" die Ressourcen zur Verfügung stellen und an sich ziehen muß. Hierin mag auch der Grund für die Zentralisierungstendenzen des föderalen Bundesstaates liegen.

"Dieser Sozialkontrakt wurde und wird durch steuerliche und sonstige wirtschaftspolitische [und sozialpolitische, S.T.] Vorleistungen des Bundes abgesichert. Insofern wäre der Sozialkontrakt als wiederholtes, kooperatives Dreipersonen-Nichtnullsummenspiel zu interpretieren. Die Rolle des Bundes [...] beschränkte sich jedoch auf die eines Vorleisters und Schiedsrichters."²⁵³

"Strategische Selektivität"²⁵⁴ und gesellschaftliche Integration der von der Selektivität Benachteiligten charakterisieren das "Modell Österreich". Der Austrokeynesianismus, der österreichische Neokorporatismus und die Rolle des Staates im engeren Sinn bilden ein Wirkungsgefüge.

Von hier aus lassen sich die Achillesfersen des "Modell Österreich" erkennen: Es beruht auf einem langfristigen Wirtschaftswachstum, das einerseits - als gemeinsames Interesse von Kapital und Arbeit - den Lohnkonflikt entschärft und andererseits die Grundlage für die funktionierende Arbeitsteilung zwischen dem politischen System im engeren Sinne und der Sozialpartnerschaft dergestalt ist, daß erst "sprudelnde Steuereinnahmen" die staatlichen Gratifikationen ermöglichen. Die erste Achillesferse liegt daher im Budget.

Die zweite ist die inhärente Strukturkonservierung der österreichischen Volkswirtschaft.²⁵⁵ Unter der Bedingung fordistischer Prosperität spielen diese Defekte freilich eine nur untergeordnete Rolle. Mit den einsetzenden Restrukturierungsprozessen in

250 Tichy, Gunther, *Wirtschaft und Wirtschaftspolitik*, a.a.O., S. 717.

251 Betragen die Staatsausgaben 1960 noch 37,5%, sind es zwanzig Jahre später rund 50% des BIP. Vgl. OECD Historical Statistics 1960-1990, Paris 1992, S. 68.

252 Dies liegt nicht nur an der großen Koalition, auch die innerparteilichen Kräfteverhältnisse, insbesondere in der bündisch strukturierten ÖVP, erschweren dies.

253 Winckler, Georg, *Sozialpartnerschaft und ökonomische Effizienz*, a.a.O., S. 301.

254 Vgl. Jessop, Bob, *Veränderte Staatlichkeit*, a.a.O.

255 Der Effekt der Strukturkonservierung ist zu Beginn der achtziger Jahre vermehrt ins Blickfeld der österreichischen Sozial- und Wirtschaftswissenschaft gerückt.

der Weltwirtschaft treten sie aber immer deutlicher in den Vordergrund. In und nach der Krise Mitte der siebziger Jahre operiert das "Modell Österreich" noch in gewohnten Bahnen. Die administrativen Strukturen werden im Vergleich zu anderen Ländern im Zuge des Anpassungs- bzw. Reaktionsprozesses kaum in Frage gestellt. Die "Krisenstrategie" ist in erster Linie nur eine Forcierung des *opus moderandi* mit dem Ziel, Vollbeschäftigung zu sichern. Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland wirken die Gewerkschaften nicht an der selektiven Spaltung der Gesellschaft mit,²⁵⁶ sondern verteilen die Krisenlasten auf alle Lohnabhängigen (auch auf die der profitablen Branchen).²⁵⁷ Der Austrokeynesianismus stößt aber zunehmend an seine Grenzen. Die Beschäftigungseffekte der staatlichen Nachfragepolitik werden ins Ausland exportiert, die Preiskontrolle verliert mit steigender Importdurchdringung an Relevanz. Die Politik der Nominalzinskonstanz läßt sich im Zuge der Internationalisierung der Finanzmärkte und der amerikanischen Hochzinspolitik nicht mehr aufrecht erhalten. Die Nationalbank schwenkt auf eine restriktive Geldpolitik um.

"Dies bedeutet einen erheblichen 'austro-monetaristischen' Akzent im Rahmen der österreichischen Wirtschaftspolitik und erhöht die beschäftigungspolitische Last, die von der Fiskalpolitik zu tragen ist."²⁵⁸

Die Grenzlohnpolitik und Expansionsprogramme, die auf die Angebotspalette der depressiven Branchen Rücksicht nehmen, verzögern nicht nur die notwendigen strukturellen Anpassungsprozesse, sondern verschärfen die Strukturkrise.²⁵⁹ Die Rezession Anfang der achtziger Jahre ist die erste *echte* Krise des "Modell Österreich" und zeigt deutlich, daß die alte Strategie nicht mehr funktioniert, eine neue aber nicht gefunden ist. Wieder wird ein - allerdings deutlich schwächerer - expansiver Kurs in der Budgetpolitik eingeschlagen. Mit dem Haushaltsdefizit können aber kaum noch beschäftigungsstabilisierende Akzente gesetzt werden. Neben den Zinszahlungen setzen jetzt vor allem die arbeitsmarktpolitischen Stabilisatoren das Budget unter Druck: Die Beschäftigungsoffer fallen stärker aus. Das Vollbeschäftigungsziel kann nicht aufrecht erhalten werden, obwohl versucht wird, die Arbeitslosigkeit vermehrt in das Pensionssystem zu transferieren.

Man stellt sich nunmehr auf die veränderten Realitäten ein und nimmt die Krise als strukturelle zur Kenntnis: Statt Wirtschaftswachstum soll jetzt die Modernisierung der Wirtschaftsstruktur im Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik stehen, die zunehmend zahlungsbilanzorientiert ist.²⁶⁰ Dem soll einerseits eine weltmarktorientierte Strukturpolitik Rechnung tragen. Ihren Ausdruck findet der "Paradigmenwechsel" u.a. in den sogenannten Top-Aktionen, die speziell aussichtsreiche innovative, leistungsfähige und wertschöpfungsintensive Unternehmen fördern sollen.²⁶¹ Ebenfalls primär leistungsbilanzorientiert präsentiert sich andererseits fortan die Lohnpolitik, um die

256 Vgl. Esser, Josef, Gewerkschaften in der Krise, a.a.O.

257 Vgl. Lang, Werner, Krisenmanagement durch Neokorporatismus, a.a.O.

258 Nowotny, Ewald, Die Wirtschaftspolitik in Österreich, a.a.O., S. 41.

259 Vgl. Fach, Wolfgang/Gierszewski, Gerd/Misslbeck, Johannes, Der korporative Doppelstaat, a.a.O., S. 201.

260 Vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Bericht zur Zahlungsbilanz, Wien 1980.

261 Aiginger, Karl/Bayer, Kurt, Die TOP-Aktion. Eine neue Form der Investitionsförderung, in: WIFO-Monatsberichte 10/1982, S. 594-605.

Wettbewerbsfähigkeit von der Kostenseite abzusichern und die Importnachfrage zu reduzieren.²⁶²

Die Kontinuität der Sozialpartnerschaft im Wandel des "Modell Österreich" äußert sich zunächst darin, daß die Anpassungsschritte wesentlich moderater als in anderen westeuropäischen Ländern ausfallen, da die Gewerkschaften in den Prozeß der Politikformulierung eingezogen bleiben und daher die *neue* Krisenstrategie mitbestimmen und auch mittragen. Geschuldet ist dies den institutionellen und ökonomischen Strukturen des "Modell Österreich". Die Interessenartikulation läuft auch weiterhin im wesentlichen über die Verbände. Das exportorientierte "moderne" Kapital ist in der Bundeswirtschaftskammer unterdurchschnittlich repräsentiert und zur Durchsetzung seiner Interessen gegenüber anderen Kapitalfraktionen auf die Kooperation der Gewerkschaften angewiesen. Gleiches gilt für die volkswirtschaftlichen Modernisierungsstrategien des Staates.²⁶³ Diese Kontinuität bleibt freilich rückbezogen auf die in der Sozialpartnerschaft institutionalisierten gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse.

"Erweist sich die Sozialpartnerschaft in der Bewältigung der Modernisierungsprobleme langfristig als weniger leistungsfähig als die (neo)liberalen Strategien anderer Länder, so wird sie durch defiziente Problemlösungsfähigkeit obsolet; ist sie umgekehrt in dieser Aufgabe erfolgreich, so könnte dies die 'Normalisierung' der österreichischen Kapitalstruktur in der Form bedeuten, daß durch die Ausbildung einer starken, weltmarktorientierten Kapitalfraktion die besondere historische Rolle der Gewerkschaften ihr Ende findet."²⁶⁴

Die Rolle der Gewerkschaften ist darüber hinaus davon abhängig, inwieweit es ihnen in Zukunft gelingt, Folgebereitschaft bei der Basis zu finden und die ArbeitnehmerInneninteressen intern zu vereinheitlichen. Die Machtposition ist damit nicht nur eine Frage des ökonomischen und sozio-ökonomischen Strukturwandels, sondern auch der Solidarität abhängig Beschäftigter und der kulturellen Verankerung innerhalb der ArbeiterInnenbewegung. Schließlich wird die Zukunft des "Modell Österreich" auch davon bestimmt sein, wie sich die eingespielte Arbeitsteilung zwischen dem politischen System im engeren Sinne und der Sozialpartnerschaft entwickelt. Die bisherige Systemsteuerung war davon geprägt, daß sich die "Konsenslogik" der Sozialpartnerschaft und die "Konfliktlogik" nicht dysfunktional überlagern. Damit ist sowohl die Rolle der Parteien angesprochen als auch die Frage nach neuen gesellschaftlichen Konflikten, die parlamentarisch internalisiert werden. Ökonomischer und sozio-kultureller Strukturwandel penetrieren das Modell nicht nur von außen, indem alte Instrumente der austrokeynesianischen Strategie zum Teil wirkungslos werden,

262 Vgl. Guger, Alois, Lohnpolitik und Sozialpartnerschaft, a.a.O., S. 230 f.

263 Vgl. auch Traxler, Franz, Klassenstruktur, Korporatismus und Krise, a.a.O.; Ders., Von der Hegemonie in die Defensive. Österreichs Gewerkschaften im System der "Sozialpartnerschaft", in: Müller-Jentsch, Walther (Hg.), Zukunft der Gewerkschaften. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt/M.; New York 1988, S. 45-69, insbes. S. 49.

Traxler merkt allerdings an, daß die Modernisierungsfunktion nicht auf die jüngere Zeit beschränkt, sondern "Konstituens der Sozialpartnerschaft" sei. Die Sozialpartnerschaft sei deshalb schon immer Bündnispartnerin des Staates zur Durchsetzung weltmarktdäquater Strategien gewesen. Dies ist kein Widerspruch, wenn man sich vergegenwärtigt, daß sich die Modernisierungsstrategien im Übergang zum Postfordismus qualitativ von denen im Fordismus unterscheiden und die "Modernisierungsoffer" nicht mehr simultan entschädigt werden können. Ließ sich im Fordismus ein geschützter Sektor im Prinzip noch neben einem exponierten Sektor behaupten, wird nun gerade *das Prinzip* negiert.

264 Traxler, Franz, Von der Hegemonie in die Defensive, a.a.O., S. 62 f.

sondern ebenso von innen, da die Steuerungsfähigkeit der einzelnen Akteure erschwert wird. Die Frage ist deshalb, inwieweit sich das "Modell Österreich" unter diesen veränderten Rahmenbedingungen stabil zeigt, ob also wesentliche Strukturmerkmale des Modells erhalten bleiben, indem es sich elastisch anpaßt oder ob es zum Bruch kommt. Dies hieße, daß sich etwas neues herausbildet, das mit dem alten wenig gemein hat, außer daß es - wahrscheinlich - auch korporatistisch geprägt sein wird.

Diese Fragestellung bildet den Hintergrund des zweiten Teils, in dem die Veränderungen und Kontinuitäten seit Mitte der achtziger Jahre in den Blick genommen werden.

Teil B

Das "Modell Österreich" - Neue Rahmenbedingungen ab den achtziger Jahren

1. Das Ende des Fordismus

1.1 Der Umbruch

In der Regulationstheorie wird der Wechsel von den siebziger zu den achtziger Jahren als umfassender Bruch in der kapitalistischen Entwicklung begriffen. Dieser Bruch, der als Übergang "vom Fordismus zum Postfordismus"²⁶⁵ beschrieben wird, läßt sich sowohl in der Sphäre der Akkumulation wie auch in der Regulation finden und zeigt sich ebenso auf nationaler wie internationaler Ebene:

- Er schlägt sich innerhalb der Betriebe in der Arbeitsorganisation nieder.²⁶⁶ Stichwortartig seien genannt: Lean-Production, Toyotismus und Flexibilisierung, die die Produktivität der Arbeit neu erschließen sollen. Piore und Sabel sehen den Übergang von der standardisierten Massenproduktion zur flexiblen Spezialisierung, der auch als Ablösung der "economies of scale" durch die "economies of scope" gefaßt wird.²⁶⁷

- Die sektorale Struktur der Volkswirtschaften verändert sich - nicht nur durch den Prozeß der "Terzialisierung". Die "alten" Industrien (Stahl, Kohle, Textil etc.) verlieren zunehmend an Bedeutung für Wertschöpfung und Innovation. Als Träger und Medium des Innovationsprozesses fällt den neuen Schlüsseltechnologien (Informations- und Kommunikationstechnologien, Biotechnologie und Neue Werkstoffe) die entscheidende Rolle zu.

- Auch in der Beziehung zwischen den Unternehmen zeigt sich der Übergang zum Postfordismus. Produktionsauslagerungen und Just-in-Time-Konzepte verändern das Verhältnis von Zuliefern und Abnehmern. Ebenso strukturiert sich das Verhältnis von Peripherie und Zentrum um, innerhalb der kapitalistischen Ökonomien stehen Verbände prosperierender Metropolen denen relativer Armut gegenüber. Die Reorganisationen der internationalen Arbeitsteilung läßt sich stichwortartig mit der Gleichzeitigkeit von Globalisierung, Triadisierung und Regionalisierung umreißen.²⁶⁸

265 Hirsch, Joachim/Roth, Roland, Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Postfordismus, Hamburg 1986.

266 Vgl. Boyer, Robert. Neue Richtungen von Managementpraktiken und Arbeitsorganisation. Allgemeine Prinzipien und nationale Entwicklungspfade, in: Demirovic, Alex u.a. (Hg.), Hegemonie und Staat, a.a.O., S. 55-103.

267 Vgl. Piore, Michael J./Sabel, Charles F., Das Ende der Massenproduktion. Studie über die Requalifizierung der Arbeit und die Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft, Frankfurt/M. 1989.

268 Vgl. Narr, Wolf-Dieter/Schubert, Alexander, Weltökonomie. Die Misere der Politik, Frankfurt/M. 1994; Bonder, Michael/Rottger, Ziebura, Deutschland in einer neuen Weltära, a.a.O.

- Mit der Erosion der hegemonialen Stellung der USA und der damit verbundenen Auflösung der alten Weltordnung ist die internationale Regulation deutlichen Veränderungen unterworfen.²⁶⁹

- Träger und Profiteure des Globalisierungsprozesses sind die Transnationalen Konzerne, zu denen auch die sich internationalisierenden Banken und Versicherungsgesellschaften zu rechnen sind.²⁷⁰

Diesem Bruch entsprechen im Bereich der politischen Regulierung ausgeprägte Kurswechsel in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik - ausgehend von den USA und England Ende der siebziger Jahre -, die den Restrukturierungsprozeß stützen und forcieren. Neoliberale (Deregulierungs-)Politiken und ein monetaristisches Leitbild sollen die nationalen Ökonomien wieder auf einen Wachstumskurs führen und die Verwertungsbedingungen stabilisieren und optimieren. Währenddessen hat die Sozialdemokratie der Erosion des fordistischen Hegemonialprojektes kaum etwas entgegenzusetzen und gerät zusehends in die Defensive.²⁷¹ Ferner erfahren auch die Gewerkschaften einen deutlichen Einflußverlust. Die politisch forcierte Internationalisierung der ökonomischen Beziehungen und insbesondere die Herausbildung internationaler Finanzmärkte schlägt indessen als externe Restriktion auf den Handlungsspielraum aller in die Weltwirtschaft eingebundenen Staaten zurück und bürgt in sich ein beachtliches Destabilisierungspotential.²⁷² Die Wettbewerbsfähigkeit nationaler Volkswirtschaften wird zunehmend davon abhängig, daß es einerseits gelingt, hohe Produktivitätsfortschritte auf der Basis systemischer Rationalisierungen zu erzielen, als auch im weltweiten Konkurrenzkampf um anlagesuchendes Kapital günstige Verwertungsbedingungen bereit zu stellen. War bislang die nationale Volkswirtschaft zentraler Bezugspunkt staatlicher Politik, ist es nunmehr der Weltmarkt. Mit der Globalisierung ist die Ära zu Ende gegangen,

"in der sich staatliche Wirtschaftspolitik im Bund mit Gewerkschaften und »nationalem« Kapital auf die Regulierung der inneren Nachfrage und den handelspolitischen Schutz heimischer Industrien konzentrieren konnte."²⁷³

Unter dem Aspekt der Internationalisierung tritt die eingeschränkte Handlungsfähigkeit des Staates zu Tage.²⁷⁴ Entgegen der simplifizierenden Dichotomisierung "mehr Markt - weniger Staat" ist es sinnvoll, den Wandel der Funktion und des Charakters des Staates genauer in den Blick zu nehmen. Die Regulationstheorie bietet dafür wenig Anhaltspunkte, wird ihr doch generell ein staatstheoretisches Defizit atte-

269 Vgl. Deppe, Frank, Jenseits der Systemkonkurrenz. Überlegungen zur neuen Weltordnung, Marburg 1991; Hirsch, Joachim, Internationale Regulation. Bedingungen von Dominanz, Abhängigkeit und Entwicklung im globalen Kapitalismus, in: Das Argument 2/1993, S. 195-222; Cox, Robert W., Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method, in: Gill, Stephen (Hg.), Gramsci, historical materialism and international relations, Cambridge 1993, S. 49-66, insbes. S. 58 ff.

270 Vgl. Esser, Josef, Die Suche nach dem Primat der Politik, in: Unseld, Siegfried (Hg.), Politik ohne Projekt?, a.a.O., S. 409-430.

271 Vgl. Anderson, Perry, Die Krise der westeuropäischen Sozialdemokratie und die Aufgabe einer neuen Linken, in: Bibliothek der 90er Jahre. Beilage zur Sozialistischen Zeitung, 3/1995, S. 1-8.

272 Vgl. Narr, Wolf-Dieter/Schubert, Alexander, Weltökonomie, a.a.O.

273 Hirsch, Joachim, Der nationale Wettbewerbsstaat, a.a.O., S. 102.

274 Vgl. Scharpf, Fritz W., Die Handlungsfähigkeit des Staates, a.a.O.

tiert.²⁷⁵ Bob Jessop und Joachim Hirsch versuchen diese Lücke zu füllen.²⁷⁶ Beide weisen dem Staat auch in dem neuen, postfordistischen Entwicklungsmodell eine Schlüsselstellung zur Sicherung sozialer Kohäsion sowie zur Gewährleistung der Produktion und Reproduktion zu. Sie sehen aber gleichermaßen tiefgreifende Veränderungen in der Bestimmung des Staates. Jessop faßt diesen Wandel des Staatstyps begrifflich als Übergang vom "keynesianischen Wohlfahrtsstaat" zum "schumpeterianischen 'Leistungs'-Staat". Seine Schlüsselstellung behalte der Staat, trotz dreier Entwicklungstrends, die zu seiner "Aushöhlung" führen:²⁷⁷

1.) Die *Entnationalisierung der Staatlichkeit* zeigt sich in der Aushöhlung der nationalstaatlichen Apparate. Ihre Gestaltungsfähigkeit wird sowohl territorial als auch funktional auf subnationalen, nationalen und translokalen Ebenen reorganisiert.

2.) Die *Entstaatlichung politischer Regime* beschreibt die Herausbildung neuer Formen der Partnerschaft zwischen gouvernementalen, paragouvernementalen und nichtgouvernementalen Organisationen zur Sicherung und Formulierung staatlich geförderter ökonomischer und sozialer Projekte. Ein Prozeß der auch als Wandel vom Government zum Governance beschreiben wird.

3.) Die *Internationalisierung des Nationalstaates* bezieht sich sowohl darauf, daß dem internationalen Kontext zunehmend strategische Bedeutung im Hinblick auf innenpolitische Entscheidungen zukommt, als auch auf die Erweiterung von innenpolitischen Handlungsfeldern auf den Bereich gebietsübergreifender oder transnationaler Faktoren und Prozesse.

Dazu komplementär identifiziert Jessop die Implikationen, die sich für die sozialen und ökonomischen Funktionen des Staates in der Umstrukturierung der Weltökonomie ergeben. Diese sind beim "schumpeterianischen 'Leistungs'-Staates", so Jessop, völlig verschieden von denen des "keynesianischen Wohlfahrtsstaates": Eine wesentliche Rolle fällt ihm bei der Förderung innovativer Kapazitäten, technischer Kompetenz und dem Technologietransfers zu. Die Industriepolitik muß die Erhaltung rückläufiger Branchen aufgeben und stattdessen die Erneuerung oder Ersetzung durch "Sunrise-Sektoren" vorantreiben. Darüber hinaus müssen die Staaten versuchen, "mit dem Internationalisierungsprozeß zurechtzukommen und den geeigneten Rahmen hervorzubringen, innerhalb dessen er fortschreiten kann."²⁷⁸

"Bezüglich des Kapitalkreislaufs interveniert er [der "schumpeterianische 'Leistungs'-Staat", S.T.] auf der Angebotsseite, um Flexibilität und das Streben nach economies of scope zu fördern: Insofern Flexibilität auf dynamischer Effizienz basiert, beinhaltet dies staatliche Unterstützung von Produkt-, Prozeß-, Organisations- und Marktinnovationen. Die gleiche Akzentuierung der Flexibilität findet sich in seinen Aktivitäten in der sozialen Reproduktion."²⁷⁹

275 Vgl. Hirsch, Joachim, Kapitalismus ohne Alternative, a.a.O., S. 42; Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank, Internationalisierung, Integration und politische Regulierung, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 482-511, S. 485 ff.

276 Vgl. Hirsch, Joachim, Kapitalismus ohne Alternative, a.a.O., insbes. S. 42 ff.; Jessop, Bob, Regulation und Politik, a.a.O., S. 239.

277 Vgl. zum folgenden: Jessop, Bob, Die Zukunft des Nationalstaats, a.a.O., insbes. S. 11 ff.

278 Jessop, Bob, Regulation und Politik, a.a.O., S. 248.

279 Ebd., S. 252.

Bestimmt er auf der einen Seite Tempo und Zielrichtung des technologischen Wandels durch die Aufwertung der Angebotsseite, muß er ebenso seine "Wohlfahrtstätigkeit aus der Sicht der Auswirkungen auf die Flexibilität des Arbeitsmarktes und/oder auf die strukturelle Konkurrenzfähigkeit"²⁸⁰ reorganisieren. Die Flexibilität der Arbeitskraft sowie flexiblere und innovativere Vorsorge hinsichtlich des kollektiven Konsums bilden den Rahmen, dem die Sozialpolitik untergeordnet wird und auf den sie hinwirken muß. Diese veränderte Form der Staatlichkeit darf indes nicht als totaler Bruch begriffen werden. Unter Umständen kann Kontinuität sogar wichtiger sein als Diskontinuität und ebenso gut ist es möglich, daß Charakteristika, die als Schlüsselindikatoren einer neuen Form von Staatlichkeit gelten, schon lange vorher existiert haben und sich lediglich die öffentliche Wahrnehmung ihrer Bedeutung für das Funktionieren des Staates verändert hat.

Jessop sieht im "schumpeterianischen 'Leistungs'-Staat" zunächst eine Entwicklungsrichtung, die konkrete Ausformungen annehmen und sich mit unterschiedlichen Strategien verbinden kann, diese Funktionsanforderungen zu erfüllen. Er unterscheidet eine neo-liberale, eine neo-etatistische und eine neo-korporatistische Strategievariante.²⁸¹ Darüber hinaus wird die konkrete Entwicklung durch herrschende politische und institutionelle Strukturen gebrochen.²⁸²

Hirsch sieht den Wandel der Staatlichkeit ähnlich und faßt ihn mit dem Begriff des "nationalen Wettbewerbsstaates"²⁸³, dessen Politik sich vermehrt darauf konzentrierte, dem global immer flexibler agierenden Kapital, günstige Verwertungsvoraussetzungen zu schaffen. Mehr noch als Jessop betont er auch die Schattenseiten:

"Genau dies kollidiert aber zunehmend mit den Bedingungen einer sozialökonomisch ausgewogenen und demokratisch innergesellschaftlichen Entwicklung."²⁸⁴

Die Reorganisation des Staates umfaßt sowohl seine Funktion wie seine Organisation. Letzteres äußert sich darin, daß sich die Gewichtung seiner einzelnen Teile verschiebt, daß sich sogenannte Verhandlungssysteme und neue Steuerungsformen bilden oder im schon angesprochenen Übergang zur governance.²⁸⁵ Einer Veränderung unterworfen sind auch die staatlichen Interventionsformen.

Reale Veränderungen in Österreich sollen nicht nur vor dem Hintergrund des weltweiten Umbruchs analysiert werden sondern auch hinsichtlich der Frage, inwiefern sich diese neue Form von Staatlichkeit in der Alpenrepublik niederschlägt.

280 Ders., *Veränderte Staatlichkeit*, a.a.O., S. 57.

281 Ebd., S. 65 f.

282 Selbst für England, das in vielerlei Hinsicht eine Vorreiterrolle in der Restrukturierung von Ökonomie und Gesellschaft übernommen hat, resümiert Jessop, daß die Dysfunktionalität des Thatcherismus lediglich zu einem "defekten post-fordistischen Wachstumsmodus" geführt habe und auch die post-fordistische Transformation des Staat stark gebrochen sei. Vgl. Jessop, Bob, *Politik in der Ära Thatcher: Die defekte Wirtschaft und der schwache Staat*, in: Grimm, Dieter (Hg.), *Staatsaufgaben*, a.a.O., S. 353-389, insbes. S. 385 ff.

283 Hirsch, Joachim, *Der nationale Wettbewerbsstaat*, a.a.O., Vgl insbes. S. 101 ff.

284 Ebd., S. 103.

285 Vgl. dazu auch Willke, Helmut, *Regieren als die Kunst systemischer Intervention*, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hg.), *Regieren in der Bundesrepublik III. Systemsteuerung und Staatskunst*, Opladen 1991, S. 35-51; Scharpf, Fritz W., *Die Handlungsfähigkeit des Staates*, a.a.O.

1.2 Österreich - Bruch oder Anpassung?

Österreich ist wie viele Staaten - schon wegen seiner Außenhandelsabhängigkeit - mit den neuen Herausforderungen und Problemen in gleicher Weise konfrontiert. Und natürlich schlagen sich die Entwicklungstrend auch in der politischen und ökonomischen Regulierung nieder. Doch die Veränderungen sind zunächst widersprüchlich. Thesenhaft ist dieser Widerspruch folgendermaßen zu umreißen:

Die auch andernorts zu beobachtenden Trends schlagen sich mit einer zeitlichen Verzögerung in der Alpenrepublik nieder, gleichwohl stehen sie ganz oben auf der politischen Agenda: ausgabenseitige Budgetkonsolidierung, Primat der Strukturpolitik, Deregulierung und Privatisierung. Die Veränderungen fallen in vielem moderat aus.

Trotz eines neo-liberalen Kurswechsels und trotz veränderter Rahmenbedingungen erweist sich das politische Institutionengefüge als stabil. Dies gilt nicht nur für die Sozialpartnerschaft, sondern gleichermaßen für den Wohlfahrtsstaat. Vergleichende Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, daß die Reorganisation der Wohlfahrtsstaaten - im Sinne des postfordistischen Paradigmas - von politischen und institutionellen Strukturen restringiert wird, und überdies mit dem einmal eingeschlagenen Entwicklungsweg auch eine Stabilisierung der sie tragenden Kräfte einhergeht.²⁸⁶ Einerseits scheint die Entwicklungsrichtung vorgegeben, andererseits fallen aber die "nationalen Antworten" sehr unterschiedlich aus.²⁸⁷ Ein Verweis auf bloßes "institutionelles Beharrungsvermögen" bleibt aber vordergründig. Denn natürlich ist auch der postfordistische Staat von nationalen Besonderheiten geprägt, durch die politischen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen ebenso wie durch das sektorale Profil seiner Ökonomie oder politische und kulturelle Traditionsbestände. Auch Jessop spricht von drei Strategievarianten. Die Kontinuitäten und Diskontinuitäten sollen hier deshalb dahingegen untersucht werden, ob die Entwicklungsrichtung im Bruch mit dem oder im Rahmen des "Modell Österreich" stattfindet. Ob sich also die entscheidenden Strukturen auflösen und sich gewissermaßen ein neues Modell herausbildet, daß vielleicht immer noch korporatistische Elemente aufweist aber sich darüber hinaus deutlich unterscheidet, oder aber eine Anpassung des "Modell Österreich" festzustellen ist, dessen Gesicht zwar deutlich verändert ist, dessen Strukturen aber als tragende Säulen des Modells bestehen bleiben.

Nicht nur die österreichische Entwicklung ist widersprüchlich, auch die Beurteilung gegenwärtiger Veränderungsprozesse ist alles andere als einheitlich. Während die einen von einer "tiefen politischen Krise"²⁸⁸ sprechen und Intellektuelle im Herbst 1995 öffentlich überlegen, bei einem Stimmenzuwachs der FPÖ auszuwandern, ist es für andere lediglich ein "Normalisierungsprozeß"²⁸⁹. Eine gewisse Unbestimmt-

286 So z.B. Esping-Andersen, Gösta, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, a.a.O. Zu den Restriktionen des wohlfahrtsstaatlichen Umbaus vgl. auch: Borchert, Jens, *Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt/M.; New York 1995, insbes. S. 307 ff.

287 Vgl. Bieling, Hans-Jürgen, *Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regulation*, a.a.O.

288 Winter, Balduin, *Haider oder ein neues Reformprojekt*, a.a.O., S. 835.

289 Menasse, Robert, *Ein verrücktes Land*, in: *Falter* 47/1995, S. 14-15, hier S. 14.

heit zeichnet auch die wissenschaftliche Literatur aus, wenn die gegenwärtigen Entwicklungen nicht nur beschrieben, sondern beurteilt werden. Wird dem Korporatismus von den einen unvergleichliche Stabilität bescheinigt, sehen ihn andere gerade im Niedergang²⁹⁰. Wird auf der einen Seite noch seine "Krise" beschrieben und als Ursache die Erosion nahezu aller bisher als konstitutiv geltenden Rahmenbedingungen der Sozialpartnerschaft ausgemacht, heißt es nur wenige Zeilen später auf der anderen Seite:

"Damit ist nicht gesagt, daß das Ende des österreichischen Korporatismus in Sicht sei."²⁹¹

Verschiedene Dimensionen der Veränderung sollen zunächst untersucht werden. Dazu werden die neuen politischen Prioritäten und Politikprojekte der großen Koalition vorgestellt und qualifiziert (2.). Diese gilt es dann zusammen mit dem postfordistischen Umbruch in der (internationalen) Ökonomie in Beziehung zur österreichischen Wirtschaftsstruktur zu setzen und die Veränderungen, die sich dort in den vergangenen Jahren vollzogen haben, zu untersuchen (3.). Danach soll der ökonomische Wandel und der politische Prioritätenwechsel im Hinblick auf das österreichische Arbeitsmarktregime in Blick genommen werden. Im Vordergrund steht die Frage, ob und wie sich die Formen der arbeitsmarktpolitischen Regulierung und sozialpolitischen Abfederung mit den sozio-strukturellen Verschiebungen und den neuen Problemlagen und Prioritäten verändern (4). Schließlich werden die Auswirkungen all dieser Prozesse im Hinblick auf die politischen Akteure und in ihrer Bedeutung für die korporatistische Steuerung zusammengeführt (5). Vor diesem Hintergrund läßt sich dann die Frage Bruch oder Anpassung des "Modell Österreich" klarer beantworten.

2. Die neuen "Politikprojekte" der großen Koalition

Eine zögerliche wirtschaftspolitische Umorientierung läßt sich in in der Alpenrepublik seit den frühen achtziger Jahren beobachten, die wirtschaftspolitische Wende wird aber erst 1987 vollzogen. Seither regiert in Österreich als "Sanierungspartnerschaft" erneut eine große Koalition. Zu umfangreich und unpopulär schienen die im Zuge der Neuorientierung notwendigen Maßnahmen, als daß sie die Sozialdemokratie alleine zu legitimieren und bewältigen glaubte. Mit der großen Koalition wollten beide Parteien die Reformbereitschaft ihrer Klientel stärken, die über eine "Opfersymmetrie" abgestützt werden sollte.²⁹² Mit der Regierungsbeteiligung der ÖVP erfahren auch die Unternehmer-Forderungen²⁹³ einen politischen Bedeutungszuwachs, während der ÖGB mit seinen wirtschafts- und sozialpolitischen Vorstellungen immer mehr in die Defensive gerät, wenngleich er die neuen Prioritäten größtenteils mitträgt. Auch

290 Vgl. Crepaz, Markus M.L., From Semisovereignty to Sovereignty. The Decline of Corporatism and Rise of Parliament in Austria, in: Comparative Politics 1/1994, S. 45-65.

291 So z.B. Abromeit, Heidrun, Interessenvermittlung, a.a.O., S. 165. Dies ist allerdings keine Ausnahme, auch die österreichische Politikwissenschaft bleibt diesbezüglich z.T. vage.

292 Vgl. Müller, Wolfgang C., Die neue große Koalition in Österreich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 4/1988, S. 321-347.

293 Vgl. Tálos, Emmerich, Umbau des Wohlfahrtsstaates. Konträre Begründungen und Optionen, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/1993, S. 37-55.

innerhalb der Sozialdemokratie ist die Wende zu einer stärker angebotsorientierten Politik seit den frühen achtziger Jahren feststellbar²⁹⁴. Die Budgetkonsolidierung und die Modernisierung der volkswirtschaftlichen Struktur bilden seither die zentralen Bezugspunkte der Regierungsparteien. Bereits im Koalitionsabkommen von 1987 werden wesentliche "Reformprojekte" anvisiert:²⁹⁵

Der Abbau staatlicher Regulierungen, die Privatisierung staatlicher Vermögenswerte und die verstärkte Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation sollen der Effizienzsteigerung des privaten Sektors dienen. Desweiteren gilt es, den Arbeitsmarkt flexibler zu machen. Eine Steuerreform soll einerseits rentable, aber unternehmerisch riskante Investitionen attraktiver machen und andererseits Schlupflöcher bei Einkommens- und Körperschaftssteuer schließen. Die Internationalisierung österreichischer Unternehmen soll unterstützt und gefördert sowie weite Teile des geschützten Sektors dem internationalen Wettbewerb zugeführt werden.

Als echtes "Politikprojekt" kristallisiert sich nicht nur die ursprünglich anvisierte Partizipation am europäischen Integrationsprozeß, sondern der Beitritt zu EU heraus. Weder die Bindung des Schillings an die DM, die Hartwährungspolitik und die damit verbundene Orientierung der Geldpolitik an der Wechselkurspolitik, noch die sozialpartnerschaftliche Lohn- und Einkommenspolitik werden in Frage gestellt.

2.1 Budgetkonsolidierung

Das Budget gilt Anfang der achtziger Jahre als das größte Problem. Sowohl die Krisenregulierung des "Modell Österreich" setzte es durch vermehrte Frühpensionierungen starken Belastungen aus, wie auch deren abnehmende Durchschlagskraft durch erhöhte Arbeitslosigkeit. Das Budgetdefizit nimmt bis 1986 beständig zu und unterminiert die Handlungsfähigkeit des Staates. Der Konsolidierungskurs der großen Koalition gibt sich sehr ambitioniert: Von 5,6% im Jahr 1986 soll das Defizit auf 2,5% des BIP im Jahr 1992 zurückzuführen werden.²⁹⁶ Ansatzpunkte sind die Privatisierung von Bundesvermögen sowie Ausgabenkürzungen im Bereich des öffentlichen Sektors, vornehmlich über Personaleinsparungen, dem Auslaufenlassen von Beschäftigungsprogrammen und dem Subventionsabbau bei der verstaatlichten Industrie.²⁹⁷ Ferner werden weite Bereiche der wohlfahrtsstaatlichen Sicherung (Reform der Pensionsversicherung und Änderungen im Leistungsrecht der Arbeitslosenversicherung) der Budgetkonsolidierung untergeordnet.

294 Vgl. Müller, Wolfgang C., Political Traditions and the Role of the State, in: Ders./Wright, Vincent (Hg.), The state in Western Europe. Retreat or redefinition, West European Politics 3/1994, S. 32-51, insbes. S. 38 ff.

295 Vgl. Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, 19. Januar 1987, in: Khol, Andreas u.a. (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1986, Wien 1987, S. 641-695, S. 652.

296 Vgl. ebd.

297 Vgl. Lauber, Volkmar, Wirtschafts- und Finanzpolitik, a.a.O., S. 510.

Abgestützt durch die gute Konjunktur ab 1988 gelingt es, das Budgetdefizit mit rund 3,2% des BIP in 1992 der anvisierten Zielgröße anzunähern.²⁹⁸ Seitdem ist der Konsolidierungsprozeß ins Stocken geraten; sowohl die Staatsverschuldung als auch der Nettobudget-Abgang haben sich verschlechtert, so daß bereits 1993 das Defizit statt der geplanten 2,7% wieder 4,7% des BIP beträgt.

"Diese enorme Überschreitung ist hauptsächlich den automatischen Stabilisatoren zuzuschreiben, die durch den unerwarteten Konjunkturrückgang wirksam wurden. Die Erträge des Bundes aus Steuer [...], aus Einnahmen der Österreichischen Bundesbahnen und aus Sozialversicherungsbeiträgen blieben allesamt hinter den Ansätzen zurück [...], während andererseits für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen Mehrausgaben [...] erforderlich wurden."²⁹⁹

Verschärft wird die Deckungslücke durch die unerwartet hohe Inanspruchnahme des 1992 eingeführten Karenzjahres.³⁰⁰ 1993 kommt es zum ersten Mal seit 1981 zu einer echten Rezession mit Minuswachstum, gleichzeitig steigt die Inflationsrate auf über 4%. Noch im gleichen Jahr schließen Bund, Gemeinden, Sozialpartner und die Nationalbank einen "Konjunkturbelebungs- und Stabilitätspakt '93". Der Bund sichert die Bereitschaft zu, die Konsolidierung befristet auszusetzen und ein höheres Defizit in Kauf zu nehmen, allerdings ohne eigene expansive Maßnahmen zu setzen. Diese sollen von Ländern und Gemeinden kommen. Die Sozialpartner tragen mit gemäßigten Lohnabschlüssen und im Rahmen des Preisunterausschusses das ihrige zur Preisstabilität bei.³⁰¹ Unerwartete Einnahmeausfälle im Zuge der zweiten Steuerreform 1993 sowie die Kosten der EU-Mitgliedschaft und die damit zusammenhängende Änderung im Umsatzsteuerausgleich lassen das Budgetdefizit in den folgenden Jahren weiter anwachsen,³⁰² so daß Österreich, lange Zeit als sicherer Beitrittskandidat der Währungsunion gehandelt, inzwischen mit einem Budgetdefizit von über 5% des BIP und einer Staatsverschuldung von über 65% des BIP³⁰³ deutlich die fiskalischen Konvergenz-Kriterien des Maastricht-Vertrages überschreitet. Der Druck zur Konsolidierung verschärft sich seither ebenso wie der Druck auf das Budget, was nicht ohne Auswirkungen auf die Regierungskoalition bleibt:

"Die Gemeinsamkeiten zwischen den als Sanierungspartnerschaft angetretenen Koalitionsparteien scheinen sich zunehmend zu erschöpfen. Nach dem zuletzt mit bemerkenswerter Energie und Geschlossenheit angestrebten Beitritt Österreichs zur Europäischen Union sind

298 OECD, Wirtschaftsberichte 1994, a.a.O., S. 45.

299 Ebd.

300 Dieses zweite "Kindererziehungsjahr" zeigt die Ambivalenz der österreichischen Entwicklung. Sozialleistungen werden gekürzt und zugleich finden sich deutliche Leistungsverbesserungen. Allerdings sollte gerade bei dem Karenzjahr beachtet werden, daß es sich nicht nur um eine sozialpolitische, sondern ebenfalls um eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme handelt. Die Entlastung des Arbeitsmarktes mittels Reduktion des Arbeitskraftangebots trägt überdies offensichtliche frauendiskriminierende Züge.

301 Vgl. Ofner, Günther, Arbeitsmarkt in der Krise - neue Ansätze zur Lösung der Beschäftigungskrise, in: Khol, Andreas u.a. (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1993, Wien 1994, S. 543-574, insbes. S. 545 ff.

302 Allein mit dem Beitritt zur EU wird das Budget 1995 zusätzlich mit knapp 30 Mrd. öS belastet. Vgl. OECD, Wirtschaftsberichte 1994/1995, Österreich, Paris 1995, S. 32 ff.

303 Vgl. FAZ vom 29.1.1996, S. 12.

die Bemühungen um die nun anstehende Budgetsanierung von massivem Dissens geprägt.³⁰⁴

Ein Konsolidierungserfolg wird durch politisch-institutionelle Strukturen behindert. Weder im Bereich der sozialen Sicherung noch im Bereich der Arbeitsmarktverwaltung ist die Finanzierungsstruktur den veränderten Rahmenbedingungen angepaßt worden.³⁰⁵ Den Finanzierungsschwierigkeiten der Sozialversicherungen, insbesondere der Arbeitslosen- und Pensionsversicherung, wird mit einer Akzentuierung des Versicherungsprinzips sowie Leistungskürzungen begegnet. Bis 1994 lassen sich immer auch noch partielle Leistungsverbesserungen finden, seit 1995 nur mehr Verschlechterungen.³⁰⁶ In fast allen Bereichen stehen wohlfahrtsstaatliche Leistungen zur Disposition. Bereits eingeführt oder diskutiert werden z.B.: eine Eigenbeteiligung bei Schulbüchern und bei Schüler- und Lehrlingsfreifahrten, lineare Kürzung der Familienbeihilfe, eine Streichung der Familienbeihilfe für Studierende oder die Einführung von Studiengebühren, eine Eigenbeteiligung bei medizinischer Versorgung.³⁰⁷

Der Spielraum für primär ausgabenseitige Kürzungen, die von der Sozialdemokratie mitgetragen werden, schränkt sich zunehmend ein und die Verteilungsfrage wird immer virulenter. Im Herbst des Jahre 1995 bricht schließlich die große Koalition über den Budgetverhandlungen an genau dieser Frage auseinander.

2.2 Strukturpolitik und angebotspolitische Wende

Da das "Modell Österreich" eine ganze Reihe angebotspolitischer Instrumente umfaßte, ist die wirtschaftspolitische Wende diesbezüglich weniger stark ausgeprägt. In der Geld- und Hartwährungspolitik bestand kein Anpassungsbedarf, so daß sich ein Strategiewandel erübrigte. Konsequenter verfolgt wird allerdings die Privatisierung. Die Deregulierungsschritte fallen hingegen weit weniger scharf aus als angekündigt.³⁰⁸ Die zuvor streng geregelten marktbestimmten Dienstleistungen im Bereich Handel, Bauwesen, Telekommunikation, Luftverkehr und Unternehmensberatung sind inzwischen teilweise liberalisiert, Banken und Versicherungen sind vollständig dereguliert. Gleichwohl ist die Wettbewerbsintensität bisher eher gering.³⁰⁹

Auch strukturpolitisch fallen die Schritte also hinter die Ankündigungen zurück. Revitalisiert wird die (einst) verstaatlichte Industrie. Ferner sind zwei Steuerreformen zu nennen, die riskante Investitionen ertragreicher machen und dem Aufbau eines heimischen Kapitalmarkts dienen. Sie folgen dem internationalen Trend, die Steuersätze bei Lohn- und Einkommenssteuer zu senken, dafür die Bemessungsgrundlage

304 Dachs, Herbert, Von der 'Sanierungspartnerschaft' zur konfliktgeladenen Unübersichtlichkeit. Über politische Entwicklungen und Verschiebungen während der Großen Koalition, in: Sieder, Reinhard/Steinert, Heinz/Tálos, Emmerich, Österreich 1945-1995, a.a.O., S. 290-303, hier S. 301.

305 Vgl. Schweighofer, Johannes, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, a.a.O., S. 203.

306 Vgl. Tálos, Emmerich, "Eine Art aufwärtsführende Spirale", in: demontage, Frühling 1995, S. 11-15.

307 Vgl. SPÖ-Bundesgeschäftsstelle, Das Konsolidierungspaket, SPÖ-Information Nr. 3/Mai 1995; Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Gutachten zur Budgetkonsolidierung, Wien 6. September 1995.

308 Vgl. Lauber, Volkmar, Wirtschafts- und Finanzpolitik, a.a.O., S. 511.

309 Vgl. OECD, Wirtschaftsberichte 1994/1995, a.a.O., S. 144.

zu verbreitern. Stark gesenkt wird der Körperschaftssteuersatz, der jetzt zu den niedrigsten in OECD-Europa zählt. Eine Anhebung der Ist-Besteuerungsgrenze im Umsatzsteuerrecht sowie die Pauschalierungsmöglichkeit sollen kleine Unternehmen besser stellen.³¹⁰ Unternehmensvermögen sind gänzlich von der Besteuerung befreit und das Besteuerungsniveau der Unternehmenserträge zählt inzwischen "zu den attraktivsten in ganz Westeuropa"³¹¹ und liegt vor allem deutlich unter dem in Deutschland.

Doch nach wie vor zeichnet sich Österreich durch ein Fehlen echter Strukturpolitik aus.³¹² Eingriffe in bestehende Besitzstände und Umschichtungen bei Subventionen und Wirtschaftsförderungen werden nicht akzentuiert. Auch hier liegt die Vermutung nahe, daß eine neue Rolle des aktiven Staates bislang an der inneren Architektur des Modells scheitert. Erst in jüngster Zeit deutet sich bei der Wirtschaftsförderung eine Veränderung an: Die Mittel werden weitgehend umgeschichtet, um die Produktion humankapitalintensiver hochwertiger Güter zu forcieren. Einen völligen Bedeutungsverlust erfährt die ehemals so wichtige allgemeine Investitionsförderung, auf die noch Mitte der achtziger Jahre die Hälfte aller Förderungsmaßnahmen kam. Statt dessen sind bis 1994 die sektorspezifischen Förderungen hochgesetzt worden (von 7% auf 35% der staatlichen Wirtschaftsförderung), die Maßnahmen im Bereich des Umweltschutz von 7% auf 14% verdoppelt und eine wichtige Verlagerung betrifft den Bereich von Forschung und Entwicklung (von 9% auf 24%). Insgesamt sind die Mittel aber nicht aufgestockt, im Verhältnis zum BIP sind sie vielmehr von 0,5% (1986) auf geschätzte 0,4% (1994) zurückgegangen und liegen deutlich unter dem europäischen Durchschnitt.³¹³

Hinsichtlich einer angebotspolitischen Strukturpolitik wird die EU-Integration von entscheidender Bedeutung sein. Mit dem EU-Beitritt steht nicht nur eine grundlegende Revision des wirtschafts- und strukturpolitischen Instrumentariums an, die sich in der Handels-, Förderungs-, Fiskal- und vor allem in der Wettbewerbspolitik niederschlagen wird, auch das Verhältnis der Sektoren zueinander wird sich ändern. Der ehemals geschützte Bereich ist nunmehr verstärkt der ausländischen Konkurrenz ausgesetzt.

2.3 Europäische Integration

Bereits seit 1985, als das "Weißbuch der Kommission" vorgelegt wird und sich die Vollendung des Binnenmarktes abzuzeichnen beginnt, wächst in Österreich die Befürchtung, von der Binnenmarktdynamik abgekoppelt zu werden. Da eine Vollmitgliedschaft wegen der Neutralität - so die damals herrschende Meinung - nicht in Frage komme, der Außenhandel mit Europa aber bei rund 67% liegt, konzentrieren sich die Überlegungen auf eine "Quasi-Mitgliedschaft". Bereits im Koalitionsabkommen von 1987 stellen ÖVP und SPÖ fest:

310 Vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wirtschaftsstandort Österreich, S. 85 f.

311 Ebd., S. 16.

312 Vgl. Tichy, Gunther, Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, a.a.O., insbes. S. 718 f.

313 Vgl. OECD, Wirtschaftsberichte 1994/1995, a.a.O., S. 83.

"Die Teilnahme an der Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses ist für Österreich von zentraler Bedeutung."³¹⁴

Eine Arbeitsgruppe von ExpertInnen der Ministerien und der Sozialpartner soll die Auswirkungen möglicher Integrationsschritte darstellen und Empfehlungen ausarbeiten.

"Diese sog. 'Scheich-Arbeitsgruppe' [...] kam schon relativ bald explizit zu einer gemeinsamen Grundposition: die weitgehende Westintegration sei unbedingt erstrebenswert, und die Option des Beitritts dürfe dabei nicht ausgeschlossen werden. Implizit ging das Votum der Arbeitsgruppe noch weiter: Die denkbaren Alternativen könnten nicht befriedigen - d.h. der Vollbeiritt sei die zu wählende Zielsetzung."³¹⁵

Daß die neutralitätspolitischen Bedenken zunehmend in den Hintergrund rücken, dafür sorgte ein von der Industriellenvereinigung³¹⁶ in Auftrag gegebenes Gutachten der beiden Völkerrechtler Waldemar Hummer und Michael Schweitzer, in dem im Jahre 1987 die Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und "immerwährender Neutralität" behauptet wird.³¹⁷ Makroökonomische Modellsimulationen des WIFO-Instituts schätzen die ökonomischen Auswirkungen eines Beitritts gegen die eines Nichtbeitritts ab und prognostizieren für den Fall der Vollmitgliedschaft positivere Wachstums- und Beschäftigungseffekte.³¹⁸ 1989 schließlich wird, nachdem sich sowohl die Parteien als auch die Sozialpartner auf eine Vollmitgliedschaft haben einigen können und auch die Regierungschefs mehrere Bundesländer zugestimmt haben, das Beitrittsgesuch in Brüssel vorgelegt.³¹⁹ Dabei zeigt sich die Anwartschaft, die 1994 in einer Volksabstimmung eindrucksvoll bestätigt wird, als echtes Elitenprojekt, bei dem die VerbandsvertreterInnen durch erheblichen personellen und finanziellen Mitteleinsatz ihre Organisationen "auf Linie" bringen. Die öffentliche Diskussion jenseits neutralitätspolitischer Argumente bleibt lange Zeit unterentwickelt. Als dann - relativ spät - Anfang der neunziger Jahre auch politische und soziale Konsequenzen thematisiert werden, stellt Kitzmüller fest, daß die europapolitische Debatte an das Nebeneinander manipulativer Signale nach Art der "Waschmittelwerbung"³²⁰ erinnere.

314 Arbeitsübereinkommen 1987, a.a.O., S. 652.

315 Schneider, Heinrich, Die europapolitische Diskussion in Österreich, hrsg. vom Graduiertenkolleg "Vertiefung der Europäischen Integration", Tübingen 1993, S. 7.

316 Gerade die Industriellenvereinigung ist eine treibende Kraft im österreichischen Integrationsprozeß gewesen. Das ist nicht nur auf den starken Anteil ausländischen (insbesondere deutschen) Kapitals zurückzuführen, sondern auch darauf, daß die in ihr organisierten exportorientierten Unternehmen von einer Nichtteilnahme, vor allem wegen der österreichischen Hartwährungspolitik, besonders betroffen wären.

317 Dies war bereits eine der zentralen Thesen in der Habilitation von Schweitzer 1977, die freilich unter den damaligen Verhältnissen kaum "hegemonial" werden konnte. Vgl. Schaller, Christian, Die innenpolitische Diskussion seit den 80er Jahren, in: Pelinka, Anton/Schaller, Christian/Luif, Paul, Ausweg EG?, Innenpolitische Motive einer außenpolitischen Umorientierung, Wien; Köln; Graz 1994, S. 27-269, S. 45.

318 Vgl. Breuss, Fritz/Schebeck, Fritz, Die Vollendung des EG-Binnenmarktes. Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen für Österreich. Makroökonomische Modellsimulationen, WIFO-Gutachten, Wien 1989.

319 Zur Chronologie des Willensbildungsprozesses vgl. Kunnert, Gerhard, Österreichs Weg in die Europäische Union. Ein Kleinstaat ringt um eine aktive Rolle im europäischen Integrationsprozeß; Schaller, Christian, die innenpolitische Diskussion seit den achtziger Jahren, a.a.O.

320 Vgl. Kitzmüller, Erich, Europa - aber welcher Typ der Moderne? Die versäumte Debatte um das politische Vorhaben Europa, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/1994, S. 89-103, S. 96.

Nachdem die Strukturpolitik der Bundesregierung in weiten Bereichen hinter ihren Ankündigungen zurückgeblieben ist, stellt der EU-Beitritt ein enormes "Modernisierungsprojekt" dar. Mit ihm kehren Deregulierung, Flexibilisierung und Budgetkonsolidierung nunmehr als Sachzwänge auf die politische Agenda zurück.

"Die Dynamik des Binnenmarktes zwingt zur Anpassung an neue Bedingungen, und der Vorrang des Gemeinschaftsrechts wirkt hierbei für die österreichische Regierungspolitik als ein Entlastungsmechanismus."³²¹

Außer dieser bewußt gewählten "Strukturpeitsche", wird seit Beginn dieses Jahrzehnts ein nicht minder gewaltiger Anpassungsdruck von den osteuropäischen "Niedriglohn"-Nachbarländern ausgeübt. In den EU-Beitrittsverhandlungen hat Österreich aber hinsichtlich Osteuropas durchgesetzt, daß Schutzmaßnahmen bereits dann beantragt werden können, sobald in einer Region Österreichs eine Branche in ernsthafte Schwierigkeiten gerate.³²² Bereits jetzt gibt es gegenüber den osteuropäischen Niedriglohnländern Handelsbeschränkungen und die Forderungen der "Öffentlichkeit" in diese Richtung nehmen zu.³²³ Zudem wird durch die Ostöffnung Österreichs traditionelle Rolle als Intermediär im Ost-West-Handel beeinträchtigt.

Beitritt und Ostöffnung verschärfen die sozialen Spannungen innerhalb Österreichs. Der Anteil der Europa-GegenerInnen nimmt seit der Volksabstimmung, ebenso wie eine fremdenfeindliche Stimmung kontinuierlich zu. Neben den ökonomischen Gesichtspunkten gewinnt in den neunziger Jahren zunehmend die sicherheitspolitische Argumentation an Gewicht, und damit - durch den Krieg im ehemaligen Jugoslawien forciert - die Frage nach einer Teilnahme Österreichs an der WEU. Mit dem Wegfall der Systemkonkurrenz und der Auflösung der Sowjetunion steht inzwischen selbst die "immerwährende Neutralität" Österreichs zu Disposition.³²⁴

3. Österreichs Wirtschaftsstruktur im postfordistischen Umfeld

Seit Anfang der achtziger Jahre, als das Wachstum in Österreich für die Periode 1979-1986 im Schnitt 0,7 Prozentpunkte unter dem OECD-Mittelwert bleibt, stehen die relative Wettbewerbsschwäche und ein Verlust an Konkurrenzfähigkeit im Mittelpunkt wirtschaftspolitischer Diskurse. Ab 1988 liegt die Wachstumsrate genau im Durchschnitt oder deutlich darüber. Der Krisendiskurs bleibt indes bestehen und intensiviert sich als - inzwischen allerorts geführte - "Standortdebatte". Die schon früh konstatierten Strukturschwächen der österreichischen Wirtschaft spitzen sich tatsächlich zu. Mit ihrer Produktionsstruktur nimmt die Republik Österreich eine mittlere Position zwischen ProduzentInnen technologisch fortgeschrittenster Produkte und den BilligproduzentInnen von Standardwaren ein.³²⁵ Mit den jüngsten Entwicklungen in Osteuropa und der Integration in die Europäische Union gerät diese mittlere Position buchstäblich in die "Zange". Die Konkurrenzfähigkeit ist sowohl in den arbeits-

321 Schneider, Heinrich, Die europapolitische Diskussion in Österreich, a.a.O., S. 14.

322 Vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wirtschaftsstandort Österreich, a.a.O., S. 79.

323 Vgl. OECD, Wirtschaftsberichte 1994/1995, a.a.O., S. 92.

324 Vgl. FAZ vom 28. Februar 1995, S. 10.

325 Vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wirtschaftsstandort Österreich, a.a.O., S. 18.

und ressourcenintensiven Bereichen als auch in den hochspezialisierten, technisch anspruchsvollen Branchen bedroht.

Grundsätzlich ähnelt die Wirtschaftsstruktur der anderer europäischer Volkswirtschaften. Im Prozeß des sektoralen Strukturwandels sinkt die Beschäftigung in der Landwirtschaft kontinuierlich auf nunmehr 7,1% ab, während der Dienstleistungsbe- reich einen Anstieg auf 57,4% der Gesamtbeschäftigung verzeichnet. Mit einem Be- schäftigungsanteil von 35,6% ist der Industriesektor im internationalen Vergleich noch relativ groß und die Beschäftigungsverlagerung in den Tertiärsektor noch nicht so weit fortgeschritten. Im Verhältnis zum BIP zählt der österreichische Industriesek- tor zu den größten OECD-Europas.³²⁶ Gegenüber der Europäischen Union weist die Handelsbilanz ein strukturelles Defizit auf. Gut 60% der österreichischen Exporte gehen inzwischen in diese für Österreich wichtigste Handelsregion, mehr als die Hälfte davon allein in die Bundesrepublik Deutschland (1992: 39,3%). Die Importe aus der EU machen fast 70% der österreichischen Einfuhren aus (Anteil aus der BRD: 1992: 42,9%).³²⁷ Die Verflechtung mit dieser Region ist seit der vollzogenen Westorientierung nach 1945 sehr eng, gleichwohl lassen sich an der Zusammenset- zung des Außenhandels auch deutlich die Verschiebungen im Zuge des europäi- schen Einigungsprozesses ablesen. Während Österreichs Importe kontinuierlich steigen, nehmen die Exporte nach Europa in den sechziger Jahren ab und erreichen Anfang der siebziger Jahre einen Tiefstand. Erst seit dem Freihandelsabkommen zwischen EG und EFTA verstärkt sich wieder die *gegenseitige* Durchdringung.³²⁸

Traditionell ist der Handel mit den osteuropäischen Ländern hoch und beträgt 1960 noch 13,7% aller österreichischen Exporte (Importe: 11,2%). Bis 1987 gehen die Werte auf 9% (6,8%) zurück, seit den "Grenzöffnungen" steigen sie wieder erheblich an.³²⁹ Der Export in den asiatischen Raum und die Verflechtung mit Japan und den "Fünf neuen Tigern" nimmt sich sehr bescheiden aus. Gegenüber den Nicht-OECD- Staaten tritt Österreich als Anbieter hochwertiger Industriegüter auf, "[g]egenüber den Industrieländern tritt die Alpenrepublik dagegen eher wie ein Entwicklungsland auf"³³⁰.

Komparative Vorteile besitzt sie gegenüber der EU und der EFTA im wesentlichen bei arbeits-, ressourcen- und sachkapitalintensiven Waren, komparative Nachteile bei humankapitalintensiven Produkten. In "globalen" und hochtechnisierten Bran- chen wie der Automobil-, Computer- und Halbleiterindustrie oder im Bereich der Te- lekommunikation sind österreichische Unternehmen in Nischen oder als Zulieferer internationaler Konzerne aktiv.³³¹ In den forschungs- und wissenschaftsbezogenen

326 Vgl. OECD, Wirtschaftsberichte 1994/1995, a.a.O.

327 Vgl. ebd., S. 147.

328 Vgl. Breuss, Fritz, Außenwirtschaft, in: Abele, Hanns u.a. (Hg.), Handbuch, a.a.O., S. 399-418, hier S. 400 f.

329 Vgl. ebd.

330 Ebd., S 402.

331 Vgl. Siegel, Dieter, Die Bedeutung österreichischer multinationaler Konzerne für die Internationalisierung, in: Clement, Christian (Hg.), Internationalisierung, Band IV: Neue Entwicklungen - neue Formen - neue Herausforderungen, Wien 1992, S. 165-189.

Branchen machen Produktion und Export nur die Hälfte des OECD-Durchschnitts aus. Dagegen ist der Spezialisierungsgrad in der verarbeitenden Industrie bei arbeitsintensiven und differenzierten Gütern höher als im OECD-Raum. In ihrem Länderbericht 1994/95 stellt die OECD fest:

"Mithin sind die Bereiche, in denen Österreich einen offenkundigen Wettbewerbsvorteil im Industriegüterhandel besitzt, offenbar identisch mit denen, die heute durch den wachsenden Handelsverkehr mit Nicht-OECD Ländern einem intensiven Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind."³³²

Es wird geschätzt, daß aufgrund der Ostöffnung mittelfristig ab 1992 rund 40.000 industrielle und rund 10.000 Arbeitsplätze in anderen Sektoren verloren gehen werden. Gleichermaßen wird aber eine zusätzliche Schaffung von rund 60.000-65.000 Arbeitsplätzen vermutet.³³³ Nach Gassler und Rammer liegen 22% aller Arbeitsplätze der österreichischen Sachgüterproduktion in lohnkostensensiblen und 13% in energiekostensensiblen Branchen und sind damit durch die Ostöffnung indirekt bedroht. Profitieren würden hingegen andere Bereiche der Sachgüterproduktion, die rund 40% aller Arbeitsplätze ausmachen.³³⁴ Die Betroffenheit variiert regional und sektoral erheblich.

Das strukturelle Handelsbilanzdefizit mit Westeuropa wird auch vom augenblicklich großen Handelsüberschuß mit Osteuropa nicht ausgeglichen. Daß die Leistungsbilanzen in den achtziger Jahren zumeist positiv ausfallen, liegt an der Bedeutung des Fremdenverkehrs, die Dienstleistungsbilanz ist hochaktiv. Erst in jüngster Zeit mehrten sich die Anzeichen, daß sich seit 1990 eine Passivisierungstendenz der Leistungsbilanz durchsetzt. Sie resultiert aus verschlechterten Terms of Trade, einem steigenden Importwachstum sowie einem Rückgang im Fremdenverkehr.³³⁵

Ein wichtiges Charakteristikum der österreichischen Wirtschaftsstruktur, auf das bereits hingewiesen wurde, ist die Bedeutung der Klein- und Mittelbetriebe. In der Mehrzahl sind die Unternehmen Einzelfirmen oder Familienbetriebe, der Anteil an Kapitalgesellschaften ist niedrig.

Der hohe Anteil der Arbeitsplätze, den die Großunternehmen zur Beschäftigung beisteuern (vgl. Tabelle 2), ist vorwiegend den staatlichen Monopolbetrieben in den Bereichen Post, Bahn und Telekommunikation geschuldet. Er relativiert sich bei der ausschließlichen Betrachtung von Industrie und Handwerk. 1991 machen die größten dieser Betriebe (mehr als 500 MitarbeiterInnen) nur 26% der Beschäftigung des gewerblichen Sektors aus. Dieser Anteil liegt deutlich unter dem westeuropäischen Durchschnitt von 34%.³³⁶

332 OECD, Wirtschaftsberichte 1994/1995, a.a.O., S. 70.

333 Vgl. Aiginger, Karl (Koordinator), Chancen und Gefährdungen der Ostöffnung: Konsequenzen für die österreichische Wirtschaft, Teil 1: Problemstellung und theoretische Betroffenheit, Studie des WIFO, Wien, Februar 1993, S. 16 f.

334 Vgl. Gassler, Helmut/Rammer, Christian, Regionale Unterschiede in der Betroffenheit durch die Ostöffnung. Eine empirische Untersuchung der österreichischen Sachgüterproduktion auf Basis der Bezirksdaten, in: Wirtschaft und Gesellschaft 1/1995, S. 13-36.

335 Vgl. OECD, Wirtschaftsberichte 1994/1995, a.a.O., S. 19 f.

336 Vgl. ebd., S. 78 ff. Zum Vergleich: die Großunternehmen beschäftigen in GB 45,4%, in der BRD 45,3% und in Belgien 34,3% der Beschäftigten im gewerblichen Sektor.)

Tabelle 2: Unternehmen nach Zahl der Beschäftigten

	Zahl der Unternehmen (% von insgesamt)					Zahl der Beschäftigten (% von insgesamt)				
	1971	1980	1985	1990	1991	1971	1980	1985	1990	1991
1 bis 4	...	18,3	37,3	38,4	37,7	..	0,3	0,7	0,7	0,7
5 bis 49	57,9	49,0	39,8	38,6	38,8	11,2	11,2	12,1	12,2	12,4
50 bis 499	38,3	29,6	20,9	20,9	21,5	48,6	46,6	47,5	49,8	51,6
über 500	3,9	3,1	2,0	2,1	2,0	40,2	41,9	39,7	37,3	35,4

Quelle: OECD-Wirtschaftsberichte 1990 und 1994/1995, Österreich, Paris 1991; 1994.

Von Bedeutung ist diese Struktur insbesondere im Hinblick auf die Eigentumsverhältnisse. In den achtziger Jahren existiert eine "Viertelparität".³³⁷ Das eine Viertel ist gemeinwirtschaftlich und umfaßt 27% der Wertschöpfung (verstaatlichte Industrie 13,5%, Bankentöchter 6%) sowie einen Beschäftigtenanteil von 20%. Das zweite Viertel ist in ausländischem (Mehrheits-)Besitz, ein weiteres Viertel im Besitz traditioneller Unternehmerfamilien und das letzte besteht vorwiegend aus kleinen Privatbetrieben. Seither hat sich dieses Verhältnis im Zuge der Privatisierungen zulasten des staatlichen Sektors und zugunsten des privatwirtschaftlichen Großkapitals verschoben. Ein weiteres Spezifikum der Wirtschaftsstruktur betrifft das Verhältnis von geschütztem zu exponiertem Sektor.³³⁸ Trotz des österreichischen liberalen Außenhandelsregimes kommt die OECD zu folgendem Ergebnis:

"Andererseits ist in der Landwirtschaft, in einigen Industriezweigen sowie in vielen Dienstleistungssparten (abgesehen von den Finanzdienstleistungen) das Spiel der Marktkräfte in vielfältiger Weise beschränkt - sei es durch institutionelle Faktoren, administrative Regelung oder tatsächliches Verhalten der Marktteilnehmer. Nach einer groben Schätzung entfällt auf jene Sektoren, die - aufgrund ihrer natürlichen Voraussetzungen oder willkürlich - ganz oder teilweise von ausländischer Konkurrenz abgeschirmt sind, etwa die Hälfte der gesamten Wertschöpfung."³³⁹

Kartell-, Preis- und Rabattgesetz sowie das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb sind nur einige Verordnungen der umfangreichen staatlichen Regulierung. Der Kampf um staatlichen Schutz schlägt sich besonders in der Geschichte der österreichischen Gewerbeordnung nieder. Selbst die Neufassung von 1972 stellt noch weitgehend einen Schutz vor Konkurrenz dar.³⁴⁰

"Die Unternehmen, die der Gewerbeordnung und ähnlichen Bestimmungen unterliegen, machen 40% der gesamten Wertschöpfung und des Investitionsvolumens aus, auf sie entfallen 45% aller Beschäftigten."³⁴¹

337 Vgl. Aiginger, Karl, Industriell-gewerblicher Sektor, in: Abele, Hanns u.a. (Hg.), Handbuch, a.a.O., S. 271-286.

338 Zum exponierten Sektor zählen alle Unternehmen, die der ausländischen Konkurrenz ausgesetzt sind; geschützt sind diejenigen, die sich aufgrund staatlicher Regulierung, informeller Absprachen oder natürlicher Voraussetzungen dem Wettbewerb ganz oder teilweise entziehen.

339 OECD, Wirtschaftsberichte 1989/1990, Österreich, Paris 1990, S. 41. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß aufgrund "natürlicher Voraussetzungen" auch der Fremdenverkehrssektor in den geschützten Sektor fällt.

340 Vgl. ebd. und Goldmann, Wilhelmine, Industriepolitik in Österreich, a.a.O.

341 OECD, Wirtschaftsberichte 1989/1990, a.a.O., S. 47.

Wirksam sind zudem private Strategien der Marktsegmentierung, insbesondere ein ausgeprägtes Kartellwesen. Das in weiten Bereichen hohe inländische Preisniveau spiegelt den politischen und ökonomischen Einfluß geschützter Unternehmen wider. Teilweise existieren ausgeprägte Verteilungskonkordien - z.B. zwischen Landwirtschaft, Nahrungsmittelindustrie und Fachgewerkschaften -, die dazu führen, daß die Preise in diesem Bereich rund 16% über denen der EG liegen.³⁴² Durch die im internationalen Vergleich hohen Preise für Vorprodukte und Dienstleistungen ist auch die Wettbewerbsfähigkeit der exportorientierten Industrie betroffen. In dieser Segmentierung liegt eine wichtige Ursache für die Konflikte unterschiedlicher Kapitalfraktionen, die sich ihrerseits in der Politik der Handelskammer widerspiegelt.³⁴³

Um den heimischen Unternehmen Expansionsmöglichkeiten zu sichern, werden verschiedene Schritte eingeleitet, den Kapitalmarkt zu stärken und die Risikokapitalbasis der Firmen zu erhöhen. Lange Zeit finanzieren sich die Unternehmen fast ausschließlich über den heimischen Bankenapparat, von Seiten des Staates wird die Innenfinanzierung durch Bewertungsfreiheiten, die Kreditfinanzierung durch Haftungsübernahmen und Subventionen gestützt. Aktiengesellschaften spielen noch Mitte der achtziger Jahre eine untergeordnete Rolle, Finanzierungen über die Börse sind völlig unbedeutend.³⁴⁴ Erst mit dem Kapitalmarktgesetz von 1992 wird das Genehmigungsverfahren für Emmissionen vereinfacht. Eine Quellensteuer von 22% auf Zinserträge dient ebenfalls dem Aufbau eines heimischen Aktienmarktes und soll dahingehend wirken, die traditionelle Ablehnung der Bevölkerung gegen spekulative Sparformen abzubauen. In die gleiche Richtung wirkt die Steuerreform von 1994.

Dementsprechend hat sich der Börsenhandel in den letzten Jahren stark ausgeweitet, das Gesamtvolumen bleibt dennoch sehr gering.³⁴⁵ Die Schwäche des Kapitalmarktes erklärt sich auch aus dem Fehlen großer Fonds (z.B. private Pensionskassen), die in anderen Ländern zur Aufblähung der Finanzmärkte geführt hat. Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen fürchtet deshalb:

"Kann die Attraktivität der Börse Wien als Beteiligungsmarkt nicht gestärkt werden, ist ein weiteres Abwandern von Finanzkapital an andere Finanzplätze zu befürchten."³⁴⁶

Diese Angst ist nicht unbegründet. Seit November 1992 ist die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Devisen und Kapitalverkehrs vollendet.

3.1 Privatisierung

Die verstaatlichte Industrie spielte in der bisherigen Entwicklung in dreifacher Hinsicht eine wichtige Rolle: Erstens als Machtressource der Gewerkschaften und der

342 Vgl. ebd.

343 Statt einer generellen Deregulierung das Wort zu reden, zielen die programmatischen Äußerungen der Bundeswirtschaftskammer auf selektive Umregulierung. Vgl. Zeiner, Ernst, Die österreichischen Unternehmensverbände, ihr Verhältnis zum Staat und ihre Stellung im Staat. Geschichte, Strategien und Rolle der zentralen Kapitalorganisationen in Österreich, Dissertation, Wien 1989, insbes. S. 107 ff.

344 Vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wirtschaftsstandort Österreich, a.a.O., S. 92 f.

345 Vgl. OECD, Wirtschaftsberichte 1994/1995, a.a.O., S. 85 ff.

346 Vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wirtschaftsstandort Österreich, a.a.O., S. 96.

Sozialdemokratie. Die Bedeutung dieser Machtressource wird angesichts der ansonsten eher klein- und mittelbetrieblichen Struktur der Wirtschaft noch unterstrichen.³⁴⁷ Zweitens war die verstaatlichte Industrie Motor und Trägerin des wirtschaftlichen Nachkriegsaufschwung und ist allein wegen ihres relativen Gewichts von zentraler Bedeutung für die weitere ökonomische Entwicklung. Und drittens war sie wichtiges Instrument der austrokeynesianischen Beschäftigungspolitik. Eine Neustrukturierung des Verhältnisses von staatlichem und privatem Eigentum wirkt also unmittelbar auf die Rahmenbedingungen des österreichischen Modells.

Die internationale Stahl- und Grundstoffkrise und das staatliche Beschäftigungsgebot stürzen die verstaatlichte Industrie in eine tiefe Krise, nachdem Umstrukturierungen lange Zeit unterblieben. Bereits in den Jahren zwischen 1975 und 1980 kommt es bei der VEW, VOEST und der AMAG zu beträchtlichen operativen Verlusten, die zunächst durch Substanzverzehr ausgeglichen werden können. Ab 1980 schnell das Defizit in die Höhe, bis 1983 müssen 32 Mrd. Schilling aus dem Bundesbudget zugeschossen werden. Spekulationsverluste der VOEST-Alpine im Jahr 1985 geben den äußeren Anlaß einer tiefgreifenden Umstrukturierung der Holdinggesellschaft der verstaatlichten Industrie ÖIAG (Österreichische Industrieholding AG) 1986. Die bisherigen Produktionsgesellschaften mit ihren z.T. stark verschachtelten und diversifizierten Tochterunternehmen werden zerschlagen und sieben neu gegründeten Branchenholdings zugeordnet, die unmittelbar unter der Dachholding ÖIAG zusammengefaßt werden.

Tabelle 3: Branchenverteilung der verstaatlichten Industrie

	Branchenumsätze an den Gesamtumsätzen der VI (in %)		Branchenumsätze der VI an Gesamtumsätzen der Industrie (in %)	
	1961	1987	1961	1987
Metallindustrie	6,7	6,4	40,8	70,0
Eisenindustrie	53,2	33,3	97,2	100,0
Kohlebergbau	4,7	0,9	96,1	100,0
Erdölindustrie	10,5	39,3	73,7	95,0
Elektroindustrie	10,1	5,9	45,3	18,0
Maschinenbau	5,1	4,9	27,9	12,0
Chem. Industrie	6,0	9,3	12,5	19,0
Insgesamt	100,0	100,0	22,0	19,7

Quelle: Koren, Stephan, Die Entwicklung der Verstaatlichten Industrie Österreichs 1986 bis 1990, in: Khol, Andreas u.a. (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, Wien 1991, S. 593-610, hier S. 594.

Zwischen den Akteuren herrscht Konsens darüber, daß die verstaatlichte Industrie nunmehr auch offiziell von ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung zu entbinden

347 Die beiden größten österreichischen Industrieunternehmen nach Umsatz (VOEST-Alpine und ÖMV) sind 1987 staatliches Eigentum. Unter den größten 20 Unternehmen befinden sich 6 direkt in staatlichem Besitz, weitere 5 indirekt über die verstaatlichten Banken. Weitere 6 Unternehmen stehen in ausländischem Besitz und nur 3 sind österreichischem Privatbesitz zuzuordnen. Vgl. OECD, Wirtschaftsberichte 1994/1995, a.a.O., S. 145.

ist,³⁴⁸ nachdem bereits zwischen 1980 und 1987 26.600 Beschäftigte (22,8 % ihrer Gesamtbeschäftigung) abgebaut wurden.³⁴⁹ Politisch umstritten bleibt vorerst, ob sie aktienmehrheitlich zu privatisieren ist. Es kommt aber zu einer Privatisierung im weiteren Sinne (im Sinne eines betriebswirtschaftlichen Managements),³⁵⁰ die Proportionsbeschickung des Management entfällt, die ÖIAG wird als Konzernspitze wesentlich gestärkt.³⁵¹ Neben einem "letztmaligen" Zuschuß von 33 Mrd. Schilling wird mit dem "Finanzierungsgesetz" von 1987 auch das Mitspracherecht des Hauptausschusses des Nationalrates bei Beteiligungsaktionen des Konzerns gestrichen. Weiterer Finanzierungsbedarf soll aus Vermögensveräußerungen gedeckt werden. Davon wird reichlich Gebrauch gemacht. Bis Anfang 1990 werden fast 70 Betriebe verkauft, hinzu kommen etliche Teilprivatisierungen.³⁵² Gleichzeitig investiert die ÖIAG unter der Beteiligung internationaler PartnerInnen vermehrt im Ausland, bleibt aber überwiegend Minderheitsaktionärin.

"Als Folge des Finanzierungsgesetzes 1987 kam es somit zu einem verstärkten Eindringen privaten Kapitals in den ÖIAG-Konzern, das sich vorerst [1990, S.T.] jedoch noch auf der Ebene der Enkelgesellschaften konzentriert. Dennoch kann man sagen, daß mit diesem Gesetz eine Entwicklung eingeleitet wurde, die über eine Privatisierung im weitesten Sinne bereits hinaus ging."³⁵³

Einer Privatisierung im engeren Sinne (Verkauf) trägt bereits eine erneute Umstrukturierung im Jahr 1989 Rechnung. Im Hinblick auf einen künftigen Börsengang wird die Austrian Industrie AG (AI AG) gegründet, die alle Kernbereiche der ÖIAG zusammenfaßt. Rund 80% der ÖIAG Gesamtaktivitäten werden in deren Besitz überstellt, um so einen attraktiven und kapitalmarktfähigen Konzern zu formen. Im Koalitionsabkommen 1990 wird nicht nur der geplante Börsengang festgeschrieben, sondern überdies eine mittelfristige Teilveräußerung über die 50% Grenze hinaus fixiert.³⁵⁴ 1993 ist beschlossen, die wichtigsten Firmen der verstaatlichten Industrie innerhalb von drei Jahren mehrheitlich zu privatisieren.³⁵⁵

348 Vgl. Koren, Stephan, Die Entwicklung der Verstaatlichten Industrie Österreichs 1986 bis 1990, in: Khol, Andreas u.a. (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, Wien 1991, S. 593-610, S. 599.

349 Zahlen nach: Drenning, Manfred, Verstaatlichte Industrie: Am Ende der Krise oder am Ende der Illusionen?, in: Khol, Andreas u.a. (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1987, Wien 1988, S. 287-296, hier S. 292.

350 Diese "verdeckten Formen der Grenzverschiebung" zwischen privaten und öffentlichen Elementen in der österreichischen Wirtschaft, die zunehmend zur Berücksichtigung privatwirtschaftlicher Interessen, Organisationsmuster und Verhaltensweisen in den verstaatlichten Unternehmen führen, zu denen auch die Umwandlung der Rechtsform öffentlicher Unternehmen sowie expansive Vertöchterungsstrategien zählen, sind keineswegs neu und lassen sich schon in den siebziger Jahren feststellen. Der Unterschied zur Entwicklung der achtziger Jahre ist allerdings, daß es sich nunmehr um eine echte Privatisierungsstrategie handelt. Eine Analyse findet sich bei Bauer, Johannes M., Grenzverschiebungen zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft in Österreich 1970-1985, in: Journal für Sozialforschung 3/1986, S. 283-318.

351 Koren, Stephan, Die Entwicklung der Verstaatlichten Industrie, a.a.O.

352 Von den Teilprivatisierungen sind 18% Anteile bei der Siemens Österreich (1,4 Mrd. öS) und 30% der ÖMV (2,2 Mrd. öS) die bedeutendsten. Vgl. ebd.

353 Ebd., S. 602.

354 Vgl. Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialdemokratischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, in: Khol, Andreas u.a. (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, Wien 1991, S. 203-260, insbes. S. 226.

355 Vgl. Aiginger, Karl, Von der Mitte aus, auf dem Weg nach vorne. Österreichs Wirtschaft in den 1980er und 1990er Jahren, in: Sieder, Reinhard/Steinert, Heinz/Tálos, Emmerich (Hg.), Österreich 1945-1995, a.a.O., S. 268-278.

Nicht im Bereich der ÖIAG liegen die indirekten Beteiligungen des Staates über die zwei verstaatlichten Banken, die selber zur Teilprivatisierung freigegeben sind. Hier sind bereits seit Ende der siebziger Jahre etliche Verkäufe zu konstatieren. Im Falle der "Creditanstalt" zeigt sich dabei eine Verkaufspolitik, "leistungsstarke Unternehmen ohne Rücksicht- und Bedachtnahme auf gesamtwirtschaftliche Interessen und strategische Gesichtspunkte der Erhaltung der österreichischen industriellen Basis abzustoßen".³⁵⁶ Morawetz betont, daß - nachdem anfänglich auch heimische Privatindustrielle Teilstücke erworben haben - seit Mitte der achtziger Jahre alle bedeutenden Beteiligungen an ausländische (insbesondere deutsche) Hände gingen.³⁵⁷

3.2 Internationalisierung

Als kleine offene Volkswirtschaft ist Österreich - trotz des großen geschützten Sektors - traditionell stark in die Weltwirtschaft integriert. Den internationalisierten Warenströmen steht aber lange Zeit ein geringer Internationalisierungsgrad der österreichischen Unternehmen entgegen. Die passive Internationalisierung (Direktinvestitionen ausländischen Kapitals im Inland) der Volkswirtschaft ist dagegen bereits weit fortgeschritten. Sind es in den fünfziger und sechziger Jahren noch die USA, die die den Großteil aller ausländischen Direktinvestitionen in Österreich auf sich versammeln, nimmt ab Ende der sechziger Jahre die Bundesrepublik Deutschland diesen Platz ein.³⁵⁸ Bis in die Mitte der achtziger Jahre ist Österreich Nettokapitalimporteur. Einem Bestand von 22 Mrd. Schilling im Ausland steht 1985 mit 50 Mrd. Schilling ein mehr als doppelt so hoher Bestand ausländischer Investitionen in Österreich gegenüber.³⁵⁹ Der Vergleich mit anderen kleinen offenen Volkswirtschaften verstärkt den Eindruck der relativen "Rückständigkeit" Österreichs. Norwegen, Finnland, die Schweiz und Schweden weisen einen wesentlich höheren Internationalisierungsgrad auf. Zur Erklärung kann einerseits auf die österreichische Unternehmensstruktur verwiesen werden, die wegen der relativen Schwäche des Privatkapitals das Entstehen von "global players" verhinderte, zumal über den schwach ausgebildeten Kapitalmarkt, Finanzierungsmöglichkeiten eingeschränkt waren. Aber selbst beim einzig echten "Multi" in Österreich, der ÖIAG, arbeiten 1986 nur rund 6% der Beschäftigten im Ausland. Eine wesentliche Ursache

356 Morawetz, Inge, Schwellenland Österreich? Aktuelle Veränderungen der österreichischen Eigentumsstruktur im Sog der Internationalisierungsstrategien der Bundesrepublik Deutschland, in: Scherb, Margit/Morawetz, Inge (Hg.), In deutscher Hand? Zu den Beziehungen Österreich - BRD, Wien 1990, S. 87-112, hier S. 94.

357 Vgl. ebd., S. 91.

358 Vgl. Scherb, Margit, Wir und die westeuropäische Hegemonialmacht. Die Beziehungen zwischen Österreich und der Bundesrepublik Deutschland in den Bereichen Währung, Außenhandel und Direktinvestitionen, in: Dies./Morawetz, Inge (Hg.), In deutscher Hand?, a.a.O., S. 27-59.

359 Zahlen nach Bellak, Christian, Die wesentlichen Entwicklungen österreichischer Direktinvestitionen anhand der Statistik, in: Clement, Christian (Hg.), Internationalisierung, a.a.O., S. 17-73, hier S. 26. Das Verhältnis von passiven zu aktiven Beständen ist mit 0,45 schon eine deutliche Steigerung hinsichtlich vergangener Jahre (1975 liegt es bei 0,23, 1965 bei 0,11). Die Zahlen sind aber mit Vorsicht zu betrachten. Direktinvestitionen sind schwierig zu messen, schon die Erfassung über die Strömungsgrößen der Zahlungsbilanz im Vergleich zu einer Erfassung über die Buchwerte der Unternehmensbilanz führt zu erheblichen Unterschieden. Auch fallen je nach Erhebungsmethode die im Ausland reinvestierten Gewinne heraus, oder aber Wechselkursänderungen ergeben Wertveränderungen, ohne daß Kapital in- oder deinvestiert wurde.

für die Ungleichgewichtigkeit liegt in der Wirtschaftspolitik bzw. in den wirtschaftspolitischen Prämissen und Prioritäten der beteiligten Akteure. Ausländische Direktinvestitionen österreichischer Firmen gelten lange Zeit lediglich als Substituierung inländischer durch ausländische Arbeitsplätze.³⁶⁰

"Dementsprechend wurden Betriebsansiedlungen ausländischer Konzerne in Österreich großzügig, die zögernden Schritte österreichischer Firmen ins Ausland nur geringfügig vom Staat gefördert."³⁶¹

Tabelle 4: Direktinvestitionsströme nach Regionen (in Mrd. öS)

	1980	1989	1990	1991	1992	1993	Stand der Direktinvestitionen 1992	davon: Nominalbeträge
Gesamtinvestitionen des Auslandes	3,1	7,6	7,4	4,1	10,3	11,4	127,4	78,8
davon aus:								
Deutschland	1,1	3,0	3,3	3,2	4,1	3,0		23,0
den Niederlanden	0,4	3,6	-0,2	1,0	0,5	2,9		5,8
sonstige EU-Länder	-0,1	0,4	1,9	3,9	3,3	2,1		8,3
der Schweiz	1,2	-0,5	0,1	-2,4	1,0	1,6		10,7
den Vereinigten Staaten	0,3	0,1	0,3	-0,4	0,4	0,6		4,5
Gesamtinvestitionen im Ausland	1,3	11,4	18,5	15,0	20,6	17,1	86,5	45,3
davon in:								
Deutschland	0,1	3,4	3,2	2,3	4,2	1,5		9,0
den Niederlanden	0,0	1,5	-0,2	0,8	0,1	0,3		1,9
dem Vereinigten Königreich	0,0	0,7	1,7	3,3	5,1	2,1		4,4
Italien	0,0	1,0	1,9	1,0	0,4	0,5		1,0
sonstigen EU-Ländern	0,6	0,2	0,7	3,8	2,2	2,2		-
der Schweiz	0,1	1,1	3,1	-1,9		0,8		4,4
den Vereinigten Staaten	0,2	1,5	1,4	0,9	0,5	1,6		3,7
Ungarn	0,0	0,7	4,0	4,4	3,2	2,9		9,4
sonstigen MOE-Ländern	0,0	0,0	0,2	1,5	1,7	3,2		-

Quelle: OECD-Wirtschaftsberichte 1994/1995, Österreich, Paris 1995, S. 95

Kaum verwunderlich, daß Österreich neben Kanada und Irland den höchsten Grad an ausländischer Durchdringung aufweist.³⁶² Insofern bringt eine Trendumkehr nicht

360 Vgl. Itzlinger, Andrea/Kerschbaumer, Rudolf/Van der Bellen, Alexander, Verstaatlichte Industrie (ÖIAG-Konzern), a.a.O., S. 437.

361 Ebd.

nur veränderte ökonomische (weltwirtschaftliche) Bedingungen zum Ausdruck, sondern auch einen wirtschaftspolitischen Wechsel, der überdies von den Gewerkschaften (und den Belegschaften) mitgetragen wird, die ihrerseits ebenfalls den "Internationalisierungsrückstand" mitbeklagen. Die Wende äußert sich im Jahr 1989 als Österreich erstmalig mehr Kapital im Ausland investiert als ausländische Unternehmen in Österreich (vgl. Tabelle 4).

Österreich vollzieht damit nicht nur einen Trend nach, der sich bereits seit Beginn der achtziger Jahre weltweit zu beobachten ist und im Zuge beschleunigter Restrukturierungsmaßnahmen die Direktinvestitionen "explodieren" läßt und in dem sich vor allem neue Formen der Internationalisierung und Verflechtung entwickeln, um auf den Triade-Märkten präsent zu sein ("Strategische Allianzen", Joint-Ventures, feindliche Übernahmen etc.). Die Ursachen der österreichischen "Explosion" der Direktinvestitionen Ende der achtziger und vor allem in der ersten Hälfte der neunziger Jahre liegen hingegen zum einen im europäischen Binnenmarktprojekt und der im Jahr 1989 gefällten Entscheidung, die Vollmitgliedschaft zu beantragen, und zum anderen in der Öffnung der "neuen" Märkte in Osteuropa. Tabelle 5 macht das Ausmaß und die Intensität deutlich, mit der österreichisches Kapital die Reformstaaten, insbesondere die Nachbarländer, durchdringt. Fallen im Jahr 1989 noch 6,6% aller österreichischen Direktinvestitionen auf Osteuropa, sind es - auf wesentlich höherem Niveau - 1993 bereits knapp 40 %. Der größte Teil wird in Ungarn und in der ehemaligen Tschechoslowakei investiert. Ende 1992 stammen rund 11% des Bestandes aller Direktinvestitionen in den osteuropäischen Ländern aus Österreich. Die regionale Verteilung ist dabei sehr unterschiedlich. 32% aller Direktinvestitionen in der Slowakei sind österreichischem Kapital zuzuordnen, in Slowenien sind es 25%, in der Tschechischen Republik 24,6% und in Ungarn 23,8%. In Russland befinden sich knapp 7% aller Direktinvestitionen in österreichischer Hand.³⁶³

Tabelle 5: Österreichische Direktinvestitionen in Osteuropa (in Mill. öS)

	1989	1990	1991	1992	1993
Osteuropa (gesamt)	766	4780	5936	4988	5646
(in % aller öster. DI)	(6,8)	(25,3)	(39,6)	(24,3)	(39,8)
davon nach:					
Ungarn	704	3951	4357	3224	2438
Tschechische Republik und Slowakei	19	165	1038	1407	2440
Polen	12	42	274	152	123
Slowenien	139	517

Quelle: Österreichische Nationalbank, zitiert nach: OECD, Wirtschaftsberichte 1994, Österreich, Paris 1994, S. 38.

362 Vgl. Morawetz, Inge, Schwellenland Österreich, a.a.O.

363 Vgl. Hochreiter, Eduard, Austria's Role as a Bridgehead Between East And West, Austrian National Bank, Working Papers Nr. 14, o.O. o.J.

Hinsichtlich Fusionen und Übernahmen in Österreich kommt Peter Kickinger für den Zeitraum von 1989 bis 1992 zu folgendem Befund:

"Die prominentesten Charakteristika des heimischen M&A [Mergers & Acquisitions, S.T.] sind vielmehr die rasche Zunahme der Transaktionen in allen Branchen und bei allen Unternehmensgrößen, die relativ kleinen Transaktionsvolumina und der hohe Grad an internationaler Verflechtung. Und nicht zuletzt zeichnet sich das Übernahmegeschehen durch einen krassen Mangel an Transparenz aus, was seine Ursache darin findet, daß ein großer Teil der Transaktionen unter äußerster Diskretion aller Beteiligten abgewickelt wird und dadurch nur wenige Daten publik werden."³⁶⁴

Liegt die Anzahl der Transaktionen (einschließlich der inländischen) in den Jahren zwischen 1979 und 1986 noch bei durchschnittlich 25 pro Jahr, verdoppelt sich die Zahl jeweils in den folgenden Jahren und erreicht 1991 mit 329 Fusionen und Übernahmen einen vorläufigen Höhepunkt. Insgesamt zählt Kickinger in seinem Untersuchungszeitraum 989 Übernahmen und Fusionen mit österreichischer Beteiligung. Davon entfallen 365 auf österreichische KäuferInnen, die Anteile eines im Ausland angesiedelten Unternehmens erwerben. In 190 Fällen hat einE ausländischeR KäuferIn Beteiligungen an einem in Österreich angesiedelten Unternehmen erworben, der Rest sind inländische Fusionen bzw. Übernahmen. Bei den grenzüberschreitenden Transaktionen hat Österreich sowohl mit der BRD und mit Italien einen positiven Saldo als auch mit den osteuropäischen Ländern, den USA, Großbritannien und Spanien. Die Bilanz mit Frankreich ist ausgeglichen. Im Ausland besonders aktiv zeigt sich die Baubranche und die verstaatlichte Industrie (Austrian Industrie AG), die alleine im Zeitraum von 1989 bis 1992 59 Beteiligungen erwirbt und 43 verkauft.³⁶⁵

Während sich die ausländischen Direktinvestitionen in Österreich auf wenige große Transaktionen konzentrieren, sind österreichische Direktinvestitionen im Ausland von kleinem bzw. mittelgroßem Umfang und werden hauptsächlich von mittelständischen Unternehmen getragen. Dies gilt insbesondere für die Investitionen in Osteuropa, deren Volumen mit durchschnittlich 4,5 Mill öS 1991 nur halb so groß ist wie der Durchschnitt aller österreichischen Direktinvestitionen im Ausland.³⁶⁶ Neben der Bauindustrie sind hier mehrheitlich die Holzverarbeitungs-, Bekleidungs- und Elektroindustrie, die Stein- und keramische Industrie sowie die Papierverarbeitung vertreten.

Dementsprechend sind es letztlich zwei Tendenzen, die die Internationalisierung der österreichischen Ökonomie hinsichtlich der Direktinvestitionen auszeichnen. Auf der einen Seite verstärkt sich die Durchdringung mit ausländischem, insbesondere deutschem Kapital, das heute rund 15% der Arbeitsplätze kontrolliert. Dabei sind es in erster Linie die multinationalen Konzerne, die sich ihre Interessen in Österreich sichern. Die Alpenrepublik wird damit weiter eingebunden in die transnationalen Pro-

364 Kickinger, Peter, Fusionen und Übernahmen in Österreich in den Jahren 1989 bis 1992 - eine empirische Studie, in: Informationen über multinationale Konzerne. Fusionen und Übernahmen zu Beginn der 90er Jahre, Sondernummer 1993, S. 5-15, hier S. 5. Kickingers Rekonstruktion erfolgt über die Auswertung von Zeitungen und Zeitschriften.

365 Vgl. ebd.

366 Vgl. Stankovsky, Jan, Direktinvestitionen Österreichs in den Oststaaten, in: WIFO-Monatsberichte 8/1992, S. 415-420.

duktions-, Handels-, Transport- und Finanzstrategien, nicht nur der bundesdeutschen Wirtschaft. Eine spezielle Position nimmt Österreich zudem als Brückenkopf zur Bedienung der osteuropäischen Märkte ein, immer mehr ausländische Unternehmen gründen deshalb dort Niederlassungen.³⁶⁷ Der OECD-Wirtschaftsbericht 1995 verzeichnet für das Jahr 1994 einen erneuten Anstieg der Direktinvestitionen um knapp 4 Mrd. öS.

Auf der anderen Seite versuchen österreichische Unternehmen vermehrt, ihre Produktions- und Absatzwege im Zuge einer forcierten Internationalisierungsstrategie zu sichern. Getragen wird die Internationalisierung insbesondere von Mittelbetrieben, die - oft erstmalig - ins Ausland investieren, um einerseits der Herausforderung des Binnenmarktes zu begegnen, und andererseits der neuen Konkurrenz aus dem Osten durch Produktionsverlagerungen oder Übernahmen entgegentreten zu können.

3.3 Öffentlicher Sektor und Staatsausgaben

Die Staatsquote liegt in Österreich 1994 bei knapp 52% des BIP. Wie auch in anderen Staaten, haben sich die öffentlichen Ausgaben seit den siebziger Jahren fast ununterbrochen erhöht. Während in vielen Ländern bereits in den frühen achtziger Jahren ein deutlicher Rückgang der Staatsquote zu verzeichnen ist, setzen die Bemühungen zur Rückführung des öffentlichen Sektors in Österreich relativ spät, erst 1987, ein (1987: 51,9%; 1990: 48,6% des BIP).³⁶⁸ Die Ausgabenbeschränkungen betreffen in erster Linie den öffentlichen Konsum und die Investitionen. Deutlich ist vor allem das Bremsen des Beschäftigungszuwachses im öffentlichen Dienst: Betrug die durchschnittliche Zuwachsrate zwischen 1973/79 noch 3,4%, liegt sie 1980/86 bei 2% und 1987/90 nurmehr bei knapp 1,7%.³⁶⁹

Seit 1991 ist wieder eine deutliche Zunahme der Staatsausgaben, gemessen am BIP, zu verzeichnen. Innerhalb von nur drei Jahren ist ihr Anteil um 3 Prozentpunkte gestiegen. Auch dies ist ein Trend, der in allen OECD-Ländern aufgrund der Wachstumsabschwächung zu beobachten ist. Überdurchschnittlich stark angestiegen sind die Transferausgaben und der Zinsaufwand.³⁷⁰ Letzterer umfaßt rund 9% der laufenden Ausgaben (ohne Kapitalausgaben) des öffentlichen Sektors, während die Sozialversicherungsausgaben (einschließlich sonstiger Transferausgaben) bereits eine Größenordnung von knapp 46% erreicht haben.³⁷¹

Längst ist es nicht mehr nur das Mißverhältnis von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen, die die Bemühungen um Rückführung des öffentlichen Sektors tragen. Vielmehr stehen inzwischen in fast allen Industrieländern neben dem Umfang auch die Struktur und Organisation staatlicher Aufgaben zur Disposition. Effizienz und

367 Vgl. Hochreiter, Eduard, *Austria's Role*, a.a.O.

368 Vgl. OECD, *Wirtschaftsausblick*, Nr. 57, Juni 1995, Paris 1995, S. A31.

369 Vgl. OECD, *Historical Statistics 1960-1990*, a.a.O., S. 34; eigene Berechnung.

370 Vgl. OECD, *Wirtschaftsberichte 1994/1995*, a.a.O., S. 34

371 Vgl. ebd.; eigene Berechnungen. Die Zahlen beziehen sich auf 1995. Zugrunde gelegt sind Schätzungen der OECD vom März 1995. Die Personalausgaben liegen bei knapp 39%.

Flexibilität sind nicht mehr nur Leitvorstellungen industrieller Organisation, sondern bestimmen zunehmend die Diskussion um die Reorganisation des Staatsapparates,³⁷² so auch in Österreich. Die realisierten Schritte fallen demgegenüber klein aus. Die über die Privatisierung der verstaatlichten Industrie hinausgehenden Vermögensveräußerungen des Bundes haben sich bisher überwiegend darauf beschränkt, Anteile des Bundes zu verringern. Neben dem Verkauf des Hauptmünzamt an die Nationalbank, sind Anteilsveräußerungen der Austrian Airlines, des österreichischen Verkehrsbüros und der Großbanken die bedeutendsten Transaktionen.³⁷³ Verkauft werden 1987 überdies Anteile an sechs Sondergesellschaften im Bereich der Elektrizitätswirtschaft zu 6 Mrd. öS. Eine Teilprivatisierung der übergeordneten Verbundgesellschaft Österreichische Elektrizitätswirtschafts-AG erfolgt durch die Ausgabe von 49% des Grundkapitals in Form von Inhaberaktien.³⁷⁴ Darüber hinaus finden sich in den vergangenen Jahren vermehrt Ausgaben-Ausgliederungen aus dem Bundesbudget in privatrechtliche Organisationsformen.³⁷⁵ Eine Budgetentlastung ist damit allerdings nicht gegeben, da für kapitalmarktfinanzierte Investitionen, die Zinstilgung weiterhin vom Staat übernommen wird, wie auch z.T. die Schuldentilgung.³⁷⁶ Ausgliedert ist seit 1993 auch die Arbeitsmarktverwaltung, die - vormals dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales angelagert - nun als Dienstleistungsunternehmen arbeitet (vgl. 4.5.3.). Weiterreichende Strukturveränderungen sind bisher unterblieben.

"Die Reform des öffentlichen Sektors in Österreich stellt eine bewußte Stabilisierung der bestehenden Grundstrukturen und deren öffentlichkeitswirksame Überformung durch symbolische Politikaktionen dar."³⁷⁷

Reformimpulse, die durch die Einführung einzelner Marktmechanismen, einigen Privatisierungen, in der Reorganisation öffentlicher Unternehmungen und in der Entwicklung verselbständigter Verwaltungseinheiten gesetzt wurden, bleiben - so Naschold - "ohne strategische Konzeption einer Verbreiterung und Vertiefung der Reform"³⁷⁸, sondern finden eher im Stile des "muddling through" statt. Die Erfolgsaussichten scheinen gering zu sein. Statt reorganisiert, wird hauptsächlich gespart: Durch eine Besoldungsreform 1995 wird der Spielraum für allgemeine Lohnerhöhungen eingeschränkt, während Arbeitsplatzflexibilität und Führungsverantwortung belohnt, Überstunden und Planstellen jährlich um 1% reduziert und das faktische Pensionsalter im öffentlichen Dienst erhöht werden sollen. Durch Anhebung der Bemessungsgrundlage werden die Pensionsbezüge der BeamtInnen gesenkt, wäh-

372 Vgl. Ferner, Anthony, *The State as Employer*, in: Hyman, Richard/Ferner, Anthony (Hg.), *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford 1994, S. 52-79.

373 Vgl. OECD, *Wirtschaftsberichte 1994*, a.a.O., S. 85 f.

374 Vgl. Schauer, Reinbert, *Privatisierung in Österreich - Stand der Entwicklung und wirtschaftliche Hintergründe*, in: *Verband der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft Österreichs (Hg.), Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft in Österreich. Grundlagen - Entwicklungen - Dimensionen. Das Handbuch*, Wien 1992, S. 77-89.

375 So z.B: *Bundesimmobiliengesellschaft, die Bundesfinanzagentur, Schloß und Tiergarten Schönbrunn, Straßenfinanzierungsgesellschaft*.

376 Vgl. OECD, *Wirtschaftsberichte 1994*, a.a.O., S. 85 ff.

377 Naschold, Frieder, *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa*, Berlin 1995, S. 68.

378 Ebd.

rend die Pensionsbeiträge um 1,5% angehoben werden.³⁷⁹ Diese budgetentlastenden Einsparungen bei den öffentlichen Bediensteten sind keine Ausnahme. Seit den achtziger Jahren sind deren Tariflohnzuwächse unterdurchschnittlich, der Abstand zu den Tariflohnzuwächsen anderer Beschäftigtengruppen hat sich vergrößert.³⁸⁰

3.4 Fazit

Auch wenn die "Privatisierungswelle" in ihrer Radikalität weit hinter der anderer Länder zurückbleibt, ist dennoch offensichtlich, daß zumindest das öffentliche Industrieigentum erheblich reduziert wird. Die Entbindung von beschäftigungspolitischen Zielen ermöglicht dabei eine Umstrukturierung und Modernisierung der Betriebe, deren Ergebnis freilich der Privatwirtschaft zugute kommt. Eine künftige wirtschafts- und sozialpolitische Instrumentalisierung ist weitgehend ausgeschlossen. Verbunden ist mit dem Privatisierungsprozeß eine erhebliche Schwächung gewerkschaftlicher Machtressourcen. Obwohl mit der Privatisierung eine historische Rahmenbedingung des "Modell Österreich" erodiert, zeigt es sich trotzdem stabil, überdies wird die Privatisierung vom ÖGB grundsätzlich mitgetragen.³⁸¹ In gewisser Hinsicht besteht sogar eine deutliche Kontinuität. Bereits in den ersten Jahrzehnten der Zweiten Republik läßt sich eine klar Politiklinie bezüglich der verstaatlichten Industrie nicht erkennen. Der Auf- und Ausbau eines leistungsfähigen und gemeinwohlorientierten Staatskonzerns wird weitgehend verhindert, statt dessen findet sich die Indienstnahme des vorhandenen Potentials für wechselnde politische Prioritäten, sei es die Beschäftigungssicherung oder Akkumulationserfordernisse des privaten Kapitals. Insofern ist es nur konsequent, wenn das staatliche Eigentum nunmehr den Bedürfnissen der Budgetkonsolidierung funktional untergeordnet wird, nachdem die ursprüngliche Sanierung bereits zwei Jahre nach der Umstrukturierung im wesentlichen erfolgreich abgeschlossen war.³⁸²

Als kleine offene Volkswirtschaft ist die Republik Österreich schon immer voll in die Weltwirtschaft eingebunden. Mit der Internationalisierung ändert sich zunächst nichts grundlegend an der Struktur des "Modell Österreich". Zwei Einschränkungen sind aber zu nennen: Die Internationalisierung schwächt in dem Maße die Machtposition der Gewerkschaften, wie die Produktion verlagert werden kann, und sie

379 Vgl. OECD, Wirtschaftsberichte 1994/1995, a.a.O., S. 38 ff.

380 Vgl. den Tariflohnindex in: Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hg.), Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich 1993, Wien 1993, S. 156 ff.
Einer der Hauptgründe für die geringeren Lohnzuwächse liegt in der kooperativen Orientierung der zuständigen Gewerkschaften und ihrer engen parteipolitischen Verflechtung. Und trotzdem stellen die öffentlichen Beschäftigten - allerdings relativiert durch die österreichischen Verhältnisse - 58% der Streikenden in den achtziger Jahren. Vgl. Traxler, Franz, Austria: Still the Country of Corporatism, in: Ferner, Anthony/Hyman, Richard (Hg.), Industrial Relations in the New Europe, Oxford; Cambridge 1992, S. 270-279, insbes. S. 276.

381 Vgl. z.B. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Gutachten zur Budgetkonsolidierung, a.a.O.

382 Bereits 1989 schrieb die ÖIAG mit 4,7 Mrd. öS wieder einen positiven Gewinn. Der Cash-Flow, der 1987 noch negativ war, betrug bereits 15 Mrd. öS. Vgl. Koren, Stephan, Die Entwicklung der Verstaatlichten Industrie, a.a.O., S. 608 f.

stärkt die Autonomie der Großunternehmen gegenüber der Bundeswirtschaftskammer.³⁸³

Mag damit langfristig auch die materielle Basis der Sozialpartnerschaft gefährdet sein, bislang weist die österreichische Wirtschaftsstruktur weiterhin ihre Besonderheiten auf: eine fragmentierte, klein- und mittelbetrieblich dominierte Kapitalstruktur. Regionale und sektorale Unterschiede spitzen sich durch die Ostöffnung und die europäische Integration noch zu. Entscheidender scheint zu sein, daß der nationalstaatliche Handlungsspielraum weiter eingeschränkt wird, indem - außer der generell hohen Mobilität des Finanzkapitals - auch die Realkapitalmobilität zunimmt. Das alte Gesicht des "Modell Österreich" zeichnete sich auch dadurch aus, daß internationale Trends verzögert wurden. Mit der zunehmenden Internationalisierung wird der "time-lag" künftig kürzer, Unternehmen reagieren schneller auf internationale (Krisen-)Prozesse. Insbesondere die multinationalen Konzerne forcieren die "permanente" Reorganisation ihrer Produktions- und Vertriebsstrukturen. Die weitere Einbindung Österreichs und österreichischer Unternehmen in deren Verwertungsstrategien und ein verändertes Investitionsverhalten bedeuten eine Einschränkung künftiger "nationaler Sonderwege".

4. Veränderungen im Arbeitsmarktregime

Das österreichische Arbeitsmarktregime war lange Zeit erfolgreich. Gerade darin lag die Ausstrahlungskraft des österreichischen Modells. Und immer noch - so läßt sich mit Blick auf die Arbeitslosenquote behaupten - scheinen die Arbeitsmarktprobleme nur marginal im Vergleich mit denen westeuropäischer Länder. Eine Arbeitslosenrate von 4,4% ist gemessen an durchschnittlich 11,6% in OECD-Europa (1994) kaum erwähnenswert. Die Gegenüberstellung der Rate mit dem Wert von 1980 (1,9%) läßt die Bilanz dagegen weitaus nüchterner ausfallen (vgl. Tabelle 6). Arbeitslosigkeit ist auch in Österreich inzwischen ein ernsthaftes Problem. Gemessen am Leitbild der Vollbeschäftigung ist es durchaus gerechtfertigt, von einer Krise des österreichischen Arbeitsmarktes seit Beginn des vergangenen Jahrzehnts zu reden. Ein Befund, der angesichts der Finanzierungsschwierigkeiten der Sozialversicherungen, die aus der damit einhergehenden steigenden Ausgabenbelastung und den verminderten Einnahmen resultieren, zusätzlich bestätigt wird. Oberflächlich betrachtet zeigt sich dabei das Arbeitsmarktregime erstaunlich stabil. Und dennoch lassen sich im Zusammenhang mit ökonomischen Strukturverschiebungen und Rationalisierungsschritten Veränderungen in den Regulierungsformen konstatieren.

4.1 Ausmaß und Struktur der Arbeitslosigkeit

In Tabelle 6 ist die Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit 1980 wiedergegeben. In der Zeitreihe manifestiert sich, daß die Vollbeschäftigung vorerst der Vergangenheit angehört und die Arbeitslosigkeit - von zyklischen Schwankungen abgesehen - in der

383 Vgl. Traxler, Franz, Vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus, a.a.O., S. 107.

Tendenz steigt. Die Beschäftigungsverluste in Rezessionsphasen werden im anschließenden Konjunkturaufschwung nicht mehr kompensiert.

Tabelle 6: Arbeitslosenquote, Beschäftigungszuwachs und reales Wirtschaftswachstum in Österreich und Europa (in %)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Arbeitslosenquote:								
Österreich ¹	1,9	2,5	3,5	4,1	3,8	3,6	3,1	3,8
OECD-Europa	6,3	7,7	8,9	9,7	10,1	10,3	10,2	9,9
Beschäftigungszuwachs:								
Österreich	0,7	0,6	1,2	-1,0	0,1	0,0	1,4	0,6
OECD-Europa	0,5	-0,6	-0,5	-0,2	0,4	0,6	1,0	1,3
Wachstum des BIP:								
Österreich	2,9	-0,3	1,1	2,0	1,4	2,5	1,2	1,7
OECD-Europa	1,4	0,4	1,0	1,8	2,5	2,6	3,1	3,2

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995*
Arbeitslosenquote:								
Österreich	3,6	3,1	3,2	3,5	3,6	4,2	4,4	4,3
OECD-Europa	9,2	8,5	7,8	8,5	9,6	10,7	11,6*	11,3
Beschäftigungszuwachs:								
Österreich	0,3	1,0	2,1	1,7	2,1	0,6	0,5	0,6
OECD-Europa	1,6	1,6	1,6	0,1	-1,2	-1,7	-0,8	0,9
Wachstum des BIP:								
Österreich	4,1	3,8	4,2	2,9	1,8	-0,1	2,7	2,8
OECD-Europa	4,1	3,4	3,2	1,5	1,2	-0,2	2,4	3,0

* - Geschätzt

1 - in Prozent aller Erwerbspersonen lt. Mikrozensus. Nach nationaler Berechnung (vorgemerkte Arbeitslose in % des Unselbständigen-Arbeitskräfteangebots) fällt die Arbeitslosenrate bis zu 3% höher aus.

Quelle: OECD, Wirtschaftsausblick, Nr. 57, Juni 1995.

Ab Mitte der achtziger Jahre läßt sich für den österreichischen Arbeitsmarkt - mit zeitlicher Verzögerung im Vergleich zu anderen OECD-Ländern - die Abkopplung der Arbeitslosigkeit vom Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum feststellen.³⁸⁴ Arbeitslosigkeit wird zum strukturellen Phänomen. Die jüngste Entwicklung ist durch eine neuerliche Verschlechterung der Arbeitsmarktlage gekennzeichnet. Die 4%-Marke wird 1993 deutlich überschritten. Insbesondere in der Sachgüterproduktion beschleunigt sich in den neunziger Jahren der Beschäftigungsabbau, ohne daß dieser durch einen entsprechenden Zuwachs im Dienstleistungssektor kompensiert wird.³⁸⁵ In absoluten Zahlen sind im Jahresdurchschnitt rund 222.000 Arbeitslose gemeldet: 127.000 Männer und 95.000 Frauen.³⁸⁶ Tatsächlich sind aber im gleichen Jahr - unter Berücksichtigung der Zu- und Abgänge - 681.000 Personen von Arbeitslosigkeit betroffen. Im Vergleich zu 1980 sind das 440.000 Menschen mehr und be-

384 Vgl. Butschek, Felix, Der österreichische Arbeitsmarkt, a.a.O., S. 337 f.

385 Ofner, Günther, Arbeitsmarkt in der Krise, a.a.O., insbes. S. 548.

386 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hg.), Bericht über die soziale Lage 1993, Wien 1994, S. 50. Nach nationaler Berechnung, die die gemeldeten Arbeitslosen ins Verhältnis zum Arbeitskräftepotential der Unselbständigen setzt, liegt die Quote bei 6,8%.

zogen auf alle Erwerbspersonen heißt dies, daß jedeR fünfte im Laufe des Jahres vorübergehend arbeitslos ist. Knapp 170.000 von ihnen sind allerdings länger als sechs Monate ohne Beschäftigung. Mit 24,8% aller Arbeitslosen ist die Langzeitarbeitslosigkeit auch in Österreich inzwischen ein dringliches Problem.³⁸⁷ Sie konzentriert sich vor allem auf Arbeitslose ab 50 Jahren, jedeR zweite von ihnen ist langzeitarbeitslos. Die Arbeitslosenquote ist bei älteren ArbeitnehmerInnen besonders hoch.³⁸⁸ Ebenfalls überdurchschnittlich sind die Quoten der AusländerInnen, der Behinderten, bei gering Qualifizierten und seit 1987 auch wieder bei Frauen. Wegen des Systems dualer Ausbildung ist die Jugendarbeitslosigkeit in Österreich vergleichsweise niedrig und wird erst im Alter des Berufeinstiegs (minimal) überdurchschnittlich. Regional betrachtet sind auch die Arbeitslosenquoten der südlichen und östlichen Bundesländer überdurchschnittlich hoch.³⁸⁹

Charakteristisch für Österreich ist die hohe Saisonarbeitslosigkeit, die die aller anderen Industriestaaten übertrifft und in Zusammenhang mit der Bedeutung von Bauwirtschaft und Tourismusbranche (z.T. auch Landwirtschaft) zu sehen ist.³⁹⁰ Auf SaisonarbeiterInnen entfällt rund ein Fünftel der Gesamtarbeitslosigkeit. Kritisch wird in der Literatur vermerkt, daß es sich dabei z.T. um regelrechte Koalitionen zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen handle, die das System der Arbeitslosenversicherung überstrapazieren, da nahezu die Hälfte der Saisonarbeitslosen zum Zeitpunkt der Kündigung bereits über eine Einstellungszusage für die nächste Saison verfüge.³⁹¹ Allerdings liegt die Arbeitslosenquote in den Saisonberufen inzwischen selbst in den Sommermonaten über der der Nichtsaisonberufe.³⁹²

4.2 Beschäftigungsstruktur

Die wachsende Arbeitslosigkeit in Österreich wird kontrastiert durch die Beschäftigungszunahme seit Mitte der achtziger Jahre, nachdem sie Anfang des Jahrzehnts im Zuge der Krise stark zurückgegangen war. Im Jahr 1993 gibt es in Österreich rund 3,68 Mill. Erwerbspersonen (Selbständige, mithelfende Angehörige, Unselbständige und registrierte Arbeitslose). Die Erwerbsquote, d.i. der Anteil der Erwerbspersonen an der jeweiligen Wohnbevölkerung, beträgt 71,5%.³⁹³ Innerhalb von zehn Jahren ist die Zahl der Erwerbspersonen um rund 350.000 gestiegen, die Erwerbsquote liegt 1983 noch bei 68,9%. Der Beschäftigungszuwachs zeigt sich vor allem in

387 Vgl. ebd., S. 53; 61. Nach OECD Berechnungsgrundlage (über ein Jahr arbeitslos) liegt die Langzeitarbeitslosigkeit im Jahr 1993 in Österreich bei 17% (zum Vergleich: in den Niederlanden liegt sie bei 46,8% und in Belgien bei 56,9%). Vgl. Schweighofer, Johannes, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, a.a.O., S. 193.

388 Nach nationaler Berechnung liegt die durchschnittliche Arbeitslosenquote im Jahr 1993 bei 6,8%; bei den 50 bis 54jährigen bei 9,9% und den 55 bis 59jährigen bei 11,1%. Vgl. BMAS (Hg.), Bericht, a.a.O., S. 57.

389 Vgl. Schweighofer, Johannes, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, a.a.O., S. 194.

390 Vgl. Butschek, Felix, Der österreichische Arbeitsmarkt, a.a.O., S. 343.

391 Vgl. z.B. Schweighofer, Johannes, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, a.a.O., S. 194
Schweighofer schätzt die direkten und indirekten Kosten der "Quersubventionierung" des Tourismussektors auf 7,5 Mrd. Schilling.

392 Vgl. BMAS (Hg.), Bericht, a.a.O., S. 64.

393 Die Erwerbsquote bezieht sich bei den Männern *nur* auf die 15 bis 64jährigen, bei den Frauen auf die 15- bis 59jährigen, bezogen auf die Gesamtbevölkerung ist sie entsprechend niedriger.

der Frauenerwerbsquote, die sich im selben Zeitraum von 53% auf 59,2% erhöht. Die Erwerbsquote der Männer geht hingegen leicht - von 80,2% auf 79,1% - zurück.³⁹⁴ Die Zahl der weiblichen Erwerbspersonen steigt in diesen zehn Jahren um 218.000 auf 1,548 Millionen, die der Männer um 153.000 auf 2,1 Millionen.³⁹⁵

4.2.1 Sektoraler Beschäftigungswandel

Der wirtschaftliche Strukturwandel schlägt sich deutlich in der Veränderung der Beschäftigungsstruktur nieder. Gegenüber 1983 ist die abhängige Beschäftigung im Primärsektor 1993 um 5.500 Personen auf 31.700 gesunken (-14,9%) und im Sekundärsektor um 49.300 Menschen auf nunmehr 1,07 Millionen zurückgegangen (-4,4%). Demgegenüber ist im Tertiärsektor ein Anstieg um 350.000 Beschäftigte zu verzeichnen (+22,2%), im Juli 1993 sind dort 1,93 Millionen Menschen beschäftigt.³⁹⁶

Überdurchschnittliche Beschäftigungsverluste aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen, Strukturbereinigungen und Wettbewerbsschwierigkeiten entfallen in der Industrie auf die Bereiche Metallerzeugung und -verarbeitung, Bekleidung, Textil und Nahrungsmittel. Beschäftigungszuwächse verbucht innerhalb des sekundären Sektors lediglich das Bauwesen.³⁹⁷ In jüngster Zeit liegt der prozentuale Beschäftigungsabbau des sekundären Sektors deutlich über dem prozentualen Beschäftigungszuwachs des Dienstleistungsbereichs.³⁹⁸

Der fortdauernde "Niedergang" der Landwirtschaft zeigt sich auch in der Entwicklung der Selbständigen: Waren dort 1983 noch 242.900 Selbständige zu zählen, sind es zehn Jahre später nur noch 160.600.³⁹⁹ Die Dynamik scheint sich seit Ende der achtziger Jahre zu beschleunigen. Die gewerbliche Wirtschaft (Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen) unterliegt einem gegenteiligen Trend. Nach einer absoluten Abnahme Anfang der achtziger Jahre (krisenbedingte Insolvenzwelle) steigt seit Mitte des Jahrzehnts die Zahl der Selbständigen wieder deutlich an und umfaßt 1993 insgesamt 245.500 Personen (1983: 224.900).⁴⁰⁰

4.2.2 Verschiebungen in der Sozialstruktur

Während die (absolute) Zahl der ArbeiterInnen unter den unselbständig Beschäftigten in den vergangenen zehn Jahren nahezu stagniert, wächst die Zahl der Angestellten und BeamtInnen kontinuierlich an, so daß 1994 1,328 Millionen ArbeiterInnen (43,23%) 1,743 Millionen Angestellten/BeamtInnen (56,7%) gegenüberste-

394 Definiert als Anteil aller Erwerbspersonen an der 15- bis 64-jährigen Wohnbevölkerung. Vgl. BMAS (Hg.), Datenband zum Bericht über die soziale Lage 1993, Wien 1994, S. 14 f.

395 Definiert als Summe der selbständig Beschäftigten, der Mithelfenden, der Unselbständig Beschäftigten und der registrierten Arbeitslosen.

396 Vgl. BMAS (Hg.), Datenband, a.a.O., S. 23.

397 Vgl. BMAS (Hg.), Bericht, a.a.O., S. 44 f.

398 Vgl. BMAS (Hg.), Datenband, a.a.O., S. 24.

399 Einschließlich mithelfender Familienangehöriger.

400 Vgl. BMAS (Hg.), Datenband, a.a.O., S. 16.

hen.⁴⁰¹ Bezogen auf die Erwerbsbevölkerung lassen sich die sozialstrukturellen Veränderungen der vergangenen zwanzig Jahre weiter differenzieren (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung 1972 und 1992 (in %)

	1972	1992
ArbeiterInnen	38	39
Angestellte	29	36
Selbständige	9	3
Mithelfende	16	10
BeamtInnen	8	12
Insgesamt	100	100

Quelle: Pastner, Ulrike/Flecker, Jörg, ArbeiterInnen und Angestellte, a.a.O., S. 137-154, hier S. 140.

Der Anteil der ArbeiterInnen ist trotz der Beschäftigungszunahme im Dienstleistungssektor auffällig konstant geblieben, der Wandel vollzog sich eher zu Lasten der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen. Mit der Beschäftigungsexpansion im tertiären Sektor ist zudem die Zahl der im Dienstleistungssektor beschäftigten ArbeiterInnen gestiegen.⁴⁰²

4.2.3 Atypische Beschäftigungsverhältnisse

Seit den achtziger Jahren ist eine deutliche Zunahme der atypischen Beschäftigungsverhältnisse zu beobachten. Auf sie geht ein großer Teil des Beschäftigungszuwachses der vergangenen Jahre zurück. Die Abkehr vom Normalarbeitsverhältnis ist dabei keineswegs grundsätzlich negativ zu beurteilen. Einerseits eröffnet sich mit der Teilzeitbeschäftigung insbesondere für Arbeitnehmerinnen die Möglichkeit, erstmals oder erneut den Einstieg ins Erwerbsleben zu finden, andererseits kann Teilzeitbeschäftigung als Mittel zur Umverteilung des gesellschaftlichen Arbeitsvolumens eingesetzt werden. Aber insbesondere als "prekäre Beschäftigungsverhältnisse" sind die Flexibilisierungen der Arbeitsverhältnisse primär den Erfordernissen der veränderten Produktions- und Akkumulationsstrategien der Unternehmen untergeordnet und bedeuten eine Privatisierung und Verlagerung des Beschäftigungsrisikos von den Betrieben auf den/die Einzelnen.

Teilzeitbeschäftigung

1992 arbeiten rund 293.000 Beschäftigte zwischen 12 und 35 Wochenstunden, zumeist Frauen (knapp 90%). Abzüglich der geringfügig Beschäftigten arbeitet jede

401 Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Wirtschafts- und Sozialstatistisches Taschenbuch 1995, Wien 1995, S. 108 f.

402 Pastner, Ulrike/Flecker, Jörg, ArbeiterInnen und Angestellte, in: BMAS (Hg.), Bericht, a.a.O., S. 137-154, hier S. 141.

fünfte Frau auf einem Teilzeitarbeitsplatz. Die Teilzeitquote der Männer hingegen beträgt magere 1,6%. Der Zuwachs von weiblichen unselbständig Beschäftigten verteilt sich Anfang der achtziger Jahre noch zu etwa gleichen Teilen auf Voll- und Teilzeitarbeitsplätze (1,7% und 1,6%), seit Mitte des Jahrzehnts entfallen auf den insgesamt 7,2 prozentigen Beschäftigungszuwachs nur noch 2% auf Vollzeitarbeitsplätze und 5,2% auf Teilzeitarbeit.⁴⁰³ Und trotzdem unterscheidet die - wenn auch geringe - Zunahme der Vollzeitbeschäftigung von Frauen Österreich von vielen anderen europäischen Ländern, in denen in den achtziger Jahren deutliche Rückgänge zu beobachten sind. Ruth Finder u.a. resümieren:

"Diese Daten - wie die Ergebnisse einer spezifischen Unternehmensbefragung - sprechen dafür, daß Teilzeitjobs in Österreich zum größeren Teil nicht als unmittelbarer Ersatz für Vollzeitarbeitsplätze anzusehen sind [...]. Es gibt allerdings Indikatoren dafür, daß diese neuen Teilzeitarbeitsplätze zum Teil im Abtausch gegen Vollzeitplätze in anderen Tätigkeiten oder an Stelle möglicher neuer Vollzeit-Arbeitsplätze im selben Tätigkeitsbereich geschaffen wurden."⁴⁰⁴

Drei Vierteln der Teilzeitbeschäftigten arbeitet im Dienstleistungssektor. Auffällig ist, daß rund 86% Prozent der Teilzeitbeschäftigten mehr als 20 Stunden arbeiten und Teilzeitbeschäftigung i.d.R. vollversichert ist. Eine materielle Absicherung ist aber keineswegs garantiert. 80% der ArbeitnehmerInnen mit einem Brutto-Monatseinkommen von 10.000 Schilling (auf 40 Wochenstunden umgerechnet) sind teilzeitbeschäftigt. Der allergrößte Teil liegt im Bereich gering qualifizierter und schlecht bezahlter Berufe am unteren Ende der Lohnhierarchie. Fast 80% der teilzeitbeschäftigten Frauen sind verheiratet.⁴⁰⁵ Da unter den gegebenen Verhältnissen die Teilzeitbeschäftigung oft die einzige Alternative ist, Familie und Beruf zu verbinden, liegt die Nachfrage (insbesondere bei Bürokräften) nach Teilzeitarbeitsplätzen noch über dem Angebot.⁴⁰⁶

Andere atypische Beschäftigungsverhältnisse

Ruth Finder schätzt, daß es Ende der achtziger Jahre bereits mehr als 220.000 geringfügig Beschäftigte gibt. Diese Personengruppe ist mit Ausnahme der Unfallversicherung sozialrechtlich nicht abgesichert und arbeitsrechtlich auch gegenüber Teilzeitbeschäftigten benachteiligt. Etwa 5,7% der unselbständig Beschäftigten (176.000) Personen arbeiten ausschließlich versicherungsfrei. Innerhalb von nur vier Jahren ist die Zahl der geringfügig Beschäftigten um 32%, also fast neunmal schneller als die unselbständige Beschäftigung insgesamt, gestiegen.⁴⁰⁷ Der überwiegende Teil arbeitet im Dienstleistungsbereich, im Sekundärsektor spielt diese

403 Vgl. Finder, Ruth/Lutz, Doris/Wörister, Karl, Teilzeitbeschäftigung, in: BMAS (Hg.), Bericht, a.a.O., S. 117-135, S. 119.

404 Ebd., S. 120.

405 Vgl. Bartunek, Ewald, Teilzeitbeschäftigung in Österreich 1974-1990, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Wien 1993.

406 Vgl. Finder, Ruth/Lutz, Doris/Wörister, Karl, Teilzeitbeschäftigung, a.a.O., S. 124 f.

407 Vgl. Finder, Ruth, Umfang und Auswirkungen geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse. Eine Bestandsaufnahme, Ludwig Boltzmann-Institut für Wachstumsforschung, Wien, Januar 1992 (unveröffentl.), S. 230.

Gruppe nur für die Bauwirtschaft eine Rolle.⁴⁰⁸ Auch Holzmann und Reischl, bei denen die Schätzungen etwas niedriger liegen, weisen darauf hin, daß sich diese Form atypischer Arbeitsverhältnisse in letzter Zeit ausweitet.⁴⁰⁹ Ebenfalls nimmt die Zahl der Schein-Werkverträge deutlich zu, von denen nach Schätzungen ca. hunderttausend ArbeitnehmerInnen betroffen sind. Stellen Werkverträge an sich keine atypischen Beschäftigungsverhältnisse dar, verhält es sich in diesen Fällen anders, da sie benutzt werden, um ein reguläres Dienstverhältnis zu umgehen. Mit Werkverträgen werden auch die Arbeitsrisiken ausschließlich den ArbeitnehmerInnen aufgebürdet, wenngleich das österreichische System der familiären Mitversicherung zumindest für verheiratete Personen, deren PartnerIn voll erwerbstätig ist, die persönlichen Risiken mildert. Gleichwohl werden keine eigenen Anspruchsrechte auf soziale Leistungen erworben und

"angesichts ihrer bereits hohen Zahl stellen (Schein)Werkverträge somit - insbesondere auch im Lichte wachsender Finanzierungsprobleme der Krankenversicherungen - ein nicht mehr zu ignorierendes Problem für das gesamte österreichische Sozialversicherungssystem dar."⁴¹⁰

4.3 Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes

Die auch in Österreich feststellbare Zunahme der atypischen Beschäftigungsverhältnisse ist Ausdruck unternehmerischer Flexibilisierungsstrategien. Die innerbetriebliche Restrukturierung wird begleitet vom Ruf nach vermehrter Deregulierung, die inzwischen den bis in die achtziger Jahre geltenden Konsens des Mindeststandards der Arbeitsmarktregulierung in Frage stellt.⁴¹¹ Bezogen sich die Forderungen der Unternehmen ursprünglich auf arbeitsrechtliche Materien, wie Dauer und Länge der Arbeitszeit (Ladenschluß, Sonntagsarbeit), Kündigungsschutz, Arbeitsbeschränkungen und Urlaubsansprüche, gewinnt für die neunziger Jahre die Deregulierung im Lohnbereich an Bedeutung.⁴¹² Die Arbeitszeit bildet in den achtziger Jahren das wichtigste Feld der verbandlichen Auseinandersetzungen, die überdies ungewöhnlich konfliktorisch verlaufen. Den veränderten Bedingungen der Produktion und Akkumulation wird primär durch tarifvertragliche Vereinbarungen Rechnung getragen. Eine staatliche, durch arbeitsrechtliche Gesetzgebung normierte und standardisierte Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen, tritt in den achtziger Jahren sichtbar in den Hintergrund.⁴¹³ Für die Gewerkschaften stehen die beschäftigungspolitischen Überlegungen einer Arbeitszeitverkürzung im Mittelpunkt ihrer Forderungen. Bis 1988 werden in allen Kollektivverträgen Fragen der Arbeitszeitverkürzung, des Lohnes und der Flexibilisierung miteinander gekoppelt. Zu einer general-kollektivvertraglichen Arbeitszeitverkürzung kam es nicht, statt dessen werden die Tendenzen zur

408 Vgl. ebd., S. 59.

409 Holzmann, Andrea/Reischl, Ingrid, Atypische Arbeitsverhältnisse, in: Kurswechsel 2/1995, S. 57-65.

410 Ebd., S. 59.

411 Vgl. Leichsenring, Kai/Zeiner, Ernst, Regulierung und Deregulierung am Beispiel arbeitsrechtlicher Normen, in: Tálos, Emmerich (Hg.) Der geforderte Wohlfahrtsstaat. Tradition - Herausforderungen - Perspektiven, Wien 1992, S. 97-131, insbes. S. 103 f.

412 Vgl. ebd., S. 112; 122 f.

413 Vgl. ebd., S. 129.

Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen unübersehbar, ohne aber daß der ÖGB oder die BWK die Kontrolle über sektoralen und betriebliche Arrangements verlieren.⁴¹⁴

"[D]ie Verkürzung der Arbeitszeit wurde nicht nur von der allgemeinen auf die Branchenebene, sondern zum Teil von der Branchenebene auf die einzelnen Betriebe übertragen, wo die kollektive Interessenvertretung allerdings nur verbindlich wirksam werden kann, wenn sie nicht durch das Abstellen auf Einzelarbeitsverträge konterkariert wird. Angesichts der jeweils praktizierten Kombination mit Flexibilisierungsmaßnahmen wurde die Arbeitszeitverkürzung von den Gewerkschaften insgesamt durch die Einschränkung von Möglichkeiten einer solidarischen Konfliktaustragung erkauft."⁴¹⁵

Seit Ende der achtziger Jahre ist diese "Junktifizierung" zum Erliegen gekommen, nicht aber die Flexibilisierung der Arbeitszeit aufgrund von Einzelarbeitsverträgen und Betriebsvereinbarungen. Als "Flucht aus dem Arbeitsrecht" ziehen sie die Aushöhlung der allgemeinen Normen nach sich.

Anfang der neunziger Jahre werden darüber hinaus eingespielte Tarifbeziehungen aufgeweicht. 1991 zieht sich die Tiroler Landesinnung der Kraftfahrzeugmechaniker aus den Tarifverhandlungen zurück, als ihrer Forderung nach einer Nicht-Erhöhung der Istlöhne nicht entsprochen wird. Ende 1992 sind es bereits sechs Bundesländer, in denen sich durch Nichtbeteiligung der UnternehmerInnen für die Spengler und Kupferschmiede ein Tarifvakuum anbahnt.⁴¹⁶

"Das von seiten der Handelskammern praktizierte Laisser-faire gegenüber sozialpartnerschaftliche Usancen aufkündigenden Gruppen ist einerseits als Ohnmacht der Verbandsspitze zu verstehen, die internen Protestpotentiale zu befrieden, andererseits wohl auch als Teil einer Strategie, die langfristig auf ein Zurückdrängen flächendeckender Tarifbeziehungen abzielt und die Verselbständigung von Arbeitgebergruppen bewußt in Kauf nimmt."

1993 sind erstmals im Kollektivvertragsabschluß der ArbeiterInnen der Metallindustrie, der die Funktion des Tarifführers hat, Öffnungsklauseln enthalten. Damit wird den Betrieben ermöglicht, anstelle der ausgehandelten Istloohnerhöhung innerbetriebliche Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung zu ergreifen.⁴¹⁷ Wenngleich von den kollektivvertraglichen Flexibilisierungsschritten wie auch von den Öffnungsklauseln bisher relativ wenig Gebrauch gemacht wird, vergrößert sich die Machtasymmetrie zwischen Kapital und Arbeit.

4.4 Lohnentwicklung und Einkommenspolitik

Die Veränderungen der Arbeitsmarktlage schlägt sich sowohl in der Entwicklung der Löhne und Gehälter als auch in der Lohnpolitik nieder. Die Lohnflexibilität ist in Österreich nach wie vor sehr hoch.⁴¹⁸ Während die bereinigte Lohnquote lange Zeit bemerkenswert konstant blieb, ist sie in den vergangenen Jahren deutlich gesunken. Innerhalb von zehn Jahren ist sie von 75,8% (1981) auf 70,0% (1990) zurückgegangen.

414 Vgl. Traxler, Franz, *Interests, politics, and European integration. Austria's political System in the wake of 1992*, in: *European Journal of Political Research* 22/1992, S. 193-217, insbes. S. 208.

415 Ebd., S. 116.

416 Vgl. ebd., S. 126.

417 Vgl. *Wirtschaftskammer Österreich, Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft 1993*, Wien 1994, S. 51.

418 Vgl. Guger, Alois, *Lohnpolitik und Sozialpartnerschaft*, a.a.O., S. 234.

gen.⁴¹⁹ Die Reallöhne bleiben in den achtziger Jahren sichtbar hinter der Produktivitätsentwicklung zurück. Neben diesem allgemeinen Trend weitet sich der Unterschied zwischen Löhnen und Gehältern sowie zwischen den Sektoren bzw. Branchen noch einmal kräftig aus. Die gestiegene Arbeitslosigkeit hat den Abstand der Einkommen von ArbeiterInnen und Angestellten erhöht.

"Der starke Zustrom billiger ausländischer Arbeitskräfte hat andererseits die Lohnunterschiede innerhalb der Arbeiterschaft nach Branchen vergrößert, da das Arbeitskräfteangebot für Branchen mit geringer Produktivität und niedrigen Qualifikationsansprüchen (Leder, Bekleidung, Textil etc.) dadurch kräftig ausgeweitet wurde."⁴²⁰

Waren die Gefälle im Realeinkommen lange Zeit primär auf die Lohndrift zurückzuführen, die sich aus der vorsichtigen gesamtwirtschaftlichen Lohnpolitik des ÖGB ergaben, weisen seit Mitte der achtziger Jahre die Tarifvertragsabschlüsse deutlich größere Unterschiede auf.

"Neben den gesamtwirtschaftlichen Bestimmungsgründen - Produktivität, Inflation und Konjunkturlage - finden immer mehr branchen- und unternehmensspezifische Faktoren wie die Organisationsstärke der Belegschaftsvertretung ihren Niederschlag in der Lohnentwicklung."⁴²¹

Die innerbetriebliche Konzessionsbereitschaft ist zurückgegangen, gesamtwirtschaftlich betrachtet ist die Lohndrift zum Stillstand gekommen, so daß die Pro-Kopf-Verdienste nur mehr in gleichem Ausmaß steigen wie die Tariflöhne (wenngleich auch hier Unterschiede zwischen den Branchen bestehen). In der Industrie sind damit die durchschnittlichen Überzahlungen innerhalb eines Jahrzehnts um 10 Prozentpunkte zurückgegangen.⁴²²

Die Veränderungen spiegeln sich in der Lohnpolitik sehr deutlich wider. Geringere Wachstumsraten, Verlust der Vollbeschäftigung, Integration und Ostöffnung als auch die veränderten Machtverhältnisse zwischen Kapital und Arbeit lassen nicht nur den zu verteilenden Kuchen kleiner werden, sondern auch die Größe der Stücke unterschiedlich ausfallen. Das "Lohnventil" funktioniert auch noch auf der Grundlage dieser verschobenen Verhältnisse. Allerdings differenziert es sich entsprechend der stärker werdenden sektoralen Unterschiede aus und "dezentralisiert" sich. Während die Preisstabilität die gemeinsame Bezugsgröße bleibt, tritt die gesamtwirtschaftliche hinter der sektoralen Produktivitätsorientierung zurück. Weder hat sich an der geringen ordnungs- und strukturpolitischen Bedeutung noch an dem (Krisen-)Entlastungsmechanismus der gewerkschaftlichen Lohnpolitik etwas geändert. Freilich kann der ÖGB dieses "Ventil" nun weniger nach *eigenem* Ermessen öffnen und schließen, seine kooperative Einkommenspolitik ist somit tendenziell

419 Vgl. Delapina, Thomas, Österreichs Lohnquote im internationalen Vergleich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3/1992, S. 287-309, S. 289.

Der Rückgang der Lohnquote ist allerdings kein österreichisches Phänomen sondern in allen europäischen Ländern zu beobachten. Neben der Reallohnflexibilität, dem Beschäftigtenabbau ist der relative Rückgang aber auch in Zusammenhang mit der "Explosion" der Einkommen aus Besitz und Vermögen zu sehen und nicht nur Ausdruck steigender Gewinne. Die Prozentangaben sind nur relative Werte und stark abhängig vom gewählten Basisjahr. Entscheidend ist deshalb die Tendenz.

420 Guger, Alois, Lohnpolitik und Sozialpartnerschaft, a.a.O., S. 235.

421 Ebd., S. 236.

422 Vgl. ebd., S. 229.

entwertet. Auch kommen ihm die Bezugspunkte seiner makro-ökonomischen Politik abhandeln. Lediglich im Bereich des unteren Lohnsegments, das durch den Zustrom billiger (ausländischer) Arbeitskräfte besonders unter Druck gerät, hat der ÖGB Anfang der neunziger Jahre mit einer Mindestlohnforderung von 10.000 Schilling - inzwischen weitgehend verwirklicht - in gewisser Hinsicht auch einen strukturpolitischen Akzent gesetzt.⁴²³

Der Druck, dem das "Lohnventil" ausgesetzt ist, wird durch die Hartwährungspolitik forciert. Durch die Abwertung etlicher Währungen gegenüber dem Schilling im Zuge der Währungsturbulenzen der Jahre 1992/93 ist Österreich in der Arbeitskostenhierarchie innerhalb Europas vom 10. auf den 4. Platz vorgerückt.⁴²⁴

4.5 Arbeitsmarktpolitik

Mit dem Ende der Vollbeschäftigung, nachdem die beschäftigungspolitische Indienstrategie der verstaatlichten Industrie entfallen ist, und auch die Budgetpolitik kaum noch beschäftigungspolitischen Akzente setzt, nimmt die Bedeutung der "klassischen" Arbeitsmarktpolitik zur arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulierung zu. Die Beanspruchung der Aufgabenseite der Arbeitslosenversicherung - der finanziellen Basis der Arbeitsmarktpolitik - und die Ausfälle auf der Einnahmenseite schränken den Handlungsspielraum allerdings stark ein. Aufgrund des steigenden Bundesbeitrag verschärft sich zudem die Budgetmisere des Staates.

Trägerin der Arbeitsmarktpolitik ist bis 1994 die Arbeitsmarktverwaltung, die im Kompetenzbereich des Bundesministerium für Arbeit und Soziales angesiedelt ist. Ihre Aufgaben sind: 1.) die materielle Existenzsicherung von Arbeitslosen und arbeitsmarktbezogene Sozialleistungen (passive Arbeitsmarktpolitik); 2.) Die Beeinflussung von Arbeitsmarktmechanismen und Maßnahmen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit (aktive Arbeitsmarktpolitik); 3.) Regulierung im Bereich des Arbeitskräfteangebots.⁴²⁵ Auf jeder organisatorischen Ebene der Arbeitsmarktverwaltung ist den staatlichen Behörden ein sozialpartnerschaftlich besetzter Beirat zur Seite gestellt.

4.5.1 Passive Arbeitsmarktpolitik

Die Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik, dazu zählen neben dem Arbeitslosengeld die Notstandshilfe (Arbeitslosenhilfe), Karenzurlaubsgeld, Sonderunterstützung und der Pensionsvorschuß, umfaßt inzwischen ein Jahresvolumen von rd. 45 Mrd. Schilling.⁴²⁶ Zur Finanzierung ist der Arbeitslosenversicherungsbeitrag seit

423 Vgl. ÖGB, Wirtschaftspolitik, 13. Bundeskongreß, Wien 1995, S. 39 f.

424 Guger, Alois, Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit trotz sinkender Lohnstückkosten, in: WIFO-Monatsberichte 8/1995, S. 533-537.

425 Vgl. Lechner, Ferdinand/Reiter, Walter/Wilk, Marius, Arbeitsmarktverwaltung und Sozialpartnerschaft, in: Tálos, Emmerich (Hg.), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel, a.a.O., S. 207-226, insbes. S. 208.

426 Schweighofer, Johannes, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, a.a.O., S. 203.

Anfang der achtziger Jahre von 2,6% 1981 auf nunmehr 6% angehoben worden.⁴²⁷ Die Netto-Ersatzquote schwankt zwischen 53% und 57% des einstigen Einkommens, kann aber bei kinderreichen Familien durch Zuschläge und steuerliche Begünstigungen bis zu 80% betragen. Im internationalen Vergleich liegt Österreich bezüglich der Brutto-Ersatzquote im Mittelfeld, bezüglich der Netto-Ersatzquote im oberen Drittel.⁴²⁸ Das mittlere monatliche Arbeitslosengeld beträgt 1993 rund 40% des durchschnittlichen Nettoeinkommens der Industrie (8.600 Schilling), die Notstandshilfe (vergleichbar der bundesdeutschen Arbeitslosenhilfe) liegt im Durchschnitt bei 6.700 Schilling. Je nach Armutsdefinition ist etwa jeder zweite Arbeitslosen-Haushalt armutsgefährdet, da das Einkommen unter der Hälfte des gewichteten Pro-Kopf-Durchschnittseinkommens liegt.⁴²⁹

Der Einfluß neo-liberaler Politik und die Finanzierungsproblematik schlagen sich bis in die neunziger Jahre in einer ambivalenten Entwicklung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes nieder, in dem neben Leistungsverbesserungen nun auch sichtbare Leistungsverschlechterungen zu verzeichnen sind.⁴³⁰ Ideologisch unterfüttert wird die Leistungsverschlechterung durch eine "Mißbrauchs-Debatte", die, "von den Interessenvertretungen der UnternehmerInnen erheblich initiiert und vorangetrieben"⁴³¹, bereits 1986 ihren ersten Höhepunkt erreicht und inzwischen auch höhere Regierungsweihen erhält.

Zu dem ausgabenseitigen "Sozial-Budgetbegleitgesetz" im Frühjahr 1995 merkt Tàlos an:

"Die Zielsetzung dieses Gesetzes, das die von der Regierungskoalition vorgelegten Leistungseinschränkungen konkretisiert, lautet: 'Konsolidierung des Bundesbudgets und Ausschluß von mißbräuchlicher Inanspruchnahme von Sozialleistungen'. Diese höhere 'Weihe' des Sozialschmarotzervorwurfs ist eine Einmaligkeit in der bisherigen sozialstaatlichen Entwicklung der Zweiten Republik."⁴³²

427 Vgl. Tàlos, Emmerich/Roßmann, Bruno, Materielle Sicherung im Wohlfahrtsstaat. Am Beispiel der Pensions- und Arbeitslosenversicherung, in: Tàlos, Emmerich (Hg.), Der geforderte Wohlfahrtsstaat, a.a.O., S. 17-59, insbes. S. 41; BMAS (Hg.), Bericht, a.a.O., S. 213.

428 Vgl. Schweighofer, Johannes, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, a.a.O., S. 198.

429 Vgl. ebd., S. 199 f.

430 Eine Auswahl der Leistungsverschlechterungen: Verlängerte Sperrfrist des Arbeitslosengeldes bei Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung; Verlängerung des Bemessungszeitraumes; Anrechnung von Transferleistungen an Angehörige auf die Notstandsunterstützung sowie die erweiterte Möglichkeit zur Pfändung von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe; generelle Kürzung des Arbeitslosengeldes um 1,7% bei einem Bruttoeinkommen von mehr als 22.000 Schilling; Reduzierung der Notstandshilfe von 95 auf 92% des Arbeitslosengeldes. Leistungsverbessernd sind: erhöhtes Arbeitslosengeld bei niedrigen Lohnklassen; Erhöhung des Karenzurlaubsgeldes; Erleichterung des Bezugs von Notstandshilfe für Frauen; Verbesserungen bei der Anwartschaft von Jugendlichen bezüglich des Arbeitslosengeldes. Vgl. Lechner, Ferdinand/Reiter, Walter/Wilk, Marius, Arbeitsmarktverwaltung und Sozialpartnerschaft, a.a.O., S. 216; Tàlos, Emmerich/Wörister, Karl, Soziale Sicherung im Sozialstaat, a.a.O., insbes. S. 72 ff.; BMAS (Hg.), Bericht, S. 212 ff.

431 Lechner, Ferdinand/Reiter, Walter/Wilk, Marius, Arbeitsmarktverwaltung und Sozialpartnerschaft, a.a.O., S. 214.

432 Tàlos, Emmerich, Sozialstaatsbilanz. Das soziale Klima ist noch kälter geworden, in: Schenk, Martin/Summer, Sybille/Lehmann, Silvia (Hg.), Neue Wege zur Solidarität, Wien 1995, S. 5-13, hier S. 11.

Neben den Einschränkungen im Leistungsrecht wird der Vollzug gegenüber "Mißbrauch" restriktiver.⁴³³

"Im Jahr 1990 wurden 16.000 gemeldete Arbeitslose (das sind 3,58% der Arbeitslosen) mit einer Sperre des Arbeitslosengeldes/der Notstandshilfe von zumindest vier Wochen belegt. [...] 1991 waren es 20.776 Sperren, die eine Einsparung in Höhe von 150 Mio. [Schilling, S.T.] erbrachten."⁴³⁴

Der politische Tausch findet zunehmend weniger zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik statt, sondern verlagert sich in die sozialpolitische Arena, in der Leistungsverschlechterungen nun gegen -verbesserungen bzw. non decisions eingetauscht werden.⁴³⁵ Im Gegensatz zu den Maßnahmen in der Pensionsversicherung, deren Entwicklungsrichtung eindeutig in Richtung Leistungsbegrenzung geht, sind die Novellierungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung bis in die neunziger Jahre noch zweideutig und Ausdruck des politischen Kompromisses. Unter dem finanziellen Druck freilich - grundsätzliche Umbauvorstellungen gibt es nicht - wird der "Tausch" im Verlauf der neunziger Jahre immer asymmetrischer.⁴³⁶ Arbeiterkammer und Gewerkschaft können sich mit ihren Forderungen nach deutlichen Verbesserungen im Leistungsrecht und der Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes gegenüber Unternehmen und Ministerium nicht durchsetzen.

4.5.2 Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die aktive Arbeitsmarktpolitik beruht im wesentlichen auf dem Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG), das die Arbeitsvermittlung, die Berufsinformation und -beratung, die Mobilitätsförderung, die arbeitsplatzbezogene Betriebsförderung, die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung und auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gesetzlich regelt. Als Instrument der Arbeitsmarktpolitik wurde das AMFG im Jahre 1969 verabschiedet. Unter den Bedingungen von Vollbeschäftigung sollte damit eine optimale Ausschöpfung und Verteilung des knappen Arbeitskräftepotential ermöglicht werden, Qualifikation und Mobilität mittels monetärer Anreize erhöht werden. Als Instrument gegen die Arbeitslosigkeit erfährt es Ende der siebziger Jahre einen Bedeutungswandel, der sich in der Mittelaufstockung für Mobilitätsförderung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ausdrückt.⁴³⁷ Insgesamt steigen die Ausgaben der Arbeitsmarktverwaltung von knapp 1 Mrd. Schilling (1981) auf rund 5 Mrd. in 1994. Die potentielle Bedeutung die dieses Instrument hinsichtlich des inzwischen strukturellen Problems der Arbeitslosigkeit hat, kontrastiert auffällig zum relativen Bedeu-

433 Z.B. ruht neuerdings nicht nur wie bisher das Krankengeld, sondern auch das Arbeitslosengeld im Krankheitsfall, wenn dieser auf verschuldeten Raufhandel, auf Trunkenheit oder Mißbrauch von Suchtgiften zurückzuführen ist. Vgl. Tálos, Emmerich/Wörister, Karl, Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich, a.a.O., S. 75.

434 Ebd.

435 Vgl. ebd.

436 Vgl. Tálos, Emmerich/Roßmann, Bruno, Materielle Sicherung im Wohlfahrtsstaat, a.a.O., S. 51 ff.

437 Vgl. für die Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik Anfang der achtziger Jahre: Tálos, Emmerich, Arbeitslosigkeit und beschäftigungspolitische Steuerung: Problemwahrnehmung/Problemartikulation, Zielsetzungen, Strategien und Maßnahmen in Österreich seit Mitte der siebziger Jahre, in: Ders./Wiederschinger, Margit (Hg.), Arbeitslosigkeit. Österreichs Vollbeschäftigung am Ende?, Wien 1987, S. 91-166, insbes. S. 115 ff.

tungsverlust. Im Verhältnis zur passiven Arbeitsmarktpolitik sind die Mittel nämlich in den vergangenen Jahren kontinuierlich zurückgegangen und bewegen sich nun in einer Größenordnung von 10:1. Auch der internationale Vergleich verdeutlicht das sehr bescheidene Ausmaß: Lediglich 0,32% des BIP werden in Österreich für aktive Maßnahmen verwendet, während Schweden und Portugal dreimal so viel ausgeben.⁴³⁸ Der Hauptteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik entfällt auf die Arbeitsvermittlung im weiteren Sinne. Den zweiten Schwerpunkt stellen die Förderungsprogramme der beruflichen Aus- und Weiterbildung dar. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen machen nur rund ein Viertel der Arbeitsmarktförderung aus, der überwiegende Teil davon wird für individual- und problemgruppenbezogene Förderungen ausgegeben.⁴³⁹ Neben dem bescheidenden Ausmaß zeichnet sich die aktive Arbeitsmarktpolitik durch fehlende Stringenz aus. Seit 1987 ist eine regelrechte "Stop and Go"-Politik zu konstatieren:

"Wenn auch die Veränderungen der Wachstumsraten der Arbeitslosenzahlen und der Ausgaben für aktive Maßnahmen in einigen Jahren parallel laufen, so bleibt doch der Schluß, daß es der österreichischen Arbeitsmarktpolitik an einer systematischen und mehrjährigen Vorgangsweise in Konzeption und Implementierung der aktiven Politik (bisher) fehlte, ein Manko, das sicherlich auch mit der Finanzierungsstruktur der österreichischen Arbeitsmarktpolitik, nämlich über Beitragszahlungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, zu tun haben dürfte. Daß damit die aktive Arbeitsmarktpolitik nur schwerlich eine antizyklische Wirkung entfalten kann, verwundert nicht."⁴⁴⁰

Obrovski sieht die Ursache in einer widerstreitenden Kräftenkonstellation, die die aktive Arbeitsmarktpolitik bestimmt, wobei die restriktiven Kräfte bis 1992 obsiegen. Das Engagement erreicht erst 1994 einen erneuten Höhepunkt, bezieht sich aber zusehens auf die Verbesserung des Marktgeschehens und der marktgerechten Qualifikation und forciert die Orientierungs- und Anpassungshilfen zu Lasten der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.⁴⁴¹ Damit zeigt sich auch im Bereich der aktiven Maßnahmen der Terraingewinn der ArbeitgeberInnen, die diese Form gegenüber dem von den ArbeitnehmerInnenverbänden geforderten Ausbau der Individualförderung präferieren.

4.5.3 Der neue Arbeitsmarktservice

Trotz mangelnder Konzeption der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind tatsächliche Effekte schwer abzuschätzen. In der Öffentlichkeit hat die Kritik an der Organisation von allen Seiten zugenommen. Die lange Laufzeit offener Stellen und die sich gleichzeitig verschärfende Arbeitslosigkeit gilt dabei als Ausdruck ihrer Ineffizienz, die als Schlüssel zur Erklärung der Arbeitsmarktprobleme avanciert. Anstatt aber die bud-

438 Vgl. Schweighofer, Johannes, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, a.a.O., S. 201 ff.

439 So für die "Aktion 8000", die langzeitarbeitslosen Personen durch die Förderung öffentlicher oder gemeinnütziger Arbeitsplätze den Wiedereinstieg in das Berufsleben erleichtern soll. 1993 wurden 4.500 Personen gefördert. Vgl. BMAS (Hg.), Bericht, a.a.O., S. 227. Eine deutliche Akzentverschiebung deutet sich im Budget für 1994 an. Die investiven, unternehmensbezogenen Förderungen sollen innerhalb eines Jahres, bis 1994, verdreifacht werden. Vgl. ebd.

440 Schweighofer, Johannes, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, a.a.O., S. 203.

441 Obrovski, Roman, Vom politischen Willen in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik. Veränderungen zwischen 1987 und 1994, in: Steinbach, Günther (Hg.), Die Gesellschaft und ihre soziale Verpflichtung, a.a.O., S. 217-223, insbes. S. 220.

getären, infrastrukturellen und personellen Mittel aufzustocken, wird auf eine grundlegende Reorganisation der Arbeitsmarktverwaltung gesetzt. Seit dem 1. Juli 1994 ist die Durchführung der Arbeitsmarktpolitik aus der unmittelbaren staatlichen Verwaltung ausgegliedert und obliegt einem Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, das unter dem Namen "Arbeitsmarktservice Österreich" firmiert. Beschlossen ist ferner, private Vermittlungsdienste zuzulassen.⁴⁴² Der Arbeits- und Sozialminister hat künftig nur noch Weisungsrecht bei Grundsatzfragen und allgemeinen Zielvorgaben und verfolgt ansonsten die Implementierung und evaluiert sie.⁴⁴³

Die alte Arbeitsmarktverwaltung war im wesentlichen vom Ministerium bestimmt. Als vorherrschende Form des policy-makings der achtziger Jahre wurde ein Konsens zwischen den Verbänden von den Beamten vorweggenommen und den Interessenvertretungen die Schwerpunktprogramme zur Begutachtung vorgelegt. In den Programmen, die in der Regel ohne Aushandlungsprozesse angenommen wurden, fanden sich sowohl angebots- als auch nachfrageseitige Instrumente.⁴⁴⁴ Nunmehr sind die Sozialpartner einerseits in die Budgetaufteilung der arbeitsmarktpolitischen Hauptprogramme einbezogen und andererseits stärker zur Politikimplementation herangezogen. Der Verwaltungsrat des neuen Arbeitsmarktservice wie auch seine Unterorganisationen sind drittelparitätisch besetzt. Die Dienstleistungen werden dezentralisiert, der administrative Aufgabenbereich wird bis Mitte 1997 abgespeckt: Teilzeitbeihilfen, Karenzurlaubsgeld, Sondernotstandshilfen, Alterspensionsvorschüsse und Schlechtwetterentschädigungen werden ausgegliedert und den Kranken- und Pensionsversicherungsträgern überstellt, die Kontrolle der AusländerInnenbeschäftigung geht an die Arbeitsinspektorate. Zur Finanzierung ist neben den Versicherungsbeiträgen ein nunmehr fixer Bundeszuschuß von 2,5 Mrd. Schilling vorgesehen, sowie Beiträge aus dem Familienlastenausgleichsfond. Fehlbeträge sind über Kreditaufnahmen des Arbeitsmarktservice auszugleichen.⁴⁴⁵

Entgegen dem Trend des sozialpartnerschaftlichen Einflußverlustes ist ein politisch umstrittener Policy-Bereich in die Arena der Sozialpartner überführt worden, um Planung und Handeln langfristig ausrichten zu können. Einerseits wird er so aus dem Kreuzfeuer der Kritik herausgeholt und andererseits werden die Interessenorganisationen verantwortlich eingebunden. Mit dieser Strukturveränderung geht allerdings keine Aufwertung der aktiven Arbeitsmarktpolitik einher. Die beschäftigungspolitischen Möglichkeiten bleiben ohne eine grundlegende Reform der Finanzierungsstruktur weiterhin stark eingeschränkt. Mit einem fixen Bundesbeitrag könnte der neue Arbeitsmarktservice noch mehr als bisher finanziellen Restriktionen unterworfen sein. Die in Zukunft stärkere sozialpartnerschaftliche Akkordierung mag

442 Die Vermittlung von Führungskräften ist seit Anfang 1992 liberalisiert.

443 Vgl. Schweighofer, Johannes, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, a.a.O., S. 204.

444 Vgl. Lechner, Ferdinand/Reiter, Walter/Wilk, Marius, Arbeitsmarktverwaltung und Sozialpartnerschaft, a.a.O., S. 220

445 Vgl. BMAS (Hg.), Bericht, a.a.O., S. 214 f.

einer konzeptionellen Stringenz förderlich sein, Lechner u.a. befürchten vielmehr, daß dieses Muster "für innovative Lösungsansätze als Mühlstein wirken könnte"⁴⁴⁶.

4.5.3 Andere arbeitsmarktpolitische Instrumente des "Modell Österreich"

Mehr als die aktive Arbeitsmarktpolitik spielen im "Modell Österreich" Strategien der Arbeitsmarktexklusion eine bedeutende Rolle für die Regulierung des Arbeitsmarktes. Während diese im Bereich der AusländerInnenbeschäftigung restriktiv gehandhabt werden, federn Frühpensionierungen die Exklusion für ältere ArbeitnehmerInnen sozialpolitisch ab.

AusländerInnenbeschäftigung

Mitte und Ende der siebziger Jahre stellt die Ausgliederung von AusländerInnen einen wichtigen Arbeitsmarktstabilisator dar (vgl. Teil A. 3.4.2.). Der Wendepunkt ist - mit einem Bestand von 138.000 beschäftigten AusländerInnen (5,1% der Gesamtbeschäftigung) - im Jahr 1984 erreicht.⁴⁴⁷ Die folgenden Jahre sind wieder von einem Zustrom gekennzeichnet. Mit Verbesserung der Konjunktur wird vermehrt angeworben. Durch eine Novellierung des Ausländerbeschäftigungsgesetz wird das Kontingenzulassungsverfahren abgeschafft und stattdessen eine absolute Obergrenze von 10% des Angebots an unselbständigen Arbeitskräften eingeführt.⁴⁴⁸ Diese Gesetzesänderung und die Hochkonjunktur fallen mit der Ostöffnung zusammen. Der Anteil ausländischer Beschäftigter an der Gesamtbeschäftigung steigt innerhalb weniger Jahre - im Zeitraum 1988/91 - rapide an: von 5,4% auf 9% (vgl. Tabelle 8).⁴⁴⁹ Die unteren Lohnsegmente des Arbeitsmarktes geraten deutlich unter Druck.

Tabelle 8: Zunahme der AusländerInnennbeschäftigung

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Anteil an Gesamtbeschäftigung (in%)	5,3	5,4	5,8	7,4	8,9	9,0	9,1
Zunahme (absolut)	1.419	3.533	16.466	50.230	48.850	7.423	3.627

Quelle: Hofer, Helmut, Aspekte der Ausländerbeschäftigung am österreichischen Arbeitsmarkt, in: Kurswechsel 2/1994, S. 73-80

Die Implikationen für den Arbeitsmarkt sollen hier nicht diskutiert werden und sind insgesamt recht umstritten.⁴⁵⁰ Von Interesse ist vielmehr die politische Reaktion bei

446 Lechner, Ferdinand/Reiter, Walter/Wilk, Marius, Arbeitsmarktverwaltung und Sozialpartnerschaft, a.a.O., S., S. 224.

447 Vgl. Butschek, Felix, Der österreichische Arbeitsmarkt, a.a.O., S. 339.

448 Vgl. ebd.

449 Vgl. Hofer, Helmut, Aspekte der Ausländerbeschäftigung am österreichischen Arbeitsmarkt, in: Kurswechsel 2/1994, S. 73-80, insbes. S.73.

450 Insbesondere betrifft dies Fragen, inwiefern inländische durch ausländische Arbeitskräfte ersetzt werden, und ob das Beschäftigungswachstum insgesamt auf den Zustrom zurückzuführen ist, also einer Entspannung des Arbeitsmarktes beiträgt etc. Unbestritten ist, daß Substituierungsprozesse zwischen bereits integrierten und neuen AusländerInnen stattfinden und sich die Arbeitslosenrate der AusländerInnen in diesem Zeitraum überdurchschnittlich steigert. Vgl. diverse Untersuchungen: Butschek, Felix, Der österreichische Arbeitsmarkt, a.a.O., S. insbes. S. 333 ff; Hofer, Helmut, Aspekte der Ausländerbeschäftigung, a.a.O.; Althaler, Karl/Altzinger, Wilfried/Fehr, Ernst/Grandner, Thomas/Marterbauer, Markus, Ar-

Einbruch der Rezession. In zwei Stufen wird 1993 die Quote von 10% auf 8% gesenkt, nicht ohne allerdings den Bundesminister zu ermächtigen, sie im Bedarfsfall - bei öffentlichem oder gesamtwirtschaftlichem Interesse - auf bis zu maximal 10% anzuheben. Darüberhinaus wird der saisonal bedingte Zusatzbedarf mit Kontingenten kurzfristiger Beschäftigungsbewilligungen (die gleichzeitig als Aufenthaltsbewilligungen gelten) im Verordnungswege sichergestellt.⁴⁵¹ Trotz der vorübergehenden Liberalisierung ist mit der Quote weiterhin ein Instrument gegeben, mit dem auf zentraler Ebene steuernd und restriktiv in die Entwicklung des Arbeitskräfteangebot eingegriffen wird.⁴⁵² Die Kontinuität dieser national-chauvinistischen Strategie der Arbeitsmarktregulierung des "Modell Österreich" ist offenkundig.

Frühpensionierungen

Nachdem bereits Ende der siebziger Jahre das Pensionssystem als Auffangbecken für ältere ArbeitnehmerInnen und damit zur Entlastung des Arbeitsmarktes in Anspruch genommen wurde, wird der Eintritt in die vorzeitigen Alterspension bei ausreichender Versicherungsdauer 1984 nocheinmal erleichtert. Mit der großen Koalition beginnt dann eine Phase, die darauf zielt, das Pensionsantrittsalter aufzuschieben und Anreize für einen längeren Verbleib im Arbeitsleben zu setzen.⁴⁵³

Trotz Leistungsver schlechterungen hat sich an der Bedeutung dieses Instruments kaum etwas geändert. Ein Blick auf Abbildung 1, in der die jährlichen Neuzugänge graphisch dargestellt sind, macht die Entwicklung der vergangenen Jahre deutlich und auch das Niveau auf dem sich das Verhältnis von vorzeitigen zu regulären Alterspensionen inzwischen befindet. Nicht in der Abbildung aufgeführt sind die Pensionen wegen geminderter Arbeitsfähigkeit, die ebenfalls seit Mitte der siebziger Jahre deutlich ansteigen und im Jahr 1993 38% aller Direktpensionen ausmachen.⁴⁵⁴ Von den 60- bis 64jährigen stehen in Österreich nur 9,3% im Erwerbsleben. Dies stellt in Europa einen absoluten Tiefstand dar.⁴⁵⁵ Das durchschnittliche Pensionszugangsalter der ArbeiterInnen und Angestellten liegt inzwischen bei 58,5 Jahren (Männern) bzw. bei 57,1 Jahren (Frauen).

Immer noch spielt die Transferierung von Arbeitslosigkeit ins Pensionssystem eine entscheidende Rolle und in jüngster Zeit nimmt die Zahl der Frühpensionierungen

beitsmarkt: Angebotsschock oder Nachfragesog? Bestimmungsgründe der Dynamik des österreichischen Arbeitsmarktes, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 3/1991, S. 285-307.

451 Vgl. BMAS (Hg.), Bericht, a.a.O., S. 216 ff.

452 Für den ÖGB ist die Arbeitskräfteregulierung weiterhin ein wichtiger Ansatzpunkt zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung. Vgl. die Stellungnahme des ÖGB in: BMAS (Hg.), Bericht, a.a.O., S. 325-331, insbes. S. 329.

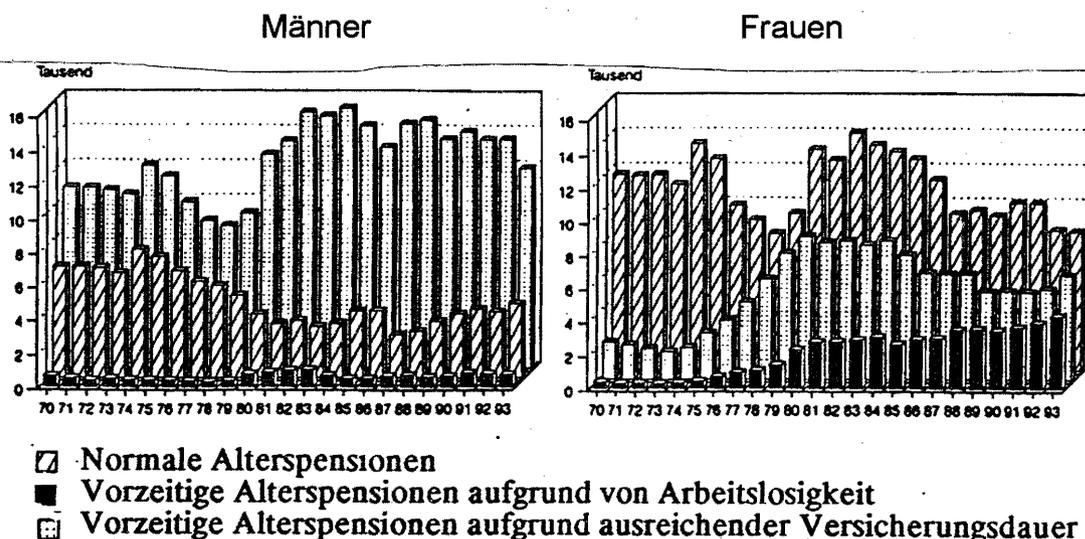
453 Vgl. Tálos, Emmerich/Wörister, Karl, *Soziale Sicherung*, a.a.O., S. 196 f.

454 Vgl. BMAS (Hg.), Bericht, a.a.O., S. 106. Das Durchschnittsalter liegt bei diesen sogenannten "Invalidenpensionen" bei Männern bei 53,6 und bei Frauen bei 51,9 Jahren. Der hohe Anteil liegt auch daran, daß es in Österreich keine Teilpensionen gibt und *verminderte* Erwerbsfähigkeit zum *vollständigen* Ausschluß aus dem Berufsleben führt.

455 Zum Vergleich: In Schweden arbeiten 58,3% und in der Bundesrepublik 21,5% der 60- bis 64jährigen. Vgl. Lackner, Herbert, *Republik der rüstigen Rentner*, in: *Profil* 38/1995, S. 22-26, insbes. S. 25.

nocheinmal erheblich zu. Gerade im Beitritts-Jahr 1995 machen viele Unternehmen von der Möglichkeit der vorzeitigen Pensionierung Gebrauch.⁴⁵⁶

Abbildung 1: Alterspensionen der Unselbständigen - Neuzugänge 1970-1993



Quelle: Tálos, Emmerich/Wörister, Karl, Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich, a.a.O., S. 193.

Die Finanzierung des Rentensystems steht seit Jahren im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. Die zunehmende Schere zwischen BeitragszahlerInnen und PensionsempfängerInnen der im Umlageverfahren organisierten Sicherung geht dabei neben Umstrukturierungen am Arbeitsmarkt (Erosion des Normalarbeitsverhältnisses, Arbeitslosigkeit) vor allem auf demographische Entwicklungen zurück. Seit Beginn der achtziger Jahre versuchen drei Rentenreformen das Finanzierungsproblem in den Griff zu bekommen und unter dem Primat der Budgetkonsolidierung, den Bundesbeitrag zur Rentenfinanzierung zu senken. Die Entwicklungsrichtung ist eindeutig: Leistungseinschränkungen und Verstärkung des Versicherungsprinzips durch verminderte Berücksichtigung der Versicherungsdauer.⁴⁵⁷ Soziale Komponenten (Grundbetrag, leistungsrelevante Ersatzzeiten - z.B. Studium) werden gestrichen, die Beiträge sukzessive erhöht, eine Netto-Anpassung der Renten eingeführt.⁴⁵⁸ Die tragenden Pfeiler bleiben unangetastet, wenngleich das partielle Abrücken von der Erwerbszentriertheit des Systems einem Traditionsbruch gleichkommt. Seit den achtziger Jahren besteht die Möglichkeit eines freiwilligen Beitritts zur staatlich geregelten Rentenversicherung im Zeitraum der Kindererziehung und eine anschließende Weiterversicherung. Zusätzlich lassen sich Versicherungszeiten nachkaufen.⁴⁵⁹ In den letzten Jahren werden die Rufe nach mehr Eigenverantwortung sowie einer betrieblichen Vorsorge lauter und neben den Interessenvertretungen der UnternehmerInnen auch von der ÖVP, der FPÖ und dem Liberalen Forum

456 Vgl. FAZ vom 2. Februar 1995, S. 12.

457 Vgl. dazu: Tálos, Emmerich/Roßmann, Bruno, Materielle Sicherung im Wohlfahrtsstaat, a.a.O., S. 44 ff.

458 Tálos, Emmerich/Wörister, Karl, Soziale Sicherung, a.a.O., insbes. S. 65 ff. Dort auch die einzelnen Maßnahmen.

459 Die ist gerade von den Interessenverbänden noch in den siebziger Jahren vehement abgelehnt worden.

unüberhörbar artikuliert.⁴⁶⁰ Ihren Niederschlag haben diese Vorstellungen bereits im Pensionskassengesetz und im Betriebspensionsgesetz gefunden, mit denen die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Errichtung betrieblicher und überbetrieblicher Pensionskassen gesetzt werden. Der Aufbau dieser zweiten Säule des Rentenversicherungssystems wird durch die Novellierung der Einkommens- und Körperschaftssteuer finanziell unterstützt.⁴⁶¹ Die daran geknüpften Erwartungen erfüllen sich bislang nicht, was nicht zuletzt der klein- und mittelbetrieblichen Unternehmensstruktur geschuldet ist.⁴⁶² Vieles deutet darauf hin, daß es zum Aufbau einer dritten Säule des Rentenversicherungssystems - einer Eigenvorsorge - kommt. Sowohl die Optionen der konservativen und liberalen Kräfte als auch die Leistungseinschränkungen bei neuen Pensionen wirken in die Richtung einer zusätzlichen individuellen Vorsorge.

Sollte anfangs mit der dritten "Pensionsreform" 1993 die Sicherung der Pensionen abgeschlossen sein, steht das Problem inzwischen wieder ganz oben auf der politischen Agenda und avanciert zum wichtigsten Wahlkampfthema im Herbst 1995. Insbesondere die FrühpensionärInnen sind dem Vorwurf des Systemmißbrauchs ausgesetzt und seitens der ÖVP wird die Kürzung dieser Renten ins Auge gefaßt. Ins Schußfeld gerät namentlich der öffentliche Dienst, dort sind die vorzeitigen Pensionierungen überdurchschnittlich hoch.

4.6 Fazit

Im Arbeitsmarktregime sind die Kontinuitäten in der "Operationsweise" des "Modell Österreich" sichtlich ausgeprägt. Nachdem im Zuge der Internationalisierung und unter dem Druck der Staatsverschuldung den beschäftigungspolitischen Instrumenten des "Austrokeynesianismus" kein Erfolg beschieden ist, unterbleibt - und hier spielen institutionelle und politische Restriktionen eine Rolle - eine grundlegende Strukturreform des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist weiterhin nur von untergeordneter Bedeutung, es dominiert die passive. Immer noch sind Frühpensionierungen und die Regulierung der AusländerInnenbeschäftigung bestimmende "Instrumente", um den Arbeitsmarkt zu entlasten. Strukturanpassungen, die die hohe Weltmarktabhängigkeit erzwingt, werden größtenteils sozialpolitisch abgefedert. Die im internationalen Vergleich sehr niedrigen Arbeitslosenzahlen zeigen den Erfolg der österreichischen Strategie. Das tieferliegende Problem der Entkopplung von Wachstum und Beschäftigung wird mit der "budgetintensiven" Regulierung lediglich verlagert. Seine Funktion hat auch das "Lohnventil" behalten. Wesentliche Strukturelemente zeigen sich also stabil. Gleichmaßen hat sich aber auch gezeigt, daß die Umverteilungsakzente, entsprechend den veränderten Kräfteverhältnissen, in der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulation zunehmen. Dies betrifft nicht nur das Verhältnis von Kapital und

460 Vgl. ebd.

461 Vgl. dazu Ofner, Günther, Was bringen die neuen Pensionskassen? in Khol, Andreas u.a. (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, a.a.O., S. 633-648.

462 Vgl. Tálos, Emmerich/Wörister, Karl, Soziale Sicherung, a.a.O., S. 70 f.

Arbeit, sondern auch das Intraklassengefüge. Das österreichische Arrangement ist selektiver geworden ist. Immer noch werden die Anpassungslasten den Lohnabhängigen aufgebürdet. Während aber das "Lohnventil" die Krisenlasten einst auf alle Beschäftigte gleichermaßen verteilte, differenziert es sich nunmehr aus und trägt den Wettbewerbsproblemen branchen- und sektorspezifisch Rechnung. Die ehemals hohen Lohn- und Gehaltsunterschiede verstärken sich. Über Leistungskürzungen werden die Anpassungskosten insbesondere auf die Arbeitslosen und (Früh-)PensionärInnen abgewälzt.

5. Die Veränderungen im politischen System

Die Verschiebungen in der Sozialstruktur, die neue weltpolitische und weltwirtschaftliche Lage wie auch die neuen politischen Prioritäten und die zunehmende Selektivität politischer Regulierung schlagen sich im politischen System nieder. Insbesondere die sozialstrukturellen bzw. sozio-ökonomischen Veränderungen bringen für Parteien und Verbände enorme Integrationsprobleme mit sich. Dies bleibt auch nicht ohne Auswirkungen auf die sozialpartnerschaftliche Systemsteuerung.

5.1 Die Krise der Volksparteien und rechtspopulistischer Bedeutungszuwachs

Eine der auffälligsten Veränderungen, die sich seit Mitte der achtziger Jahre im politischen System niederschlägt, ist die Erosion der "Lager" und der Wandel der politischen Kultur.⁴⁶³ Der Konzentrationsgrad der beiden Großparteien geht deutlich zurück. Für die ÖVP ist insbesondere der Rückgang der Landwirtschaft und die abnehmende Prägekraft der katholischen Kirche von Bedeutung. Die Sozialdemokratie ist vor allem vom Anwachsen der neuen Mittelschichten betroffen, denn dies "bedeutet eine Verschiebung vom relativ geschlossenen Milieu der Arbeiter zum relativ offenen Milieu der Angestellten und Beamten"⁴⁶⁴. Der Bedeutungsverlust der Großparteien läßt sich mit Blick auf die Entwicklung der Wahlergebnisse veranschaulichen. Bis in die siebziger Jahre vereinigen ÖVP und SPÖ noch gut 90% der Stimmen auf sich. Im Laufe der achtziger Jahre geht dieser Anteil kontinuierlich zurück und beschleunigt sich Anfang der neunziger Jahre dramatisch (vgl. Tabelle 9).

Die nachlassende Bindekraft der Sozialdemokratie zeigt sich auch in der Entwicklung der Mitgliedschaft: innerhalb von zehn Jahren reduziert sich diese um rund 120.000 Parteimitglieder, was einem Rückgang von 17% entspricht.⁴⁶⁵

463 Vgl. Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A., Politisch kultureller Wandel in Österreich. Eine Übersicht über Veränderungen und Wandlungslinien, in: Dies. (Hg.), Staatsbürger oder Untertan? Politische Kultur Deutschlands, Österreichs und der Schweiz im Vergleich, Frankfurt/M.; Bern 1991, S. 103-153.

464 Pelinka, Anton, Parteien und Verbände, in: Tálos, Emmerich, Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel, a.a.O., S. 69-78, hier S. 72.

465 Vgl. Pelinka, Anton, Kammerstaat und politische Erosion, a.a.O., S. 96 f.

Tabelle 9: Rückgang der Parteienkonzentration bei Nationalratswahlen und "neue" politische Akteure

Jahr	SPÖ	ÖVP	zusammen	Wahlbeteiligung	FPÖ	Grüne	Liberales Forum
1975	50,4	42,9	93,3	92,9	5,4	-	-
1979	51,0	41,9	92,9	92,2	6,0	-	-
1983	47,6	43,2	90,8	92,6	4,9	-	-
1986	43,1	41,3	84,4	90,5	9,7	4,8	-
1990	42,8	32,1	74,9	86,0	16,6	4,8	-
1994	34,9	27,7	62,6	81,9	22,5	7,3	6,0
1995	38,6	28,3	66,6	82,7	22,1	4,6	5,3

nach: Pelinka, Anton, Parteien und Verbände, a.a.O., S. 71; eigene Ergänzungen nach: Weber-Hawel, Anneliese, Tabellen, Schaubilder, Wahlergebnisse, a.a.O., S. 1058 f.; FAZ vom 19.12.1995, S. 2.

Die abnehmende Wahlbeteiligung, Stimmverluste der Volksparteien und der Bedeutungszuwachs der kleineren Parteien drücken die Erosion des "fordistischen" bzw. "sozialdemokratischen Konsenses" aus. Zum einen ist die ideologische Krise des fordistischen Wachstums- und Gesellschaftsmodells zu nennen. Sie zeigt sich im "Wertewandel"⁴⁶⁶, den neuen sozialen Bewegungen und dem (vergleichsweise späten) Einzug der Grünen ins Parlament. Andererseits bricht auch die materielle Grundlage des fordistischen Kompromisses auf. Die Solidarität und Bereitschaft, die ökonomischen Kosten des "Modell Österreich" zu tragen, schwinden. Bereits die Ankündigung Kreiskys 1983, der Budgetkrise mit dem "Mallorca-Paket" (Erhöhung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge, Einführung einer Quellensteuer, Besteuerung des 13. und 14. Monatsgehaltes) entgegenzutreten, führte zum Verlust der absoluten Mehrheit bei den Nationalratswahlen.⁴⁶⁷ Insbesondere die neuen Mittelschichten, die keine traditionellen Partei- und Lagerbindung aufweisen,

"werden sie sich unschwer mit der Situation einer relativ hohen Sockelarbeitslosigkeit abfinden können, wenn sie im Zuge der Konsolidierung erst bemerkt haben werden, daß sie jedenfalls von den erhöhten Arbeitsplatzrisiken kaum betroffen sind."⁴⁶⁸

Sie avancieren zur wahlentscheidenden Gruppe, um deren Gunst die Parteien zu konkurrieren gezwungen sind, mit der Folge, daß die traditionellen Parteibindungen weiter ausfransen. Dieser Prozeß, als "elektorales Dilemma der Sozialdemokratie"⁴⁶⁹ beschrieben, gilt in Österreich aber auch für die ÖVP, deren Wählerschaft gerade in bezug auf die ökonomischen Interessen äußerst heterogen ist.⁴⁷⁰ Der einstige so-

466 Vgl. Plasser, Fritz/Ulram, Peter A., Politisch kultureller Wandel, a.a.O.

467 Plasser, Fritz/Ulram, Peter A., Wahlkampf und Wählerverhalten - Analyse der Nationalratswahl 1983, in: Khol, Andreas u.a. (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1983, Wien 1984, S. 19-43. Kurze Zeit später zeigt sich überdies, daß in weiten Teilen der Bevölkerung die Bereitschaft schwindet, die verstaatlichte Industrie beschäftigungspolitisch zu instrumentalisieren und budgetär zu allimentieren.

468 Traxler, Franz, Das Ende des "Österreichischen Weges"? Optionen und Restriktionen einer korporatistischen Makrosteuerung des Arbeitsmarktes, in: Feldhoff, Jürgen/Kühlewind, Gerhard/Wehrsig, Christof/Wiesenthal, Helmut (Hg.), Regulierung und Deregulierung. Steuerungsprobleme der Arbeitsgesellschaft, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 119, Nürnberg 1988, S. 139-172, hier S. 157.

469 Merkel, Wolfgang, Ende der Sozialdemokratie?, a.a.O., S. 47.

470 Innerhalb der Parteien nehmen dementsprechend auch die "Flügelkämpfe" in den vergangenen Jahren erheblich zu. Vgl. Winter, Balduin, Haider oder ein neues Reformprojekt, a.a.O., S. 842.

zial-demokratische Grundkonsens verschiebt sich zu einem eher neoliberalen.⁴⁷¹ Doch während sich die Parteien programmatisch zusehens annähern, verstärkt sich andererseits die Konkurrenzorientierung zwischen ihnen, was die Interessenabstimmung erheblich beeinträchtigt. Durch die Berücksichtigung neuer Interessenlagen und gesellschaftlicher Konflikte wird überdies die Abstimmung mit den Interessenorganisationen von Kapital und Arbeit konfliktorischer.⁴⁷²

Die Parteien stehen im Spagat: Zwar ermöglichen sie potentiell die politische Reintegration der aus den korporativen Blöcken ausgeschlossenen Individuen und Interessen in den politischen Entscheidungszusammenhang, tatsächlich aber bleibt diese Integration gebrochen, da die Parteien grundsätzlich den korporativen Strukturen und mit der großen Koalition auch den (alten) politischen Strukturen verhaftet bleiben. Ein funktionierendes Wechselspiel von Regierung und Opposition ist außer Kraft gesetzt ist, die politische Handlungsfähigkeit der Koalition aber erheblich beschränkt. Zwar gelingt es, die zentrifugalen Kräfte, die mit der Entstehung neuer und der Zuspitzung alter Konfliktlagen einhergehen, vorerst durch die Koalition zusammenzuhalten, die Legitimationsbasis aber schwindet, da die politische Arena im Prinzip geschlossen bleibt.

"Auf der politischen Bühne hingegen wird seit Jahrzehnten dasselbe Stück gespielt, in dem man auf die Veränderungen keine Antwort weiß."⁴⁷³

Die Krise äußert sich somit nicht nur in einer allgemeinen Parteien- bzw. Politikverdrossenheit, sondern sie weist auch einen starken anti-institutionellen Akzent auf. Inzwischen ist von einer Legitimationskrise des gesamten politischen Systems zu sprechen.

Vor diesem Hintergrund und der Virulenz der Verteilungsfrage ist die Akzeptanz der rechtspopulistischen FPÖ zu sehen.⁴⁷⁴ Die inzwischen mit gut 20% etablierte dritte Kraft und einzige Oppositionspartei von Gewicht, präsentiert sich in den 90er Jahren

471 Vgl. Müller, Wolfgang C., *Political Traditions*, a.a.O., insbes. S. 47 f.

472 Quasi als Chiffren für diese Problematik stehen in der österreichischen Literatur die Begriffe "Zwentendorf" und "Hainburg". In beiden Fällen - im ersteren Fall geht es um die Inbetriebnahme eines "schlüsselfertigen" Atomkraftwerks Ende der siebziger Jahre, im zweiten Fall um den Bau eines Donaukraftwerks bei Hainburg wenige Jahre später - fällt die Entscheidung entgegen dem gemeinsamen und ausdrücklichen Willen von Gewerkschaften und Bundeswirtschaftskammer. Zum Verlauf vgl. Müller, Wolfgang, *Die Rolle der Parteien*, a.a.O., S. 208 ff. Interessant ist vor allem am Beispiel des Kernkraftwerks Zwentendorf, daß zwar die beiden Großparteien für die Inbetriebnahme waren, sich aber zu einer Zustimmung - das schwedische Beispiel vor Augen - im Hinblick auf elektorale Konsequenzen nicht durchringen konnten. Es kommt in der Folge - "Modell Österreich" - zur Verlagerung der Entscheidungsfindung; eine Volksabstimmung soll über die Zukunft des Kraftwerks befinden. Da Kreisky sein politisches Schicksal an die Zustimmung knüpft und für den Fall der Ablehnung seinen Rücktritt andeutet, ändert die ÖVP partiell ihren Kurs, der als Empfehlung zum "Nein" interpretiert werden kann. Die Inbetriebnahme wird mehrheitlich abgelehnt.

473 Winter, Balduin, *Haider oder ein neues Reformprojekt*, a.a.O., S. 835.

474 Freilich wäre es verfehlt, den Erfolg Haider und den Vorstoß zur "Dritten Republik" nur als "Protest" gegen ein verknöchertes, unflexibles politisches System zu verharmlosen. Wenngleich es richtig ist, daß die Ausstrahlungskraft Haider auch aus der zur Schau gestellten Konfliktbereitschaft herrührt, ist es ebenso wichtig zu betonen, daß die FPÖ als Sammelbecken rechtsextremer Bewegungen dient. "Während nach außen hin Distanzierungen von Rechtsextremismus und Neonazismus erfolgen, werden intern ehemalige neonazistische Aktivisten und Repräsentanten rechtsextremer Organisationen in die Partei aufgenommen." Bailer, Brigitte, *FPÖ, F-Bewegung und Neue Rechte*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3/1995, S. 263-274, hier S. 273.

"als Partei 'zorniger junger Arbeiter' und 'verängstigter Pensionisten'".⁴⁷⁵ Die politische Profilierung Haiders läuft im wesentlichen über zwei Themenkomplexe: Einerseits werden die anti-institutionellen Affekte geschürt - und damit die korporatistischen Strukturen in Frage gestellt -, indem Bürokratisierung, Parteienfilz, Korruption und immer wieder die Gehälter einzelner öffentlicher Bediensteter und Funktionäre populistisch angeprangert werden.⁴⁷⁶ Zweitens werden die Probleme, die der Anpassung an die veränderte Weltwirtschaft folgen, populistisch aufgegriffen und im europäischen Beitritt oder im geschützten bzw. öffentlichen Sektor verortet sowie zugleich gegen "Sozialschmarotzer" und "Ausländer" gewendet. Hohe Zuwächse erzielt die FPÖ seit 1986 bei qualifizierten Arbeitern, Arbeitslosen, männlichen Pensionäre, FreiberuflerInnen und selbständigen UnternehmerInnen.⁴⁷⁷ Der neue Populismus, dem sich auch die anderen Parteien anpassen,⁴⁷⁸ wird medial inszeniert. Das verstärkt die Tendenz, daß sich der politische Wettbewerb - mangels Alternativen - weniger auf die Partei bzw. die Programmatik als vielmehr auf die Person des Spitzenkandidaten/der Spitzenkandidatin konzentriert, auf symbolische Politik und mediale Inszenierung. Wahlentscheidend ist in Österreich inzwischen die Konfrontation der KandidatInnen im Fernsehen.

5.2 Die Krise der Verbände

Die Verbände sind durch den ökonomischen und sozio-ökonomischen Wandel, die Erosion der "Lager" und die Veränderungen innerhalb der parlamentarischen Arena erheblich unter Druck geraten, wenngleich die Organisationen von Kapital und Arbeit unterschiedlich betroffen sind.

Für den ÖGB bringt vor allem die Tertiarisierung Probleme mit sich. Die Neugewichtung von Angestellten und ArbeiterInnen spiegelt sich im Bedeutungszuwachs der Gewerkschaft der Privatangestellten wider, die seit 1974 die größte Einzelgewerkschaft des ÖGB ist.⁴⁷⁹ Diese Ausnahme des Industriegruppenprinzips gilt gewerkschaftsintern heute als "Gründungsfehler". Der formalen Mitgliederstärke dieser Einzelgewerkschaft (20,5% aller ÖGB-Mitglieder) steht ein äußerst geringer Organisationsgrad gegenüber. Nur rund 30% aller Angestellten der Privatwirtschaft sind gewerkschaftlich organisiert.⁴⁸⁰

475 Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A., Wandel der politischen Konfliktodynamik: Radikaler Rechtspopulismus in Österreich, in: Müller, Wolfgang C./Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A. (Hg.), Wählerverhalten und Parteienwettbewerb. Analysen zur Nationalratswahl 1994, Wien 1995, S. 471-503, hier S. 483.

476 Zu einem Bestandteil der politischen Kultur Österreichs scheint inzwischen auch die fernsehgerechte Präsentation von "Schautafeln" zu werden, auf denen (vermeintliche) Bezüge (Gehälter/Abfindungen/Pensionen) in die Kamera gehalten werden.

477 Vgl. ebd., S. 483 f.

478 Gerade die SPÖ ist in Fragen der Migration der FPÖ in weiten Bereichen entgegengekommen.

479 Vgl. Traxler, Franz, Austria: Still the Country of Corporatism, a.a.O., S. 277 f.

480 Vgl. Karlhofer, Ferdinand, Geschwächte Verbände - Stabile Partnerschaft? Zur Externalisierung innerverbandlicher Loyalitätsprobleme, in: Tálos, Emmerich, Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel, a.a.O., S. 117-130, S. 123.

"Die Angestellten-Problematik ist so zum virulentesten innergewerkschaftlichen Konfliktherd geworden, der sich durch das kontinuierliche Wachstum dieser Gruppe unvermeidlich weiter verschärfen wird."⁴⁸¹

Die Virulenz ist nicht nur der quantitativen Zunahme der schlechter zu organisierenden Angestellten geschuldet, sondern auch dem Statuswechsel einstiger ArbeiterInnen. Diese resultieren nicht nur aus dem faktischen Verschwimmen der Unterschiede in den Tätigkeitsbereichen oder aus Verwaltungsvereinfachungen. Der Statuswechsel findet sich auch als selektive Belohnungen der Arbeitgeber, um wichtige Arbeitskräfte an den Betrieb zu binden, oder als kollektive Belohnung, indem StammarbeiterInnen nach 10 oder 15 Jahren Betriebstreue in ein Angestelltenverhältnis übernommen werden.⁴⁸² Ausgehend von einer Stichprobe schätzen Pastner und Flecker, daß jährlich rund 70.000 Beschäftigte die ArbeiterInnen- gegen die Angestelltenposition tauschen. Knapp 1% aller ArbeiterInnen wechseln ihren Status innerhalb des gleichen Dienstgebers, knapp 5% im Übergang zu einem/r neuen ArbeitgeberIn. Die größte Anzahl der Umstiege findet sich in der Metall- und Maschinenbranche.⁴⁸³ Für die Industriegewerkschaften heißt dies, daß die wichtige Basis der Stamm- und Kernbelegschaft, die gut ausgebildeten FacharbeiterInnen, bröckelt. In dem Maße, wie die neu in den Arbeitsprozeß eintretenden ArbeiterInnen nicht gewerkschaftlich organisiert sind, wird nicht nur der betriebliches Einflußgewicht sondern auch der Organisationsgrad der Industriegewerkschaften gemindert. Zugespißt werden die Organisationsprobleme durch die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse.

Die Veränderungen spiegeln sich in der Abnahme des Organisationsgrades wider. Entgegen dem westeuropäischen Trend steigt dieser bis Mitte der achtziger Jahre noch auf 60,6% an, fällt seitdem aber kontinuierlich und erreicht 1991 nurmehr 55%⁴⁸⁴, Paul Kolm spricht gar von 45%⁴⁸⁵. Die Alterspyramide steht inzwischen auf dem Kopf. Eine Reorganisation des ÖGB, die auf die neuen Rahmenbedingungen reagiert, ist bislang ausgeblieben. In jüngster Zeit wird allerdings eine Organisationsreform beraten, mit der die Zahl der Einzelgewerkschaften reduziert werden soll, mit der Maßgabe "ein Betrieb - eine Gewerkschaft". Die Neuausrichtung soll sich an den Bereichen "Produktion", "Dienstleistung" und "öffentlicher Dienst" orientieren.⁴⁸⁶

481 Ebd.

482 Vgl. Pastner, Ulrike/Flecker Jörg, ArbeiterInnen und Angestellte, a.a.O., S. 144 f.

483 Vgl. ebd.

Mit dem Statuswechsel erhöht sich das Einkommen der ArbeitnehmerInnen aufgrund der immer noch bestehenden Ungleichbehandlung von Lohn- und GehaltsempfängerInnen im Durchschnitt um 21%.

484 Bis 1995 dürfte der Organisationsgrad noch einmal deutlich abgenommen haben. In absoluten Zahlen jedenfalls ist der Mitgliederstand von 1.638.179 (1991) auf 1.599.135 (1994) zurückgegangen. Vgl. ÖGB, Kurzbericht 1991-1994, 13. Bundeskongreß, Wien 1995, S. 5.

Karlhofer macht darauf aufmerksam, daß die Statistik des ÖGB Verzerrungen aufweist, da in vielen Fällen pensionierte Mitglieder nicht gesondert ausgewiesen werden und so in die Berechnung des Organisationsgrades mit eingehen. Den damit einhergehenden Effekt veranschlagt Karlhofer auf ca. 20% der Mitglieder und er vermutet einen 'bereinigten' Organisationsgrad von 44%. Vgl. Karlhofer, Ferdinand, Geschwächte Verbände, stabile Partnerschaft?, a.a.O., S. 121 f.

485 Vgl. Kolm, Paul, Der ÖGB im Modernisierungsprozeß, in: Kurswechsel 2/1995, S. 108-115, S. 109.

486 Vgl. Salzburger Nachrichten vom 31. Oktober 1995, S. 2.

Organisationsstrukturelle Veränderungen werden bereits seit 1990 diskutiert. Zu bisherigen Konzepten merkt Kolm kritisch an, daß

"die organisatorischen Schlußfolgerungen im verbesserten Politikmanagement (mit viel Raum für die Effizienzsteigerung der Arbeit in Gremien und einer modernisierten Sitzungskultur) geortet [werden], nicht aber in neuen politischen Konzeptionen und daraus abgeleiteten Organisationsstrukturen.⁴⁸⁷

Der veränderte ökonomische und gesellschaftliche Kontext werden für den ÖGB auch in dem Bedeutungsgewinn der sektoralen und betrieblichen Ebene wirksam. Die Solidarität der abhängig Beschäftigten schwindet, partikulare Interessen zu einem einheitlichen Verbandsziel zu generalisieren, gelingt zusehens weniger und erschwert den innerverbandlichen Interessenausgleich. Wird hierdurch die gesamtwirtschaftliche Orientierung des ÖGB gleichsam von unten unterminiert, verlieren sich mit den wirtschaftspolitischen Restriktionen im Zuge der EU-Integration, dem verminderten staatlichen Handlungsspielraum und dem veränderten Kräfteverhältnis generell die makroökonomischen Bezugspunkte.

Die Legitimationskrise der Arbeiterkammern drückt sich sichtbar in einer drastisch gesunkenen Wahlbeteiligung aus. Die Stellung der sozialdemokratischen Fraktion ist stark, die des ÖAAB etwas schwächer zugunsten der freiheitlichen ArbeitnehmerInnen zurückgegangen.⁴⁸⁸ Der Vertrauens- und Legitimationsverlust der Arbeiterkammern spitzte sich zu, als 1990 die Höhe der Bezüge des steirischen Kammer-Präsidenten bekannt werden. Die sich daran anschließende öffentliche Diskussion über Kontrolldefizite, "Freundwirtschaft" und "Log-rolling" etc., ist seitdem immer wieder entflammt und führt zu einer öffentlichen Infragestellung der Pflichtmitgliedschaft. Die Kammern versuchen auf die öffentliche Kritik mit dem Ausbau ihres Serviceangebots zu reagieren.

Auch die Bundeswirtschaftskammer ist mit Organisations- und Loyalitätsproblemen konfrontiert.⁴⁸⁹ Der fortwährende Spagat zwischen den Interessen von Handel, Gewerbe, Industrie und Kreditsektor etc. wird schwieriger. Mit dem EU-Beitritt gewinnen die Konflikte zwischen den konkurrenzorientierten Unternehmen und dem geschützten Bereich an Brisanz. Mit der Ostöffnung werden zudem die protektionistischen Stimmen innerhalb der betroffenen Lohn- und energiekostenintensiven Branchen lauter. Auch aus den Reihen der Wirtschaftskammer wird die Pflichtmitgliedschaft zunehmend in Frage gestellt.

"In vielen Perspektiven erscheint die Bedeutung der Handelskammern als umfassende Interessenvertretung der Unternehmer bedroht: durch mehr Selbstbewußtsein der Unternehmer selbst, durch den Vorrang ökologischer Interessen, durch Internationalisierung der Wirtschaft, durch den Zusammenbruch der Staatshandelsunternehmen in den osteuropäischen

487 Kolm, Paul, Der ÖGB im Modernisierungsprozeß, a.a.O., S. 112.

488 Vgl. Pelinka, Anton, Kammerstaat und politische Erosion, a.a.O.; Vgl. einzelne Wahlanalysen: Sommer, Franz, Die AK-Wahl 1989 - Die "Wahl der Nichtwähler". Ergebnisse, Trends, Motive, in: Khol, Andreas u.a. (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, a.a.O., S. 97-118; Kaufmann, Kurt, Analyse der Handelskammerwahlen 1990, in: Khol, Andreas u.a. (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, a.a.O., S. 171-183.

489 Kramer, Helmut, Veränderungen im wirtschaftlichen Umfeld der Handelskammern, in: Wirtschaftspolitische Blätter 1/1991, S. 79-84.

Ländern, durch Deregulierung und die konsequente Ausdehnung des Wettbewerbs, möglichst auf alle Märkte, nicht zuletzt durch EG-Regeln."⁴⁹⁰

Die Organisation ist darüber hinaus vom relativen Niedergang der ÖVP betroffen, der einen Einflußverlust des Wirtschaftsbundes nach sich zieht. Innerhalb der Wirtschaftskammern gewinnt überdies die FPÖ an Gewicht.

5.3 Probleme für die korporatistische Steuerung

Die zunehmenden Legitimations- und Organisationsprobleme der Verbände führen durch die "Externalisierung des endogenen Problemdrucks"⁴⁹¹ zu einer Abnahme ihrer Berechenbarkeit. Diese drückt sich "in einer insgesamt verminderten Konzessionsbereitschaft gegenüber dem 'Sozialpartner'"⁴⁹² aus, um die Loyalitätskrise über den Erfolg in den Außenbeziehungen zu bewältigen. Freilich ist der jeweilige "Verweigerungskorridor" durch die Kräfteverhältnisse vorgezeichnet und trifft die Organisationen von Kapital und Arbeit im nunmehr "strengen Korporatismus"⁴⁹³ unterschiedlich. Als 'streng' haben Fach und Gierszewski ihn im Übergang zu den achtziger Jahren bezeichnet, da das korporatistische Arrangement als freiwillige Verabredung weiterhin ein Tauschakt bleibe, "dessen Konditionen freilich dem lohnabhängigen Partner jetzt die 'strengen' Bedingungen des neuen Austeritätskurses"⁴⁹⁴ aufzwingen. Während auf Verbandsebene die Interessenkonzertierung schwieriger wird und, entsprechend dem Machtverlust der Gewerkschaften, vermehrt von Umverteilung geprägt ist, ist gleichzeitig die Akkordierung mit der Regierung unsicherer geworden. Waren Steuerungsdefizite einstmals dem Dissens der Verbände geschuldet, häufen sich nun die Fälle, wo die parlamentarische Umsetzung gefundener Kompromisse an der Parteienkonkurrenz scheitert. Legitimationssensible Fragen in den Bereichen Ökologie, Pensionen und Migration werden stärker von den Optionen der Parteien bestimmt.⁴⁹⁵ Inwieweit die (parlamentarische) Konkurrenzlogik die Sozialpartnerschaft überlagert, zeigt sich Ende 1994, als nach dem katastrophalen Einbruch bei den Nationalratswahlen die Sozialpartner für die Stimmeinbußen der Regierungsparteien verantwortlich gemacht werden.⁴⁹⁶ Im Koalitionseinkommen wird den Kammern eine Mitgliederbefragung zur Pflichtmitgliedschaft bis zum Ende des Jahres 1996 verordnet.⁴⁹⁷ Der Bestand der Sozialpartnerschaft wäre durch eine

490 Ebd., S. 83 f.

491 Karlhofer, Ferdinand, Geschwächte Verbände, stabile Partnerschaft?, a.a.O., S. 127.

492 Ebd.

493 Fach, Wolfgang/Gierszewski, Gerd, Vom "sanften" zum "strengen" Korporatismus. Zur Handlungsrationale der österreichischen Sozialpartnerschaft, in: Gerlich, Peter u.a. (Hg.), Sozialpartnerschaft, a.a.O., S. 279-294.

494 Ebd., S. 290.

495 Vgl. Tálos, Emmerich/Leichsenring, Kai/Zeiner, Ernst, Verbände und politischer Entscheidungsprozeß - am Beispiel der Sozial- und Umweltpolitik, in: Tálos, Emmerich, Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel, a.a.O., S. 147-185, insbes. S. 178 ff.

496 Vorgeworfen wird ihnen, im Interesse eigener Machterhaltung Reformen zu verhindern sowie mangelnde Problemlösungsfähigkeit, Streitigkeiten und ein von Affären bestimmtes Bild in der Öffentlichkeit. Vgl. Schwarz, Bernhard, Aktuelle Probleme der Sozialpartnerschaft in der Sozialpolitik und ihre Lösungsmöglichkeit, in: Steinbach, Günther (Hg.), Die Gesellschaft und ihre soziale Verpflichtung, a.a.O., S. 124-133.

497 Vgl. Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialdemokratischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei vom 29. November 1994, hrsg. vom Bundespressedienst, Wien 1994, S. 8.

(allerdings nicht automatische) Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft ernsthaft gefährdet, würde damit doch die gesamte Gleichgewichtskonstruktion in Frage gestellt. Unter dem Widerstand der Verbände, die nun versuchen, ihren Mitgliedern ein geschärftes Profil zu präsentieren, scheitern schließlich in weiten Teilen die Konsolidierungsbemühungen der Regierung. Unter umgekehrten Vorzeichen gerät nur wenige Monate später ein weiterer Versuch der Budgetkonsolidierung zum politischen Fiasko: Im Herbst 1995 legen die Sozialpartner auf ausdrückliches Ersuchen der Regierung ihren Vorschlag zur Budgetkonsolidierung vor, um damit "gleichzeitig ihre Mitverantwortung für Österreichs gesamtwirtschaftliche Entwicklung wahr [zunehmen], zu der sie sich immer bekannt haben."⁴⁹⁸ Als erkennbar wird, daß die primär ausgabenseitig angesetzte Konsolidierung von 30 Mrd. Schilling nicht ausreicht, bricht der Verteilungskampf an der parteipolitischen Flanke auf. Die Beispiele dokumentieren auch, daß zwar das Verhältnis von politischem System im engeren Sinne und der Sozialpartnerschaft inzwischen loser geknüpft ist, sich aber am Regulierungsmuster grundsätzlich wenig geändert hat. Nach wie vor bestimmt die Verbände Kooperation im Verbund mit der Regierung das inhaltliche Ergebnis einzelner politischer Entscheidungen noch immer in dominanter Weise.⁴⁹⁹

"Am weitläufigen Netzwerk von Interaktionen zwischen Interessenorganisationen und Regierung/staatlicher Bürokratie gab es bisher graduelle (z.B. Bedeutungsverlust des Preisunterausschusses im Rahmen der Paritätischen Kommission), aber keine einschneidenden Abstriche."⁵⁰⁰

5.4 Politisches System und Europäische Union

Wenngleich es unstrittig ist, daß von der EU-Mitgliedschaft keine direkte Bestandsbedrohung für die Struktur des österreichischen Regulierungsmodells ausgeht⁵⁰¹ und auch die Gesetzesentwürfe schon seit Mitte der achtziger Jahre auf ihre Kompatibilität mit dem EU-Recht geprüft werden, wird die Gestaltungsrelevanz durch den Kompetenztransfer nach Brüssel klar restringiert.

"Betroffen sind insbesondere Bereiche, in denen die Partizipation der sozialpartnerschaftlich involvierten Organisationen und auch deren Konzertierungspotential als relativ hoch zu veranschlagen sind: Agrarmarkordnung, Teile der Wirtschaftspolitik, einige Materien in der Sozialpolitik wie z.B. Gleichbehandlung der Geschlechter, soziale Sicherung der Wanderarbeitnehmer(innen) u.s.w."⁵⁰²

Betroffen ist vor allem auch das österreichische Förderungswesen. Die Restriktionen makroökonomischer Steuerung betreffen aber über die Sozialpartner hinaus das ge-

498 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Gutachten zur Budgetkonsolidierung, a.a.O., S. 1 f.

499 Tólos, Emmerich/Leichsenring, Kai/Zeiner, Ernst, Verbände und politischer Entscheidungsprozeß, a.a.O., S. 179.

500 Tólos, Emmerich, Interessenvermittlung und Interessenkonzertierung, in: Gerlich, Peter/Neisser, Heinrich (Hg.), Europa als Herausforderung. Wandlungsimpulse für das politische System Österreichs, Wien 1994, S. 159-183, hier S. 164.

501 Vgl. Korinek, Karl, Interessenvertretung im Wandel, in: Gerlich, Peter/Neisser, Heinrich (Hg.), Europa als Herausforderung, a.a.O., S. 133-158.

502 Tólos, Emmerich, Interessenvermittlung und Interessenkonzertierung, a.a.O., S. 176. Vgl. auch Falkner, Gerda, Sozialpartnerschaftliche Politikmuster und Europäische Integration, in: Tólos, Emmerich (Hg.), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel, a.a.O., S. 79-102.

samte politische System Österreichs. In dieser Hinsicht ist auch die Behauptung falsch, der Einflußverlust der Sozialpartnerschaft gehe mit einem Bedeutungsgewinn des Parlamentarismus einher.⁵⁰³ Zumal dabei übersehen wird, daß mit dem Eintritt in die Europäische Union vor allem der Exekutive und der Administration die politische Gestaltungsmacht der supranationalen Ebene zuwächst.⁵⁰⁴ Diese Beschneidung des nationalen Handlungsspielraums wird von den Verbänden zu Kenntnis genommen. Als tragende Akteure, die den Beitritt forciert und mitverantwortet haben, argumentieren sie aber, daß erst die Mitbestimmung bei der Rahmensetzung verhindere, daß der wirtschaftspolitische Kurs dem System von außen oktroyiert und damit ihre Einfluß geschmälert werde.⁵⁰⁵ Im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt ist, entgegen dem bisher aufgezeigten Trend des Einflußverlustes, zugleich eine politische Stabilisierung des Korporatismus festzustellen.

"Durch ihr proaktives, konzertiertes Vorgehen bei der Wegbereitung eines EU-Beitritts haben die Verbände die Absicherung ihres Einflusses und die Befestigung der Sozialpartnerschaft erfolgreich betrieben."⁵⁰⁶

Die Verbände waren in die Beitrittsverhandlungen auf höchster Ebene eingebunden und haben sich weitergehenden Einfluß auf die (europäische) Politikformulierung gesichert. Die österreichische Mission in Brüssel ist die einzige Vertretung eines Landes, die RegierungsvertreterInnen und Interessenorganisationen in einem Haus vereint. Der Interessenakkordierung dient ein wöchentlicher jour fixe.⁵⁰⁷ Die dauerhafte Einbindung der Verbände in die Brüsseler Mission, sowie die finanzielle Gewährleistung ihrer Internationalisierungs-Aktivitäten wird im Europa-Abkommen zwischen SPÖ und ÖVP vom 22. April 1994 verankert. Schriftlich fixiert ist ferner "die gleichberechtigte Teilnahme an der österreichischen Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung im Rahmen der EU"⁵⁰⁸ bei wichtigen, die Verbände betreffenden Fachfragen.

Die Bundeswirtschaftskammer hat sich damit erneut staatlicher Organisationshilfe bedient. Im Hinblick auf das europäische Interessensystem ist ihre Vorrangstellung als Organisation der ArbeitgeberInnen durch die Partikularisierungstendenzen ihrer Mitglieder potentiell bedroht. Für die "Vereinigung Österreichischer Industrieller" gewinnt die "Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas" (UNICE) an Bedeutung. Auch die Fachorganisationen der BWK internationalisieren ihre Interes-

503 Vgl. z.B. Crepaz, Markus M. L., From Semisovereignty to Sovereignty, a.a.O. Die Annahme findet sich auch in der österreichischen Literatur. Zum Beleg wird auf die Zunahme parlamentarischer Initiativanträge und die Abnahme von Regierungsvorlagen im österreichischen Gesetzgebungsprozeß verwiesen, sowie auf die nachlassenden personellen Verflechtungen zwischen Verbänden und ParlamentarierInnen.

504 Vgl. zu den demokratiepolitischen Implikationen des Beitritts: Falkner, Gerda, EU-Beitritt aus demokratiepolitischer Sicht, in: Gerlich, Peter/Neisser, Heinrich (Hg.), Europa als Herausforderung, a.a.O., S. 71-111, insbes., S. 92 ff.

505 Vgl. z.B. die Argumentation eines führenden Repräsentanten der Bundeswirtschaftskammer: Farnleitner, Johann, Die Rolle der Wirtschaftskammerorganisation nach einem EU-Beitritt, in: Wirtschaftspolitische Blätter 1/1994, S. 25-30. Auch für den ÖGB stand die Mitgestaltung europäischer Rahmenbedingungen im Mittelpunkt seiner Argumentation.

506 Karlhofer, Ferdinand, Sozialpartnerschaft und EU, in: Pelinka, Anton (Hg.) EU-Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich, Wien 1994, S. 161-183, S. 174.

507 Vgl. Karlhofer, Ferdinand, Sozialpartnerschaft und EU, a.a.O., S. 173

508 Zitiert nach Ebd., S. 172.

senpolitik im Rahmen europäischer Fachverbände. Der Bundeswirtschaftskammer ist ihrerseits der Einflußkanal über die UNICE formal verwehrt. Europäische Mitsprache ist neben dem Wirtschafts- und Sozialausschuß⁵⁰⁹ nur über die europäische Dachorganisation der Industrie- und Handelskammer EUROCHAMBRES, die inzwischen volle Teilnehmerin des "sozialen Dialogs" ist, möglich.⁵¹⁰ Für die ArbeitnehmerInnen bildet der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) zur Durchsetzung der Zielvorstellungen den institutionellen Bezug. Freilich scheitert eine "euro-keynesianische" Makropolitik und Re-Regulierung und selbst eine europäische marktkorrigierende Sozialpolitik bisher nicht nur an den Souveränitätsinteressen der Mitgliedstaaten, sondern auch daran, daß die Unternehmen den Aufbau eines sozialpolitischen Regimes erfolgreich behindert haben.⁵¹¹ Das Fehlen korporativer Strukturen auf EU-Ebene, für die auch kaum Voraussetzungen bestehen,⁵¹² und das herrschende politische Projekt, verweist die Gewerkschaften zurück auf die nationale Ebene. Die österreichischen Regierung bildet den wichtigsten Einflußkanal des ÖGB. Die österreichischen Akteure artikulieren ihre Interessen in Europa damit *vorerst* koordiniert und zentralisiert - im Rahmen eines "National Lobby Orchestra"⁵¹³.

5.5 Transformation zum "Angebotskorporatismus"

Das Bild, das sich bei der Betrachtung des österreichischen politischen Systems zeigt, ist alles andere als widerspruchsfrei. Auf der einen Seite wirken die Entwicklungen auf eine Erosion des korporatistischen Steuerungsmodells hin, auf der anderen Seite zeigt es sich bemerkenswert stabil. Wenig hilfreich ist - in komparativer neokorporatistischer Manier - die Bezugnahme auf grobe Indikatoren.⁵¹⁴ Diese illustrieren eindrucksvoll den Niedergang des österreichischen Korporatismus, tragen aber zur Klarheit wenig bei. So vermutet beispielsweise Armingeon, daß sich die Sozialpartnerschaft "dem Modell eines gemäßigten westeuropäischen Korporatismus"⁵¹⁵ annähert, ohne aber zu sagen, was unter "gemäßigt" zu verstehen sei. Hilf-

509 Im Wirtschafts- und Sozialausschuß sind ÖGB, BWK und die Landwirtschaftskammer mit je 4 Stimmen vertreten.

510 Vgl. Farnleitner, Johann, Die Rolle der Wirtschaftskammerorganisation nach einem EU-Beitritt, a.a.O.

511 Vgl. Streeck, Wolfgang, Politikverflechtung und Entscheidungslücke: Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt, in: Bentele, Karlheinz/Reisser, Bernd/Schettkat, Ronald (Hg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf, Festschrift zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt/M; New York 1995, S. 101-128.

512 Vgl. Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C., From National Corporatism To Transnational Pluralism. Organized Interests In The Single European Market, in: Eichener, Volker/Voelzkow, Helmut (Hg.), Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung, Marburg 1994, S. 181-215. Dennoch ist darauf hinzuweisen, daß mit den Beitritten von Schweden, Finnland und Österreich drei Länder zur EU stießen, die allesamt durch starke nationale Korporatismen geprägt sind. Inwiefern sich daraus Kräfteverschiebungen innerhalb der europäischen Institutionen ergeben, die den sozialen Ausgleich stärker zum Inhalt haben, läßt sich allerdings schwerlich abschätzen.

513 Bregnsbo, Henning/Sidenius, Niels, Denmark: The National Lobby Orchestra, in: Van Schendelen, M.P.C.M. (Hg.), National Public and Private EC Lobbying, Aldershot 1993, S. 183-200, zitiert nach: Karhofer, Ferdinand, Sozialpartnerschaft und EU, a.a.O., S. 170.

514 Wie z.B. Organisations-, Zentralisations-, Repräsentationsgrad der Verbände, Personelle Verflechtungen zwischen Verbänden und Parteien, Verhältnis von Regierungsvorlagen zu parlamentarischen Initiativträgern. Vgl. z.B. Armingeon, Klaus, Korporatismus im Wandel; Crepaz, From Semisovereignty to Sovereignty, a.a.O.

515 Armingeon, Klaus, Korporatismus im Wandel, a.a.O., S. S. 304.

reicher ist es, beim Funktionswandel der Sozialpartnerschaft anzusetzen, um damit ihre Stellung innerhalb des Systems klarer bestimmen zu können. Traxler sieht einen "Übergang vom 'Nachfragekorporatismus' zum 'Angebotskorporatismus'".⁵¹⁶

"Angebotskorporatistische Steuerungsfunktionen betreffen mehr als im Fall der Nachfragesteuerung qualitative Fragen, für die auf der Makroebene nur Rahmenrichtlinien gesetzt werden können. Darüber hinausgehende strukturpolitische Maßnahmen haben in der Regel auf dezentraleren Steuerungsebenen (z.B. Sektoren, Unternehmen, Betrieb) anzusetzen."⁵¹⁷

In funktioneller Hinsicht bedeutet dies, so Traxler, eine Hinwendung zu einer korporatistisch angeleiteten Strukturpolitik in den Feldern, in denen einzelstaatliche Steuerungsoptionen fortbestehen, konvergente Interessen der UnternehmerInnen und ArbeitnehmerInnen gegeben sind und sich korporatistische Lösungen gegenüber alternativen institutionellen Arrangements als überlegen erweisen.⁵¹⁸ Dieser Übergang ist, so Traxler, noch nicht abgeschlossen, der Ausgang auch ungewiß, aber er zeichnet sich seit Jahren ab.

Statt einer Erosion sozialpartnerschaftlicher Steuerung tritt vor diesem Hintergrund die Anpassungsfähigkeit des österreichischen Arrangements in den Vordergrund. Die Restriktionen des staatlichen wirtschafts- und fiskalpolitischen Handlungsspielraums haben die makro-ökonomischen Parameter sozialpartnerschaftlicher Steuerung eingeschränkt. Als Instrument der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Steuerung erfährt die Kollektivvertragspolitik (z.B. Arbeitszeitpolitik) eine Aufwertung und differenziert sich sektoral aus.⁵¹⁹ Die Lohnpolitik, als sozialpartnerschaftliche Tauschressource durch die Machtverschiebung zuungunsten der Gewerkschaften in der Tendenz entwertet, trägt als "Lohnventil" den Erfordernissen der unterschiedlichen Branchen Rechnung. Allerdings wird hier keine strukturpolitische Akzentsetzung sichtbar. Der Prozeß der "schleichenden Dezentralisierung" hat bisher noch nicht zu einer Reform der institutionellen Strukturen von Verbänden und Sozialpartnerschaft geführt, um die Organisationen von Problemen zu entlasten:

"Zum einen würde angesichts wachsender Interessendivergenzen in den Verbänden der Bedarf an interner Vereinheitlichung geringer. Zum anderen würden mitgliedernähere Lösungen, die durch dezentralere Strukturen ermöglicht werden, auch die Chance eröffnen, neue Legitimationsgrundlagen anstelle der zerfallenen Lagerbindungen zu erschließen."⁵²⁰

Eine Bewegung zum "Mesokorporatismus" ist die Entwicklung indes nicht, da die Verbände in anderen Bereichen auf zentraler Ebene in den Prozeß der Politikformulierung und -implementation einbezogen bleiben, wie in der europäischen Integrationspolitik, der Geld-, Struktur- und Einkommenspolitik. Statt administrativer Maßnahmen stehen dort nun verstärkt institutionelle und strukturpolitische Aspekte im Mittelpunkt.⁵²¹

516 Traxler, Franz, Vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus, a.a.O., S. 103.

517 Ebd., S. 111.

518 Vgl. ebd.

519 Traxler, Franz, Das Ende des "österreichischen Weges"?, a.a.O., S. 159 f.

520 Ders., Vom Nachfrage zum Angebotskorporatismus, a.a.O., S. 112.

521 Vgl. Nowotny, Ewald, Wirtschaftsordnung und Sozialpartnerschaft im internationalen Wettbewerb, in: Wirtschaftspolitische Blätter 5-6/1994, S. 482-488.

Die Verschiebung hin zum Angebotskorporatismus zeigt sich auch in einer Sozialpartnervereinbarung⁵²² Ende 1992, in der Ziele und Mittel der Zusammenarbeit neu festgeschrieben werden. Damit trägt das Regulierungskartell den veränderten Rahmenbedingungen Rechnung und erneuert den sozialpartnerschaftlichen Grundkonsens, das Gemeinsame über das Trennende zu stellen.

"Sozialpartnerschaft ist gekennzeichnet durch eine besondere Art der Gesprächs- und Verhandlungskultur und durch die Bereitschaft der beteiligten Verbände, Kompromisse nach außen und innen durchzustehen und unterschiedliche Interessen unter Bedachtnahme auf mittelfristige gemeinsame Ziele und gesamtgesellschaftliche Interessen zu vertreten."⁵²³

Neben dem Bekenntnis zu einem qualitativen, möglichst umweltverträglichen Wachstum wird vor allem auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Internationalisierung voranzutreiben und die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu forcieren. Stark akzentuiert wird der Bereich der Aus- und Weiterbildung. Während der Lohnunterausschuß seine Bedeutung behält, wird im Bereich der Preisregulierung auf den Funktionsverlust im Zuge der Importdurchdringung reagiert. Soll für den geschützten Sektor noch das Antragsprinzip gelten, wird im exponierten Sektor das Preisverfahren (vorbehaltlich) aufgegeben. Statt dessen steht die Diskussion und Beurteilung wettbewerbspolitischer Entwicklungen und der Wettbewerbsverhältnisse auf Branchenebene im Mittelpunkt der Ausschußtätigkeit. Innerhalb des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen beschäftigt sich ein neuer Ausschuß künftig mit der Ökologie. Darüber hinaus wird ein vierter Unterausschuß der Paritätischen Kommission eingerichtet, der sich fortan mit internationalen Fragen befaßt:

"Durch gemeinsame Evaluierung internationaler Prozesse soll die immer wichtiger werdende Teilnahme an Beratungen und Entscheidungen in europäischen und internationalen Interessenverbänden und Institutionen erleichtert und bei Bedarf koordiniert werden."⁵²⁴

Die Paritätische Kommission schließlich, schon immer Herzstück sozialpartnerschaftlicher Interaktion, bildet künftig um den Finanzminister erweitert "die besondere Gesprächsebene" zwischen Regierung und Sozialpartnerverbänden.

"In diesem Rahmen sollte die Auseinandersetzung über wirtschaftspolitische Strategien und mögliche Maßnahmen, über allfällige Konflikte sowie über die Umsetzung gemeinsamer Empfehlungen der Sozialpartner erfolgen."⁵²⁵

In Form des "Angebotskorporatismus" scheint die sozialpartnerschaftliche Systemsteuerung in Österreich keineswegs obsolet zu werden. In dem Maße, wie es unter den herrschenden wirtschaftspolitischen Prioritäten hinsichtlich der nationalen Wettbewerbsfähigkeit, der zunehmenden Internationalisierung sowie dem Prozeß der europäischen Integration zu einer Angleichung nationaler Politiken kommt, verlagern sich die Unterschiede der Volkswirtschaften auf ihr Institutionengefüge, und damit auf dessen "Leistungsfähigkeit". Eine Aufwertung erfährt damit, so heben es die VertreterInnen der "institutionellen Ökonomie" hervor, die institutionelle Infrastruk-

522 Sozialpartnervereinbarung vom November 1992, dokumentiert in: Wirtschaftspolitische Blätter 1/1993.

523 Ebd., S. VI.

524 Ebd.

525 Ebd., S. V.

tur.⁵²⁶ Unter diesem Gesichtspunkt liegt die Beeinflussung wichtiger Parameter auch künftig im Bereich der Sozialpartnerschaft⁵²⁷.

Das Verknüpfungsverhältnis von politischem System im engeren Sinne und Sozialpartnerschaft ist seit den achtziger Jahren zweifellos lockerer geworden. Hinsichtlich des Staates ist damit aber keine aktive Übernahme von Steuerungsfunktionen im Sinne des "schumpeterianischen-'Leistungs'-Staates" feststellbar. Deregulierungen und Flexibilisierungen sind offenkundig, bleiben in ihrem Ausmaß hinter den Entwicklungen vieler anderer Länder zurück. Eine strategische Konzeption, u.a. im Hinblick auf die Restrukturierung des öffentlichen Sektors, den Ausbau infrastruktureller Leistungen und einer strukturpolitischen Akzentuierung, ist nicht zu erkennen. Unter dem Primat der Budgetkonsolidierung ist dieses auch schwer machbar. Die "neue" Rolle des Staates bricht sich in Österreich an den institutionellen und politischen Strukturen des "Modell Österreich" und bildet damit eine Grundlage für die Fortexistenz der Sozialpartnerschaft, die als "funktionales Äquivalent" "angebotskorporatistisch" die Wettbewerbsfähigkeit organisiert.

6. Zur Krise des "Modell Österreich"

Vor dem Hintergrund der Eigenheiten seiner Wirtschafts-, Gesellschafts- und Eigentumsstruktur hat sich in der Zweiten Republik das "Modell Österreich" herausgebildet. Dieses Modell ist in hohem Maße durch die Einbindung in die Weltwirtschaft geprägt. Während hierin in gewisser Hinsicht die Imperative der Entwicklung vorgegeben sind, sind wichtige Bestandteile des Modells die Hartwährungspolitik und das "Lohnventil". Beide stützen sich wechselseitig ab. Während die Hartwährungspolitik als "Produktivitätspeitsche" einen kontinuierlichen Druck auf die weltmarktunterworfenen Unternehmen ausübt, sorgt die gewerkschaftliche kooperative Einkommenspolitik dafür, daß auch die strukturschwachen Branchen und Betriebe konkurrenzfähig bleiben. Ein weiteres Element des "Modell Österreich" bildet die sozialpartnerschaftliche Systemsteuerung und damit einhergehend eine spezifische Rolle des Staates. Während die Sozialpartnerschaft als "Wachstums- und Produktivitätspakt" weite Bereiche der wirtschafts- und sozialpolitischen Regulation inhaltlich bestimmt, sichert der Staat im engeren Sinne das Arrangement ab. Die Leistungsfähigkeit des "Modell Österreich" zeigt sich Mitte und Ende der siebziger Jahre, als es auch unter veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen nicht zerbricht, sondern sich flexibel anpaßt und dabei am wirtschaftspolitischen Ziel der Vollbeschäftigung festhält. Österreich gelingt es, sich von den wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Entwicklungen anderer Länder abzukoppeln.

Gleichermaßen treten aber die Grenzen der Leistungsfähigkeit sichtbar in den Vordergrund. Mit Dauer der weltwirtschaftlichen Krise wird einerseits das Budget erheblichen Belastungen ausgesetzt, während andererseits die Strukturprobleme vor dem

526 Vgl. Porter, Michael E., Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt, München 1991.

527 Vgl. auch Unger, Brigitte, Internationalisierung und Veränderung der Wettbewerbsbedingungen, in: Tálos, Emmerich (Hg.), Kontinuität und Wandel, a.a.O., S. 35-49.

Hintergrund postfordistischer Restrukturierung der internationalen Ökonomie deutlicher zu Tage treten, ebenso wie die Beschränkung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums. Die Konservierung der Wirtschaftsstruktur und die Budgetproblematik wurde zu einem gewissen Grad in der Funktionslogik des "Modell Österreich" verortet.

Diese "Pathologien" führen aber im (weiteren) Übergang zum Postfordismus nicht dazu, daß das österreichische Regulierungsmodell insgesamt in Frage gestellt wird. Vielmehr werden die Bestandteile neu gewichtet, umgebaut und erneut den veränderten Prioritäten und "neuen Politikprojekten" untergeordnet. Der Prioritätenwechsel schlägt sich nicht nur in der Koalitionsregierung nieder, sondern findet sich ebenfalls auf der Ebene der Sozialpartner. Für die Gewerkschaften, die weiter am Leitbild der Vollbeschäftigung festhalten, avancieren die neuen Prioritäten zur Grundlage, auf der sich dieses Leitbildes verwirklichen läßt. Wettbewerbsfähigkeit durch Modernisierung der Wirtschaftsstruktur und Budgetkonsolidierung stellen fortan die wichtigsten Imperative der Wirtschaftspolitik dar. Das ehemals ausgeprägt angebotspolitische Instrumentarium erfährt einen sichtlichen Bedeutungszuwachs. Von einer konsequenten Umsetzung dieser Prioritäten kann hingegen keine Rede sein, statt dessen werden sie gebrochen durch die Strukturen des "Modell Österreich"; die Politik bewegt sich weiterhin in dem durch das Modell aufgespannten Korridor. Dies lediglich als "institutionelles Beharrungsvermögen" zu interpretieren, hieße die Dynamik und Flexibilität des Modells zu unterschätzen.

Während der Anpassungsdruck an die Weltwirtschaft steigt, verschärft wird durch die "Produktivitätspeitsche" der Hartwährungspolitik, und nunmehr mit der europäischen Integration und der Ostöffnung auch eine "Strukturpeitsche" hinzugekommen ist, sorgt das "Lohnventil" nach wie vor dafür, den Wettbewerbsdruck zu einem gewissen Maß auszugleichen und ein Durchschlagen auf den Arbeitsmarkt zu mildern. Weiterhin ist, neben dem Export von Arbeitslosigkeit, auch die Verlagerung von Beschäftigungsproblemen in den Bereich der Pensionsversicherung - und damit die sozialpolitische Abfederung der ökonomischen Restrukturierung - von erheblicher Bedeutung. Noch immer gelingt es dem "Modell Österreich", insgesamt betrachtet, in hohem Ausmaß gesellschaftliche Integration zu gewährleisten. Sind also wichtige Strukturmerkmale erhalten geblieben, so zeigt sich die Anpassung an die geänderten ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Neujustierung einzelner Bestandteile. Nicht nur die wirtschaftspolitischen Ziele ändern sich und heben die Modernisierung der Wirtschaftsstruktur hervor, auch das politische Instrumentarium wandelt sich. Für die Sozialpartnerschaft beinhaltet das die Hinwendung zum Angebotskorporatismus. Dies ist freilich nicht voraussetzungslos, sondern vollzieht sich vor dem Hintergrund des veränderten Kräfteverhältnisses von Kapital und Arbeit. Das einstige "Gleichgewicht der Klassenkräfte" hat sich zuungunsten der Gewerkschaften verschoben. Dementsprechend hat sich auch der Austausch im Niveau geändert und ist inzwischen von offensichtlichen Umverteilungen bestimmt. Aber nicht nur der sozialpartnerschaftliche "Tausch" zeichnet sich durch eine Schiefelage aus, gleichermaßen manifestieren sich die Veränderungen in den tripartistischen Bargaining-Prozessen. Einerseits werden die Ergebnisse weniger staatlich normiert, zugleich fällt das Niveau der materiellen

Kompensationen, wodurch die Schiefelage zusätzlich verstärkt wird. Andererseits verlagern sich die Prozesse *in* verschiedene Politikfelder, so daß das Verknüpfungsverhältnis von sozialpolitischer und wirtschaftspolitischer Regulierung lockerer wird. Im Falle der sozialen Sicherung werden Leistungsverbesserungen gegen -verschlechterungen und non decisions gehandelt.

Auch die Verknüpfung von politischem System im engeren Sinne und der Sozialpartnerschaft hat sich gelockert, ohne freilich zu einer echten Auflösung dieses wichtigen Strukturmerkmals zu führen. Diese Veränderung ist sowohl dem politisch-kulturellen und sozio-strukturellen Wandel geschuldet sowie den geänderten politischen Kräfteverhältnissen, die sich parlamentarisch klar niedergeschlagen haben, als auch dem Verlust makro-ökonomischer Bezugspunkte und der Einschränkung des nationalstaatlichen Handlungsspielraumes. Eine deutliche Aufwertung haben damit dezentralere Aushandlungs- und Implementationsebenen innerhalb der Sozialpartnerorganisationen erfahren, und damit auch die Tarifpolitik. Das "Lohnventil" differenziert sich sektoral und branchenbestimmt aus.

Der Übergang zum Postfordismus zeigt auch in Österreich - verzögert - sichtbare Konsequenzen, die Jahre des "keynesianischen Wohlfahrtsstaates" sind vorbei. Die Konturen eines "schumpeterianischen-'Leistungs'-Staates" haben sich indes bisher nicht herauskristallisiert. Generell läßt sich eine strategische Konzeption, mit der der Übergang aktiv und gestaltend forciert und das Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Ökonomie neu vermessen wird, angesichts einer im wesentlichen pragmatisch orientierten, den Imperativen der Budgetkonsolidierung folgenden Politik nicht feststellen. Nicht zuletzt hierin liegt eine deutliche Kontinuität des "Modell Österreich". Ordnungspolitische Leitvorstellungen ebenso wie politische Werte, sind schon immer hinter pragmatischen Erwägungen einer "Produktivitäts- und Wachstumsallianz" zurückgetreten, wobei die aktive Gestaltung gesellschaftlicher und ökonomischer Verhältnisse durch den Staat (im engeren Sinne) keine wesentliche Rolle spielte.

Der Erfolg des - nunmehr selektiveren - Regulierungsmodells zeigt sich bei internationaler Betrachtung der makroökonomischen Performance. Bildete man in Anlehnung an Manfred G. Schmidt einen sogenannten Misery-Index⁵²⁸ und setzte ihn ins Verhältnis zum Wirtschaftswachstum, dann fiel die österreichische Bilanz auch für die Jahre 1990 bis 1993 überdurchschnittlich günstig aus. 1994 wird im europäischen Vergleich die Arbeitslosenquote nur noch von Luxemburg unterboten. Zurückgeführt werden kann dieser Erfolg immer noch auf politische Bedingungen: Sei es den hohen Grad an Neokorporatismus oder die Regierung(sbeteiligung) der Sozialdemokratie.⁵²⁹

Diese Erfolgsbilanz bedeutet freilich nicht, daß Probleme gelöst sind. Im Gegenteil, die Staatsverschuldung und das Budgetdefizit haben sich in den vergangenen Jahren deutlich verschärft, zugleich ist der Konsolidierungsdruck durch den Beitritt zur

528 Der Misery-Index ergibt sich durch die einfache Addition von Arbeitslosenrate und Inflationsrate. Er stellt somit einen recht primitiven Indikator dar, der darüber hinaus mit dem Mangel behaftet ist, daß er Inflation und Arbeitslosigkeit als gleichwertige Probleme postuliert und betrachtet.

529 Vgl. Schmidt, Manfred G., Politische Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik. Eine vergleichende Analyse westlicher Industrieländer (1960-1985), in: Journal für Sozialforschung 3/1986, S. 251-273.

Europäischen Union erheblich gestiegen. Die Arbeitslosigkeit hat inzwischen auch in Österreich ein bedenkliches Niveau erreicht, während die Systeme der sozialen Sicherung kaum noch finanzierbar scheinen. Ebenfalls sind die Strukturschwächen der österreichischen Wirtschaft nicht behoben. Die Veränderungen in der politischen Kultur werden dem Regulierungskartell auch künftig kräftig zusetzen und bei weiterer Zuspitzung der sozialen Problemlagen wird die Legitimationskrise von Parteien und Verbänden zunehmen. Die geschlossene politische Arena des "Modell Österreich" bleibt prekär, die Gefahr eines Rechtsrucks und eines weiteren Zuwachses der rechtspopulistischen FPÖ ist nicht von der Hand zu weisen. Schließlich bleibt offen, inwieweit die tragenden politischen Akteure dem sozialpartnerschaftlichen Kompromiß grundsätzlich verhaftet bleiben. Fortwährender Bedeutungszuwachs der Umverteilung zieht nunmehr die (Re-)Politisierung der Verteilungsfrage nach sich.

Bislang hat sich das "Modell Österreich" - trotz der (keineswegs neuen) Probleme - erstaunlich stabil gezeigt und sich dem umfassenden Bruch in der kapitalistischen Entwicklung flexibel angepaßt. Auszuschließen ist ein Zerbrechen des "Modell Österreich" keineswegs, sei es im Übergang zum "nationalen Wettbewerbsstaat" oder - österreichischer - zum "schumpeterianischen-'Leistungs'-Korporatismus". Vorerst kontrastiert die Divergenz der politischen Regulierung im Rahmen nationaler Entwicklungswege mit der im internationalen Vergleich feststellbaren Konvergenz der Problemlagen.

Literaturverzeichnis

- Abele, Hanns/Nowotny, Ewald/Schleicher, Stefan/Winckler, Georg (Hg.)**, Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, 3 Aufl., Wien 1989.
- Abromeit, Heidrun**, Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz. Studienbuch zur Vergleichenden Lehre politischer Systeme, Opladen 1993.
- Aichholzer, Georg**, Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Zum Verhältnis von Eingliederungs- und Ausgliederungsstrategien, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 3,4/1982, S. 69-80.
- Aiginger, Karl**, Von der Mitte aus, auf dem Weg nach vorne. Österreichs Wirtschaft in den 1980er und 1990er Jahren, in: Sieder, Reinhard/Steinert, Heinz/Tálos, Emmerich (Hg.), Österreich 1945-1995. Gesellschaft - Politik - Kultur, Wien 1995, S. 268-278.
- Aiginger, Karl (Koordinator)**, Chancen und Gefährdungen der Östöffnung: Konsequenzen für die österreichische Wirtschaft, Teil 1: Problemstellung und theoretische Betroffenheit, Studie des WIFO, Wien, Februar 1993.
- Aiginger, Karl**, Industriell-gewerblicher Sektor, in: Abele, Hanns/Nowotny, Ewald/Schleicher, Stefan/Winckler, Georg (Hg.), Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., Wien 1989, S. 271-286.
- Aiginger, Karl/Bayer, Kurt**, Die TOP-Aktion. Eine neue Form der Investitionsförderung, in: WIFO-Monatsberichte 10/1982, S. 594-605.
- Alemann, Ulrich von (Hg.)**, Neokorporatismus, Frankfurt/M.; New York 1981.
- Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G.**, Auf dem Weg zum liberalen Ständestaat? Einführung in die Korporatismusdiskussion, in: Dies. (Hg.), Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente, Opladen 1979, S. 50-71.
- Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G. (Hg.)**, Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente, Opladen 1979.
- Althaler, Karl/Altzinger, Wilfried/Fehr, Ernst/Grandner, Thomas/Marterbauer, Markus**, Arbeitsmarkt: Angebotsschock oder Nachfragesog? Bestimmungsgründe der Dynamik des österreichischen Arbeitsmarktes, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3/1991, S. 285-307.
- Anderson, Perry**, Die Krise der westeuropäischen Sozialdemokratie und die Aufgabe einer neuen Linken, in: Bibliothek der 90er Jahre. Beilage zur Sozialistischen Zeitung, 13/1995, S. 1-8.
- Arbeitsübereinkommen** zwischen der Sozialdemokratischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei vom 29. November 1994, hrsg. vom Bundespressedienst, Wien 1994.
- Arbeitsübereinkommen** zwischen der Sozialdemokratischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Stirnemann, Alfred (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, Wien 1991, S. 203-260.
- Arbeitsübereinkommen** zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, 19. Januar 1987, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Stirnemann, Alfred (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1986, Wien 1987, S. 641-695.
- Armington, Klaus**, Korporatismus im Wandel. Ein internationaler Vergleich, in: Tálos, Emmerich (Hg.), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells, Wien 1993, S. 285-309.
- Artner, Renate**, Gewerkschaftliche Lohnpolitik auf Kosten der Frauen?, in: Kurswechsel 2/1991, S. 57-64.
- Bailer, Brigitte**, FPÖ, F-Bewegung und Neue Rechte, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 3/1995, S. 263-274.

- Bartunek, Ewald**, Teilzeitbeschäftigung in Österreich 1974-1990, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Wien 1993.
- Bauer, Johannes M.**, Grenzverschiebungen zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft in Österreich 1970-1985, in: Journal für Sozialforschung 3/1986, S. 283-318.
- Beck, Ulrich**, Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung, Frankfurt/M. 1993.
- Beirat für gesellschafts-, wirtschafts-, und umweltpolitische Alternativen/Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik**, Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Memo-Forum Sonderband 1, Bremen 1990.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen**, Gutachten zur Budgetkonsolidierung, Wien, 6. September 1995.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen**, Wirtschaftsstandort Österreich, Wien 1994.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen**, Bericht zur Zahlungsbilanz, Wien 1980.
- Bellak, Christian**, Die wesentlichen Entwicklungen österreichischer Direktinvestitionen anhand der Statistik, in: Clement, Christian (Hg.), Internationalisierung, Band IV: Neue Entwicklungen - neue Formen - neue Herausforderungen, Wien 1992, S. 17-73.
- Bentele, Karlheinz/Reisser, Bernd/Schettkat, Ronald (Hg.)**, Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf; Festschrift zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt/M.; New York 1995.
- Beyme, Klaus von**, Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne, Frankfurt/M. 1991.
- Bieling, Hans-Jürgen**, Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regulation in Westeuropa - zwischen wohlfahrtsstaatlicher Konvergenz und institutioneller Vielfalt, in: Ders. (Hg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich, Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG), Studie Nr. 7, Marburg 1995, S. 323-340.
- Bieling, Hans-Jürgen (Hg.)**, Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich, Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG), Studie Nr. 7, Marburg 1995.
- Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank**, Internationalisierung, Integration und politische Regulierung, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.), Europäische Integration, Opladen 1996.
- Böhret, Carl/Wewer, Götrik (Hg.)**, Regieren im 21. Jahrhundert - Zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Opladen 1993.
- Bonder, Michael/Röttger, Bernd/Ziebura, Gilbert**, Deutschland in einer neuen Weltära. Die unbewältigte Herausforderung, Opladen 1992.
- Borchert, Jens**, Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/M.; New York 1995.
- Boyer, Robert**, Neue Richtungen von Managementpraktiken und Arbeitsorganisation. Allgemeine Prinzipien und nationale Entwicklungspfade, in: Demirovic, Alex/Krebs, Hans-Peter/Sablowski, Thomas (Hg.), Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß, Münster 1992, S. 55-103.
- Breuss, Fritz**, Außenwirtschaft, in: Abele, Hanns/Nowotny, Ewald/Schleicher, Stefan/Winckler, Georg (Hg.), Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., Wien 1989, S. 399-418.
- Breuss, Fritz/Schebeck, Fritz**, Die Vollendung des EG-Binnenmarktes. Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen für Österreich. Makroökonomische Modellsimulationen, WIFO-Gutachten, Wien 1989.
- Bulda, Ilse/Hengl, Michael/Müller, Wolfgang C.**, Das österreichische Beiratsystem in den siebziger und achtziger Jahren, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Stirnemann, Alfred (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, Wien 1990, S. 763-787.
- Bundesarbeitskammer (Hg.)**, Kammern und Pflichtmitgliedschaft in Österreich, Wien 1994.

- Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte**, Wirtschafts- und sozialstatistisches Taschenbuch 1995, Wien 1995.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.)**, Bericht über die soziale Lage 1993, Wien 1994.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.)**, Datenband zum Bericht über die soziale Lage 1993, Wien 1994.
- Butschek, Felix**, Der österreichische Arbeitsmarkt - Von der Industrialisierung bis zur Gegenwart, Stuttgart 1992.
- Chaloupek, Günther**, Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft in Österreich, AW Spezial, Folge 39, April 1990.
- Chaloupek, Günther**, Wirtschaftspolitik im Zeichen der Wende?, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Stirnemann, Alfred (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1987, Wien 1988, S. 247-256.
- Chaloupek, Günther/Mesch, Michael (Hg.)**, Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren, Wien; München; Zürich 1993.
- Clement, Christian (Hg.)**, Internationalisierung, Band IV: Neue Entwicklungen - neue Formen - neue Herausforderungen, Wien 1992.
- Cox, Robert W.**, Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method, in: Gill, Stephen (Hg.), Gramsci, historical materialism and international relations, Cambridge 1993, S. 49-66.
- Crepaz, Markus M.L.**, From Semisovereignty to Sovereignty. The Decline of Corporatism and Rise of Parliament in Austria, in: Comparative Politics 1/1994, S. 45-65.
- Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Horner, Franz/Krammer, Helmut/Lauber, Volkmer/Müller, Wolfgang C./Tálos, Emmerich (Hg.)**, Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1992.
- Dachs, Herbert**, Von der 'Sanierungspartnerschaft' zur konfliktgeladenen Unübersichtlichkeit. Über politische Entwicklungen und Verschiebungen während der Großen Koalition, in: Sieder, Reinhard/Steinert, Heinz/Tálos, Emmerich (Hg.), Österreich 1945-1995. Gesellschaft - Politik - Kultur, Wien 1995, S. 290-303.
- Delapina, Thomas**, Österreichs Lohnquote im internationalen Vergleich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3/1992, S. 287-309.
- Demirovic, Alex/Krebs, Hans-Peter/Sablowski, Thomas (Hg.)**, Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß, Münster 1992.
- Deppe, Frank**, Ein neuer Gesellschaftsvertrag. Anmerkungen zu einem transnationalen Krisendiskurs, in: Sozialismus 4/1994, S. 25-37.
- Deppe, Frank**, Jenseits der Systemkonkurrenz. Überlegungen zu einer neuen Weltordnung, Marburg 1991.
- Deppe, Frank**, Ende oder Zukunft der Arbeiterbewegung? Gewerkschaftspolitik nach der Wende. Eine kritische Bestandsaufnahme, Köln 1984.
- Drenning, Manfred**, Verstaatlichte Industrie: Am Ende der Krise oder am Ende der Illusionen?, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Stirnemann, Alfred (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1987, Wien 1988, S. 287-296.
- Eder, Hans**, Die Politik der Ära Kreisky, in: Sieder, Reinhard/Steinert, Heinz/Tálos, Emmerich (Hg.), Österreich 1945-1995. Gesellschaft - Politik - Kultur, Wien 1995, S. 186-199.
- Eichener, Volker/Voelzkow, Helmut (Hg.)**, Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung, Marburg 1994.
- Eschenburg, Theodor**, Herrschaft der Verbände?, Stuttgart 1955.
- Esping-Andersen, Gösta**, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton; New York 1990.

- Esping-Andersen, Gösta/Korpi, Walter**, Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism: Scandinavia, Austria, and Germany, in: Goldthorpe, John H. (Hg.), Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford; New York; Toronto 1984, S. 179-208.
- Esser, Josef**, Die Suche nach dem Primat der Politik, in: Unseld, Siegfried (Hg.), Politik ohne Projekt?, Nachdenken über Deutschland, Frankfurt/M. 1993, S. 409-430.
- Esser, Josef**, Gewerkschaften in der Krise, Frankfurt/M. 1983.
- Etzioni, Amitai**, Die Entdeckung des Gemeinwesens. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus, Stuttgart 1995.
- Fach, Wolfgang/Gierszewski, Gerd**, Vom "sanften" zum "strengen" Korporatismus. Zur Handlungs-rationalität der österreichischen Sozialpartnerschaft, in: Gerlich, Peter/Grande, Edgar/Müller, Wolfgang C. (Hg.), Sozialpartnerschaft in der Krise, Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich, Wien 1985, S. 279-294.
- Fach, Wolfgang/Gierszewski, Gerd/Misslbeck, Johannes**, Der korporative Doppelstaat. Form- und Funktionsveränderungen im "Modell Österreich", in: Wimmer, Hannes (Hg.), Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft in Österreich, Wien 1984, S. 193-212.
- Falkner, Gerda**, EU-Beitritt aus demokratiepolitischer Sicht, in: Gerlich, Peter/Neisser, Heinrich (Hg.), Europa als Herausforderung. Wandlungsimpulse für das politische System Österreichs, Wien 1994, S. 71-111.
- Falkner, Gerda**, Sozialpartnerschaftliche Politikmuster und Europäische Integration, in: Tálos, Emmerich (Hg.), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells, Wien 1993, S. 79-102.
- Falter, Jürgen W./Fenner, Christian/Greven, Michael Th. (Hg.)**, Politische Willensbildung und Interessenvermittlung, Opladen 1984.
- Farnleitner, Johann**, Die Rolle der Wirtschaftskammerorganisation nach einem EU-Beitritt, in: Wirtschaftspolitische Blätter 1/1994, S. 25-30.
- Feldhoff, Jürgen/Kühlewind, Gerhard/Wehresig, Christof/Wiesenthal, Helmut (Hg.)**, Regulierung und Deregulierung. Steuerungsprobleme der Arbeitsgesellschaft, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 119, Nürnberg 1988.
- Ferner, Anthony**, The State as Employer, in: Hyman, Richard/Ferner, Anthony (Hg.), New Frontiers in European Industrial Relations, Oxford 1994, S. 52-79.
- Ferner, Anthony/Hyman, Richard (Hg.)**, Industrial Relations in the New Europe, Oxford; Cambridge 1992.
- Fetscher, Iring**, Der Marxismus. Seine Geschichte in Dokumenten, Darmstadt 1968.
- Finder, Ruth**, Umfang und Auswirkungen geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse. Eine Bestandsaufnahme, Ludwig Boltzmann-Institut für Wachstumsforschung, Wien, Januar 1992 (unveröffentlicht).
- Finder, Ruth/Lutz, Doris/Wörister, Karl**, Teilzeitbeschäftigung, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.), Bericht über die soziale Lage 1993, Wien 1994, S. 117-135.
- Fischer, Heinz (Hg.)** Das politische System Österreichs, 3. Aufl., Wien 1982.
- Fröschl, Erich/Zoitl, Helge (Hg.)**, Der österreichische Weg 1970-1985. Fünfzehn Jahre, die Österreich verändert haben, Wien 1986.
- Gassler, Helmut/Rammer, Christian**, Regionale Unterschiede in der Betroffenheit durch die Ostöffnung. Eine empirische Untersuchung der österreichischen Sachgüterproduktion auf Basis der Bezirksdaten, in: Wirtschaft und Gesellschaft 1/1995, S. 13-46.
- Gerlich, Peter/Grande, Edgar/Müller, Wolfgang C. (Hg.)**, Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich, Wien 1985.
- Gerlich, Peter/Müller, Wolfgang C.**, Grundzüge des politischen Systems Österreichs, Wien 1989.
- Gerlich, Peter/Neisser, Heinrich (Hg.)**, Europa als Herausforderung. Wandlungsimpulse für das politische System Österreichs, Wien 1994.

- Giddens, Anthony**, *The Consequences of Modernity*, Stanford 1990.
- Gill, Stephen (Hg.)**, *Gramsci, historical materialism and international relations*, Cambridge 1993.
- Goldmann, Wilhelmine**, *Industriepolitik in Österreich*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 1/1990, S. 43-64.
- Goldthorpe, John H. (Hg.)**, *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford; New York; Toronto 1984.
- Grande, Edgar**, *Konfliktsteuerung zwischen Recht und Konsens. Zur Herrschaftslogik korporatistischer Systeme*, in: Gerlich, Peter/Grande, Edgar/Müller, Wolfgang C. (Hg.), *Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich*, Wien 1985, S. 225-254.
- Grimm, Dieter (Hg.)**, *Staatsaufgaben*, Baden-Baden 1994.
- Guger, Alois**, *Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit trotz sinkender Lohnstückkosten*, in: *WIFO-Monatsberichte* 8/1995, S. 533-537.
- Guger, Alois**, *Lohnpolitik und Sozialpartnerschaft*, in: Tálos, Emmerich (Hg.), *Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells*, Wien 1993, S. 227-241.
- Guger, Alois**, *Verteilungspolitik als Strukturpolitik. Die fehlende Dimension des Austrokeynesianismus*, in: *Beirat für gesellschafts-, wirtschafts-, und umweltpolitische Alternativen/Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Memo-Forum Sonderband 1*, Bremen 1990, S. 93-104.
- Haas, Erich**, *Finanzschulden des Bundes und das Budgetdefizit*, in: Khol, Andreas/Stirnemann, Alfred (Hg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1981, Wien 1982, S. 401-426.
- Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hg.)**, *Regieren in der Bundesrepublik III. Systemsteuerung und "Staatskunst"*, Opladen 1991.
- Haug, Wolfgang Fritz (Hg.)**, *Historisch-kritisches Wörterbuch des Marxismus, Band 1*, Hamburg 1994.
- Heinrich, Hans-Georg**, *Politische Kultur in Wien*, in: Ders./Klose, Alfred/Ploier, Eduard (Hg.), *Politische Kultur in Österreich*, Linz 1989, S. 18-27.
- Heinrich, Hans-Georg/Klose, Alfred/Ploier, Eduard (Hg.)**, *Politische Kultur in Österreich*, Linz 1989.
- Heinze, Rolf G.**, *Entlastung des Staates durch verbandliche Selbstregulierung? Zum Steuerungspotential Freier Träger in der Sozialpolitik*, in: Falter, Jürgen W./Fenner, Christian/Greven, Michael Th. (Hg.), *Politische Willensbildung und Interessenvermittlung*, Opladen 1984, S. 527-538.
- Héritier, Adrienne (Hg.)**, *Policy Analyse*, *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1994*.
- Hirsch, Joachim**, *Der nationale Wettbewerbsstaat*, Berlin 1995.
- Hirsch, Joachim**, *Internationale Regulation. Bedingungen von Dominanz, Abhängigkeit und Entwicklung im globalen Kapitalismus*, in: *Das Argument* 2/1993, S. 195-222.
- Hirsch, Joachim**, *Kapitalismus ohne Alternative?*, Hamburg 1990.
- Hirsch, Joachim**, *Der Sicherheitsstaat. Das "Modell Deutschland", seine Krise und die neuen sozialen Bewegungen*, Frankfurt/M. 1980.
- Hirsch, Joachim/Roth, Roland**, *Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Postfordismus*, Hamburg 1986.
- Höbelt, Lothar**, *S wie SPÖ: Sozialistisch, Sozialdemokratisch oder 'Sozial und demokratisch'?*, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Stirnemann, Alfred (Hg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1992, Wien 1993, S. 767-779.
- Hochreiter, Eduard**, *Austria's Role as a Bridgehead Between East And West*, *Austrian National Bank, Working Papers Nr. 14*, o.O. o.J.

- Hofer, Helmut**, Aspekte der Ausländerbeschäftigung am österreichischen Arbeitsmarkt, in: Kurswechsel 2/1994, S. 73-80.
- Holzmann, Andrea/Reischl, Ingrid**, Atypische Arbeitsverhältnisse, in: Kurswechsel 2/1995, S. 57-65.
- Hübner, Kurt**, Theorie der Regulation, Berlin 1989.
- Hyman, Richard/Ferner, Anthony (Hg.)**, New Frontiers in European Industrial Relations, Oxford 1994.
- Itzlinger, Andrea/Kerschbamer, Rudolf/Van der Bellen, Alexander**, Verstaatlichte Industrie (ÖIAG-Konzern), in: Abele, Hanns/Nowotny, Ewald/Schleicher, Stefan/Winckler, Georg (Hg.), Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., Wien 1989, S. 421-442.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.)**, Europäische Integration, Opladen 1996.
- Jessop, Bob**, Die Zukunft des Nationalstaates: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa, in: Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven, Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG), Studie Nr. 5, Marburg 1995, S. 9-47.
- Jessop, Bob**, Politik in der Ära Thatcher: Die defekte Wirtschaft und der schwache Staat, in: Grimm, Dieter (Hg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994, S. 353-389.
- Jessop, Bob**, Veränderte Staatlichkeit. Veränderungen von Staatlichkeit und Staatsprojekten, in: Grimm, Dieter (Hg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994, S. 43-73.
- Jessop, Bob**, Regulation und Politik. Integrale Ökonomie und integraler Staat, in: Demirovic, Alex/Krebs, Hans-Peter/Sablowski, Thomas (Hg.), Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß, Münster 1992, S. 232-262.
- Karlhofer, Ferdinand**, Sozialpartnerschaft und EU, in: Pelinka, Anton (Hg.) EU-Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich, Wien 1994, S. 161-183.
- Karlhofer, Ferdinand**, Geschwächte Verbände, stabile Partnerschaft? Zur Externalisierung innerverbandlicher Loyalitätsprobleme, in: Tálos, Emmerich (Hg.), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells, Wien 1993, S. 117-130.
- Karlhofer, Ferdinand**, "Wilde" Streiks in Österreich. Entstehungs- und Verlaufsbedingungen industrieller Konflikte in den siebziger Jahren, Wien; Köln 1983.
- Kastendiek, Hans**, Neokorporatismus? Thesen und Analyse-Konzepte in der westdeutschen Diskussion und in der internationalen "corporatism"-Debatte, in: Prokla 1/1980, S. 81-105.
- Kaufmann, Kurt**, Analyse der Handelskammerwahlen 1990, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Stirnemann, Alfred (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, Wien 1991, S. 171-183.
- Khol, Andreas/Ofner, Günther/Stirnemann, Alfred (Hg.)**, Österreichisches Jahrbuch für Politik, Wien, verschiedene Jahrgänge.
- Kickinger, Peter**, Fusionen und Übernahmen in Österreich in den Jahren 1989 bis 1992 - eine empirische Studie, in: Informationen über multinationale Konzerne. Fusionen und Übernahmen zu Beginn der 90er Jahre, Sondernummer 1993, S. 5-15.
- Kitzmüller, Erich**, Europa - aber welcher Typ der Moderne? Die versäumte Debatte um das politische Vorhaben Europa, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/1994, S. 89-103.
- Klose, Alfred**, Machtstrukturen in Österreich, Wien 1987.
- Kolakowski, Leszek**, Hauptströmungen des Marxismus. Entstehung - Entwicklung - Zerfall, Band 2, München 1988.
- Kolm, Paul**, Der ÖGB im Modernisierungsprozeß, in: Kurswechsel 2/1995, S. 108-115.
- Koren, Stephan**, Die Entwicklung der Verstaatlichten Industrie Österreichs 1986 bis 1990, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Stirnemann, Alfred (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, Wien 1991, S. 593-610.

- Korinek, Karl**, Interessenvertretung im Wandel, in: Gerlich, Peter/Neisser, Heinrich (Hg.), Europa als Herausforderung. Wandlungsimpulse für das politische System Österreichs, Wien 1994, S. 133-158.
- Kramer, Helmut**, Veränderungen im wirtschaftlichen Umfeld der Handelskammern, in: Wirtschaftspolitische Blätter 1/1991, S. 79-84.
- Krammer, Josef**, Interessenorganisationen der Landwirtschaft: Landwirtschaftskammern, Präsidentenkonferenz und Raiffeisenverband, in: Dachs, Herbert u.a. (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1992, S. 365-376.
- Kunnert, Gerhard**, Österreichs Weg in die Europäische Union. Ein Kleinstaat ringt um eine aktive Rolle im europäischen Integrationsprozeß, Wien 1993.
- Lachs, Thomas**, Wirtschaftspartnerschaft in Österreich, Wien 1976.
- Lackner, Herbert**, Republik der rüstigen Rentner, in: Profil 38/1995, S. 22-26.
- Lang, Werner**, Krisenmanagement durch Neokorporatismus. Das Modell Österreich, in: Politische Vierteljahresschrift 1/1981, S. 6-25.
- Lauber, Volkmar**, Wirtschafts- und Finanzpolitik, in: Dachs, Herbert u.a. (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1992, S. 501-512.
- Lechner, Ferdinand/Reiter, Walter/Wilk, Marius**, Arbeitsmarktverwaltung und Sozialpartnerschaft, in: Tálos, Emmerich (Hg.), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells, Wien 1993, S. 207-226.
- Lehmbruch, Gerhard**, Sozialpartnerschaft in der vergleichenden Politikforschung, in: Journal für Sozialforschung 3/1985, S. 285-303.
- Lehmbruch, Gerhard**, Neokorporatismus in Westeuropa: Hauptprobleme im internationalen Vergleich, in: Journal für Sozialforschung 4/1983, S. 407-420.
- Lehmbruch, Gerhard**, Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism, in: Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard (Hg.), Trends Toward Corporatist Intermediation, London; Beverly Hills 1979, S. 299-309.
- Lehmbruch, Gerhard**, Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen 1967.
- Leichsenring, Kai/Zeiner, Ernst**, Regulierung und Deregulierung am Beispiel arbeitsrechtlicher Normen, in: Tálos, Emmerich (Hg.) Der geforderte Wohlfahrtsstaat. Tradition - Herausforderungen - Perspektiven, Wien 1992, S. 97-131.
- Lijphart, Arend**, Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration, New Haven; London 1977.
- Lipietz, Alain**, Vom Althusserismus zur »Theorie der Regulation« in: Demirovic, Alex/Krebs, Hans-Peter/Sablowski, Thomas (Hg.), Hegemonie und Staat. Kapi_talistische Regulation als Projekt und Prozeß, Münster 1992.
- Lipietz, Alain**, Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise: Einige methodische Überlegungen zum Begriff »Regulation« in: Prokla 58/1985, S. 109-137.
- Mahnkopf, Birgit (Hg.)**, Der gewendete Kapitalismus. Kritische Beiträge zur Theorie der Regulation, Münster 1988.
- Mantl, Wolfgang (Hg.)**, Politik in Österreich. Die Zweite Republik: Bestand und Wandel, Wien; Köln; Graz 1992.
- Marin, Bernd**, Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich, Wien 1982.
- Marko, Joseph**, Verbände und Sozialpartnerschaft, in: Mantl, Wolfgang (Hg.), Politik in Österreich. Die Zweite Republik: Bestand und Wandel, Wien; Köln; Graz 1992, S. 429-478.
- Matzner, Egon**, Funktion der Sozialpartnerschaft, in: Fischer, Heinz (Hg.), Das politische System Österreichs, 3. Aufl., Wien 1982, S. 429-451.

- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.),** Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung, München 1973.
- Menasse, Robert,** Ein verrücktes Land, in: Falter 47/1995, S. 14-15.
- Merkel, Wolfgang,** Ende der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich, Frankfurt/M.; New York 1993.
- Meyer, Thomas,** Die Transformation des Politischen, Frankfurt/M. 1994.
- Möckel, Christian,** Austromarxismus, in: Haug, Wolfgang Fritz (Hg.), Historisch-kritisches Wörterbuch des Marxismus, Band 1, Hamburg 1994.
- Morawetz, Inge,** Schwellenland Österreich? Aktuelle Veränderungen der österreichischen Eigentumsstruktur im Sog der Internationalisierungsstrategien der Bundesrepublik Deutschland, in: Scherb, Margit/Morawetz, Inge (Hg.), In deutscher Hand? Zu den Beziehungen Österreich - BRD, Wien 1990, S. 87-112.
- Morawetz, Inge,** Privatisierungspolitik in Österreich: Entstaatlichung als Umstrukturierung des Verhältnisses von staatlichem und privatem Wirtschaftseigentum, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 4/1988, S. 405-416.
- Müller, Wolfgang C.,** Political Traditions and the Role of the State, in: Ders./Wright, Vincent (Hg.), The state in Western Europe. Retreat or redefinition, West European Politics, special issue 3/1994, S. 32-51.
- Müller, Wolfgang C.,** Die neue große Koalition in Österreich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 4/1988, S. 321-347.
- Müller, Wolfgang C.,** Patronage im österreichischen Parteiensystem. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde, in: Pelinka, Anton/Plasser, Fritz (Hg.), Das österreichische Parteiensystem, Wien 1987, S. 457-487.
- Müller, Wolfgang C.,** Die Rolle der Parteien bei Entstehung und Entwicklung der Sozialpartnerschaft. Eine handlungslogische und empirische Analyse, in: Gerlich, Peter/Grande, Edgar/Müller, Wolfgang C. (Hg.), Sozialpartnerschaft in der Krise, Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich, Wien 1985, S. 135-224.
- Müller, Wolfgang C.,** Zur Genese des Verhältnisses von Politik und verstaatlichter Industrie in Österreich (1946-1981), in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 4/1981, S. 393-408.
- Müller, Wolfgang C./Plasser, Fritz/Ullram, Peter A. (Hg.),** Wählerverhalten und Parteienwettbewerb. Analysen zur Nationalratswahl 1994, Wien 1995.
- Müller, Wolfgang C./Wright, Vincent (Hg.),** The state in Western Europe. Retreat or redefinition, West European Politics, special issue 3/1994.
- Müller-Jentsch, Walther (Hg.),** Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, München 1993.
- Müller-Jentsch, Walther (Hg.),** Zukunft der Gewerkschaften. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt/M.; New York 1988.
- Narr, Wolf-Dieter/Schubert, Alexander,** Weltökonomie. Die Misere der Politik, Frankfurt/M. 1994.
- Naschold, Frieder,** Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin 1995.
- Neck, Reinhard,** Was bleibt vom Austrokeynesianismus?, in: Beirat für gesellschafts-, wirtschafts-, und umweltpolitische Alternativen/Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Memo-Forum Sonderband 1, Bremen 1990, S. 159-181.
- Nick, Rainer/Pelinka, Anton,** Politische Landeskunde der Republik Österreich, Wien 1989, S. 36 ff.
- Nowotny, Ewald,** Wirtschaftsordnung und Sozialpartnerschaft im internationalen Wettbewerb, in: Wirtschaftspolitische Blätter 5-6/1994, S. 482-488.

- Nowotny, Ewald**, Die Wirtschaftspolitik in Österreich seit 1970, in: Fröschl, Erich/Zeitzl, Helge (Hg.), Der österreichische Weg 1970-1985. Fünfzehn Jahre, die Österreich verändert haben, Wien 1986, S. 37-59.
- Nowotny, Ewald**, Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft und Finanzpolitik, in: Gerlich, Peter/Grande, Edgar/Müller, Wolfgang C. (Hg.), Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich, Wien 1985, S. 313-329.
- Obrovski, Roman**, Vom politischen Willen in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik. Veränderungen zwischen 1987 und 1994, in: Steinbach, Günther (Hg.), Die Gesellschaft und ihre soziale Verpflichtung. Sozialpolitik für das 21. Jahrhundert. Festschrift für Josef Hesoun, Wien 1995, S. 217-223.
- OECD**, Historical Statistics 1960-1990, Paris 1992.
- OECD**, Wirtschaftsausblick, Nr. 57, Juni 1995, Paris 1995.
- OECD**, Wirtschaftsberichte 1994/1995, Österreich, Paris 1995.
- OECD**, Wirtschaftsberichte 1994, Österreich, Paris 1994.
- OECD**, Wirtschaftsberichte 1990, Österreich, Paris 1991.
- OECD**, Wirtschaftsberichte 1989/1990, Österreich, Paris 1990.
- Offe, Claus (Hg.)**, Opfer des Arbeitsmarktes. Zur Theorie der strukturierten Arbeitslosigkeit, Neuwied 1977.
- Offe, Claus/Hinrichs, Karl**, Sozialökonomie des Arbeitsmarktes und die Lage benachteiligter Gruppen von Arbeitnehmern, in: Offe, Claus (Hg.), Opfer des Arbeitsmarktes. Zur Theorie der strukturierten Arbeitslosigkeit, Neuwied 1977, S. 3-61.
- Ofner, Günther**, Arbeitsmarkt in der Krise - neue Ansätze zur Lösung der Beschäftigungskrise, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Stirnemann, Alfred (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1993, Wien 1994, S. 543-574.
- Ofner, Günther**, Was bringen die neuen Pensionskassen?, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Stirnemann, Alfred (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, Wien 1990, S. 633-648.
- ÖGB**, Kurzbericht 1991-1994, 13. Bundeskongress, Wien 1995.
- ÖGB**, Wirtschaftspolitik, 13. Bundeskongress, Wien 1995.
- Olson, Mancur**, Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968.
- Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hg.)**, Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich 1993, Wien 1993.
- Ostleitner, Herbert**, Zu den Grundlagen der wirtschaftspolitischen Konzeption der SPÖ, in: Abele, Hanns/Nowotny, Ewald/Schleicher, Stefan/Winckler, Georg (Hg.), Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, 1. Aufl., Wien 1982, 133-142.
- Panitch, Leo**, Recent theorizations of corporatism: reflections on a growth industry, in: The British Journal of Sociology 2/1980, S. 159-187.
- Panitch, Leo**, The Development of Corporatism in Liberal Democracies, in: Comparative Political Studies 1/1977, S. 61-90.
- Pastner, Ulrike/Flecker, Jörg**, ArbeiterInnen und Angestellte, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.), Bericht über die soziale Lage 1993, Wien 1994, S. 137-154.
- Pelinka, Anton (Hg.)**, EU-Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich, Wien 1994.
- Pelinka, Anton**, Kammerstaat und politische Erosion - Verbände und Sozialpartnerschaft in der Defensive, in: Bundesarbeitskammer (Hg.), Kammern und Pflichtmitgliedschaft in Österreich, Wien 1994, S. 95-107.
- Pelinka, Anton**, Parteien und Verbände, in: Tálos, Emmerich (Hg.), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells, Wien 1993, S. 69-78.

- Pelinka, Anton**, Abschied des Parteienstaates - Aufstieg des Parlamentarismus. Zum Wandel des österreichischen Parteiensystems, in: Ders./Plasser, Fritz (Hg.), Das österreichische Parteiensystem, Wien 1987, S. 35-52.
- Pelinka, Anton**, Sozialpartnerschaft und Interessenverbände, Wien 1986.
- Pelinka, Anton**, Modellfall Österreich. Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft, Wien 1981.
- Pelinka, Anton/Plasser, Fritz (Hg.)**, Das österreichische Parteiensystem, Wien 1987.
- Pelinka, Anton/Schaller, Christian/Luif, Paul**, Ausweg EG?, Innenpolitische Motive einer außenpolitischen Umorientierung, Wien; Köln; Graz 1994.
- Pernthaler, Peter**, Föderalistische Verfassungsreform: Ihre Voraussetzungen und Wirkungsbedingungen in Österreich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 4/1992, S. 365-388.
- Piore, Michael J./Sabel, Charles F.**, Das Ende der Massenproduktion. Studie über die Requalifizierung der Arbeit und die Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft, Frankfurt/M. 1989.
- Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A.**, Wandel der politischen Konfliktodynamik: Radikaler Rechtspopulismus in Österreich, in: Müller, Wolfgang C./Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A. (Hg.), Wählerverhalten und Parteienwettbewerb. Analysen zur Nationalratswahl 1994, Wien 1995, S. 471-503.
- Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A.**, Politisch kultureller Wandel in Österreich. Eine Übersicht über Veränderungen und Wandlungslinien, in: Dies. (Hg.), Staatsbürger oder Untertan? Politische Kultur Deutschlands, Österreichs und der Schweiz im Vergleich, Frankfurt/M.; Bern 1991, S. 103-153.
- Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A. (Hg.)**, Staatsbürger oder Untertan? Politische Kultur Deutschlands, Österreichs und der Schweiz im Vergleich, Frankfurt/M.; Bern 1991.
- Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A.**, Wahlkampf und Wählerverhalten - Analyse der Nationalratswahl 1983, in: Khol, Andreas/Stirnemann, Alfred (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1983, Wien 1984, S. 19-43.
- Pollan, Wolfgang**, Lohnpolitik und Einkommensverteilung, in: Abele, Hanns/Nowotny, Ewald/Schleicher, Stefan/Winckler, Georg (Hg.), Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, 1. Aufl., Wien 1982, S. 163-174.
- Porter, Michael E.**, Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt, München 1991.
- Prisching, Manfred**, Neue Tendenzen im Bereich von Interessenvertretung und Sozialpartnerschaft, in: Chaloupek, Günther/Mesch, Michael (Hg.), Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren, Wien; München; Zürich 1993, S. 123-166.
- Reutter, Werner**, Korporatismustheorien. Kritik, Vergleich, Perspektiven, Frankfurt/M.; Bern; New York; Paris 1991.
- Rothschild, Kurt W.**, Ziele, Ergebnisse und Reaktionen: Reflexionen über die österreichische Wirtschaftspolitik, in: Abele, Hanns/Nowotny, Ewald/Schleicher, Stefan/Winckler, Georg (Hg.), Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., Wien 1989, S. 113-124.
- Schaller, Christian**, Die innenpolitische Diskussion seit den 80er Jahren, in: Pelinka, Anton/Schaller, Christian/Luif, Paul, Ausweg EG?, Innenpolitische Motive einer außenpolitischen Umorientierung, Wien; Köln; Graz 1994, S. 27-269.
- Scharpf, Fritz W.**, Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hg.), Policy Analyse, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1994, S. 57-83.
- Scharpf, Fritz W.**, Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen, in: Böhret, Carl/Wewer, Göttrik (Hg.), Regieren im 21. Jahrhundert - Zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Opladen 1993, S. 165-185.
- Scharpf, Fritz W.**, Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 4/1991, S. 621-634.

- Scharpf, Fritz W.**, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt/M.; New York 1987.
- Schauer, Reinbert**, Privatisierung in Österreich - Stand der Entwicklung und wirtschaftliche Hintergründe, in: Verband der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft Österreichs (Hg.), Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft in Österreich. Grundlagen - Entwicklungen - Dimensionen. Das Handbuch, Wien 1992, S. 77-89.
- Schenk, Martin/Summer, Sybille/Lehmann, Silvia (Hg.)**, Neue Wege zur Solidarität, Wien 1995.
- Scherb, Margit**, Wir und die westeuropäische Hegemonialmacht. Die Beziehungen zwischen Österreich und der Bundesrepublik Deutschland in den Bereichen Währung, Außenhandel und Direktinvestitionen, in: Dies./Morawetz, Inge (Hg.), In deutscher Hand? Zu den Beziehungen Österreich - BRD, Wien 1990, S. 27-59.
- Scherb, Margit**, Die verstaatlichte Industrie Österreichs im Spannungsfeld zwischen kapitalistischer und sozialistischer Vergesellschaftung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 4/1981, S. 381-392.
- Scherb, Margit/Morawetz, Inge (Hg.)**, In deutscher Hand? Zu den Beziehungen Österreich - BRD, Wien 1990.
- Schlupp, Frieder**, Modell Deutschland - Auslauf-Modell oder Schlußverkauf? Form oder Formationskrise?, in: links 7,8/1993, S. 9-10.
- Schmidt, Manfred G.**, Politische Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik. Eine vergleichende Analyse westlicher Industrieländer (1960-1985), in: Journal für Sozialforschung 3/1986, S. 251-273.
- Schmitter, Philippe C.**, Interessenvermittlung und Regierbarkeit, in: Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G. (Hg.), Verbände und Staat, Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente, Opladen 1979, S. 92-114.
- Schmitter, Philippe C.**, Still the Century of Corporatism?, in: Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard (Hg.), Trends Toward Corporatist Intermediation, London; Beverly Hills 1979, S. 7-52.
- Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard (Hg.)**, Trends Toward Corporatist Intermediation, London; Beverly Hills 1979.
- Schneider, Heinrich**, Die europapolitische Diskussion in Österreich, hrsg. vom Graduiertenkolleg "Vertiefung der Europäischen Integration", Tübingen 1993.
- Schwarz, Bernhard**, Aktuelle Probleme der Sozialpartnerschaft in der Sozialpolitik und ihre Lösungsmöglichkeit, in: Steinbach, Günther (Hg.), Die Gesellschaft und ihre soziale Verpflichtung. Sozialpolitik für das 21. Jahrhundert. Festschrift für Josef Hesoun, Wien 1995, S. 124-133.
- Schweighofer, Johannes**, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Österreich 1975 bis 1995. Vom Austro-Keynesianismus zum "Sparpaket", in: Steinbach, Günther (Hg.), Die Gesellschaft und ihre soziale Verpflichtung. Sozialpolitik für das 21. Jahrhundert. Festschrift für Josef Hesoun, Wien 1995, S. 190-215.
- Seidel, Hans**, Austro-Keynesianismus, in: Wirtschaftspolitische Blätter 3/1982, S. 11-15.
- Seidel, Hans/Butscheck, Felix (Hg.)**, Ist Arbeitslosigkeit unvermeidlich?, Stuttgart 1979.
- Sieder, Reinhard/Steinert, Heinz/Tálos, Emmerich (Hg.)**, Österreich 1945-1995. Gesellschaft - Politik - Kultur, Wien 1995.
- Siegel, Dieter**, Die Bedeutung österreichischer multinationaler Konzerne für die Internationalisierung, in: Clement, Christian (Hg.), Internationalisierung, Band IV: Neue Entwicklungen - neue Formen - neue Herausforderungen, Wien 1992, S. 165-189.
- Sommer, Franz**, Die AK-Wahl 1989 - Die "Wahl der Nichtwähler". Ergebnisse, Trends, Motive, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Stimemann, Alfred (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, Wien 1990, S. 97-118.
- Sozialpartnervereinbarung vom November 1992**, dokumentiert in: Wirtschaftspolitische Blätter 1/1993.

- SPÖ-Bundesgeschäftsstelle**, Das Konsolidierungspaket, SPÖ-Information Nr. 3/Mai 1995.
- Stankovsky, Jan**, Direktinvestitionen Österreichs in den Oststaaten, in: WIFO-Monatsberichte 8/1992, S. 415-420.
- Steinbach, Günther (Hg.)**, Die Gesellschaft und ihre soziale Verpflichtung. Sozialpolitik für das 21. Jahrhundert. Festschrift für Josef Hesoun, Wien 1995.
- Streeck, Wolfgang**, Politikverflechtung und Entscheidungslücke: Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt, in: Bentele, Karlheinz/Reisser, Bernd/Schettkat, Ronald (Hg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf; Festschrift zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt/M; New York 1995, S. 101-128.
- Streeck, Wolfgang**, Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten?, in: Ders. (Hg.), Staat und Verbände, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25/1994, S. 7-34.
- Streeck, Wolfgang (Hg.)**, Staat und Verbände, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25/1994.
- Streeck, Wolfgang (Hg.)**, Social Institutions and Economic Performance. Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies, London 1992.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C.**, From National Corporatism To Transnational Pluralism. Organized Interests In The Single European Market, in: Eichener, Volker/Voelzkow, Helmut (Hg.), Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung, Marburg 1994, S. 181-215.
- Tálos, Emmerich**, Sozialstaatsbilanz. Das soziale Klima ist noch kälter geworden, in: Schenk, Martin/Summer, Sybille/Lehmann, Silvia (Hg.), Neue Wege zur Solidarität, Wien 1995, S. 5-13.
- Tálos, Emmerich**, "Eine Art aufwärtsführende Spirale", in: demontage, Frühling 1995, S. 11-15.
- Tálos, Emmerich**, Interessenvermittlung und Interessenkonzertierung, in: Gerlich, Peter/Neisser, Heinrich (Hg.), Europa als Herausforderung. Wandlungsimpulse für das politische System Österreichs, Wien 1994, S. 159-183.
- Tálos, Emmerich**, Umbau des Wohlfahrtsstaates. Konträre Begründungen und Optionen, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/1993, S. 37-55.
- Tálos, Emmerich (Hg.)**, Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells, Wien 1993.
- Tálos, Emmerich (Hg.)**, Der geforderte Wohlfahrtsstaat. Tradition - Herausforderungen - Perspektiven, Wien 1992.
- Tálos, Emmerich**, Sozialpartnerschaft. Kooperation - Konzertierung - politische Regulierung, in: Dachs, Herbert u.a. (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1992, S. 390-409.
- Tálos, Emmerich**, Arbeitslosigkeit und beschäftigungspolitische Steuerung: Problemwahrnehmung/Problemartikulation, Zielsetzungen, Strategien und Maßnahmen in Österreich seit Mitte der siebziger Jahre, in: Ders./Wiederschwinger, Margit (Hg.), Arbeitslosigkeit. Österreichs Vollbeschäftigung am Ende?, Wien 1987, S. 91-166.
- Tálos, Emmerich**, Sozialpolitik in Österreich seit 1970, in: Fröschl, Erich/Zeitl, Helge (Hg.), Der österreichische Weg 1970-1985. Fünfzehn Jahre, die Österreich verändert haben, Wien 1986, S. 93-114.
- Tálos, Emmerich**, Sozialpartnerschaft: Zur Entwicklung und Entwicklungsdynamik kooperativ-konzertierter Politik in Österreich, in: Gerlich, Peter/Grande, Edgar/Müller, Wolfgang C. (Hg.), Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich, Wien 1985, S. 41-83.
- Tálos, Emmerich**, Sozialpartnerschaft und Neokorporatismustheorien, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 3/1982, S. 263-285.
- Tálos, Emmerich/Leichsenring, Kai/Zeiner, Ernst**, Veränderungstendenzen des sozialpartnerschaftlichen Politikmusters? Zum Stellenwert und Verhältnis von gesellschaftlichen Interes-

- senorganisationen, Regierung und Parteien im politischen Entscheidungsprozeß, Manuskript, Wien im Mai 1991.
- Tálos, Emmerich/Leichsenring, Kai/Zeiner, Ernst**, Verbände und politischer Entscheidungsprozeß - am Beispiel der Sozial- und Umweltpolitik, in: Tálos, Emmerich (Hg.), Sozialpartnerschaft, Kontinuität und Wandel eines Modells, Wien 1993, S. 147-185.
- Tálos, Emmerich/Roßmann, Bruno**, Materielle Sicherung im Wohlfahrtsstaat. Am Beispiel der Pensions- und Arbeitslosenversicherung, in: Tálos, Emmerich (Hg.), Der geforderte Wohlfahrtsstaat. Tradition - Herausforderungen - Perspektiven, Wien 1992, S. 17-59.
- Tálos, Emmerich/Wiederschwinger, Margit (Hg.)**, Arbeitslosigkeit. Österreichs Vollbeschäftigung am Ende?, Wien 1987.
- Tálos, Emmerich/Wörister, Karl**, Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich. Entwicklung - Herausforderung - Strukturen, Baden-Baden 1994.
- Tichy, Gunther**, Austrokeynesianismus. Ein Konzept erfolgreicher Wirtschaftspolitik?, in: Sieder, Reinhard/Steinert, Heinz/Tálos, Emmerich (Hg.), Österreich 1945-1995. Gesellschaft - Politik - Kultur, Wien 1995, S. 213-222.
- Tichy, Gunther**, Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, in: Mantl, Wolfgang (Hg.) Politik in Österreich. Die Zweite Republik: Bestand und Wandel, Wien; Köln; Graz 1992, S. 707-722.
- Traxler, Franz**, Vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus? Sozialpartnerschaftliche Stabilitätsbedingungen im Wandel, in: Tálos, Emmerich (Hg.), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel, Wien 1993, S. 103-116.
- Traxler, Franz**, Austria: Still the Country of Corporatism, in: Ferner, Anthony/Hyman, Richard (Hg.), Industrial Relations in the New Europe, Oxford; Cambridge 1992, S. 270-279.
- Traxler, Franz**, Gewerkschaften und Unternehmerverbände in Österreichs politischem System, in: Dachs, Herbert u.a. (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1992, S. 335-352.
- Traxler, Franz**, Interests, politics, and European integration. Austria's political System in the wake of 1992, in: European Journal of Political Research 22/1992, S. 193-217.
- Traxler, Franz**, Regieren die Verbände? Ihr wirtschaftspolitischer Einfluß und dessen Effekte im internationalen und intersektoralen Vergleich, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hg.), Regieren in der Bundesrepublik III. Systemsteuerung und "Staatskunst", Opladen 1991, S. 133-150.
- Traxler, Franz**, Das Ende des "Österreichischen Weges"? Optionen und Restriktionen einer korporatistischen Makrosteuerung des Arbeitsmarktes, in: Feldhoff, Jürgen/Kühlewind, Gerhard/Wehrsig, Christof/Wiesenthal, Helmut (Hg.), Regulierung und Deregulierung. Steuerungsprobleme der Arbeitsgesellschaft, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 119, Nürnberg 1988, S. 139-172.
- Traxler, Franz**, Von der Hegemonie in die Defensive. Österreichs Gewerkschaften im System der "Sozialpartnerschaft", in: Müller-Jentsch, Walther (Hg.), Zukunft der Gewerkschaften. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt/M.; New York 1988, S. 45-69.
- Traxler, Franz**, Klassenstruktur, Korporatismus und Krise. Zur Machtverteilung in Österreichs "Sozialpartnerschaft" im Umbruch des Weltmarkts, in: Politische Vierteljahresschrift 1/1987, S. 59-79.
- Traxler, Franz**, Interessenverbände der Unternehmer. Konstitutionsbedingungen und Steuerungskapazitäten, analysiert am Beispiel Österreichs, Frankfurt/M.; New York 1986.
- Traxler, Franz**, Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Entwicklungslogik und Organisationsdynamik gewerkschaftlichen Handelns am Beispiel Österreich, Wien 1982.
- Unger, Brigitte**, Internationalisierung und Veränderung der Wettbewerbsbedingungen, in: Tálos, Emmerich (Hg.), Kontinuität und Wandel eines Modells, Wien 1993, S. 35-49.
- Unsel, Siegfried (Hg.)**, Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland, Frankfurt/M. 1993.

- Verband der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft Österreichs (Hg.),** Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft in Österreich. Grundlagen - Entwicklungen - Dimensionen. Das Handbuch, Wien 1992.
- Weber-Hawel, Anneliese,** Tabellen, Schaubilder, Wahlergebnisse, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Stirnemann, Alfred (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992, Wien 1993, S. 1029-1069.
- Weissel, Erwin,** Die Arbeiterkammer, in: Dachs, Herbert u.a. (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1992, S. 353-363.
- Willke, Helmut,** Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft, Frankfurt/M. 1992.
- Willke, Helmut,** Regieren als die Kunst systemischer Intervention, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hg.), Regieren in der Bundesrepublik III. Systemsteuerung und Staatskunst, Opladen 1991, S. 35-51.
- Willke, Helmut,** Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie, Königstein 1983.
- Wimmer, Hannes (Hg.),** Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft in Österreich, Wien 1984.
- Winckler, Georg,** Der Austrokeynesianismus und sein Ende, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 3/88, S. 221-230.
- Winckler, Georg,** Sozialpartnerschaft und ökonomische Effizienz, in: Gerlich, Peter/Grande, Edgar/Müller, Wolfgang C. (Hg.), Sozialpartnerschaft in der Krise, Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich, Wien 1985, S. 296-312.
- Winter, Balduin,** Haider oder ein neue Reformprojekt. Elemente und Ursprünge der österreichischen Krise, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/1995, S. 835-844.
- Wirtschaftskammer Österreich,** Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft 1993, Wien 1994.
- Zeiner, Ernst,** Die österreichischen Unternehmerverbände, ihr Verhältnis zum Staat und ihre Stellung im Staat. Geschichte, Strategien und Rolle der zentralen Kapitalorganisationen in Österreich, Dissertation, Wien 1989.

Verwendete Zeitungen

Der Standard

Frankfurter Allgemeine Zeitung

Salzburger Nachrichten

FEG Studien

Nr. 1: Michael Felder, Forschungs- und Technologiepolitik zwischen Internationalisierung und Regionalisierung,
(September 1992) UKB 20 DM (vergriffen)

Nr. 2: Hans-Jürgen Bieling, Nationalstaat und Migration im "Postfordismus" - Gewerkschaften vor der Zerreißprobe,
(September 1993) UKB 25 DM

Nr. 3: Eva Lavon, Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA): Weltmarktorientierte Entwicklung gegen die Gewerkschaften?,
(Juni 1994) UKB 20 DM

Nr. 4: Hans-Jürgen Bieling/Frank Deppe (Hrsg.), Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus,
(August 1994) UKB 25 DM

Nr. 5: Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven. Mit Beiträgen von Bob Jessop, Ingeborg Tömmel, Bernd Röttger, Anja Bultemeier/Frank Deppe, Thorsten Schulten, Nikos Kotzias und Hans-Jürgen Bieling,
(April 1995) UKB 25 DM

Nr. 6: Robin Jacobitz, Der Niedergang institutionalisierter Kooperation. Die Auswirkungen von Machtveränderungen zwischen den USA, Japan und Deutschland 1945 bis 1990 auf das GATT- und das IWF-Regime,
(Juli 1995) UKB 30

Nr. 7: Hans-Jürgen Bieling (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich,
(November 1995) UKB 40 (vergriffen)

Nr. 8: Stefan Tidow, Das "Modell Österreich" - Korporatistische Regulierung im Umbruch,
(November 1996) UKB 25