



universität
wien

Diplomarbeit

Die politische Stellung der
Sozialpartner im nationalen Gesetzgebungsprozess
seit dem Beitritt Österreichs zur EU

Diplomarbeit
zur Erlangung des akademischen Grades der
Magistra der Philosophie
an der Human- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien

vorgelegt von
Mag. Dr. Karin Pestitschek
Matr.Nr.: 0002146
A-300

am Institut für Politikwissenschaft
Begutachter: Univ.-Prof. Dr. Peter Gerlich

Wien, September 2008

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
I. Einleitung.....	5
1. Einführung.....	5
2. Forschungsfragen und Methodik.....	7
3. Definitionen.....	8
4. Die Einführung der EU-Ebene und die Konsequenzen für die nationalen Sozialpartner.....	12
5. Theoretische Verortung.....	17
a. Neokorporatistische Theorien:.....	17
b. Kulturbezogene Ansätze bei der Theoriebegründung.....	20
c. Theorien zur Umsetzung von EU-Vorschriften.....	20
II. Die Sozialpartnerschaft in Österreich.....	22
1. Grundlegendes zum politischen System Österreichs.....	22
2. Grundlegendes über die Sozialpartnerschaft in Österreich.....	22
a. Die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ).....	23
b. Die Kammern für Arbeiter und Angestellte, Arbeiterkammern (AK).....	25
c. Der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB).....	26
d. Die Industriellenvereinigung (IV).....	28
e. Die Landwirtschaftskammern.....	28
3. Die Sozialpartner und das Gesetzgebungsverfahren.....	29
a. Mitgestaltung der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung.....	29
b. System der Zusammenarbeit.....	34
4. Einflussbereiche im Gesetzgebungsprozess.....	36
a. Grundlegendes: Lobbying und (Neo-) Korporatismus.....	36
b. Voraussetzungen der Verhandlungsdemokratie.....	37
c. Gesetzwerdungs- und Gesetzgebungsprozess.....	38
d. Sozialpartnerschaft und Parlament.....	40
Historische Entwicklungen.....	40
Vorparlamentarische Einbindung der Dachverbände.....	43
Parlamentarische und nachparlamentarische Einbindung der Dachverbände.....	44
e. Mitarbeit in den Ausschüssen.....	45
5. Meinung zum EU-Beitritt.....	45
6. Kontinuität und Wandel.....	49
a. Kontinuität.....	49
b. Wandel.....	50
Nationale Faktoren für den „Wandel“.....	52
Europäische Faktoren für den Wandel.....	55
III. EU und Sozialpartnerschaft.....	58
1. Einführung.....	58
2. Die Beitrittsfolgen für die Sozialpartnerschaft.....	61
3. Die Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften als politischer Prozess.....	62
4. Einflussmöglichkeiten auf den Gesetzgebungsprozess.....	63
5. Reduktion von Einflussmöglichkeiten gegenüber der Regierung durch die EU-Gesetzgebung?.....	65
6. Korporatistische Elemente in der EU – Der „Soziale Dialog“.....	66
IV. Interviews WKÖ, ÖGB, AK, IV, LKÖ.....	73
1. Wirtschaftskammer Österreich.....	73
Interview mit Dr. Andreas Henkel vom 4. Dezember 2007.....	73
Nationale Bezüge.....	73
Europäische Bezüge.....	78
2. Arbeiterkammer Österreich.....	81
Antworten von Mag. Thomas Delapina vom 10. Januar 2008.....	81
3. Österreichischer Gewerkschaftsbund.....	83

Antworten von Mag. Ernst Tüchler vom 8. Januar 2008	83
Nationale Bezüge	83
Europäische Bezüge	87
4. Industriellenvereinigung Österreich	89
Antworten von Dr. Wolfgang Tritremmel vom 16. Januar 2008.....	89
5. Landwirtschaftskammer Österreich	90
Antwort von Dipl.-Ing. Nikolaus Morawitz 19. Mai 2008	90
V. Schlussfolgerungen aus den Interviews.....	90
1. Gemeinsamkeiten:	90
2. Unterschiede:.....	93
VI. Zusammenfassung der Forschungsergebnisse	97
1. Akzeptanz durch konsensbildende Verfahren	97
2. Der Bruch mit der Tradition	98
3. Die Einstellung der Österreicher zur Sozialpartnerschaft.....	98
4. Theorie und Praxis	99
VIII. Literaturverzeichnis	103
IX. Deutsche Zusammenfassung.....	109
X. English Abstract	111
XI. Lebenslauf	113

I. Einleitung

1. Einführung

Mit der vorliegenden Arbeit sollen die politische Stellung der Sozialpartner im österreichischen Gesetzgebungsprozess und das Verhältnis der österreichischen Sozialpartner zur Europäischen Union untersucht werden. Unter anderem wird der Einfluss der EU-Vorschriften auf den österreichischen Gesetzgebungsprozess und dessen Konsequenzen für das „neokorporatistische System“ dargestellt und theoretisch verortet. Hauptaugenmerk wird auf die Veränderungen des „österreichischen Systems“ seit dem EU-Beitritt Österreichs 1995 gelegt. Zusätzlich wird erforscht, wie die Sozialpartner mit diesen Veränderungen im politischen Umfeld umgehen und wie sich die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Sozialpartnerschaft entwickelt (hat). Hierbei sollen sowohl das Verhältnis zur Regierung als auch der Einfluss der Sozialpartner bei Vorarbeiten und in den parlamentarischen Ausschüssen im Gesetzgebungsprozess beleuchtet werden. Des Weiteren werden die Einstellung und die Beziehung der nationalen Verbände zur Europäischen Union erörtert. Hierzu werden Interviews mit Funktionären beziehungsweise Mitarbeitern des ÖGB und der WKÖ durchgeführt und auf deren Basis auch die persönlichen Standpunkte dargestellt. Diese Interviews sind der vorliegenden Arbeit beigegeben.

Bereits während meines Diplomstudiums der Politikwissenschaften habe ich mich für das Parteien- und Verbändewesen in Österreich interessiert und hierzu Lehrveranstaltungen besucht. Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den beiden Trägern politischer Vermittlungsstrukturen und auch deren Einstellung zur EU wurden in diesem Zusammenhang angesprochen und teilweise näher erörtert, was mich auf die Idee dieses Themas brachte. Während meiner Teilnahme am Diplomandenseminar in Udine im Mai 2007 fasste ich letztlich den Entschluss, mich mit diesem Thema eindringlicher zu beschäftigen und meine Diplomarbeit in diesem Forschungsbereich zu verfassen.

Bei einem Kamingsgespräch beim Europäischen Forum Alpbach 2007 zu dem Thema „Erlebt die Sozialpartnerschaft ein Revival?“ zwischen ÖGB-Präsident Rudolf Hundstorfer und WKÖ-Präsident Dr. Christoph Leitl wurde ich zusätzlich in meiner Themenauswahl bestärkt: Zentrales Thema der Diskussion war, dass sich durch den Regierungswechsel ein „Ansteigen“ der Gestaltungsmacht der Verbände abzeichnete

und auch deren Einfluss im Gesetzgebungsprozess auf politischer Ebene anwächst. Auf diese Aspekte werde ich in meiner Arbeit noch konkreter eingehen bzw. nahmen hierzu meine Interviewpartner der bedeutsamen österreichischen Interessensverbände Stellung.

Die Interviews wurden aufgrund ihrer Relevanz für die vorliegende Arbeit direkt in den Text aufgenommen, nicht zuletzt weil sie die Basis für den zweiten („forschenden“) Teil der Diplomarbeit darstellen. Diesem folgt eine Zusammenfassung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Ansichten der befragten Personen zur besseren Übersicht für den Leser.

Hiermit möchte ich mich bei allen Funktionären und Mitarbeitern der Sozialpartner bedanken, die mich in meinem Vorhaben so tatkräftig unterstützt haben, insbesondere Dr. Andreas Henkel (WKÖ), Mag. Thomas Delapina (AKÖ) und Mag. Ernst Tüchler (ÖGB) seien hierbei besonders loblich erwähnt.

2. Forschungsfragen und Methodik

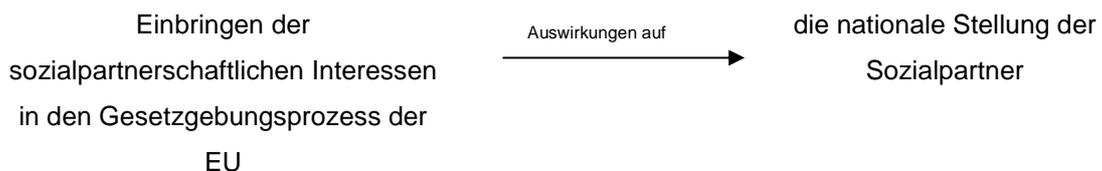
Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich zum einen mit der Einstellung der Sozialpartner zur EU und deren Gesetzesvorschriften sowie deren Auswirkungen auf den Gesetzgebungsprozess (Forschungsfrage 1) und zum anderen wird darauf eingegangen, inwieweit sich die österreichischen Sozialpartner in die Ausarbeitung europäischer Rechtsvorschriften – direkt oder indirekt – einbringen und ihre Interessen vertreten können (Forschungsfrage 2).

Diese beiden Aspekte erzeugen gegenseitige Wechselwirkungen und beeinflussen das Ergebnis von Gesetzgebungsprozessen in beträchtlicher Weise. Auch wenn sich die Einbindung der Sozialpartner in den nationalen Gesetzgebungsprozess in den vergangenen Jahrzehnten reduziert hat, ist deren soziale und politische Position in Österreich nicht zu unterschätzen. Des Weiteren zeichnet sich eine aufstrebende Position der Verbände auf europäischer Ebene ab (vgl. die Gründung der „Europäischen Gewerkschaft“ etc.). Auf diese Weise gewinnen diese bereits bei der „Entstehung der Gesetzesvorschriften“ an Einfluss, was wiederum deren nationale Stellung aufwertet. Ob diese Thesen tatsächlich verifiziert werden können, soll anhand von literarischer Recherche und Interviews mit Funktionären der Sozialpartner überprüft werden.

Forschungsfrage 1



Forschungsfrage 2



3. Definitionen

Das Volk bedient sich zur Artikulierung von Interessen und Bedürfnisse Verbänden und Interessensorganisationen.¹ Diese versuchen staatliches Handeln in ihrem Sinne zu beeinflussen.² Vorrangig bleibt dennoch die staatliche Autorität im Vergleich zum „Gruppenegoismus“³.

Verbände sind in klassischer Weise „organisierte Interessensgruppen“.⁴ Nach *Gabriel Almond*⁵ handelt es sich bei Gewerkschaften und freien Unternehmensverbänden etc. um sogenannte *associational interest groups*, deren gemeinsame Interessen in organisierter Form durchgesetzt werden sollen. Nach *Ulrich von Alemann*⁶ sind „organisierte Interessen“ „freiwillig gebildete, soziale Einheiten mit bestimmten Zielen und arbeitsteiliger Gliederung (Organisationen), die individuelle, materielle und ideelle Interessen ihrer Mitglieder im Sinne von Bedürfnissen, Nutzen und Rechtfertigungen zu verwirklichen suchen. Sie tun dies innerhalb der sozialen Einheit [...] und/oder gegenüber anderen Gruppen, Organisationen und Institutionen“. Wesentliche Merkmale von Verbänden sind daher:

- interne Formalisierung und Strukturbildung,
- Einrichtung auf Dauer,
- eine gewisse Abgrenzung zur Umwelt mit der Vertretung der Interessen und Bedürfnisse der Mitglieder gegenüber dieser Umwelt (logic of influence, Einflusslogik),
- Basis ist die Mitgliedschaft (logic of membership),
- Meist überlokaler Charakter (logic of scale),
- Häufig: Produktion von Dienstleistungen.

Kammern sind mit Verbänden vergleichbar, sind aber formell eingerichtet. Verbände nach *Harry Eckstein*⁷ sind „*pressure groups*“, der politische Stil („*pattern of politics*“) eines Systems beeinflusst jedoch auch die Aktivität der Verbände. Im wesentlichen

¹ *Alemann/Heinze* (1979): Verbändepolitik und Verbändeforschung in der Bundesrepublik; in: *Alemann* u.a. (Hrsg) (1979), 14.

² *Lehmbruch, Gerhard* (1979): Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus, in: *Alemann* u.a. (Hrsg) (1979), 50.

³ ebenda, 50.

⁴ Vgl. auch *Stammer/Hirsch-Weber* u.a. (1965): 10 mwN.

⁵ *Almond* (u.a.) (2004): Interest Groups and Interest Articulation. In: *Almond* (Hrsg.), *Comparative Politics Today. A World View*, 8. Auflage, New York, 62-80.

⁶ *Alemann* (1987): Organisierte Interessen in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen, 30.

⁷ In: (1960): *Pressure Groups Politics. The Case of the British Medical Association*, London.

steht die Wissenschaft vier Fragenkomplexen bezüglich Verbänden gegenüber: Erstens stellt sich die Frage nach der Stellung und Funktionen der Verbände in der Gesellschaft und der politischen Ordnung eines Landes, zweitens die nach der sozialen Existenz, dem internen Aufbau, der Ideologie und Programmatik, den Modalitäten zur Verwirklichung ihrer Ziele und auch nach der strukturellen und funktionellen Differenzierung der Verbände, drittens das Problem der (verfassungsrechtlichen und gesellschaftspolitischen) Legitimität der politischen Einflussnahme der Interessensgruppen im Regierungssystem und zu letzt stellt sich die Frage nach den Grenzen der Verbände im politischen Raum bzw. derer Institutionalisierung.⁸

Der Begriff der **Sozialpartner** wird in dieser Arbeit im Sinne der Europäischen Kommission gebraucht: als Spitzenorganisation auf Gewerkschafts- und ArbeitgeberInnenseite in Österreich und auf EU-Ebene.⁹

Unter **Sozialpartnerschaft** wird im Folgenden die Beziehung zwischen staatlichen Akteuren und Sozialpartnerorganisationen verstanden, die auf einer kooperativ-partnerschaftlichen Ebene basiert und großteils institutionalisiert ist. Diese kann auch als „Geflecht intermediärer Institutionen“¹⁰ bezeichnet werden.

Korporatismus bezeichnet die Einbindung von und Verhandlung mit privilegierten gesellschaftlichen Interessensorganisationen in die politischen Entscheidungen.¹¹ Nach *Lehmbruch*¹² stellt *Korporatismus* den Zusammenhang von der Instrumentalisierung der Interessensorganisationen und staatlicher Steuerung her. *Schmitter*¹³ definiert Korporatismus als „System der Interessensvermittlung, dessen wesentliche Bestandteile organisiert sind in einer begrenzten Anzahl singulärer Zwangsverbände, die nicht miteinander in Wettbewerb stehen, über eine hierarchische Struktur verfügen und nach funktionalen Aspekten voneinander abgrenzt sind. Sie verfügen über staatliche Anerkennung [...]. 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

⁸ *Stammer/Hirsch-Weber* u.a. (1965): 9.

⁹ Vgl. auch in *Eising/Kohler-Koch* (2005): Interessenpolitik in Europa, Baden-Baden, mwN.

¹⁰ *Prisching*, Manfred (1996): Die Sozialpartnerschaft. Modell der Vergangenheit oder Modell für Europa? Eine kritische Analyse mit Vorschlägen für zukunftsgerechte Reformen, Wien, 9.

¹¹ *Karlhofer/Tálos* (2005): Sozialpartnerschaft – Österreichische und Europäische Perspektiven, Münster, 1.

¹² *Lehmbruch* (1979), 51.

¹³ *Schmitter, Philippe* (1979): Interessensvermittlung und Regierbarkeit; in: *Alemann* u.a. (Hrsg) (1979), 92.

von Ansprüchen oder Unterstützung zu beachten haben“. Dieser Definition wird auch im Folgenden gefolgt. Die Begriffe der Sozialpartnerschaft und des Korporatismus sind zwar überlappend, aber nicht völlig kongruent. Sozialpartnerschaft in Österreich bezieht sich auf die Zusammenarbeit von WKÖ, ÖGB, LWK und AK. Die beiden erstgenannten Organisationen haben eine Vormachtstellung, die beiden letztgenannten hingegen bewirken eine „Verdoppelung der gewerkschaftlichen Vertretung“¹⁴. Das System zeichnet sich durch einen hohen Zentralisierungsgrad aus: die genannten vier Hauptakteure bewirken eine doppelte Balance zwischen ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnenvertretungen.¹⁵ Abgesehen von der Repräsentativität, die mit einer Monopolstellung vergleichbar ist, erfolgt auch eine politische Privilegierung durch Gesetz und die Einflussmöglichkeiten in politischen Entscheidungsprozessen räumt den genannten Kammern bzw. Verbänden eine im Vergleich zu anderen Kammern (Ärzte-, Rechtsanwaltskammer, Berufsvereinigungen) bevorzugte Position im politischen System Österreichs ein.¹⁶

Konkordanzdemokratie wird im Folgenden als politischer Stil der Konfliktregelung und Entscheidungsfindung durch Parteien und Regierung¹⁷ auf dem Kompromisswege anstatt durch simple Anwendung des Mehrheitsprinzips verstanden. Das österreichische politische System zeichnet sich dadurch aus, dass eine korporatistische Konfliktregelung¹⁸ in Form von Verhandlungen, Kompromissfindung und Interessenabtausch angestrebt wird. Aus diesem Grund zählt Österreich im internationalen Vergleich zu einem der „streikärmsten Länder“.¹⁹

Der Begriff der **Europäisierung**²⁰ bezeichnet sowohl die fortschreitende Integration und die Entstehung politischer Strukturen auf europäischer Ebene (bottom-up-Sichtweise im Sinne einer „Pro-aktiv Beeinflussung“²¹ der Politikgestaltung) als auch die Rückwirkung dieser Entwicklung auf die nationale Ebene (Top-down-Perspektive). Diese hat Auswirkungen auf die drei Komplexe von „Politik“:

¹⁴ ebenda, 59.

¹⁵ Prisching (1996): 54f.

¹⁶ Tálos/Kittel (2001): 74.

¹⁷ Tálos/Stromberger (2005): Zäsuren in der österreichischen Verhandlungsdemokratie. In: Karlsrufer/Tálos (Hrsg): Sozialpartnerschaft – Eine Europäische Perspektive?, Wien, 79.

¹⁸ Tálos (2005b): Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell? Österreichs Sozialpartnerschaft 1945 bis 2005, in: Karlsrufer/Tálos (Hrsg): Sozialpartnerschaft – Eine Europäische Perspektive?, Wien, 192.

¹⁹ ebenda, 193.

²⁰ Vgl. Luif (2007): Österreich, Schweden, Finnland. Zehn Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union, Wien, 18ff.

²¹ ebenda, 21; vgl. auch Eising/Kohler-Koch (2005): Interessenpolitik in Europa, Baden-Baden, 53ff.

- Die Institutionen und Ordnungsstrukturen, ebenso wie die formale Stellung im Rahmen des österreichischen politischen Systems, („polity“) werden beeinflusst und verändert.
- Die politischen Prozesse („politics“) wie etwa die Meinungsbildung, das Verhältnis zwischen politischer „Spitze“ und dem Volk (Formen der Interaktionen) und die Interessensdurchsetzungsmöglichkeiten unterliegen Umgestaltungen durch den Einfluss des europäischen Rechts.
- Vor allem deutlich wird dieser Einfluss in Betrachtung der Inhalte politischer Entscheidungen („policy“), welcher besonders bei denen Politikbereichen der Wirtschaft, Wettbewerb, Umwelt und weiteren Sektoren einschlägig ist.

Staaten wie Österreich, die föderale Strukturen vorweisen, sind prinzipiell geeigneter für die Anpassung an EU-Vorgaben, weil diese Ebenenstrukturen (Gemeinde - Land – Bund) „nur“ durch die Ebene der EU erweitert wird. Im Gegensatz zu zentralistischen Staaten ist bei ihnen der Veränderungsbedarf der Strukturen nicht derart groß, jedoch ist es für zentralistisch organisierten Mitgliedsstaaten einfacher, ihre Interessen auf EU-Ebene durchzusetzen und EU-Vorschriften umzusetzen.

Der Begriff der **Implementation**²² umfasst sowohl die Transposition von EU-Vorschriften (Umsetzung im engeren Sinn) als auch sämtliche staatlichen Maßnahmen zur Sicherung der Rechtsbefolgung (Vollziehung). Letzteres beinhaltet die Anwendung der Vorschriften, also Kontrollen bei der Normbefolgung durch die Adressaten, Sanktionierungen von Rechtsverstößen und die Informations- und Aufklärungstätigkeit der Regierung und deren Behörden. Die Umsetzung gilt dann als erfolgreich, wenn sie korrekt vor sich gegangen ist und auch qualitativ dem entspricht, wie die Vorschrift intendiert gewesen ist.

Die Umsetzung von Richtlinien ist ebenso wie die nationale Rechtsetzung ein verwaltungstechnischer Vorgang und ein politischer Prozess, bei dem die nationalen Akteure (inkl. Interessensorganisationen) versuchen, ihre Ziele geltend zu machen.²³

²² Treib (2006): Implementing and complying with EU governance outputs, Living Rev. Euro. Gov., Vol. 1, No. 1 [Online Article, cited 08.08.2008], 4-6, <http://www.livingreviews.org/lreg-2006-1>.

²³ Leiber (2005), 53f.

4. Die Einführung der EU-Ebene und die Konsequenzen für die nationalen Sozialpartner

Durch den Beitritt Österreichs zur EU mit 1. Januar 1995 schuf eine weitere Rechtsetzungsebene ein, die die Entscheidungskompetenz des nationalen Gesetzgebers in einigen Politikbereichen stark einschränkte bzw. durch die EU-Verordnungskompetenz sogar teilweise gänzlich entzog. Die Interessensvertreter müssen ihre Ziele, manifeste Interessen ins politische Geschehen einzubringen, daher nicht mehr nur gegenüber der nationalen Regierung durchsetzen, sondern auch gegenüber zahlreichen europäischen Akteuren und Ländern artikulieren und an deren Durchsetzung arbeiten. Dies wurde stets als Herausforderung gesehen und erfordert besonderes Engagement der Interessensverbändevertreter.²⁴ Eine Absicherung der Einflussmöglichkeiten wurde bereits vor der Volksabstimmung über den EU-Beitritt als Voraussetzung für die Pro-Stimme der Sozialpartner gefordert. Besonders in den Bereichen der Wirtschafts-, Sozial- und Einkommenspolitik wären organisatorische Anpassungen erforderlich, um den Einfluss der Sozialpartner weiterhin zu gewährleisten.²⁵ Jedoch erfolgte eine Verschiebung der Kräfte zugunsten der Regierung und damit eine Reduktion des Aktionsradius' der Sozialpartner und aufgrund der Interferenzen mit dem Recht der EU sowie der Wirtschafts- und Währungsunion wurde der Handlungsspielraum der Sozialpartner verringert. Die Sektoralisierung von Entscheidungsmustern führte zusätzlich dazu, dass eine intensivere politikfeldspezifische Differenzierung erfolgte. Zusätzlich würden dadurch die einzelnen Sozialpartner versuchen, ihre Interessen – ohne Konsensorientierung und –abstimmung mit den anderen Sozialpartnern nach der Orientierung nach dem „Gemeinwohl“ – durchzusetzen.²⁶

²⁴ Vgl. *Mandl, Christian* (2004): 10 Jahre Interessensvertretung durch die WKÖ; in: WKÖ (Hrsg.): *Wirtschaftspolitische Blätter* 2/2004, 237- 247, mwN.

²⁵ ebenda, 238; vgl. auch *Karlhofer, Ferdinand* (1994): Sozialpartnerschaft und EU, in EU-Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich, in: *Pelinka, Anton*: Schriftenreihe des Zentrums für angewandte Politikforschung, 161-183.

²⁶ *Falkner, Gerda* (2006): Zur „Europäisierung“ des österreichischen politischen Systems, in: *Dachs, Herbert* u.a. (Hrsg.) (2006): *Politik in Österreich*. Handbuch, Wien, 441 nwN.

Im sogenannten „Europa-Abkommen zwischen SPÖ und ÖVP (22. April 1994)“ wurden jedoch bereits vor dem tatsächlichen Beitritt Österreichs zur EU folgende sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen festgelegt:

13. **Wirtschafts- und Sozialausschuß:** Für den durch die Bundesregierung zu beschickenden Wirtschafts- und Sozialausschuß wird folgende **Sitzaufteilung** vorgeschlagen:

2 Bundesarbeitskammer
3 Österreichischer Gewerkschaftsbund
1 Verein für Konsumenteninformation
2 Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern
3 Bundeswirtschaftskammer
1 Freie Berufe

13. a Der Wirtschaftskammer Österreich - unter Einbeziehung der Vereinigung österreichischer Industrieller - der Bundesarbeitskammer, dem Österreichischen Gewerkschaftsbund und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, die bereits in der Vorbereitung und Umsetzung der EU-Verhandlungen beziehungsweise in den Ausschüssen des EWR mitbeteiligt waren oder sind, **wird in wichtigen sie berührenden Fachfragen die gleichberechtigte Teilnahme an der österreichischen Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung im Rahmen der EU zugesichert.** Zu diesem Zweck werden Vertreter der genannten Interessensorganisationen nicht nur an der innerösterreichischen Meinungsbildung umfassend beteiligt, sondern auch ihre **offizielle Mitarbeit in den einschlägigen Gremien** der EU (z.B.: Komitees, Ratsgruppen, Fonds, Stiftungen) sichergestellt.

13. b Die Integration der Sozialpartnerorganisationen in die österreichische Mission hat sich seit dem Beitrittsantrag Österreichs in der konkreten Arbeit bewährt und soll mit dem **Ziel der bestmöglichen Vertretung und Abstimmung österreichischer Interessen in der künftigen EU-Tätigkeit dauerhaft fortgesetzt werden.**

Um dies sicherzustellen, erfolgt eine **finanzielle Absicherung** der Internationalisierungs-, Europäische Union-Aktivitäten der Sozialpartnerorganisationen und die dauerhafte Einbindung der Sozialpartnerorganisationen in die österreichische Mission in **Brüssel.**

14. Der im Parteienübereinkommen vom 26. Juni 1989 vereinbarte Ersatz der bisherigen AF-Mittel wird noch vor dem EU-Beitritt umgesetzt. Zur Vorbereitung wird eine Arbeitsgruppe aus BMF, BMwA und BMAS eingesetzt.

15. Bei der **Beschickung des Ausschusses der Regionen** wird die Bundesregierung die Vorschläge der Landeshauptleute, des Gemeindebundes und des Städtebundes berücksichtigen.

- 15.a. **Die Lasten aus dem EU-Beitritt werden von den Gebietskörperschaften gemeinsam getragen.** Die Verhandlungen darüber werden nach positiver Volksabstimmung auf der Basis der Beschlüsse der LH-Konferenz bzw. der Landesfinanzreferentenkonferenz 1989 aufgenommen, wonach Bund, Länder und Gemeinden übereinkommen, finanzielle Belastungen und Erträge, die sich

*aus den Beitrittsverpflichtungen Österreichs zur Europäischen Union ergeben, so auszugleichen, dass die relevanten Anteile der Gebietskörperschaften am Gesamtabgabenertrag unverändert bleiben. Die **neuen Regelungen treten mit Beitritt zur EU in Kraft.***²⁷

Damit wurden bereits die Voraussetzungen und Bedingungen für die Zustimmung zum EU-Beitritt festgelegt. Insbesondere hervorzuheben ist Art. 13a, denn damit wurde den Sozialpartnerorganisationen sogar „die **gleichberechtigte Teilnahme an der österreichischen Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung im Rahmen der EU**“ „in wichtigen sie berührenden Fachfragen zugesichert“ und die *offizielle Mitarbeit in den einschlägigen EU-Gremien* garantiert. Das gemeinsame Ziel der Sozialpartner ist die bestmögliche Vertretung und Abstimmung der österreichischen Interessen mit der besonderen Betonung auf die Nachhaltigkeit dieser Interessensartikulation. Besonderes Augenmerk wird auch auf die Finanzierung und Finanzierbarkeit der Ständigen Vertreter Österreichs in Brüssel gelegt und eigens im Abkommen festgelegt, ebenso wie die alle Ebenen vertretende Beschickung des Ausschusses der Regionen.

Mit dem Abkommen wurde die offizielle Mitarbeit der zentralen Trägerorganisationen des Austrokorporatismus in bestimmten Ratsgruppen, Ausschüssen bzw. Stiftungen der EU sichergestellt. Da jedoch nur Vertretern der Bundesregierung die Teilnahme an der Entscheidungsfindung EU-rechtmäßig ist, wurde diese Regelung unanwendbar.²⁸ Die vereinbarte Integration der Sozialpartner wurde aber derart umgesetzt, dass die Ständige Vertretung Österreichs organisatorisch eingerichtet wurde und die österreichische Mission die einzige Vertretung eines Landes in Brüssel ist, die Regierungs- und Interessensvertreter im sogenannten „**Österreich-Haus**“ unterbringt. Damit wurden den Sozialpartnern besondere Informations- und Konsultationsrechte eingeräumt. Die Konsensfindung zwischen den Vertretern erfolgt am Jour Fixe („Missionsbesprechung“), der einmal pro Woche stattfindet.²⁹ Dennoch ergaben sich mit den Jahren durch sektorspezifische Differenzen, die vor allem dadurch konstatierbar sind, dass die traditionellen Großverbände eine privilegiertere Stellung einnehmen als andere Interessensgruppen, beispielsweise wird dies im Bereich der Umweltpolitik deutlich.³⁰

²⁷ Abrufbar unter: <http://www.ena.lu/>

²⁸ Falkner (2006): Zur „Europäisierung“ des österreichischen politischen Systems, in: *Dachs, Herbert* u.a. (Hrsg.) (2006): Politik in Österreich. Handbuch, Wien, 82- 94, 91.

²⁹ auch *Karlhofer, Ferdinand* (1994): Sozialpartnerschaft und EU, in EU-Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich, in: *Pelinka*: Schriftenreihe des Zentrums für angewandte Politikforschung, 161-183.

³⁰ *Falkner* (2006): 441.

Der Zeitpunkt der Meinungsbildung, Interessenabwägung und Koordination wird bewusst so gewählt, dass noch effektiv auf den Meinungsbildungsprozess auf europäischer Ebene eingewirkt werden kann. Das gesetzliche Begutachtungsrecht der Mitgliedstaaten und der Gestaltungsspielraum bei EU-Richtlinien sind wesentliche Bestandteile der nationalen Einflussmöglichkeiten.³¹

Die Einbindung der WKÖ in den europäischen Meinungsbildungsprozess wurde *expressis verbis* auch in § 6 Abs. 3 Wirtschaftskammergesetz 1998 (WKG)³² festgelegt:

Räumlicher Wirkungsbereich

- § 6. (1) *Der räumliche Wirkungsbereich jeder Landeskammer und jeder Fachgruppe erstreckt sich auf das betreffende Bundesland.*
(2) *Der räumliche Wirkungsbereich der Bundeskammer und jedes Fachverbandes erstreckt sich auf das gesamte Bundesgebiet.*
(3) *Unbeschadet der Abs. 1 und 2 sind die **Organisationen der gewerblichen Wirtschaft** **berechtigt**, auf Grund von Kooperationsvereinbarungen **länderübergreifende Aktivitäten** durchzuführen. **Die Bundeskammer ist über Kooperationsvereinbarungen, an denen sie nicht beteiligt ist, zu informieren.***³³

Diese Regelung beinhaltet eine (unverzögliche) Informationspflicht der Bundesregierung über Vorhaben und die Gelegenheit zur Stellungnahme der WKÖ.³⁴ Diese Pflicht wird jedoch nicht konsequent erfüllt, da realiter nicht immer eine Berichterstattung über die Teilnahme an Kommissions- oder Ratsarbeitsgruppen erfolgt. Durch die elektronische Übermittlung von Ratsdokumenten ist in manchen Politikbereichen eine kaum zu bewältigende Informationsflut festzustellen, die auch negative Auswirkungen auf die Effektivität der Einflussmöglichkeiten hat. Die Vorbereitungen zum **COREPER** (*Comité des représentants permanents*: Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten) erfolgen nach wie vor größtenteils zur Zufriedenheit der WKÖ.³⁵ Ebenso verhält es sich mit der Normenflut von Seiten der

³¹ Mandl (2004): 10 Jahre Interessensvertretung durch die WKÖ; in: WKÖ (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Blätter 2/2004, 239.

³² NR: GP XX RV 1155 AB 1267 S. 129. BR: AB 5701 S. 642; StF: BGBl. I Nr. 103/1998; dieses ersetzt das Handelskammergesetz 1946, BGBl. Nr. 182/1946.

³³ <http://www.ris.bka.gv.at/bundesrecht/>.

³⁴ Vgl. auch Bundesgesetz über Stellungnahmen im Rahmen der Rechtssetzung der Europäischen Union, über die Errichtung eines Außenwirtschaftspolitischen Beirates, über die Änderung des Handelskammergesetzes (11. Handelskammergesetznovelle), des Arbeiterkammergesetzes und des Außenhandelsförderungs-Beitragsgesetzes 1984, **Parlamentarische Materialien - Nationalrat**: NR: GP XVIII AB 1828 S. 172; Bundesgesetzblatt 661/1994.

³⁵ Mandl (2004): 240.

EU, die zunehmend komplexere Vorschriften beinhaltet und zu über 70% die österreichische Wirtschaft betreffen. Dies geht mit einem generellen Strukturwandel einher.³⁶

Ebenso festgelegt wurde die Beteiligung der Vertreter der Sozialpartner an Fragen des Rates der österreichischen Integrations- und Außenpolitik, der Erörterung und Koordination integrationspolitischer Entscheidungen und der gegenseitigen Information auf diesem Gebiet.³⁷ In den meisten politischen Abteilungen, Sparten, Fachverbänden und Landeskammern wurden Referenten mit der Zuständigkeit für EU-Fragen betraut. Lobbying-Möglichkeiten werden auch in Form der Mitgliedschaft der Fachorganisationen in vielen sektorellen europäischen Verbänden wahrgenommen. Von besonderer Wichtigkeit ist hierbei auch der **persönliche Kontakt zwischen den Mitgliedern**.³⁸ Dies wird auch von den Verbändefunktionären, die im Zuge dieser Arbeit interviewt wurden, festgestellt. Angestrebt wird von Seiten der Sozialpartner stets eine Konsenslösung vor allem in den Bereichen der Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik,³⁹ die großteils in den Gesetzgebungskompetenzbereich der EU fallen.

Daher haben sich auch die **Koordinierungs- und Serviceaufgaben** bei den Verbänden in den letzten Jahren stark ausgedehnt, denn die materielle Aufbereitung und Positionierung innerhalb der europäischen Verbände und Institutionen erfordert die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen. Ebenso mussten die Dachverbände intern umorganisiert werden,⁴⁰ was zuletzt beim ÖGB realisiert wurde.

³⁶ ebenda, 250.

³⁷ BGBl. 368/1989 idF. BGBl. I Nr. 125/2001.

³⁸ Mandl (2004): 242.

³⁹ Vgl. Sozialpartnerstellungnahme 1994 zum Kapitel „Sozialer Dialog“ des „Österreichischen Weißbuches“.

⁴⁰ Mandl (2004): 243.

5. Theoretische Verortung

a. Neokorporatistische Theorien:

Prinzipiell werden fünf Formen der Sozialpartnereinbindung in der Politikformulierung und deren Implementierung unterschieden:⁴¹

- Keine oder **nicht signifikante Einbindung**, bei der maximal persönliche Kontakte zwischen Sozialpartnern und Staat bestehen;
- **Konsultationen**, wobei die Sozialpartner als Lobbyisten fungieren und lediglich angehört werden;
- **Konzentrierung**, bei der ein gemeinsamer Entscheidungsprozess zwischen Staat/Regierung und Sozialpartnerorganisation stattfindet;
- **Ergänzende Gesetzgebung**, bei der die Sozialpartner selbst verhandeln und der Staat diesen Verhandlungsergebnissen *erga-omnes*-Wirkung verleiht, die somit allgemeine Gültigkeit über Mitglieder der verhandelnden Sozialpartnerorganisationen hinaus erfahren, und
- **Sozialpartnerautonomie**, bei der die Sozialpartner eigenständig – ohne staatliche Intervention – die gesetzgeberischen Entscheidungen treffen.

Der österreichische Gesetzgebungsprozess ist in die Kategorie „**Konzentrierung**“ – also der intensiven Einbindung der Sozialpartnerschaft bei der Entscheidungsfindung – einzuordnen, wobei sich in den letzten Jahren deutliche Veränderungen ergeben haben. Jedoch zeichnet sich ein Wandel vom ursprünglichen *Government* hin zur *Governance* ab.⁴² Der traditionelle Politikstil mit seinen hierarchischen Strukturen und der Zwangsdurchsetzung von Normen, der „*Top-down*“-Theorie folgend, wird durch eine neue Form der Politik abgelöst: „*Soft law*“ weicht die strikten Strukturen auf und führt zu einer Realisierung und Etablierung der „*Bottom-up*“-Theorie in der Praxis.⁴³ Hierzu trägt die Einbindung von Gruppen und Organisationen aus Wirtschaft und Gesellschaft entscheidend bei. Der Fokus liegt somit nicht mehr auf den Ergebnissen der Politik, sondern deren Entwicklung.

⁴¹ Leiber (2005), 52.

⁴² Weiteres hierzu siehe unten.

⁴³ Gerlich (2006), 49.

Bezieht man den Staat weiterhin in die Theorie ein, wären folgende Komplexe einer Umgestaltung zu unterziehen:⁴⁴

- **institutionelle Reformen:** Auch wenn eine Verfassungsreform in Österreich gescheitert ist, konnte eine Reform der staatlichen Verwaltung erfolgreich durchgesetzt werden.
- **Mehrebenenpolitik:** Die Zuweisung von Kompetenzen auf eine andere Politikebene (vor allem der EU oder die Bundesländer) verändern die traditionellen Politikformen.
- **Liberalisierung:** Strukturreformen wie die Liberalisierung (iSv. Privatisierung oder Deregulierung) sind Merkmale der *Governance*.
- **politisches Management:** Networking beim Vollzug von politischen Maßnahmen, professionelle Öffentlichkeitsarbeit und New Public Management in der Verwaltung tragen zur Weiterentwicklung der Politikumsetzung bei.

Mit diesen Maßnahmen kann Österreich auch flexibel dem internationalen Wettbewerb entgegentreten. Die Vermeidung von öffentlich ausgetragenen Konflikten und die geringe Größe des Landes kommen Österreich im internationalen Vergleich zugute.⁴⁵ Auf diesen Themenbereich wird im Folgenden aber noch konkreter eingegangen.

Bezug nehmend auf die **Netzwerktheorien**, unterscheidet *Falkner*⁴⁶ vier Typen der Interessensvermittlung: „*statist-cluster*“, „*issue-network*“, „*traditional policy community*“ und „*corporatist policy community*“. Diese bestehen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene. Die Kombination der einzelnen Typen von Interessensvermittlung auf supranationaler und nationaler Ebene führt zu einer gewissen Erwartungshandlung aller involvierten Akteure und kann unterschiedliche Positionen verstärken oder zur Kompromissfindung führen. Policy-Prozesse werden durch eine steigende Anzahl von kollektiven und korporativen Akteuren – sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene – beeinflusst. Die Überzeugungen, Interessen und Motivationen der Akteure spielen eine wesentliche Rolle bei der Konsensfindung in den Prozessen.⁴⁷ Durch die europäische Integration wurden primär nationalstaatlich geregelte Politikbereiche auf die europäische Gesetzgebungsebene verlagert. Damit

⁴⁴ *Gerlich* (2006): 50.

⁴⁵ ebenda, 50.

⁴⁶ *Falkner* (2000): Policy Networks in a Multi-Level System: Convergence towards Moderate Diversity? In: *West European Politics* 23(4), 94–120.

⁴⁷ Vgl. hierzu: *Schumann* (1996): Neue Wege in der Integrationstheorie. Ein policy-analytisches Modell zur Interpretation des politischen Systems der EU.

gewann bzw. gewinnt **Lobbying** als Mittel zur Verfolgung und Durchsetzung partieller Interessen an Bedeutung. Dies bedeutete auch einschneidende Veränderungen im österreichischen Gesetzgebungsprozess, welcher bis zum EU-Beitritt vom Prinzip des Interessenausgleiches zwischen Regierung und Sozialpartnern dominiert war.⁴⁸

Durch Lobbying können insbesondere potentiell negative Entwicklungen verhindert, aber auch gewünschte Entwicklungen vorangetrieben werden. Die Organe der EU profitieren ebenfalls von dieser Form interessenspolitischer Einflussnahme, weil ihnen so eine beachtliche Quelle der Informationsgewinnung (auch von regionaler Ebene) zur Verfügung steht. Insbesondere Staaten mit korporatistischen Elementen profitieren aufgrund der Bündelung und Vertretung EU-spezifischer nationaler Interessen: ArbeitnehmerInnenanliegen, Beschäftigungs-, Sozialpolitik etc. werden vermehrt thematisiert, ebenso wie verstärkte Kontaktaufnahme mit Verbänden.⁴⁹ 1994 wurde der **fraktionelle Gewerkschaftsausschuss** gegründet, der regelmäßig alle zwei Monate Sitzungen anberaumt und mit Gewerkschaftsvertretern Gespräche geführt werden. Die soziale Integration steht aber in ihrer Relevanz hinter der Marktintegration.

Die Realisierung des **Binnenmarktes** bewirkte, dass Unternehmen und Verbände zunehmend anstrebten, in Brüssel vertreten zu sein, um auch deren Interessen im politischen Entscheidungsprozess konsequent durchsetzen zu können. Institutionelle Akteure und Interessensgruppen, wie Mitglieder der europäischen Organe und Regierungsvertreter bzw. Sozialpartner und NGOs, sowie private und nicht organisierte Lobbyisten werden so in den komplexen Prozess des **Agenda-Settings**, *policy formulation*, *policy decision* und *policy implementation* involviert.⁵⁰ Der sukzessive Wandel in dem stets komplexer werdenden politischen Prozess der EU erschwert die Situation der Akteure. Jedoch haben z.B. die nationalen Gewerkschaften erkannt, dass ihr verstärktes Engagement wesentlich zur **Europäisierung der Arbeitsbeziehungen** beiträgt und dass auch ihre künftige Existenz immer mehr davon abhängt, ob sie sich als globaler und europäischer Akteur behaupten. Eines der wesentlichsten Ziele der Gewerkschaften ist die Bewältigung der Arbeitslosigkeit und die Modernisierung der europäischen Arbeitsmärkte. Die wichtigsten Mittel für den Integrationsprozess in sämtlichen Politikbereichen gewerkschaftlicher Interessensvertretung sind der

⁴⁸ Vgl. *Karlhofer/Tálos* (1996): Sozialpartnerschaft und EU. Integrationsdynamik und Handlungsrahmen der österreichischen Sozialpartnerschaft, Schriftenreihe des Zentrums für angewandte Politikforschung, Bd. 9, Wien, 75.

⁴⁹ Vgl. *Karlhofer/Tálos* (1996): 82-90:

⁵⁰ *Hybasek* (2001): Gesundheitspolitik im Europäischen Integrationsprozess. Unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf das österreichische Gesundheitssystem, Diplomarbeit, Wien, 20.

sogenannte „**Soziale Dialog**“, die **Europäischen Betriebsräte** und die **koordinierte Tarifpolitik**. Für die Umsetzung dieser Ziele sollten die europäischen Strukturen gestärkt und parallel dazu die nationalen Strukturen europäisiert werden.⁵¹

b. Kulturbezogene Ansätze bei der Theoriebegründung

*Prisching*⁵² stellt fest, dass zwar marktwirtschaftliche Wirtschaftsmodelle wegen deren wohlstandschaffenden Wirkung gerne – insbesondere für mittel- und osteuropäischen Reformstaaten als Beispiel – als Muster herangezogen werden, dass jedoch viele Gegebenheiten als selbstverständlich angenommen werden, die sich in der langfristigen Entwicklung der politischen Kultur herausbildeten und nicht einfach per Rechtsvorschrift geschaffen werden können. Die Basis dieser politischen Kultur ist die Integration der Verbände und Interessengruppen in das politische und demokratische System eines Staates, z.B. in Österreich in der speziellen Form der Sozialpartnerschaft. Die Vorstellung und Definition von „Sozialpartnerschaft“ spielt bei den Bürgern eine wesentliche Rolle. Ebenso stellt die Pflichtmitgliedschaft in den Kammern ein wesentliches Element der österreichischen Sozialpartnerschaft dar, denn so bleibt die **Transparenz der politischen Prozesse** für jedermann gewährleistet, was nach dem Lobbying-System nicht der Fall wäre. Bemerkenswert am österreichischen System ist laut *Prisching* die Synthese des Korporatismus, die sich aus Kontinuität und Realismus zusammensetzt. Die Wahrung der Sicherheit ist hierbei ebenso wichtig, wie die (kulturelle) Solidarität, um die Leistungsfähigkeit und die Dynamik der Wirtschaft weiterhin garantieren zu können. Eine **umfassende Umverteilungspolitik** führt jedoch bei der Bevölkerung nicht zu einer Apperzeption von Gerechtigkeit, vielmehr ist es wichtig, dass die Seriosität und Sachlichkeit bei den Sozialpartnern gewahrt bleiben, um weiterhin ernst genommen zu werden.

c. Theorien zur Umsetzung von EU-Vorschriften

Seit den 1990er-Jahren wird die Kompatibilität bzw. Inkompatibilität zwischen europäischen Vorgaben und bereits vorhandenen Politiken und Strukturen in den Mitgliedstaaten untersucht und dazu unterschiedliche Theorien entwickelt. Diese

⁵¹ *Hoffmann, Reiner* (2000): Perspektiven der Europäisierung der Arbeitsbeziehungen, in: Verzetnitsch, Fritz u.a. (Hrsg.): Europa 2000+. Auf dem Weg zu einem europäischen Sozialmodell, Wien, 70.

⁵² *Prisching* (1996): Die Sozialpartnerschaft. Modell der Vergangenheit oder Modell für Europa? Eine kritische Analyse mit Vorschlägen für zukunftsgerechte Reformen, Wien.

Theorien werden ständig weiterentwickelt und aktualisiert. Eine der wesentlichsten ist die „*Misfit*“ bzw. „*Goodness of Fit*“-Theorie, die die theoretische Erwartung beinhaltet, dass bestehende nationale Institutionen Beharrungsvermögen haben. Je größer der Anpassungsbedarf zwischen Vorschriften auf EU-Ebene und nationalen Ausgangsbedingungen ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass Anpassungen an die Vorgaben auf nationale Widerstände stoßen und desto unwahrscheinlicher ist es, dass diese ohne Probleme erfolgen.⁵³ Dieser Ansatz wurde u.a. von *B. Guy Peters*⁵⁴ insofern erweitert, als dass er auch den Einfluss von Interessensgruppen auf die Anpassung untersucht und in die Theorie einbringt. Betrachtet werden hierbei also nicht nur die formalen Vetopunkte des politischen Systems, sondern auch die **faktischen**, worunter die gesellschaftlichen Akteure und deren Einfluss gemeint sind. *Leiber*⁵⁵ behandelt weiterführend auch den „Trend zu moderaterer Diversität“, indem sie auch die Rückwirkung der EU-Sozialpolitik auf nationale ArbeitgeberInnen- und Gewerkschaftsverbände in ihre theoretische Abhandlung miteinbezieht.

⁵³ *Falkner/Hartlapp/Treib* (2005) *Worlds of Compliance: Why Leading Approaches to EU Implementation Are Only "Sometimes-True Theories"*, abrufbar unter: <http://www.ihs.ac.at/publications/pol/2005WorldsOfCompliance.pdf> (08.08.2008); vgl. weiterführend: *Mastenbroek/Kaeding* (2004): *Europeanization Beyond the Goodness of Fit*. In *Holzhaecker/Haverland* (Hrsg.): *European Research Reloaded. Cooperation and Integration among Europeanized States*, Leiden, 19-42.

⁵⁴ *Peters* (1993): *Alternative Modelle des Policy-Prozesses: Die Sicht „Von unten“ und die Sicht „von oben“*. In: *Héritier* (Hrsg.), *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. PVS-Sonderheft 24. Opladen, 289-303.

⁵⁵ *Leiber* (2005): 49.

II. Die Sozialpartnerschaft in Österreich

1. Grundlegendes zum politischen System Österreichs

Im österreichischen parlamentarischen System kann die **Regierung** vom Nationalrat mit einfacher Mehrheit ihres Amtes enthoben werden. Der **Bundespräsident** bestellt auf Vorschlag des Bundeskanzlers die Mitglieder der Regierung und kann diese auch auf Mehrheitsbeschluss wieder entlassen (vgl. das sogenannte „semi-präsidentielle System“)⁵⁶. Um die politischen Prozesse nicht zu „lähmen“, übt der Bundespräsident einen Rollenverzicht durch Selbstbeschränkung aus.

Die politische Macht wird in Österreich durch den Bundeskanzler und die Bundesminister ausgeübt, die dem Parlament verantwortlich sind. Nachhaltig geprägt wurde das politische System durch „Große Koalitionen“ zwischen der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) und der Österreichischen Volkspartei (ÖVP). Diese über Jahrzehnte in der österreichischen Politik dominierenden Parteien und das ausdifferenzierte Muster von konzentriert-akkordierter Interessenvermittlung prägten die Prozesse der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung. In Verhandlungen und beim Interessenabtausch wurde stets die **Kompromissfindung** angestrebt. Auf der Ebene der Parteien und Regierung lässt sich eine Form der Verhandlungsdemokratie, nämlich die **Konkordanzdemokratie**, konstatieren, auf Ebene der Beziehung zwischen den Dachverbänden und der Regierung in Form des **Korporatismus**.⁵⁷

2. Grundlegendes über die Sozialpartnerschaft in Österreich

Das österreichische System der Interessensvertretungen kann strukturell als „**gemischtes Interessensystem**“ bezeichnet werden: Es existieren sowohl gesetzliche Interessensvertretungsinstitutionen („**Kammern**“) als auch „**Freie Verbände**“. Drei Besonderheiten lassen sich im österreichischen Politiksystem feststellen:

1. Fast alle berufsständischen Interessen des privatwirtschaftlichen Bereiches sind verpflichtend in Körperschaften öffentlichen Rechts organisiert (**Kammern**).
2. Im internationalen Vergleich weist das österreichische Verbändesystem generell einen sehr hohen Grad an **Konzentration** und **Zentralisierung** auf, d.h. dass

⁵⁶ Müller (2006): Das Regierungssystem. In: *Dachs* u.a. (Hrsg.) (2006): Politik in Österreich. Handbuch, 443 ff; vgl auch *Tálos/Kittel* (2001): Gesetzgebung in Österreich, 117.

⁵⁷ *Tálos/Stromberger* (2005): 79.

erstens die Konkurrenzierung unter unterschiedlichen Verbänden einer Klientel gering ist und dass zweitens die jeweilige Verbandsspitze de facto mit weitreichenden Verhandlungskompetenzen ausgestattet ist und eine hohe innerverbandliche Verpflichtungsfähigkeit besteht.

3. In unterschiedlichen Bereichen des Gesetzgebungsprozesses wie auch des Vollzuges sind die **Mitwirkungsmöglichkeiten** der Interessensorganisationen traditionell vergleichsweise weit ausgebaut.

Die Konzentrierung und Zentralisierung der Interessen zur Mitwirkung im politischen System erfordert auch eine entsprechende innerverbandliche Organisation. Daher ist an dieser Stelle ein kurzer Abriss der internen Strukturen der Dachverbände geboten:

a. Die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ)⁵⁸

Die Wirtschaftskammern sind gesetzliche Interessensvertretungseinrichtungen und finanzieren sich über Pflichtbeiträge der Mitglieder. Die Länderkammern und die Bundeskammer sind Körperschaften öffentlichen Rechts.

Zur Organisation:

Die WKÖ ist territorial und fachlich untergliedert. In territorialer Hinsicht bestehen die neun Wirtschaftskammern der Länder und als Dachorganisation die Wirtschaftskammer Österreich. In fachlicher Hinsicht ist die Wirtschaftskammer in Fachgruppen und Landessparten sowie Fachverbände und Bundessparten untergliedert. Die Organisationsstruktur ist daher sehr ausdifferenziert und komplex. Diese Organisation ist auf das Handelskammergesetz (nachfolgend kurz „HKG“)⁵⁹ vom 24. Juli 1946 zurückzuführen. Im Jahre 1998 wurde das 11-fach novellierte HKG vom Wirtschaftskammergesetz (WKG)⁶⁰ abgelöst. Abgesehen von der Bezeichnungsänderung wurden zahlreiche organisatorische Neuerungen durchgeführt, die Grundelemente des HKG wurden jedoch beibehalten, wie z.B. das System der Einheitskammer, die Einbeziehung der Fachorganisationen in die Gesamtorganisation, die Selbstfinanzierung über Umlagen der Mitglieder, die Bundeskammer etc.

⁵⁸ Vgl. *Fink* (2006): *Unternehmerverbände in: Dachs u.a. (Hrsg.) (2006): Politik in Österreich. Handbuch*, 443 ff; vgl auch *Tálos/Kittel* (2001): *Gesetzgebung in Österreich*, 67.

⁵⁹ Bundesgesetz betreffend die Errichtung von Kammern der gewerblichen Wirtschaft/Handelskammergesetz, BGBl 1946/182).

⁶⁰ Bundesgesetz über die Kammern der gewerblichen Wirtschaft, Wirtschaftskammergesetz, BGBl Nr. I 103/1998), novelliert 2001 (BGBl I Nr. 39/2001).

Zur Binnendifferenzierung:⁶¹

Die unterschiedlich großen Fachgruppen auf Länderebene (bzw. im Bereich „Gewerbe und Handwerk“: Innungen; in den Bereichen „Industrie“ sowie „Banken und Versicherungen“: Fachvertretungen; beim Handel: „Landesgremien“) stellen fachliche wie auch territoriale Basisorganisationen dar. Die Fachgruppen sind auf Bundesländerebenen in Landessparten zusammengefasst, die, anders als die **Fachgruppen** selbst sowie die **Landeskammern**, keine **Rechtspersönlichkeit** besitzen.

Auf Bundesebene werden die Fachgruppen als „**Fachverbände**“ bezeichnet (im Bereich „Gewerbe und Handwerk“: Bundesinnungen). **Diese Fachverbände und die WKÖ selbst** sind eigene **Rechtspersönlichkeiten**, nicht jedoch die Bundessparten (Dachorganisationen der Fachverbände). 2007 bestanden 128 inhaltliche Fachverbände gemäß Fachorganisationsordnung (FOO; idF vom 16. März 2005). Auf Landesebene kann in den entsprechenden Bereichen jeweils eine Fachgruppe eingerichtet werden. Darüber hinaus ist es gemäß FOO zulässig, eine Binnendifferenzierung auf Länder- bzw. Fachgruppenebene vorzunehmen (derzeit über 1.200 Fachgruppen). Derzeit bestehen sieben Bundes- bzw. Landessparten (z.B.: seit 2002 besteht auch die Sparte „Information und Consulting“).

Nach dem WKG 1998 ist es auch zulässig, branchenübergreifende Arbeitsgemeinschaften mit eigener Satzung und Rechtspersönlichkeiten zu errichten (2005 existierten 50 Arbeitsgemeinschaften). Als übergeordnete Organisationseinheiten bestehen auf Landes- und Bundesebene jeweils das **Wirtschaftsparlament**, das **Präsidium** sowie das **erweiterte Präsidium**. Dem Letztgenannten obliegt grundsätzlich die strategische Führung und Steuerung aller nach dem WKG gebildeten Organisationen der gewerblichen Wirtschaft in ihrer Gesamtheit. Gemäß § 24 Absatz 2 WKG⁶² hat die WKÖ „*auf die Selbständigkeit und Unabhängigkeit in fachlichen, sparteneigenen und länderspezifischen gemeinsamen Angelegenheiten Bedacht zu nehmen.*“ Damit werden einerseits die Interessen vereinheitlicht, andererseits die fachliche und territoriale Subsidiarität bzw. Selbstverwaltung betont.

⁶¹ Vgl. Fink (2006): 448f.

⁶² BGBl. I Nr. 103/1998 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 153/2001.

Interne Willensbildung⁶³

Wie bereits dargestellt, handelt es sich bei den Wirtschaftskammern um ein komplexes System von Organen und Funktionärsentscheidungen. Direkt gewählt werden die einzelnen Mitglieder auf Ebene der Fachgruppen bzw. Fachvertretungen und Fachinnungen auf Landesebene, wo die unterschiedlichen Wählerlisten (teilweise auch parteiübergreifende Wählergemeinschaften) kandidieren. Wahlvorschläge („**Listen**“) sind für jede Fachgruppe einzubringen. Eine Besonderheit ist auch, dass in der Vergangenheit in vielen Fachvertretungen und zum Teil in ganzen Bundesländern (Vorarlberg) sogenannte „**Friedenswahlen**“ stattfinden, d.h. es tritt nur eine „Einheitsliste“ an, wobei die Verteilung der Mandate zuvor ausverhandelt wird, somit keine gesonderte Abstimmung erfolgt. Aus dem Wahlergebnis der Fachgruppen bzw. Fachvertretungen und Fachinnungen ergibt sich nach einem komplexen Prozedere die Sitzverteilung in den übergeordneten Gremien und die Organe der Sparten auf Landes- und Bundesebene sowie die Fachverbandsausschüsse auf Bundesebene werden besetzt. Die inhaltliche Vorbereitung von Entscheidungen und Positionen erfolgt zentral in den sogenannten „**politischen Abteilungen**“ der Bundeskammern. Die Subeinheiten werden zu Stellungnahmen aufgefordert, welche dann (schrittweise) „von unten nach oben“ vereinheitlicht werden.

b. Die Kammern für Arbeiter und Angestellte, Arbeiterkammern (AK)

Die Kammern für Arbeiter und Angestellte wurden 1945 auf Basis des Arbeitkammergesetzes 1920 wieder errichtet. Sie sind **Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Pflichtmitgliedschaft** aller ArbeitnehmerInnen, Lehrlinge, Arbeitslosen und Personen in Karenz. Finanziert werden sie über Pflichtbeiträge. Auf Länderebene sind sie nach dem Prinzip der Selbstverwaltung eingerichtet, Dachorganisation ist die in Wien angesiedelte Bundesarbeiterkammer („BAK“), welche von den Landeskammern besetzt wird. Es erfolgt keine inhaltliche Binnendifferenzierung. Zentrale Organe der Landeskammern (bzw. auf Bundesebene die BAK) sind die Vollversammlung (bzw. auf Bundesebene die Hauptversammlung), der Vorstand und der/die PräsidentIn.⁶⁴

⁶³ Vgl. *Fink* (2006): 449f.

⁶⁴ vgl auch *Tálos/Kittel* (2001): 67.

Inhaltliche Tätigkeiten

Die Arbeiterkammern (nachfolgend kurz „AK“) und BAK sind gem. § 1 AKG dazu *„berufen, die sozialen, wirtschaftlichen, beruflichen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu vertreten und zu fördern“*. Die AK haben traditionell am **triparistischen Interessenausgleich** zwischen ArbeitgeberInnen, ArbeitnehmerInnen und Staat teilgenommen. Heute haben sie vermehrt **Service-Charakter**, da sie nicht direkt in die Tarifverhandlungen involviert sind. Bei der Rechtsdurchsetzung in den Bereichen Arbeitsrecht und Konsumentenschutz spielen die AK weiterhin eine wichtige Rolle.

Interne Willensbildung

Die interne demokratische Willensbildung erfolgt über die alle fünf Jahre in den Bundesländern abgehaltenen **Kammerwahlen**. Gewählt werden je nach Größe des Bundeslandes 50- 180 KammerrätInnen in die AK-Vollversammlung („Parlament der ArbeitnehmerInnen“). Mit der Kammerreform 1992 erhielten die Mitglieder bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen das **Petitionsrecht** und das **Antragsrecht** in der Vollversammlung.

c. Der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB)⁶⁵

Der ÖGB wurde 1945 gegründet und basiert auf dem Vereinsgesetz. **Nur der ÖGB**, nicht aber die ihm angehörenden Gewerkschaften, ist eine **juristische Person**. Der ÖGB ist demnach kein Dachverband autonomer Fachgewerkschaften, sondern selbst die Gewerkschaft mit Teilorganisationen.

Organisation

Der ÖGB zeichnet sich durch einen hohen Grad an **Konzentration** (überschaubare Anzahl von Richtungsgewerkschaften, gegliedert in Branchen, bisher 13, seit der letzten Reform 9) und **Zentralisierung** aus. Mehrere Branchen sind in einer Gewerkschaft zusammengefasst (sog. „Industriegruppenprinzip“), lediglich die Angestellten sind separat organisiert. Territorial gibt es acht Landesexekutiven (ohne

⁶⁵ *Karlhofer* (2006): Arbeitnehmerorganisationen, in: *Dachs* u.a. (Hrsg.) (2006): Politik in Österreich. Handbuch, 462-479.

Wien), die primär Verwaltungsstellen und lediglich sekundär Organe mit autonomen Kompetenzen sind.

Binnendifferenzierung

Gegenwärtig bestehen folgende Teilgewerkschaften:

- Privatangestellte und Druck-Journalismus-Papier (neu zusammengefasst)
- Gewerkschaft öffentlichen Dienst (GÖD)
- Gemeindebedienstete
- Kunst, Medien, Sport, freie Berufe
- Bau-Holz
- Chemiewerker
- Gewerkschaft VIDA (neu): Verkehr, Soziale und persönliche Dienste und Gesundheitsberufe, private Dienstleistungen (ehem. gesondert: Post, Fernmeldewesen und Handel, Transport, Verkehr und Hotel, Gastgewerbe, Persönliche Dienste)
- Post- und Fernmeldebedienstete
- Metall-Textil-Nahrung
- Gewerkschaftsallianz **INFRA** (Allianz der sieben Partnergewerkschaften: Bau-Holz; Gemeindebedienstete; Handel, Transport, Verkehr; Hotel, Gastgewerbe, Persönliche Dienste; der Eisenbahner; Kunst, Medien, Sport, freie Berufe; der Post- und Fernmeldebediensteten)⁶⁶

Organe und Zentralisierung

„**Zentralisierung**“ ist in diesem Zusammenhang derart zu verstehen, dass nur ein Dachverband in Form des ÖGB besteht. Im Rahmen der tripartistischen Akkordierung und Koordinierung hat er ein faktisches Vertretungsmonopol mit sehr hoher innerverbandlicher Durchsetzungskraft. Die zentralen Organe des ÖGB sind der **Bundeskongress**, das **Präsidium** und der **Bundesvorstand**. Der Bundeskongress tritt als höchstes Organ des ÖGB alle vier Jahre zusammen. Das Präsidium setzt sich aus dem Präsidenten, seinen sechs Stellvertretern sowie drei leitenden Sekretären für die Bereiche Grundsatz, Finanzen und Organisation zusammen.

⁶⁶ *Karlhofer* (2006): 476.

Interne Willensbildung

Alle vier Jahre sind Mitgliederversammlungen durchzuführen (§ 17 Abs. 5 der Statuten 1995). Jedes Mitglied hat die Möglichkeit, sich an der **Wahl** von Organen oder Delegierten seiner Gewerkschaft zu beteiligen (§ 14 Abs. 2. der Statuten, in den Fraktionen). Die Mitgliedschaft beim ÖGB erfolgt auf freiwilliger Basis.

d. Die Industriellenvereinigung (IV)

Die Rechtsgrundlage der IV ist das Vereinsgesetz. Die IV ist ein **freier Verband** ohne Pflichtmitgliedschaft, die Finanzierung erfolgt über Mitgliedsbeiträge. Es bestehen neun Landesgruppen. Auf Bundesebenen findet einmal jährlich die Vollversammlung aller Mitglieder statt. Die bis zu 100 Mitglieder des Bundesvorstandes werden alle drei Jahre gewählt, wobei die Zahl der Stimmen von der Zahl der beschäftigten ArbeitnehmerInnen abhängt (max. 10 Stimmen). Das **Präsidium des Bundesvorstandes** besteht aus dem Präsidenten, den Vizepräsidenten, den Präsidenten der Landesgruppen und dem Bundesvorsitzenden der „Jungen Industrie“. Der Präsident und die bis zu drei Vizepräsidenten werden für vier Jahre vom Vorstand gewählt. Es gibt personelle Überschneidungen zwischen den Vorstandsgremien der IV und der Sparte „Industrie“ in der WKÖ.⁶⁷

e. Die Landwirtschaftskammern

Die Landwirtschaftskammern, die Präsidentenkonferenz und der Raiffeisenverband sind die Interessensvertreter der Landwirtschaft. Sie haben trotz der reduzierten volkswirtschaftlichen Bedeutung der Landwirtschaft großen politischen und wirtschaftlichen Einfluss und haben **Alleinvertretungsanspruch**.⁶⁸

Die innere Organisation der neun Landwirtschaftskammern⁶⁹ ist vereinheitlicht: Organe sind die Vollversammlung, der Hauptausschuss, der Kontrollausschuss und der Präsident, ggf. der Vorstand. Die Mitglieder der Vollversammlung (Landeskammerräte, Landwirtschaftskammerräte, Kammerräte), jene der Ausschüsse

⁶⁷ Vgl. *Tálos/Kittel* (2001): 67; vgl. auch *Fink* (2006): 454f.

⁶⁸ vgl. *Krammer/Hovorka* (2006): Interessenorganisation der Landwirtschaft: Landwirtschaftskammern, Präsidentenkonferenz und Raiffeisenverband, in: *Dachs* u.a. (Hrsg.) (2006): Politik in Österreich. Handbuch, Wien, 480.

⁶⁹ Regelungsmaterie ist Landessache gem. Art. 15 iVm Art. 10 lit. 8 und Art 11 B-VG, daher gibt es auch 9 Landwirtschaftskammergesetze.

und der Präsident werden unmittelbar von den Kammerzugehörigen gewählt, die Zahl ist abhängig von der Größe des jeweiligen Bundeslandes. Die Vollversammlung ist zur Beratung und Beschlussfassung aller Angelegenheiten der Landwirtschaftskammer berufen, soweit nicht ausdrücklich andere Organe zuständig sind. Die Landwirtschaftskammern und der Raiffeisenverband schließen sich freiwillig in der Präsidentenkonferenz zusammen. Der Bundesgesetzgeber räumte dieser in über 40 Bundesgesetzen Begutachtungs-, Anhörungs-, Mitwirkungs- und Entsendungsrechte ein und wurde so als gleichberechtigter Sozialpartner anerkannt.⁷⁰

Auf EU-Ebene hat die Präsidentenkonferenz die Mitgliedschaft im Dachverband der Europäischen Bauernverbände in Brüssel inne und somit eine wichtige Rolle inne. Ebenso ist sie an der Mitgestaltung im Verband der Europäischen Landwirtschaft (CEA) beteiligt und in ständigem Kontakt mit dem Verband Landwirtschaftlicher Produzenten (IFAP). Um die Interessen der Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen, werden **Bündnisse** geschlossen.⁷¹

Bei der EU-Agrarreform 2003 sprachen sich die Präsidentenkonferenz und die Landwirtschaftskammern gegen die Entkoppelung der Förderung von der Produktion aus, dennoch setzten sich wirtschaftliche Interessen durch⁷², weil der Einfluss der LWK nicht ausreichend groß bzw. die Einflussmöglichkeiten nicht genügend ausgeprägt waren.

3. Die Sozialpartner und das Gesetzgebungsverfahren

a. Mitgestaltung der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung

Die demokratische Republik Österreich verfolgt in ihren politischen Entscheidungsprozessen das korporatistische und pluralistische Modell.⁷³ Interessensverbände und nicht-staatliche Organisationen haben einen besonderen Stellenwert in der Gesellschaft und haben so als „**pluralistische Elemente**“ auch Einflussmöglichkeiten auf die Politikgestaltung. Die Sozialpartner haben eine **formal privilegierte Konsultationsfunktion**. Sie sind nicht nur für die Ausarbeitung kompromissfähiger Vorschläge in den Bereichen „Arbeit und Kapital“ in

⁷⁰ *Krammer/Hovorka* (2006): 484.

⁷¹ ebenda, 485.

⁷² *Krammer/Hovorka* (2006): 488.

⁷³ Näheres siehe *Ucakar* (2006): Verfassung – Geschichte und Prinzipien, in: *Dachs* u.a. (Hrsg.) (2006): Politik in Österreich. Handbuch, Wien, 131f.

Zusammenarbeit mit der Regierung zuständig, sondern sind auch im politischen System Österreichs verankert:

Auf **Verwaltungsebene** wirken die Sozialpartner in zahlreichen Kommissionen, Beiräten und Ausschüssen mit (Lehrlingswesen, bei der Kontrolle von Arbeitsbedingungen, in der Wettbewerbspolitik und im Kartellwesen, der Arbeitsmarktpolitik, Konsumentenpolitik, bei Förderungseinrichtungen etc.). In der **Gerichtbarkeit** unterbreiten sie Vorschläge für die Ernennung von Laienrichtern bei Arbeits- und Sozialgerichten und stellen Beisitzer im Kartellgericht. Sie entsenden auch Vertreter in die öffentlich-rechtlichen Verwaltungskörper der Pensions-, Kranken- und Unfallversicherung. Zusätzlich fungieren die Sozialpartner als Berater der Ministerien indem sie **Expertisen** in Angelegenheiten des Arbeits-, des Sozial-, des Gewerbe- und Familienrechts erstellen und auch in die informelle Arbeit der Ministerien involviert sind (legistische Vorarbeiten).

Verbände haben im Bereich der **Gesetzgebung** insbesondere das Recht auf **Begutachtung** von Gesetzesvorhaben, zur Einbringung und zur Formulierung von **Vorschlägen** in gesetzgebenden Körperschaften. Im parlamentarischen Rahmen werden Vertreter der Sozialpartnerschaft als **Auskunftspersonen** in das Ausschussverfahren integriert. Im informellen Raum sind die Einflussmöglichkeiten der Sozialpartner größer als im formellen, wobei ihre Position in den letzten Jahren abgeschwächt wurde. Die Kumulierung von Verbands- und Parteifunktion in Form von Personalunionen erleichterte die Kompromissfindung über Jahrzehnte hindurch, von derartigen Methoden wird aber seit Ende der 1980er-Jahre immer häufiger Abstand genommen. Das Begutachtungsverfahren von Gesetzesentwürfen bindet die Sozialpartner in besonderer Form ein: Die **Initiative** für die Schaffung oder Änderung einer gesetzlichen Regelung kann von den Verbänden kommen, und wird im zuständigen Ressort ausgearbeitet, wobei auch informelle Kontakte eine wichtige Rolle spielen. **Expertisen** werden erstellt und bei der Vorbegutachtung wird die **Konsensfähigkeit** des Gesetzesentwurfes geprüft. Die Verbände, unter Umständen die Landesregierungen und andere Ministerien, werden **zu offiziellen Stellungnahmen** gebeten. Der Gesetzesentwurf wird dem Ministerrat vorgelegt und wenn dieser akzeptiert wird, wird er als **Regierungsvorlage** dem Nationalrat vorgelegt. Dieser kann ihn an den zuständigen Ausschuss weiterleiten, wo sich Regierungsmitglieder, Beamte und Experten (früher meistens aus sozialpartnerschaftlichen Verbänden) beraten und ihn einer kritischen Prüfung

unterziehen. Als **Ausschussvorlage** gelangt er dann zur Beschlussfassung an den Nationalrat, der ihn noch abändern kann.

Die Zusammenarbeit der politischen Fraktionen in den Großen Koalitionen und die sich in den 1950er Jahren entwickelten Kooperationen zwischen den Interessensverbänden, waren musterhaft für den **Korporatismus** eines Staates, in dem ArbeitnehmerInnen-, ArbeitgeberInnenverbände und Regierungen zusammenwirkten. Aufgrund der günstigen **ökonomischen Rahmenbedingungen** (insbesondere des hohen Wirtschaftswachstums) und dem Selbstverständnis der involvierten Akteure über Ziele und Strategien von Interessenspolitik etablierten sich die Sozialpartner im politischen System Österreichs. Das institutionalisierte Netzwerk zwischen den Dachverbänden und jeweils nahe stehender Parteien (ÖGB, BAK und SPÖ; WKÖ, PRÄKO, IV und ÖVP) begünstigten die Einflussnahmemöglichkeiten der Verbände und führten zur **Kumulierung von Verbands- und Parteifunktionen**. Die Beteiligung der SPÖ in der Regierung führte zur „Zähmung“ der ArbeitnehmerInnenorganisationen und zur Sicherstellung derer Teilhabe am wachsenden gesellschaftlichen Reichtum. Die Dachverbände wurden politisch privilegiert, wie die staatliche Organisationshilfe in Form der Pflichtmitgliedschaft und die obligatorische Beitragsleistung der Mitglieder der Kammern sowie am lange Zeit garantieren Einfluss auf die politische Willensbildungs- und Entscheidungsfindung auf der Bundesebene zeigte (**privilegierte Einbeziehung in Entscheidungsfindungsprozesse**). Auch auf Betriebsebenen wurde der sozialpartnerschaftliche Konsens abgesichert (**Betriebsräte** als verlängerter Arm der Gewerkschaften). Zudem wurde die Sozialpartnerschaft sowohl seitens der politischen Akteure, als auch seitens der Bevölkerung akzeptiert.

Die Sozialpartner übten so Einfluss auf die Gesetzgebung aus, die Regierung und die Verbände beeinflussten die Wirtschaft über die verstaatlichte Industrie: Die Politikformulierung und Positionierung zu bestimmten Policies erfolgt großteils in Absprache mit Interessensorganisationen und Verbänden, wobei die **Konsensfindung** angestrebt wurde. Die (verbände-) interne Einigung und Positionierung bewirkt zwar eine Reduktion der Meinungsvielfalt, erleichtert aber die Konsensfindung zwischen den Interessensvertretern.⁷⁴ Die Kompromiss- und Konsensfindung wurden seit jeher als primäre Strategien zur Erreichung einer stabilen demokratischen (und auch

⁷⁴ Braumandl (2003): 35.

pluralistischen) Ordnung angewandt⁷⁵. Dieses System der Sozialpartnerschaftseinbindung dient aber auch der **Entlastung des Staates**. Die Vermeidung von Klassenkonflikten ist ein Ziel der österreichischen Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft. Vor allem in Lohn- und Preisfragen wurde/wird zur Herstellung sozialer Harmonie und Risikoabsicherung Konsens i.S.e. Ausgleiches angestrebt.⁷⁶ Dies führt sogar dazu, dass die Zusammenarbeit der Sozialpartner teilweise sogar als wichtiger angesehen wird, als jene mit dem Parlament.⁷⁷

Die korporatistischen Merkmale finden Ausdruck in der Kooperation zwischen ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnenverbänden sowie der Regierung, dem Parlament und den einzelnen Bundesministerien. Diese kontinuierliche und relativ stabile Interessenspolitik prägt das politische System bis heute. Grundsätzlich unterscheidet man zwischen der **partikularistisch-lobbyistischen Interessenpolitik** über nahe stehende (Regierungs-) Parteien und MinisterInnen und einer **konzentriert-akkordierten Interessenpolitik** in Form von Kompromissfindung in Verhandlungen der ExpertInnen und Präsidenten der Interessenorganisationen untereinander und/oder mit RepräsentantInnen der Regierung.⁷⁸ Als negative Konsequenzen der Gestaltung von Interessenspolitik werden häufig **Ineffektivität** und **mangelnde Flexibilität** genannt.⁷⁹ Nur wenige Verbände haben eine privilegierte politische Position inne. Diese haben auch ein (mehr oder weniger intensives) Naheverhältnis zu den parteipolitischen Akteuren. Vorherrschende Agenda der einflussreichen Verbände war und ist auch heute noch die Beschleunigung des Politik- und Gesetzformulierungsprozesses.

In Österreich sind, wie bereits oben erörtert, die politisch einflussreichsten Verbände der ÖGB (Österreichischer Gewerkschaftsbund), die WKÖ (Wirtschaftskammer Österreich), die BAK (Bundesarbeiterkammer), die VÖI (Vereinigung Österreichischer Industrieller) und die PRÄKO (Präsidentenkammer der Landwirtschaftskammer).⁸⁰ Aber auch die in Kammern organisierten **Berufsvertretungen der freie Berufe** (vor allem Rechtsanwalts-, Ärzte- und Notariatskammer) und **Nicht-**

⁷⁵ Prisching (1996): 24.

⁷⁶ ebenda, 19 mwN.

⁷⁷ Gerlich (1985): Sozialpartnerschaft und Regierungssystem, in: Gerlich/Grande/Müller: Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich, 109 – 133, 123.

⁷⁸ Tálos (2001): Ende der Sozialpartnerschaft? In: Karhofer/Melchior/Sickinger: Anlassfall Österreich, Baden-Baden, 35-45, 36.

⁷⁹ Vgl Tálos (1993): 153.

⁸⁰ Tálos/Kittel (2001): 64.

Regierungsorganisationen („NGOs“; wie Tierschutzorganisationen, Vereine) spielen eine wesentliche Rolle bei der Politikgestaltung.

Vor allem die **materielle Mitgestaltung** der Sozialpartner bei der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung hat sich in den letzten Jahrzehnten reduziert. Dies hat auch bedeutende Auswirkungen auf die Sozialpolitik, die wesentlich von den Sozialpartnern beeinflusst worden ist. Während noch vor wenigen Jahren auch grundlegende (Gesetzes-) Vorschriften anderer Politikbereiche von ihnen unter Zusammenarbeit mit den Regierungen erarbeitet wurden, ist heute ein deutlicher **„Machtverlust“** erkennbar. Dies ist nicht zuletzt auch auf den Beitritt Österreichs zur EU zurückzuführen, weil die EU wesentliche Vorgaben in die Währungs-, Budget- und Geldpolitik einbringt und daher die Möglichkeiten für **makroökonomische Globalsteuerung** auf nationaler Ebene – so wie dies in Österreich vor allem in wirtschaftlichen und sozialpolitischen Belangen bis in die späten 1980er-Jahre üblich war – drastisch reduziert hat.⁸¹

Österreich gilt als klassisch korporatistisches Land und fällt unter die Kategorie des **„starken Korporatismus“**.⁸² Wie auch Luxemburg zählt Österreich zu den einzigen Ländern, die ein System der öffentlich-rechtlichen Berufskammern mit Pflichtmitgliedschaft aller Angehörigen der jeweiligen Berufsgruppen haben. Die Kammern werden zu allen Gesetzesprojekten konsultiert, wenn auch in unterschiedlicher Intensität. Diese sind teilweise organisatorisch kongruent zu den Sozialpartnern. Dies hat zur Folge, dass bei großem Anpassungsbedarf des nationalen Rechts zu einer EU-Gesetzesvorschrift die Blockadeanfälligkeit im Gesetzgebungsprozess größer ist als bei nur geringem Anpassungsbedarf. Hierbei spielen auch der Organisationsgrad des EU-bezogenen Entscheidungsprozesses und administrative Faktoren eine wesentliche Rolle.

Die **Netzwerke** der einzelnen Sozialpartner bewirkte zu Hochzeiten der Sozialpartnerschaftseinbindung in den Gesetzgebungsprozess eine starke organisatorische Konzentration und Zentralisierung mit einer „relativ großen Entscheidungsfähigkeit der österreichischen Sozialpartnerschaft“⁸³. Als öffentlich-rechtlich institutionalisierter Dachverband hatte die gewerbliche Wirtschaft beträchtliche Einflussmöglichkeiten gegenüber Branchenverbänden und ein weitgehendes

⁸¹ *Tálos* (2006): Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende? In: *Dachs* u.a. (Hrsg.) (2006): Politik in Österreich. Handbuch, Wien, 441.

⁸² *Leiber* (2005): 33.

⁸³ *Lehmbruch* (1979): 59.

Vertretungsmonopol. Der ÖGB erfasste praktisch alle abhängig Beschäftigten. Bei ihm liegen auch die **Entscheidungskompetenzen** in den meisten Bereichen. Sowohl Arbeitsk Kampfmaßnahmen als auch Tarifforderungen bedürfen der Genehmigung der ÖGB-Führung. Im Vergleich zu anderen Ländern war und ist Österreich einer der Staaten, in denen der liberale Korporatismus besonders stark ausgeprägt ist.⁸⁴

Den Sozialpartnern wurde häufig der Vorwurf gemacht, dass ihnen der „**Proporz**“, also die parteipolitische Besetzung von öffentlichen Positionen oder ihre „Doppelbesetzung“, zu wichtig sei. Dies dient jedoch auch der gegenseitigen Kontrolle und ist daher nicht von Grund auf negativ zu sehen. Ebenso findet sich im österreichischen System die Absicherung heikler Einflussbereiche durch Verfassungsbestimmungen (v.a. im Schulbereich), was den Einfluss der Sozialpartner gewährleisten soll.⁸⁵ Das umfassende **Kammersystem** mit Zwangsmitgliedschaft erfasste in der Vergangenheit die wichtigen sozialen Gruppierungen und ein einheitlicher, sehr zentralistisch aufgebauter Gewerkschaftsbund konstituierte eine politisch handlungsfähige Einheit. Zusätzlich gab es eine Vielzahl verstaatlichter Unternehmen und große Banken, die den Sozialpartnern in ihrer Einflussnahme auf politische Prozesse fördernd zur Seite standen.⁸⁶ Durch die zunehmende Privatisierung von ehemals verstaatlichten Unternehmen und auch durch die hohe Anzahl von (europäischen und internationalen) Banken, die in den letzten Jahren in Österreich Fuß gefasst haben, hatte der ÖGB in den letzten Jahren Schwierigkeiten, seine Einflussphären zu sichern.

b. System der Zusammenarbeit

Vor allem das gegenseitige Informieren von Regierungen und Verbänden über Gesetzesvorhaben oder Interessenslagen bzw. Regelungslücken sowie Anhörungs- und Begutachtungsrechte im Gesetzgebungsprozess bewirkten eine gute Basis für Kooperation und Konsensfindung. Auch zur mobilisierten Unterstützung für staatliche Maßnahmen und Legitimierung von Vorhaben gegenüber Mitgliedern wurde die Zusammenarbeit zwischen den beiden Institutionen benötigt. Dies dient auch der **Effizienz bei der Gesetzesdurchführung**. Diese Art der Konzentrierung erfolgt auch durch die Beteiligung an bedeutsamen Vorhaben, weit über den Arbeits- und

⁸⁴ ebenda, 60.

⁸⁵ *Prisching* (1996): 20.

⁸⁶ ebenda, 23.

Sozialbereich hinaus und auch im Bereich der Wirtschaftspolitik ist diese Kooperation von großer Bedeutung.⁸⁷

Der Kern der Einrichtungen (Paritätische Kommission, Präsidentenbesprechung) war bzw. ist umgeben von sozialpartnerschaftlich beeinflussten oder getragenen Institutionen, wie Sozialversicherungseinrichtungen, Beiräten und Kommissionen der Regierung, Gerichten, Agrarfonds und außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen und dient der Sicherung weiterer Einflussbereiche der Sozialpartner.⁸⁸

Bei wichtigen politischen Entscheidungen spielt die **Informalität**, meist in Form von *Gentlemen's Agreements*, eine wesentliche Rolle bei der Interessensdurchsetzung und Konsensfindung. Dabei sind sie gegenseitig auf die Freiwilligkeit, den *Goodwill*, des Partners angewiesen. Eine Lösung zu finden, wird durch mehr Flexibilität in der Auswahl der Mittel zur Erreichung des Ziels, effizienter erfüllt.⁸⁹ Eine Tendenz zu politischer Korruption ist im österreichischen System jedoch nicht so ausgeprägt wie in anderen Staaten: Die **wirtschaftliche Interessensvermittlung** erfolgte jahrzehntelang vor allem über den ÖGB und die Kammern, die primär eine interne Konsensfindung anstrebten. Dem folgten Verhandlungen mit den anderen Sozialpartnern, die andere Interessen zu vertreten hatten, was zur Folge hatte, dass branchenübergreifende - und kaum einzelne Unternehmen betreffende - Interessen durchgesetzt wurden. Die Parteinähe der Verbände zu den beiden Großparteien führte zusätzlich dazu, dass Korruption nicht zu sehr Platz greifen konnte.⁹⁰

Erfolgreicher sind hierbei sicherlich spezialisiertere und dezentralisierte Verbände. Die Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft als Fragmentierungsstrategie mit Ziel auf „Zerbrechen“ der großen Organisationen und Förderung kleiner, machtloser Gruppierungen wurde längere Zeit von den Dachverbänden befürchtet, denn damit wäre ein Verlust an Einflussmöglichkeiten einher gegangen.⁹¹ Wie sich aber in letzter Zeit gezeigt hat, ist genau das Gegenteil eingetreten: **Tendenzen zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Pflichtmitgliedschaft in den Kammern.** Vielmehr sind die dezentralisierten Verbände repräsentative Ansprechpartner und Pflichteinrichtungen, die auf Initiative des Staates gegründet wurden und somit erhalten

⁸⁷ ebenda, 43f.

⁸⁸ Prisching (1996): 55.

⁸⁹ Prisching (1996): 57.

⁹⁰ Sickinger (2006): Politische Korruption, in: In: *Dachs* u.a. (Hrsg.) (2006): Politik in Österreich. Handbuch, Wien, 561- 576, 567.

⁹¹ Prisching (1996): 104.

bleiben bzw. sogar mehr Agenden dazu erhalten.⁹² Auch wenn in den letzten Jahren der Einfluss der Sozialpartner in manchen Bereichen geschwunden ist, und die Beseitigung der Pflichtmitgliedschaft als Triumph der Parteipolitik wahrgenommen werden könnte, war mit einer verfassungsrechtlichen Verankerung dieses Einflusses kaum zu rechnen. Der Einfluss der Interessensgruppen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik kann damit sichergestellt werden, auch wenn kritische Stimmen behaupten, dass sich die Sozialpartner damit eher „zurücklehnen“ und die Zielverfolgung weniger in Angriff nehmen, weil ihnen der *Goodwill* dabei abhanden kommen könne.⁹³

In den letzten Jahren gelangten die Sozialpartner immer stärker unter Druck von Seiten ihrer Mitglieder, und das Verhalten bei Verhandlungen mit der Regierung wurde notwendig konfliktreicher. Unter dem Druck von Austrittsdrohungen reduzierte sich auch der Spielraum bei der Interessensdurchsetzung. Sie mussten daher dauernd, kurzfristig und in regelmäßigen Zeitabständen Erfolge vorweisen. Zunehmend war **effizientes Vorgehen** gefragt.⁹⁴ Bei den Pflichtverbänden stellte die breitgestreute Interessensrepräsentation immer schon ein Problem dar, weil so organisationsinterne Kompromisse mühsam erarbeiten werden mussten.⁹⁵ Befürchtungen bestanden jedoch, dass die Pflichtmitgliedschaft abgeschafft werden könnte und so ein Schritt zum Lobbyismus nach US-amerikanischem Vorbild gemacht würde. Damit wären wirtschafts- und sozialpolitische Einflussnahmen der repräsentativen Pflichtorganisationen nicht mehr erkennbar gewesen und eine Verschleierung der politischen Einflussnahmen wäre das Resultat gewesen.⁹⁶ Durch den EU-Beitritt erfolgte eine Funktionsverlagerung zur europäischen Zentrale und der Wettbewerb von politischen Systemen trat auf, womit die Monopolmacht des Staates reduziert wurde.⁹⁷

4. Einflussbereiche im Gesetzgebungsprozess

a. Grundlegendes: Lobbying und (Neo-) Korporatismus

Aus österreichischer Sicht ist zu beachten, dass bei sektoralen Verbänden zwischen Lobbyismus und (Neo-) Korporatismus unterschieden wird. **Direktes Lobbying** im Sinne einer „Interessenwahrnehmung von Unternehmen oder nationalen Verbänden

⁹² Prisching (1996): 108f.

⁹³ ebenda, 110.

⁹⁴ Prisching (1996): 110.

⁹⁵ Prisching (1996): 112.

⁹⁶ Prisching (1996): 114.

⁹⁷ Prisching (1996): 128.

ohne Inanspruchnahme der Vertretung durch transnationale Verbände bzw. nationale Regierungsorgane⁹⁸ ist eine Methode, die der Interessensdurchsetzung seit Anbeginn der EG dient. Die hierbei aktiven Akteure übermitteln den EU-Organen Informationen und sind meistens technische oder politische Experten in ihren Fachbereichen. Häufig setzten diese Druckmittel zur Durchsetzung eigener Interessen ein, was als *pressure politics* bezeichnet wird.⁹⁹

Die Machtzentralisierung kann insbesondere durch die Konzentration der Interessen in dieser Art erfolgen. Die Kompetenzlast der EU führt dazu, dass Unternehmen immer mehr anstreben, in Brüssel vertreten zu sein, um so auf den Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene einzuwirken.¹⁰⁰ Jedoch ist seit Vollendung des Binnenmarktes ein Rückgang lobbyistischer Tätigkeiten zu erkennen.¹⁰¹ Im Vergleich zum (Neo-)Korporatismus liegen beim Lobbying **keine zentralisierten Spitzenverbände mit Vertretungsmonopol** vor, die Dachverbände konkurrieren mit Lobbyisten und die für die Sozialpartnerschaft typischen Konfliktregelungsmechanismen stehen den Lobbyisten nicht zur Verfügung.¹⁰² Zweifellos hat sich aber der außenpolitische Aktionsradius der Sozialpartnerschaft durch den EU-Beitritt insofern erweitert, als für Interessensgruppen die Möglichkeit besteht, im Rahmen der in der EU agierenden Dach- und Branchenverbände und in Ausschüssen mitzuwirken, sowie direktes Lobbying zu betreiben.

b. Voraussetzungen der Verhandlungsdemokratie

Voraussetzungen¹⁰³ für den österreichischen Korporatismus iSd Konfliktregelung und Interessenvermittlung sind folgende:

- Die **Einbindung** der großen Dachverbände in die politische Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse (Konzentrierung): In den Politikbereichen, in welchen ihre Interessen direkt betroffen sind, nehmen sie im politischen

⁹⁸ *Karlhofer/Tálos* (1996): 77.

⁹⁹ Vgl. *Hybasek* (2001): 26.

¹⁰⁰ Vgl. den von der EU-Kommission eingerichteten *European Round Table*, der aus einer Gruppe von Lobbyisten bestand und die größten Unternehmen der EU repräsentierte. Damit sollten nützliche Erfahrungen und Expertisen zum Aufbau des Binnenmarktes erarbeitet werden. *Karlhofer/Tálos* (1996): 77f.

¹⁰¹ *Kohler-Koch* (1996): Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen, in *Jachtenfuchs/Kohler-Koch* (Hrsg.), Europäische Integration, 193-219.

¹⁰² *Karlhofer/Tálos* (1996), 110.

¹⁰³ *Tálos/Stromberger* (2005): 82f.

Willensbildungsprozess eine vorrangige Stellung ein, dies sowohl im formellen als auch im informellen Rahmen;

- die **Mitgestaltung** der Politikfelder Einkommens-, Sozial-, Wirtschafts-, Bildungs- und Agrarpolitik;
- die **Kompromisse** als Ergebnisse von Verhandlungen und Akkordierung von Interessen, dies sowohl biparistisch als auch triparistisch (unter Einbindung der Regierung).

c. **Gesetzwerdungs- und Gesetzgebungsprozess**¹⁰⁴

Art. 24 B-VG regelt die Gesetzgebungsfunktion des Bundes, indem er festlegt, dass der Nationalrat gemeinsam mit dem Bundesrat für die Gesetzgebung zuständig ist. **Gesetzesvorschläge** können durch Mitglieder des Nationalrates, über eine vom Ministerrat einstimmig verabschiedete Regierungsvorlage, durch den Bundesrat oder einem Drittel des Bundesrates oder durch ein Volksbegehren (100.000 stimmberechtigte oder je einem Sechstel der Stimmberechtigten aus drei Bundesländern) unterbreitet werden. Im Zusammenhang mit der vorliegenden Arbeit ist das Petitionsrecht gem. Art. 11 StGG¹⁰⁵ von besonderer Bedeutung:

Artikel 11.

Das Petitionsrecht steht jedermann zu. Petitionen unter einem Gesamtnamen dürfen nur von gesetzlich anerkannten Körperschaften oder Vereinen ausgehen.

Dieses Petitionsrecht ermöglicht Verbänden, Vorschläge an den Nationalrat zu richten, die dieser in einem Initiativantrag aufgreifen kann.

Auch im Falle einer Regierungsvorlage ist die Regierung verpflichtet, bei bestimmten Regelungsmaterien **Stellungnahmen** von verschiedenen Körperschaften, u.a. auch Kammern, einzuholen. Jedoch sind diese nicht zwingend zu berücksichtigen. Die Kammern sind daher von der Regierung und deren Haltung gegenüber den Sozialpartnern abhängig, um in den Entscheidungsprozess eingebunden zu werden. Die Entscheidungskompetenz verbleibt auch im Falle eines **Initiativantrages** des Nationalrates auf Basis eines Vorschlages der Sozialpartner formal beim Nationalrat.

¹⁰⁴ vgl. *Tálos/Kittel* (2001): 37ff.

¹⁰⁵ Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder – StGG.

Eine mehrheitliche Abänderung des Vorschlages durch den Nationalrat ist daher zulässig. In den letzten Jahren ließ sich außerdem feststellen, dass vermehrt Initiativanträge in Form einer von der Regierung ausgearbeiteten Vorlage von mindestens fünf Abgeordneten im Nationalrat eingebracht wurden. Damit wird ein Begutachtungsverfahren und somit die Einbindung der Sozialpartner in den Gesetzgebungsprozess hintangehalten. Zur **Konsensfindung**, dem **Expertenwissen** der Verbändemitglieder und zur **Verbreiterung der Legitimationsbasis** von Maßnahmen wurden die Sozialpartner in der Vergangenheit häufiger zur Stellungnahme konsultiert.

Festzustellen ist demnach, dass die Involvierung der Sozialpartner in den Gesetzgebungsprozess zwar nicht rechtlich festgelegt ist, jedoch politische Gründe für die Einbindung der Sozialpartner sprechen.

Initiativanträge werden nach der „Ersten Lesung“, die auf Antrag stattfindet und in der eine Debatte über die Grundsätze der Vorlage geführt werden kann, dem jeweiligen Ausschuss zugewiesen. Ausschüsse können auch vom Nationalrat zur *Vorberatung der Verhandlungsgegenstände* (§ 32 Abs 1 GOG-NR) eingerichtet werden. Erfolgt keine Erste Lesung, so weist der/die Nationalratspräsident/in den Vorschlag einem Ausschuss zu. Bei allen anderen Gesetzesinitiativen erfolgt nur auf Beschluss des Nationalrates eine Erste Lesung, ansonsten wird er einem Ausschuss zugewiesen. Der Ausschuss bereitet den Vorschlag für die Beschlussfassung im Plenum vor. Zur Beratung werden häufig Unterausschüsse gebildet, zu welchen andere Mandatare, Sachverständige und Auskunftspersonen herangezogen werden können. Jedes stimmberechtigte Ausschussmitglied kann Anträge zur Abänderung oder Ergänzung (**Zusatzanträge**) stellen. Bei Stimmenmehrheit der anwesenden Mitglieder erfolgt die Zweite Lesung im Plenum. Bei der darauf folgenden General- und Spezialdebatte können erneut Abänderungs- und Zusatzanträge gestellt werden. Darauf folgt die letzte und Dritte Lesung, nach welcher das Gesetz im Ganzen abgestimmt wird.

Daraufhin wird diese Gesetzesvorlage vom Bundesrat behandelt (**Zweikammernsystem**), welcher binnen acht Wochen einen begründeten Einspruch erheben kann (suspensives Veto), beschließen kann, keinen Einspruch zu erheben oder auf die Erhebung eines Einspruches verzichten kann. Wird Einspruch erhoben, so kann dieser vom Nationalrat mit einfacher Mehrheit mittels **Beharrungsbeschluss** „übergangen“ werden. In allen genannten Fällen wird das Gesetzgebungsverfahren

durch Beurkundung der beschlossenen Gesetzesvorlage durch den Bundespräsidenten und die Kundmachung im Bundesgesetzblatt beendet.

Durch den Beitritt Österreichs zur EU wurde die inhaltliche Einflussnahmemöglichkeit auf Gesetzesvorhaben materienspezifisch beschränkt. Der Regierung, insbesondere den einzelnen Ressorts, und teilweise den Verbänden kommt im Gesetzwerdungsprozess größere Bedeutung als dem Nationalrat zu.¹⁰⁶

d. Sozialpartnerschaft und Parlament

Historische Entwicklungen

Zur Zeit der Entstehung der Sozialpartnerschaft, stand sie in engem Kontakt mit der „**Großen Koalition**“¹⁰⁷, wobei beide Seiten einen Interessenausgleich und die Kompromissfindung anstrebten. In der Periode der politischen Spannungen innerhalb der „Großen Koalition“, wuchs die Bedeutung der Sozialpartnerschaft an, was sich auch in der Phase der ÖVP-Alleinregierung (unter Bundeskanzler Josef Klaus von 1966 bis 1970) fortsetzte. In der Zeit des steigenden Parteienwettbewerbs während der SPÖ-Alleinregierung zeichnete sich hingegen ein gegenläufiger Trend ab.¹⁰⁸

Die „**Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen**“ wurde in vier Ebenen gegliedert: Basis war die konzentriert-akkordierte Interessenpolitik der Arbeiterkammern, dem ÖGB, den Wirtschaftskammern sowie der Landwirtschaftskammern. Diese Form der Interessensbündelung und –artikulation war jedoch weder verbandsintern noch verfassungsrechtlich¹⁰⁹ unumstritten, weshalb die Sozialpartner auch als „**Nebenregierung**“ bezeichnet wurden. Aufgrund der Tatsache, dass Verbandsfunktionäre mit Nationalratsmitgliedern eng vernetzt waren bzw. beide Ämter zugleich bekleideten, wurde diesem Streitpunkt jedoch nicht allzu viel Bedeutung zugemessen. Die Vorentscheidung wurde in Ausschüssen bzw. Beiräten getroffen: im Lohnunterausschuss (1962), Preisunterausschuss (1957), Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1957) und im Unterausschuss für internationale Fragen (1992). Die informellen Entscheidungen wurden in der „**Präsidentenvorbesprechung**“

¹⁰⁶ Tálos/Kittel (2001): 40.

¹⁰⁷ Seit 1945 gab es auf Bundesebene lediglich zwischen den Jahren 1966 und 1987 sowie 2000 und 2007 keine „Große Koalition“ der SPÖ und ÖVP. Ab dem 11. Jänner 2007 gab es in Österreich wieder eine „Große Koalition“.

¹⁰⁸ Gerlich (1985): 128f.

¹⁰⁹ ebenda, 115.

der Präsidenten der vier eben genannten Verbände getroffen, welche in weiterer Folge in der Vollversammlung der Paritätischen Kommission formell beschlossen wurde.¹¹⁰ Aufgrund der informellen und vor allem intransparenten Verhandlungen der Regierung mit den Sozialpartnern bzw. den Sozialpartnern untereinander wurde ein **Demokratiedefizit** konstatiert, insbesondere weil die Legitimation der Verbändefunktionäre indirekt erfolgt (/e).¹¹¹

Ende der 1960er Jahre wurden neben der bedeutungsvollen Präsidentenvorbesprechung die „**Wirtschaftspolitische Aussprache**“ als Plattform für wirtschaftspolitische Anliegen (mit den Mitgliedern der Paritätischen Kommission, dem Präsidenten und dem Ersten Vizepräsidenten der österreichischen Nationalbank, dem Leiter des Wirtschaftsforschungsinstitutes und ExpertInnen aus Bundesministerien, Verbänden und Forschungsinstituten; in Summe etwa 50-70 Mitglieder) und das „Verbändekomitee“ als Beratungsorgan des Finanzministers im Jahre 1967 eingerichtet. Diese verloren jedoch Ende der 1970er Jahre an Bedeutung. Diese Form der konzentriert-akkordierten Interessensartikulation trug **zur makroökonomischen Koordinierung und wirtschaftlichen Stabilisierung** bei, ebenso wie zur Linderung von Arbeitsmarktproblemen Mitte der 1970er. Insbesondere waren sie daher bei der Gestaltung des Berufsausbildungs-, Arbeitszeitgesetzes (1969), des Kartellgesetzes (1972), des Arbeitsverfassungsgesetzes (1973), des Entgeltfortzahlungs- und Ausländerbeschäftigungsgesetzes (1974), sowie der Marktordnungsgesetze, der Arbeitsmarktförderungsgesetz-Novelle und des Pflegeurlaubsgesetzes (die letztgenannten stammen aus 1976) involviert. Keine Einigung konnte hingegen u.a. bei der Arbeiterabfertigung (1979), dem Gleichbehandlungsgesetz (1979), der Urlaubsverlängerung (1981), der Gewerbeordnungsnovelle (1981) und der ASVG-Novelle 1984 erzielt werden.¹¹²

Ab den 1980er-Jahren zeichnete sich eine Wendung von der austro-keynesianischen Nachfrageorientierung hin zur **Markt- und Angebotsorientierung** ab,¹¹³ die sich insbesondere an den „Projekten“ Budgetkonsolidierung, Standortsicherung und Flexibilisierung äußerte. Die zunehmende Arbeitslosigkeit und Ausbreitung der atypischen Beschäftigungsformen führte zu einer Veränderung in der politischen Zusammenarbeit und letztlich auch zu ansteigender Kritik an der Pflichtmitgliedschaft bei den Kammern, was sich auch in weiterer Folge zu einer geringeren

¹¹⁰ Vgl. hierzu Abbildung 1 in : *Karlhofer/Tálos* (2005): 190.

¹¹¹ ebenda, 193.

¹¹² *Karlhofer/Tálos* (2005): 192.

¹¹³ ebenda, 194f.

Wahlbeteiligung bei den AK-Wahlen während der 1990er-Jahre äußerte und in einem „Reformstau“ endete. Auch das Wachstum der Parteienlandschaft führte zu einer verstärkten „Wettbewerborientierung“ der Institutionen, insbesondere in Bezug auf Ökologie, AusländerInnenintegration etc,¹¹⁴ und einem „Prestigeverlust“ der Sozialpartner bei der Bevölkerung.

Mitte der 1990er Jahre verlor die *Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen* ihre Kompetenz zur Preisregelung und auch ihre Funktion in der Lohnpolitik wurde auf **informelle Koordinationsmaßnahmen** beschränkt.¹¹⁵ Damit büßte auch die Vollversammlung der Paritätischen Kommission ihre Funktion als formell beschließendes Organ ein. Seit Mitte der 1990er Jahre trat sie nur mehr selten, und auch hier nur als „wirtschaftspolitische Aussprache“ zusammen. Aus dieser längeren Periode des Nicht-Zusammentretens der Paritätischen Kommission wurde der endgültige Niedergang der Sozialpartnerschaft befürchtet.¹¹⁶ Die Präsenz der Sozialpartner in Beiräten und Kommissionen reduzierte sich auch rapide durch den Prozess der **Privatisierungen**. Zusätzlich stieg die Zahl der Meinungsdiskrepanzen zwischen Regierung und Sozialpartnern, wie z.B. bei der Budgetkonsolidierung, der Flexibilisierung von Beschäftigung, Kürzungen von Leistungen der Sozialversicherung sowie bei den Lohnnebenkosten. Durch den Beitritt zur EU gewann die Bundesregierung zusätzlich an Entscheidungsgewicht, sodass sich auch zunehmend Unternehmerpositionen durchsetzten, so etwa bei der Budgetentlastung, Sozialversicherung und Bildung.

Bereits vor dem EU-Beitritt war somit vorhersehbar, dass die Bedeutung der Sozialpartner im politischen Prozess verringert werden würde. Die Positionen der Interessensvertretungen müssen demnach schon im Rahmen der europäischen Lobbying-Mechanismen eingebracht werden und in bestimmten Rechtsbereichen (vor allem im Wirtschaftsrecht) konnten die **sozialpartnerschaftlich akkordierten Regelungsvorschläge im Willensbildungsprozess**, insbesondere im parlamentarischen Gesetzgebungsprozess, nicht mehr derart rezipiert werden wie jahrzehntelang zuvor.¹¹⁷ Vor allem die Pensionsreformdebatte 2003 zeigte deutlich, dass sich die Bereitschaft Kompromisse einzugehen verringert hatte, was auch auf die

¹¹⁴ ebenda, 196.

¹¹⁵ *Tálos* (2006): 438.

¹¹⁶ *Kittel/Tálos* (1999): Interessensvermittlung und politischer Entscheidungsprozess: Sozialpartnerschaft in den 1990er Jahren. In: *Karlhofer/Tálos* (Hrsg.): *Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf*, 105ff.

¹¹⁷ *Schefbeck* (2006): Das Parlament, in: *Dachs* u.a. (Hrsg.) (2006): *Politik in Österreich. Handbuch*, Wien, 139- 167, 165 nWN.

zunehmende Eigenständigkeit der sozialpartnerschaftlichen Vorfeldorganisationen seit den 1980er Jahren zurückzuführen ist. Jedoch spielen die Sozialpartner weiterhin eine wesentliche Rolle, besonders in Hinblick auf ihre Funktion als privilegierte Konsultationsakteure. Weiters obliegt ihnen auch die Begutachtung von Regierungsvorlagen vor deren Einbringung und im parlamentarischen Verfahren werden Vertreter der Sozialpartner häufig zur Auskunftseinholung im Ausschussverfahren herangezogen. Im sozial- und wirtschaftsrechtlichen Bereich war und ist deren Konsultation seither – insbesondere im informellen Rahmen – von Bedeutung, auch wenn deren Einflussmöglichkeiten nicht mehr so groß sind wie vor dem EU-Beitritt.¹¹⁸

Die **realpolitische Beteiligung der Dachverbände** am Gesetzgebungsprozess ist auf allen Stufen des Willenbildungs- und Entscheidungsprozesses feststellbar. Die entscheidungsrelevante Beteiligung der Dachverbände hat sich somit auch auf die Formalverfassung ausgewirkt:

Vorparlamentarische Einbindung der Dachverbände

In Form von horizontalen (Einbindung in den policy-making-Prozess durch Konzentrierung und Interessensakkordierung), vertikalen (v.a. durch Personalunionen von Nationalratmandataren und Verbändefunktionären), formellen und informellen Kooperationen und Beteiligungen wurden die Dachverbände auch schon **vorparlamentarisch** in politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden („Austrokorporatismus“)¹¹⁹: In Form von Vorschlägen zur Gesetzgebung, der Beteiligung an der Willensbildung und Entscheidungsfindung auf Ebene des zuständigen Ressorts und der Regierung. Dieser vorparlamentarischen Einbindung der Sozialpartner kam lange Zeit die größte Bedeutung zu, wobei das gesetzlich geregelte Begutachtungsrecht der Kammern und die faktische Integration der freien Verbände an der Begutachtung genannt seien.

So werden **Vorschläge** einzelner Interessenorganisationen an einschlägig befasste Ressorts (insbesondere zum Bereich Wirtschafts- und Sozialpolitik) übermittelt, sie üben **beratende Funktionen** vor Ausarbeitung eines Ministerialentwurfs auf Ressortebene aus, versuchen **Einigungen** der Interessensverbände untereinander zu erzielen, haben die **Begutachtungsfunktion** – auch in diversen Beiräten oder

¹¹⁸ ebenda, 165.

¹¹⁹ Tálos/Stromberger (2005): 81 mwN.

Kommissionen – inne, beraten auf Ressortebene nach Abschluss des offiziellen Begutachtungsverfahrens und vor Einbringung der Materie in den Ministerrat bzw. auch wenn im Ministerrat kein Konsens erzielt werden konnte und **verhandeln** vor Einbringung parlamentarischer Initiativanträge.¹²⁰

Parlamentarische und nachparlamentarische Einbindung der Dachverbände

Im **parlamentarischen** Bereich beteiligen sich die Sozialpartner auf Ebene der Ausschüsse und indirekt des Plenums (Personalunionen): Sie führen untereinander Verhandlungen während der parlamentarischen Behandlung, pflegen Kontakte mit Parlamentfraktionen und Experten der Interessenorganisationen werden in die Beratungen der Ausschüsse und Unterausschüsse miteinbezogen. Bei einschlägigen Materien sind sie auch bei der Umsetzung und Verwaltung beteiligt, wie z.B. bei der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, die Repräsentation in den Entscheidungsgremien des Arbeitsmarktservice oder im Verwaltungsrat der österreichischen Nationalbank. In den Bereichen Sozial-, Wirtschafts- und Agrarpolitik, insbesondere dem Arbeitsrecht, der Gleichbehandlung und Agrarmarktordeung, partizipierten die Dachverbände ständig. Ab 2000 wurden die Verbände weniger in den Gesetzgebungsprozess eingebunden, nicht zuletzt wegen der verstärkten Stellung der Regierung und deren mangelnden Verhandlungsbereitschaft gegenüber den Sozialpartnern.¹²¹ Dazu siehe die Ausführungen im Kapitel „Kontinuität und Wandel“:

Nachparlamentarisch werden die Sozialpartner bei der Implementation von Gesetzen in Ausschüssen, Beiräten und Kommissionen miteinbezogen.¹²²

Dem Parlament kommt primär die Funktion zu, das „Volk“ zu repräsentieren und ist daher die höchste Instanz der **staatlichen Willensbildung**. Die Regierung hat damit die Aufgabe, die Interessen der Bevölkerung zu berücksichtigen, um auf die Unterstützung derselben bauen zu können. Die formelle Gesetzgebung obliegt – wie bereits dargestellt – dem Parlament, welches auch an der materiellen Gesetzgebung mitwirkt. Die Regierung wird von der Opposition „kontrolliert“ und muss sich vor dem Parlament verantworten. Zusätzlich spielt in diesem Zusammenhang die Publizitätswirkung in Form der Medien eine nicht unwesentliche Rolle. Insbesondere in

¹²⁰ Tálos/Kittel (2001): 41f.

¹²¹ Tálos/Kittel (2001): 43f.

¹²² Tálos/Kittel (2001): 41.

wirtschaftlichen und sozialen Belangen darf die Bedeutung der Sozialpartner nicht unterschätzt werden.¹²³

e. Mitarbeit in den Ausschüssen

Experten der Verbände wurden themenspezifisch vor allem zu Zeiten der „Hochblüte“ der Sozialpartnerschaft in Verhandlungen auf Ebene von parlamentarischen (Unter-) Ausschüssen konsultiert und zur Kompromissfindung herangezogen. Die **Personalunion** von Verbands- und Parteifunktionen erleichterte diese zusätzlich.¹²⁴ Dieses Verfahren wurde jedoch bei den Regierungen ab 2000 durch die Einbindung und Aufwertung von verbandsunabhängigen Experten häufiger hintangehalten.¹²⁵

5. Meinung zum EU-Beitritt

Sowohl die Regierung als auch die Sozialpartner stellten im Vorfeld zur Meinungsbildung detaillierte und differenzierte Abwägungen der Pro- und Contra-Argumente an. Die Pro-Argumente setzten sich durch, wobei aber auf Risiken und Anpassungserfordernisse hingewiesen wurde. So wurde etwa in der gemeinsamen Sozialpartnerstellungnahme „Österreich und die Europäische Integration“¹²⁶ vom 1. März 1989 folgendes festgehalten:

Gleichzeitig ist aber klar, daß [sic!] Kosten und Nutzen einer engeren wirtschaftlichen Kooperation in Europa im Zeitablauf wie auch für die verschiedenen Wirtschaftssektoren unterschiedlich ausfallen. [...] In der Phase der kurz- und mittelfristigen Anpassungsmaßnahmen wird es zwangsläufig Chancen, aber auch Risiken geben. [...] Hiefür sind rechtzeitig und gezielt wirtschafts-, sozial- und regionalpolitische Maßnahmen erforderlich.

Karlhofer/Tálos¹²⁷ stellen die Rolle der Sozialpartner in der Beitrittsfrage als „**Katalysator**“ dar. Der Einsatz für den Beitritt zur EU, der eigentlich eine Reduktion des sozialpartnerschaftlichen Einflusses nach sich zieht, wird von den Autoren als „*kalkulierter Terrainverlust, dem durchaus auch ein Terraingewinn gegenübersteht ...*“,

¹²³ Gerlich (1985): 121 f.

¹²⁴ Tálos/Stromberger (2005): 83.

¹²⁵ Tálos/Stromberger (2005): 99; vgl auch Tálos/Fink (Hrsg) (2006): Schwarz-Blau: Eine Bilanz des „Neu-Regierens“, 111.

¹²⁶ Abrufbar unter: <http://www.ena.lu/> (08.08.2008).

¹²⁷ Karlhofer/Tálos (1996): 9.

bezeichnet. Dass das österreichische Interesse vor die Verbandsinteressen gestellt werden konnte, wird jedoch nicht argumentiert. Vielmehr steht ein Interesse an zunehmender Integration unter anderem auch durch sozialpartnerschaftliche Initiative im Vordergrund (vgl. Sozialpartnerstellungnahme "Österreich und die Europäische Integration" vom 1. März 1989).

Die Interessenvermittlung und Einbindung der österreichischen Sozialpartner auf den verschiedenen Politikebenen erfolgt seit dem Beitritt auf nationaler Ebene mittels **formeller und informeller Kontakte** mit Fachressorts, der Regierung und dem Parlament. Auf europäischer Ebene insbesondere durch europäische Dachverbände, Ausschüssen und Vertretung in Gremien. Die Vorbereitungsarbeiten für den COREPER, dem zentralen Arbeitsorgan des Ministerrates, werden vom Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten koordiniert.¹²⁸

Die nationale Regierung und deren Positionierung stellt für die Sozialpartner nach wie vor einen zentralen Ausgangspunkt für ihre Mitgestaltung der Politik dar. Einerseits beeinträchtigen **nationale und internationale Faktoren** (wie steigender Wettbewerbsdruck, Konflikte um Verteilung und Budget, Erosion des Normalarbeitszeitverhältnisses, sinkende politische Akzeptanz ...) die wesentlichen Funktionsgrundlagen der Sozialpartnerschaft. Andererseits wurden die Sozialpartner auch durch verstärkte Einbindung in bestimmten Politikbereichen (insbesondere Einkommens-, Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik) auf europäischer Ebene zur makroökonomischen Steuerung eingesetzt und dies führte zu einer – zumindest in der Anfangsphase – Stärkung der Interessenverbände, sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene. Auch wenn sich die Ausgangsposition für korporatistische Interessenpolitik aufgrund der wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen veränderte, wurden die Sozialpartner in den nationalen Regierungen verstärkt eingesetzt.¹²⁹

Die erste Interessensvertretung, die sich offen für einen EG-Beitritt Österreichs aussprach, war die **Vereinigung Österreichischer Industrieller** im Mai 1987.¹³⁰ Sie ließ eine rechtswissenschaftliche Untersuchung durchführen, die eine Vereinbarkeit von EG-Beitritt mit der immerwährenden Neutralität konstatierte und trat zunehmend

¹²⁸ *Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich* (1996): Sozialpartnerschaft und EU. Integrationsdynamik und Handlungsrahmen der österreichischen Sozialpartnerschaft, Wien, Seite 159f.

¹²⁹ *Karlhofer/Tálos* (1996):63ff.

¹³⁰ *Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich* (1996): 52f.

für die Vollmitgliedschaft Österreichs in die EG ein. Ein Neutralitätsvorbehalt im Falle eines Beitritts sollte vor allem aus politischen Gründen eingeräumt werden.¹³¹

Dieser Intention schloss sich im Dezember 1988 auch die **Bundeswirtschaftskammer** an,¹³² was dazu führte, dass am 8. Jänner 1988 vom ÖVP-Bundesparteivorstand beschlossen wurde, Österreich „zur Vollmitgliedschaft in der EG zu führen“¹³³. Die Landeshauptleute der westlichen Bundesländer beeinflussten die Meinungsbildung intensiv, weil sie sich wirtschaftliche Vorteile durch eine Mitgliedschaft bei der EG erhofften und damit den „Europakurs“ der **ÖVP** stark unterstützte. Der **ÖGB** hingegen äußerte sich kaum konkret zum Thema EU-Beitritt. Im Juli 1988 gab lediglich eine „vorsichtig - befürwortende Stellungnahme“ unter Vorbehalten ab.¹³⁴ Im Dezember 1988 erfolgte das Europa-Memorandum an die Regierung für den Beitritt Österreichs zur EU.¹³⁵ In der **SPÖ** gab es - vor allem von linker Seite - noch immer Widerstand gegen den Beitrittsantrag. Nach Konsultationen und der Einflussnahme der ArbeitnehmerInnenvertreter, die Vorteile wie ein sinkendes Preisniveau etc. für die ArbeitnehmerInnen prophezeiten, stimmte die SPÖ aber letztlich dem EG-Beitritt zu. Nicht zuletzt auch deshalb, damit ihr keine Vorwürfe für eine negative wirtschaftliche Entwicklungen von Seiten der politischen Opposition bzw. Kontrahenten gemacht werden konnten. Jedoch wurden von Seiten der SPÖ Bedingungen und Voraussetzungen angegeben, die erst in Folge derer Erfüllung zu einem erfolgreichen EG-Beitritt führen könnten.¹³⁶

Die Interessenvertretungen der **Landwirtschaft** engagierten sich bei den EU-Beitrittsverhandlungen im Bereich der Agrarmarktpolitik (Produktionsquoten und Marktzutritt) und die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern sprach sich bereits im Februar 1989 für den Beitritt aus.¹³⁷ Die Agrarstruktur- und Regionalpolitik wurden hierbei kaum berücksichtigt.¹³⁸

Im März 1989 erfolgte die gemeinsame Stellungnahme der Sozialpartner, in welchem der Beitrittsantrag befürwortet wurde. Am 26. Juni 1989 wurde eine

¹³¹ Luif (2007), 79.

¹³² Karhofer/Tálos (1996): 65f.

¹³³ Luif (2007): 79 mwN.

¹³⁴ Bei der Europa-Konferenz des ÖGB sprach er sich unter Bedingungen eine „dynamische Teilnahme“ am Binnenmarkt aus. ebenda, 80.

¹³⁵ Karhofer/Tálos (1996): 61.

¹³⁶ ebenda, 81; zu den Beitrittsverhandlungen *in concreto* vgl. Luif (2007): 85ff.

¹³⁷ Karhofer/Tálos (1996): 70.

¹³⁸ Krammer/Hovorka (2006): 488.

Parteienvereinbarung zwischen SPÖ und ÖVP geschlossen, welche den Weg für einen Mehrheitsbeschluss des Nationalrates für das Beitrittsansuchen bahnte.

Ab Ende der 1980er-Jahre wurde Österreich somit auf einen Beitritt zur EU vorbereitet. Die Konzentrierung der Meinungsbildung wurde somit von wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen¹³⁹ auch auf die Frage nach dem Beitritt zur EU ausgeweitet. Am 5. Mai 1994 erfolgte der Beschluss des österreichischen Nationalrates über ein Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur EU, welcher mit 140 zu 35 Stimmen angenommen wurde. Im **Juni 1994 appellierten die Präsidenten der vier Sozialpartnerorganisationen an die Bevölkerung, für den Beitritt zu stimmen.**¹⁴⁰

Trotz EU-skeptischer Ansätze der Bevölkerung wurde am 12. Juni 1994 – nicht zuletzt auch wegen der politischen Meinungsbildung durch die Medien¹⁴¹ – eine **2/3-Mehrheit für den EU-Beitritt im Referendum** erzielt. Am 24. Juni 1994 wurden der Beitrittsvertrag und die Schlussakte auf Korfu unterzeichnet. Seit 1. Jänner 1995 ist Österreich somit Vollmitglied der EU. Am 25. Jänner 1995 legten die vier Dachverbände in einer Sitzung der Paritätischen Kommission ein Positionspapier¹⁴² vor, mit welchem die Einbindung der Sozialpartner ins politische System fixiert werden sollte. Unter anderem wird darin festgelegt, dass die jeweils für die Materie der EU zuständigen Fachministerien Arbeitsgruppen errichten sollen, in welchen regelmäßig die materielle Vorbereitung der Mitglieder erfolgen soll (**Briefing**), ebenso solle das Berichtswesen ausgebaut werden, so dass zeitgerecht Stellungnahmen zu EU-Gesetzesvorhaben erfolgen können und die Experten der Sozialpartner sollen als Regierungsvertreter an Regierungsdelegationen teilnehmen. Zusätzlich wurde darin festgehalten, dass eine **Ständige Vertretung in Brüssel** im „Österreich-Haus“ sichergestellt werden solle, mit all den finanziellen Zusagen im Rahmen der Budget-Verhandlungen.

¹³⁹ Vgl. *Gerlich/Grande/Müller* (Hrsg.) (1985): 109-133.

¹⁴⁰ *Karlhofer/Tálos* (1996): 71.

¹⁴¹ *Karlhofer/Tálos* (1996): 61.

¹⁴² ebenda, 140f.

6. Kontinuität und Wandel

a. Kontinuität

Das sozialpartnerschaftliche System in den 1960er und 1970er-Jahren war in keinem anderen Land derart ausgeprägt wie in Österreich: historische Entwicklungen, politische Verbindungen und Bedingungen von außen trugen dazu bei, dass sich das sozialpartnerschaftliche System etablierte. Die historische Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern seit 1945 hatte zweifellos bedeutsame Effekte auf die nationale Wirtschaft und Verflechtungen zwischen Wirtschaft und Politik hatten in weiterer Folge positive Auswirkungen auf die soziale Situation Österreichs.

Vor allem die **Lohn- und Preispolitik** wurde durch die „Paritätische Kommission“ entscheidend mitgestaltet und damit auch wirtschaftliche Konsequenzen mit sich gebracht. Auch die Einbeziehung der Sozialpartner ins Begutachtungsverfahren der Gesetzgebung und deren Konsultationen in Beiräten in der Verwaltung verschaffte ihnen eine sichere Position in Politik und Gesellschaft. Der Einfluss der Sozialpartner auf die Meinungsbildung ihrer Mitglieder prägte die politische Kultur Österreichs ebenso.¹⁴³ Folgende Strukturmerkmale trugen zur Verankerung der Sozialpartner im politischen System bei:

- **Organisatorisch:** Durch die monopolistische Vertretung, die Zentralisierung von „politischer Macht“ und strenge hierarchische Strukturen konnten gemeinsam getroffenen Entscheidungen im eigenen Bereich durchgesetzt werden. Diese Einrichtungen verlieren an Bedeutung.
- **Verfahrenstechnisch:** Die Interessensabstimmung wurde geprägt durch Informalität, Intimität und Introversion, wobei die Kooperation der Verbände nicht gesetzlich verankert wurde. Dadurch wurde ein öffentlicher Konflikt vermieden. Gegenwärtig tragen die politische Konkurrenz und die öffentliche Kritik dazu bei, dass diese Vorgehensweisen nicht mehr derartig beibehalten werden können.
- **Legitimatorisch:** Durch enge Kooperationen von Interessensverbänden und Parteien bzw. Personalunionen, Legitimation durch ihre Mitglieder und ökonomische Aufschwünge konnten die Sozialpartner eine sichere Position einnehmen. Eine deutliche Trennung von Parteien und Verbänden, die kritische Betrachtung der Strukturen durch die Mitglieder und die Stagnation des

¹⁴³ Gerlich (2006): 48.

Einflusses in der Wirtschaft trugen in den letzten Jahren zum Wandel der Stellung der Sozialpartner bei.

Diese Faktoren erklären die Zurückdrängung der Sozialpartner in ihrem Einfluss auf die Politik und Gesetzgebung.¹⁴⁴ Die Institutionen wurden in Krisenzeiten herausgebildet und zum Funktionieren des Systems war stets Grundkonsens erforderlich. Der Wille, Probleme zu bearbeiten, auch auf gesellschaftlicher Basis¹⁴⁵ war ebenso bedeutsam. Schwierigkeiten ergaben sich vor allem dabei, **Mitgliederinteressen einheitlich zu bündeln**. Eine Kompromissfindung in der Politik erweckt bei der Bevölkerung auch heute noch den Eindruck von „Packelei“. Dabei ist es von enormer praktischer Bedeutung, dass die Sozialpartner wissen, an wen sie sich wenden müssen, um ihre Ziele durchzusetzen. Dies äußert sich auch in der im Vergleich zu anderen Staaten stark reduzierten Konfliktkultur in Österreich.¹⁴⁶ Personalunionen in bestimmten politischen Funktionen trugen auch dazu bei, dass die Sozialpartner an Prestige in der Bevölkerung – zumindest im Zusammenhang mit der BAWAG-Affäre – verloren haben.¹⁴⁷ Dabei nahm die Zahl der Verbandsfunktionäre im Parlament ab: bereits von 1978 bis 1991 reduzierte sich diese von 50% auf 40% bei SPÖ, bei der ÖVP von 66 % auf 43 % und bei der FPÖ von 30 % auf 12%.¹⁴⁸ **Korporatismus** gilt jedoch weiterhin als **System interorganisatorischer Verflechtungen und Mehrfachfunktionen**. Personalunionen in Interessensgruppen und legislativen Instanzen haben auch künftig einen funktionalen Sinn¹⁴⁹, wenn auch nicht in derselben Intensität wie in der Vergangenheit.

b. Wandel

Die ständische Basis für die Sozialpartner unterliegt einem Wandel, der auf die **sozioökonomische** Lage der tragenden Wirtschaftsgruppen, die Sozialstruktur der Bevölkerung, die wirtschaftskulturelle Stimmungslage und die internationale Situation zurückzuführen ist und in weiterer Folge zur Desintegration sozialer Gruppen führt.¹⁵⁰

¹⁴⁴ Gerlich (2006): 48f.

¹⁴⁵ Prisching (1996): 60f.

¹⁴⁶ Tálos (2005b): 197.

¹⁴⁷ Prisching (1996): 72ff.

¹⁴⁸ ebenda, 75; die Tendenz des Rückgangs der Verbandsfunktionäre im Parlament, um unabhängig vom Klubzwang ihre Interessen verfolgen können, zeichnete sich aber auch schon im Vergleich 1987 – 1991 ab: 62 „Verbandsmandate“ (34%), vgl. Pelinka (1993): Parteien und Verbände. In: Tálos (Hrsg), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells, Wien, 72.

¹⁴⁹ ebenda, 77.

¹⁵⁰ ebenda: 80f.

Der „Mittelstand“ fühlt sich wenig verbunden mit Großorganisationen, weil die Selbstbestimmung einen besonderen Stellenwert für ihn hat und er gegen die kollektive Bevormundung eintritt. Diese Mitgliederrekrutierung stellt ein Problem für die Sozialpartner dar. Die Ausdifferenzierung der Arbeitsmärkte führt zusätzlich zu einem **Verlust der Homogenität von ArbeitnehmerInneninteressen**. Die Interessenskonzentration wird somit erschwert und führt zu einer Reduktion des gewerkschaftlichen Organisationsgrades. Auch der nationale Handlungsspielraum wird durch die Liberalisierung der Märkte und die Europäische Integration (z.B.: Maastrichtkriterien im Bereich der Fiskalpolitik) sowie die zunehmende (wirtschaftliche) Internationalisierung verringert.¹⁵¹ Der dadurch erhöhte Standortwettbewerbsdruck und die Verlagerung wesentlicher wirtschafts-, budget- und sozialpolitischer Entscheidungskompetenzen auf die supranationale Ebene der EU führen zu gravierenden Veränderungen bei den Sozialpartnern.¹⁵²

Die Tendenz der großen Dachverbände, geeint aufzutreten und „mit einer Stimme zu sprechen“, wurde durch dieses veränderte interessenspolitische Umfeld zusätzlich erschwert. Durch den EU-Beitritt wurden Einrichtungen wie der Preisunterausschuss aufgelöst, diverse Kommissionen und Beiräte, wie z.B. die **Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen**, verloren zunehmend an Bedeutung.¹⁵³ Diese geänderte Funktionsweise der Paritätischen Kommission seit dem Sozialpartnerabkommen von 1992 von einer fast schon obligatorischen Einstimmigkeit bei der Entscheidungsfindung hin zum Diskussionsforum ersetzt die frühere „Wirtschaftspolitische Aussprache“.¹⁵⁴ Lediglich der **Unterausschuss für Lohnfragen** ist noch bedeutsam, denn die Freigabe eingebrachter Kollektivvertragsanträge erfolgt auf einen gemeinsam gefassten Beschluss des ÖGB und der WKÖ. Der **Preisunterausschuss** verlor durch den EU-Beitritt seine ursprüngliche Intention, seine Tätigkeit ist auf die Berichterstattung betreffend die Raffinerie-Preise von Heizöl beschränkt. Auch der **Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen** wurde von der Regierung immer seltener zur Expertisenerstellung herangezogen, nicht zuletzt auch aufgrund der unterschiedlichen Positionierungen der Dachverbände in materiellen Belangen.¹⁵⁵

¹⁵¹ Fink (2006): Staat-Verbände-Beziehungen im 21. Jahrhundert: Das neokorporatistische Modell am Ende? in: Wirtschaftskammer Österreich (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Blätter 2006. 60 Jahre Wirtschaftskammer Österreich. Die Zukunft der Selbstverwaltung in einer globalisierten Welt, FS, Wien, 19-39, 24f.

¹⁵² Kittel/Tálos (1999): 105ff.

¹⁵³ Tálos (2005b): 198.

¹⁵⁴ Vgl. Delapina (1996): Rezension von: Karhofer/Tálos, Sozialpartnerschaft und EU, Schriftenreihe des Zentrums für angewandte Politikforschung, Band 9, Signum Verlag, Wien, in: Wirtschaft und Gesellschaft 22. Jahrgang (1996), Heft 3, 441-447, 441.

¹⁵⁵ Tálos/Fink (Hrsg) (2006): 110.

Jedoch ist die unterbliebene Konsultierung des Beirates als Experte nicht ohne Folgen geblieben, was die zahlreichen Einsprüche gegen Beschlüsse der ÖVP-FPÖ Regierung vor dem Verfassungsgerichtshof beweist. Der im Vorfeld zum EU-Beitritt eingerichtete **Unterausschuss für internationale Fragen** tagt zwar noch, um internationale und europapolitische Themen (z.B. den Ratsvorsitz Österreichs im Jahre 2006) zu diskutieren, seine Bedeutung ist jedoch stark reduziert.¹⁵⁶ Auch die Institution der **Präsidentenvorbesprechung** findet meist nur noch zwischen den Präsidenten des ÖGB und der WKÖ statt.

In den Jahren 1995/1996 wurden den Sozialpartnern von Seiten der Regierung Ziele betreffend Sparpakete und 1997 betreffend Pensionsreform vorgegeben. Die Verbände wurden dabei in ihrem Gestaltungsspielraum entscheidend – zumindest substantiell – eingeschränkt und in den Bereichen Budgetkonsolidierung, Arbeitszeitflexibilisierung, Privatisierung verstaatlichter Unternehmen und sozialpolitischer Leistungskürzungen zeichnete sich seit 1997 zunehmend Dissens ab. Die sozialpartnerschaftliche Interessensakkordierung wurde immer seltener und die innerstaatlichen Entwicklungen führten ab 2000 zu einem weiteren **Wandel der interessenspolitischen Rahmenbedingungen**.¹⁵⁷

Nationale Faktoren für den „Wandel“

Auch wenn sich das sozioökonomische Umfeld und die demographische Landschaft ab den 1990er-Jahren verändert haben, ergeben sich deutliche Einschnitte im etablierten System der Zusammenarbeit von Regierung und Sozialpartnern mit dem Regierungswechsel 2000.

Noch 1998 wurden die Novelle des Arbeiterkammergesetzes und das neue Wirtschaftskammergesetz von den betreffenden Kammern ausgearbeitet und vom Parlament direkt übernommen. Diese Form der Politikformulierung und autonomen Regelsetzung folgte dem traditionellen Modell. Mit dem Wirtschaftskammergesetz 1998¹⁵⁸ wurde eine strategische Neuausrichtung festgesetzt, die neben der **Interessensvertretung** – als Aufgabe der Bundeskammer – auch die

¹⁵⁶ Tálos (2005b): 199.

¹⁵⁷ Tálos/Fink (Hrsg) (2006): 110; Kittel/Tálos (1999): 105ff.

¹⁵⁸ BGBl. I Nr. 103/1998.

Wirtschaftsförderung und Wissensvermittlung – als Tätigkeitsbereich der dezentralen Organisationseinheiten – regelt.¹⁵⁹

Ab 2000 erfolgte die Regierungsbeteiligung der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ), die einen deutlichen Einschnitt im politischen System darstellte und auch in Bezug auf die Sozialpartnereinbindung in den Gesetzgebungsprozess deutliche Veränderungen nach sich zog.¹⁶⁰ In der Deklaration „Verantwortung für Österreich – Zukunft im Herzen Europas“ findet sich folgende Stellungnahme: „*Die Bundesregierung bekennt sich zur umfassenden Kooperation mit den Sozialpartnern, empfiehlt aber gleichzeitig die **notwendige Reformbereitschaft der Sozialpartnerschaft** etwa bei der Reform der Sozialversicherungsträger, einschließlich der Wahl der Versichertenvertreter, und der Stärkung des Servicecharakters der sozialpartnerschaftlichen Einrichtungen*“. Diese Empfehlung führte in weiterer Folge zu einem Konflikt, der die traditionellen Politikmuster zu verändern drohte, vor allem weil die Einbindung der Verbände in die Politikformulierungsprozesse erheblich reduziert wurde.

Der (außerparlamentarische) Koalitionsausschuss der Regierung 2000 wurde dazu genutzt, den Willensbildungsprozess zwischen den Koalitionsparteien monatlich zu **koordinieren** und die Regierungsarbeit zu **kontrollieren**. Darin vertreten waren primär die Spitzen der Parteien, die Obmänner der Parlamentsklubs sowie die Generalsekretäre der beiden Regierungsparteien ÖVP und FPÖ.¹⁶¹

Die in korporatistische Verhandlungen eingebundenen Verbände haben stets den Ausgleich zwischen Zielrealisierung im institutionellen System und der Interessensvertretung der Mitglieder herzustellen versucht. Die **Mitgliederorientierung** spielt derzeit eine wesentliche Rolle, um einen Bedeutungsverlust im sozialen Gefüge hintanzuhalten. Insbesondere im strategischen Bereich haben die Sozialpartner ihren Aktionsradius daher um **Kampagnen und Lobbying** erweitert. Es erfolgte eine Ungleichbehandlung der Verbände durch die Regierung durch die mangelnde Einbindung der ArbeitnehmerInnenverbände, was dem Grundsatz der Parität widerspricht, und eine Tendenz hin zur undifferenzierten Sichtweise der „ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnen-Klasse“ durch die Zusammenlegung der

¹⁵⁹ *Karlhofer* (2006): Die Wirtschaftskammer als korporativer Akteur, in: Wirtschaftskammer Österreich (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Blätter 2006. 60 Jahre Wirtschaftskammer Österreich. Die Zukunft der Selbstverwaltung in einer globalisierten Welt, FS, Wien, 65-76, 69.

¹⁶⁰ zum Bereich der Sozialpolitik: vgl. *Tálos* (2005a): 74.

¹⁶¹ *Tálos/Kittel* (2001): 44.

Ressorts „Wirtschaft“ und „Arbeit“. ¹⁶² Eine Konsensfindung mit allen Verbänden wurde ab der Regierungsperiode 2000 nicht mehr angestrebt, sondern es wurde die in die **Sozialautonomie der Verbände** eingegriffen und der staatlichen Politik eine Vorrangstellung eingeräumt. ¹⁶³ Als Grund sei hierbei angeführt, dass die FPÖ seit den 1950er-Jahren bestrebt ist, den Einfluss der Dachverbände im politischen Gesetzgebungsprozess zu reduzieren. ¹⁶⁴

Ein Beispiel hierfür ist die von FPÖ und ÖVP als Initiativantrag eingebrachte **Novellierung des Arbeiterkammer-Gesetzes**, das ohne Einbindung der AK vorbereitet worden ist und auch nur mit einfacher Mehrheit im Parlament beschlossen wurde. Begründet wurde dieses Vorgehen damit, dass sich die AK in einer Krise befunden habe, weil bei den AK-Wahlen 1994 die Wahlbeteiligung mit nur 31% einen neuen Tiefpunkt erreicht hatte. Verluste dieser Art mussten auch die anderen Kammern hinnehmen, womit die Vorgangsweise der Regierung auch gerechtfertigt wurde. ¹⁶⁵ Die verbandsinterne Willensbildung und Einbindung der Verbandsmitglieder wurde auch bei der Einbringung der Initiativanträge betreffend Arbeitsrechts- und Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2000 unterbunden. ¹⁶⁶

Die **Anzahl der Initiativanträge** stieg in den Jahren 2001/2002 auf 21,5% (1996-1999: 19%), womit auch die direkte Beteiligung am policy-making-Prozess der Parteien in den Vordergrund rückte. Des Weiteren wurden **Ministerialentwürfe** wie z.B. das Privatisierungspaket Frühjahr 2002, keinem Begutachtungsverfahren mehr unterzogen. ¹⁶⁷ Die Interaktion der Regierung mit den Sozialpartnern fand zunehmend in Form von Reformdialogen, runden Tischen und Gipfeltreffen statt, dies nicht zuletzt aufgrund der verstärkten medialen Präsenz. ¹⁶⁸ Für Detailfragen wurden verstärkt **verbandsfreie Experten und lobbyistische Akteure** (wie z.B. Rechtsanwaltskanzleien, NGOs) herangezogen. ¹⁶⁹ Anstatt der Konsensfindung wurde das Entscheidungsprinzip der **Stimmenmehrheit** angestrebt, was zu einer Beschränkung der institutionalisierten Einflussmöglichkeiten (speziell der ArbeitnehmerInnenorganisationen) führte. ¹⁷⁰ Als Beispiel sei hier die Umorganisation des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger genannt, im Zuge deren die

¹⁶² Tálos/Fink (2006): 106.

¹⁶³ ebenda, 104.

¹⁶⁴ Tálos/Kittel (2001): 45.

¹⁶⁵ Tálos/Fink (2006): 104.

¹⁶⁶ Tálos/Kittel (2001): 46.

¹⁶⁷ Tálos (2006): 110.

¹⁶⁸ Tálos (2005b): 201.

¹⁶⁹ ebenda, 111.

¹⁷⁰ Tálos/Stromberger (2005): 100.

traditionelle Vertretungsmehrheit der ArbeitnehmerInnenorganisationen beseitigt wurde.¹⁷¹

Die gravierenden Veränderungen im Bereich der **Pensionsversicherung** wurden ausschließlich mit den Stimmen der Regierungsparteien beschlossen, wie z.B. die Regelung der Hinterbliebenenrente und der Umbau des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger, die jedoch erfolgreich für die Antragsteller vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben wurden.¹⁷²

Abgesehen von der gestiegenen Zahl von Initiativanträgen wurde den Verbänden deren Mitwirkungsmöglichkeiten im Gesetzgebungsprozess auch dadurch drastisch reduziert, indem **Stellungnahmen der Sozialpartner kurzen Befristungen unterlagen**, womit die verbandsinterne Willensbildung erheblich erschwert bzw. sogar verhindert wurden. Verhandlungen im vorparlamentarischen Raum wurden ebenfalls nicht mehr geführt, womit die Kompromissfindung verhindert wurde.¹⁷³

Europäische Faktoren für den Wandel

Auch wenn nach außen hin wenige Veränderungen in der politischen und gesetzgeberischen Tätigkeit der Regierung, des Parlaments, der Verwaltung und der Parteien und Sozialpartner erkennbar sind, hat ein markanter Wandel im politischen System im Vergleich zu den Jahren zuvor stattgefunden. Der Beitritt Österreichs zur EU hat hierbei wesentliche Neuerungen und **Umwandlungen im Vergleich zu den zuvor etablierten Strukturen** mit sich gebracht. Da über 70% der Gesetzgebung von der Europäischen Union ausgearbeitet wird, ist es natürlich nicht möglich, dass das österreichische Parlament an den Kontinuitäten der historischen Legislative festhält. Auch die **Konkurrenz** im wirtschaftlichen Bereich setzt das Land unter Druck, auch wenn diese Entwicklungen nicht immer sofort erkannt werden. Auch die Verwaltung im öffentlichen Sektor unterliegt den europäischen Entwicklungen und der Trend zu Privatisierungen von staatlichen Unternehmen ist unter anderem auf europäische Regelungen zurückzuführen. Die Politik in ihren traditionellen Strukturen stößt im Allgemeinen auch bei der Bevölkerung auf weniger Interesse. Vielmehr ist eine Tendenz hin zu neuen Politikformen und organisatorischen Umgestaltungen

¹⁷¹ Tálos (2006): 112.

¹⁷² ebenda, 113.

¹⁷³ Tálos/Kittel (2001): 46.

erkennbar.¹⁷⁴ Diese neuen Strukturen des Regierens werden als **Governance** bezeichnet, die die traditionelle Form des Government ablöst.¹⁷⁵

Der Wegfall von Beschränkungen im **Binnenmarkt** wird vor allem von der österreichischen Wirtschaft nach wie vor geschätzt: Aus ArbeitgeberInnensicht brachte dieser für alle Wirtschaftsbranchen und insbesondere auf dem Exportsektor durchwegs Vorteile, mit Ausnahme der klein strukturierten Unternehmen, die rein auf den nationalen Markt ausgerichtete Nahrungs- und Genussindustrie sowie der Speditionen. Zugute kommt Österreich hierbei auch seine **geographische Lage**. Die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs soll durch Strukturreformen und Liberalisierungen erhalten bzw. erweitert werden.¹⁷⁶ Aus Sicht der Bundesarbeiterkammer wird der EU-Beitritt nicht derart positiv gesehen: Die Arbeitslosigkeit in Österreich habe seither stetig zugenommen, was auf die restriktive Wirtschaftspolitik und die Steuerpolitik der EU zurückzuführen sei. Eine Sozialunion liegt aus deren Sicht nicht vor. Besonders kritisiert wird die **wirtschaftspolitische Grundausrichtung der EU**, die dabei beschäftigungs- und sozialpolitische Ziele außer Acht lässt. Die Steuerpolitik, Liberalisierungstendenzen sowie die Budgetverteilung und die Verkehrspolitik der EU wirken sich nach wie vor negativ auf die ArbeitnehmerInnenposition aus.¹⁷⁷

Auch der **ÖGB** sieht den EU-Beitritt Österreichs nach wie vor als Herausforderung und durchwegs kritisch: Anfangs positive Entwicklungen in der Sozial- und Beschäftigungspolitik seien in den letzten Jahren zum Stillstand gekommen. Der Sozialabbau und das soziale Dumping in der EU werden in Zukunft vom ÖGB in Angriff genommen. Die aktive Beteiligung der Sozialpartner habe jedoch deutlich bei der Problembewältigung beigetragen. Hervorgehoben wird auch, dass die EU bisweilen vorrangig wirtschaftliche Belange behandelt hat und ArbeitnehmerInneninteressen nur peripher in ihre Betrachtungsweisen miteinbezieht.¹⁷⁸ Der Trend vom Konsens hin zur Konfrontation im sozialpartnerschaftlichen Verhandlungssystem seit 2000 führte im Herbst 2001 zur sogenannten „Urabstimmung“. Diese stark partizipative Komponente war die erste in dieser Form in der Geschichte des ÖGB. Anders als erwartet, nahmen

¹⁷⁴ Gerlich, Peter (2006): Sozialpartnerschaft in Zeiten der Governance, in: Wirtschaftskammer Österreich (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Blätter 2006. 60 Jahre Wirtschaftskammer Österreich. Die Zukunft der Selbstverwaltung in einer globalisierten Welt, FS, Wien, 47.

¹⁷⁵ ebenda, 48.

¹⁷⁶ Leitl, Christoph (2004): 10 Jahre Mitgliedschaft – Bewertung aus Sicht der Arbeitgeber; in: WKÖ (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Blätter 2/2004, 197- 202.

¹⁷⁷ Tumpel, Herbert (2004): Baustelle Europa – Eine Bilanz aus Arbeitnehmersicht, in: WKÖ (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Blätter 2/2004, 203- 212.

¹⁷⁸ Verzetnitsch, Fritz (2004): 10 Jahre EU-Mitgliedschaft, in: WKÖ (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Blätter 2/2004, 213- 221.

an der Urabstimmung 57 Prozent (!) der ÖGB-Mitglieder teil. Insbesondere die Frage, ob *in Notfällen auch gewerkschaftliche Kampfmaßnahmen ergriffen werden sollen*, fand vermehrt Zustimmung (88%). Die bei der Urabstimmung herausgearbeiteten Forderungen des ÖGB wurden zwar mit den zuständigen Ressortministern besprochen, führten jedoch zu keinen verbindlichen Ergebnissen. Aufgrund der mangelnden Einbindung der Sozialpartner in die als Regierungsvorlage eingebrachte „Pensionsreform“ im Mai 2003, kam es am 3. Juni 2003 zu einer flächendeckenden **Streikaktion**. Diese belastete die Beziehung zwischen ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnenverbänden kaum. Die Präsidenten von ÖGB und WKÖ nahmen weiterhin an den Verhandlungen mit der Regierung teil und stellten ihre Sichtweise der unterschiedlichen Problemstellungen dar. In den Medien bekannten sich sowohl die Verbände, als auch die Regierung zur Sozialpartnerschaft. Der ÖGB setzt demnach vermehrt auf Mitgliederorientierung, was sich auch im Jahre 2006 in der Umstrukturierung des ÖGB aufgrund des BAWAG-Skandals erneut abzeichnete.¹⁷⁹

Die **Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern** erhofft sich, nachdem sie durch die geänderten Rahmenbedingungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik in den letzten zehn Jahren große Preiseinbußen hinnehmen und Wettbewerbsnachteile erleiden musste, wieder wettbewerbsfähiger – vor allem in qualitativer Hinsicht – zu werden und die Einhaltung gemeinsamer Normen und Standards für alle Mitglieder der EU sichergestellt ist.¹⁸⁰

Die Industriellenvereinigung (IV) lobt insbesondere den Trend zu einem flexiblen und liberalen Markt (wie beispielsweise die Liberalisierung des Energiemarktes), der der nationalen Industrie viele Vorteile gebracht hat.¹⁸¹ Aufgrund der verstaatlichten Industrie kam der IV vor der „Privatisierungswelle“ keine starke Rolle als Industrieverband zu, ab Mitte der achtziger Jahre gewann sie zunehmend an Bedeutung, nicht zuletzt auch durch die Mitgliedschaft der Voest Alpine und VA Tech. Die IV trat – wie oben bereits dargestellt – aufgrund ihrer europäischen Orientierung vermehrt für den Beitritt Österreichs zur EG ein. Insbesondere die interne Struktur, nämlich die Mitgliedschaften von Managern internationaler Konzerne, führt zum vermehrten Lobbying unter Abwendung vom bisherigen (wenn auch nicht sehr

¹⁷⁹ Tálos/Fink (2006): 108.

¹⁸⁰ Schwarzböck, Rudolf (2004): Zehn Jahre EU-Mitgliedschaft aus Sicht der österreichischen Landwirtschaft, in: WKÖ (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Blätter 2/2004, 223- 227.

¹⁸¹ Damianisch, Wolfgang (2004): Zukunftsperspektiven der österreichischen Industrie. Industriepolitik nach 10 Jahren EU-Mitgliedschaft im Europa der 25, in: WKÖ (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Blätter 2/2004, 261- 269.

bedeutungsvollen) Dasein als Sozialpartner. Die IV fokussiert primär die Förderung von Personen. Im Vergleich zu den anderen Sozialpartnern ist die IV (v.a. personell) nicht stark in politische Parteien verflochten, jedoch sind Naheverhältnisse zur ÖVP und die FPÖ aufgrund der erhöhten finanziellen Zuwendungen nicht zu verheimlichen.¹⁸² *Karlhofer*¹⁸³ stellt die IV sogar als finanzkräftiges und mächtiges Lobbying-Instrument dar.

Nachdem der ÖGB durch den **BAWAG-Skandal** in finanzielle Schwierigkeiten geriet und befürchtet wurde, dass dadurch ein Einflussgewinn für die ArbeitgeberInnenverbände erreicht würde, setzten die Sozialpartnerspitzen mit ihrer „Bad Ischler Deklaration“¹⁸⁴ im September 2006 ein deutliches Zeichen neue Herausforderungen gemeinsam in Angriff zu nehmen.

Ab dem Regierungswechsel im **Jahre 2007** zeichnete sich deutlich eine positive Haltung der Regierung zur Sozialpartnerschaft ab. Bereits bei den Koalitionsverhandlungen wurden sie eingebunden und eingeladen, gemeinsame Vorschläge zu unterbreiten, die vor allem im Kapitel „Arbeitsmarkt und Arbeitswelt“ des Regierungsprogramms Eingang fanden.¹⁸⁵ Insbesondere bei wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen wird der **Konsens** mit den primär betroffenen Bevölkerungsgruppen gesucht. Die Sozialpartnerschaft wird damit aber auch auf ihre Funktionsfähigkeit geprüft.

III. EU und Sozialpartnerschaft

1. Einführung

Seit dem Beitritt Österreichs zur EU am 1. Januar 1995 ist dem EU-Recht eine Vorrangstellung gegenüber nationalem Recht einzuräumen („übergeordnetes politisches System“). Dies bedeutet einen **Autonomieverlust** auf staatlicher Ebene, jedoch auch erweiterte **Mitgestaltungsmöglichkeiten** auf supranationaler Ebene.¹⁸⁶

¹⁸² *Tálos/Fink* (2006): 107.

¹⁸³ In: *Karlhofer/Tálos* (2005): 18ff.

¹⁸⁴ Deklaration der Sozialpartner, Bad Ischl im September 2006, abrufbar unter: http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/BadIschlDeklaration_2006_09_05.pdf.

¹⁸⁵ *Arbeiterkammer Wien* (Hrsg.) (2007): Wirtschaft und Gesellschaft, Editorial, Zum wirtschaftspolitischen Programm der neuen Bundesregierung, 33. Jahrgang, Heft 1, 5.

¹⁸⁶ *Falkner* (2006): 82.

In Artikel 23e B-VG 1994 wurden die Mitwirkungsrechte des Parlaments in der EU-Politik auch verfassungsrechtlich normiert: Dem Parlament wurde das Recht auf Unterrichtung über Vorhaben der EU und das Recht auf Stellungnahme sowie dessen Bindungswirkung eingeräumt. In der Realität kommt dieses Recht jedoch der **Regierung** zu, wodurch das Parlament selbst kaum Einfluss auf die **Positionierung Österreichs in EU-Angelegenheiten** hat.¹⁸⁷ Die Stellungnahmen zur Koordination der Position haben im Zeitverlauf auch drastisch abgenommen, nicht zuletzt auch deshalb, weil immer weniger Sitzungen stattfanden.¹⁸⁸

Durch den Beitritt Österreichs zur EU änderten sich somit die politischen Rahmenbedingungen nachhaltig. Beispielsweise wurden im Bereich der Sozialpolitik sowohl wohlfahrtsstaatliche Regelungen und Maßnahmen erweitert, als auch aufgrund von budgetären Einschränkungen im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion vorgenommen. Erforderliche Anpassungen an die Vorgaben der EU vor allem in den Bereichen der **Arbeits-¹⁸⁹ und Sozialpolitik** wurden vorgenommen und in nationales Recht umgesetzt. Pläne zur Budgetkonsolidierung, um an der Währungsreform teilnehmen zu können, hatten auch Auswirkungen auf die Sozialpolitik, vor allem auf das Sozialversicherungssystem. Auch **Budgetkürzungen** mussten in Kauf genommen werden, weil die Regierungen unter Druck gesetzt worden waren. Die Sparpakete aus 1995 und 1996 betrafen unter anderem die Arbeitslosenversicherung, Familienleistungen, die Krankenversicherung und Pensionen.¹⁹⁰

Die „Denationalisierung“¹⁹¹ von Entscheidungen hat dadurch auch entscheidende Folgen für den „Sozialstaat Österreich“. Die EU-Vorgaben und auch die „**offene Koordinierung**“¹⁹² führten zu nationalen Reformprozessen, die auch eine verminderte Sozialpartner-Einbindung in den Gesetzgebungsprozess zur Folge hatte.

¹⁸⁷ Vgl. Müller (2000): 210ff; Falkner (1998): 231f.

¹⁸⁸ Tálos/Kittel (2001): 48.

¹⁸⁹ z.B.: Richtlinie zum Arbeitnehmerschutz, zum Schutz der Arbeitnehmer bei Massenentlassungen und bei Betriebsübergang, zur Unterrichtung der Arbeitskräfte über ihren Arbeitsvertrag, zur Gleichbehandlung der Geschlechter, zum Mutterschutz etc.

¹⁹⁰ Tálos (2005a), 48.

¹⁹¹ Tálos (2005a), 76.

¹⁹² Falkner/Treib (2003), Die Europäische Union als Herausforderung für die Sozialpolitik der Mitgliedsländer, in Rosenberger/Tálos, Sozialstaat – Quo vadis? Wien, 17-20.

Obwohl korporatistische Muster in der EU nur in wenigen Politikbereichen vorzufinden sind,¹⁹³ ermöglicht es die **europäische Mehrebenenstruktur** (iSd. Verteilung staatlicher Kompetenzen auf mehrere Ebenen, der Rolle nationaler Entscheidungsträger bei der Formulierung und Implementation europäischer Politik sowie der Bedeutung des nationalen Machtwettbewerbs) den Vertretern sozialer Interessen diese zu organisieren und Strategien zu entwickeln. Ebenso bestehen mehr Möglichkeiten, Interessen auf den unterschiedlichen Ebenen einzubringen.¹⁹⁴ Die Interessensvertretung auf nationaler und europäischer Ebene bietet daher mehr Spielraum für die Interessensdurchsetzung. Die Position der Akteure in den Handlungsebenen und die Organisation sowie die Interessensbereiche sind für deren Handlungsfähigkeit bedeutsam.

Die sukzessive Verlagerung von wirtschaftlichen Aktivitäten auf EU-Ebene infolge der **Europäisierung** (insbesondere in Realisierung des Binnenmarktes und der Währungsunion) führte zur wirtschaftlichen Regulierung wesentlicher Politikbereiche, wie z.B. der (Außen-)Handelspolitik, Wettbewerbspolitik, Agrarpolitik, Geld- und Währungspolitik (als Kernbereiche der Makropolitik) sowie teilweise die Sozial- und Umweltpolitik.¹⁹⁵ Politikbereiche wie Steuer- und Marktpolitik verblieben weitgehend im nationalen Regulierungsbereich. Die EU-Vorgaben im Bereich des Arbeitsrechtes spielen auch quantitativ eine wichtige Rolle. Die Fiskalpolitik, Umwelt- sowie Verbraucherschutzpolitik behielten zwar ihre begrenzte Autonomie, unterliegen aber häufig den maßgeblichen Vorgaben und Rahmenregulierungen der Gemeinschaftsebene.¹⁹⁶ Die Mehrebenen-Politik ist somit das Ergebnis politischer Aushandlungsprozesse, in welchen sich bestimmte politische Interessen durchsetzen. Diese Einbußen in der nationalen Handlungsautonomie werden jedoch von den Mitgliedstaaten akzeptiert, um die **ökonomische Integration** verwirklichen zu können.

Der nationalen Exekutive kommt eine Sonderstellung in der Interessensorganisation zu: Sie fungiert als **gate keeper** zwischen nationaler und europäischer Ebene und bindet sich selbst aus strategischen Gründen in EU-Verhandlungen (Kompromisse und Konsens) ein. Die Komplexität des EU-Mehrebenengefüges spielt hierbei eine Rolle.¹⁹⁷

¹⁹³ Falkner (1999): Korporatismus auf österreichischer und europäischer Ebene: Verflechtung ohne Osmose? In: Karlhofer/Tálos (1999): Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf, 215- 240, 215 und 219.

¹⁹⁴ Eising/Kohler-Koch (2005): 45 mwN.

¹⁹⁵ Tálos (2005b): 196.

¹⁹⁶ Arbeiterkammer Wien (Hrsg.) (2007): Wirtschaft und Gesellschaft, Editorial, Zum wirtschaftspolitischen Programm der neuen Bundesregierung, 33. Jahrgang, Heft 3, 4.

¹⁹⁷ ebenda: 51 mwN.

Wichtig ist ein dynamisches und nachhaltiges Vorgehen in Form des sogenannten **policy mix** auf europäischer Ebene, welcher insbesondere seit dem europäischen Konjunkturaufschwung des Jahres 2006 angestrebt wird. Die Bundesregierung tritt daher dafür ein, dass die EU, die einzelnen Mitgliedstaaten und die Sozialpartner verstärkt gegen die Arbeitslosigkeit vorgehen. Die Währungsunion soll dazu führen, dass die Binnennachfrage ansteigt und so die Beschäftigung in Europa gefördert wird.¹⁹⁸

2. Die Beitrittsfolgen für die Sozialpartnerschaft

Tendenziell lässt sich seit dem EU-Beitritt Österreichs auf nationaler Ebene eine Verschiebung der Kräfteverhältnisse zugunsten der **Regierung** feststellen. Die Kompetenzen der EU verringerten den Handlungsradius der Sozialpartner (EU-Recht, Wirtschafts- und Währungsunion).¹⁹⁹ Wie bereits ausgeführt, sollte Art. 13a des „Europaabkommens“ dazu führen, dass eine gleichberechtigte Position der Sozialpartner und des Parlaments sichergestellt wird. Daher wurden die zuvor in den Austrokorporatismus eingebundenen Sozialpartner in Ratsarbeitsgruppen, Ausschüssen bzw. Stiftungen der EU eingesetzt. Ein Stimm- und Rederecht konnte den Sozialpartnern jedoch nicht eingeräumt werden, da dies gegen EU-Recht verstoßen hätte, welches festhält, dass **nur Vertreter der Bundesregierungen** in diesen Prozessen eingebunden werden können. Sie wurden daher vermehrt bei der „Ständigen Vertretung“ Österreichs in Brüssel eingebunden und ihnen wurden so besondere Informations- und Konsultationsrechte eingeräumt. Eine „substantielle Umgestaltung der tradierten Sozialpartnerschaft“ kann dadurch jedoch nicht konstatiert werden.²⁰⁰ Im Bereich der **Sozial- und Umweltpolitik** zeichnet sich sogar eine stabilisierende Wirkung von außen ab, weil der Einfluss der EU auch Auswirkungen auf das innenpolitische Geschehen hat.²⁰¹

Auch wenn die Bundesregierung bzw. die Fachressorts die Adressaten der Dokumente und Materialien zu Vorhaben der Kommission und des Rates in Brüssel sind, so sind diese verpflichtet, die nationalen Dachverbände darüber zu informieren. Ebenso eingebunden werden die Sozialpartner in die Vorbereitung bzw. Festlegung der

¹⁹⁸ *Arbeiterkammer Wien* (Hrsg.) (2007): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Editorial, Zum wirtschaftspolitischen Programm der neuen Bundesregierung, 33. Jahrgang, Heft 1, 4.

¹⁹⁹ *Falkner* (2006): 91.

²⁰⁰ Vgl. *Karhofer/Tálos* (2002): 231f.

²⁰¹ ebenda, 231; vgl. auch *Leiber/Falkner* (2004): *A Europeanisation of Social Partnership in Smaller European Democracies?* In: *European Journal of Industrial Relations* 10, 1-28.

Positionierung bei **interministeriellen Besprechungen** (Ratsarbeitsgruppen, Sonderausschuss Landwirtschaft), bei der Vorbereitung der **COREPER-Sitzungen**, der **Ratstagungen** und der **Treffen der Europäischen Rates**. In EU-Agenden haben die Sozialpartner nur indirekt Zugang zur parlamentarischen Positionsfindung durch Funktionskumulierung und Einbeziehung in die fraktionellen Vorbesprechungen zum Hauptausschuss. Nur in Ausnahmefällen vertreten die Sozialpartner die Regierung bei der Teilnahme an Kommissions- und Ratsarbeitsgruppen. Ebenso involviert werden die Sozialpartner in diversen Ausschüssen.²⁰² Den vier Dachverbänden wurde gemäß BGBl Nr. 661/1994²⁰³ ebenfalls das Recht auf Stellungnahmen zu den Rechtsakten und Empfehlungen, die auf Vorschlag der Kommission erfolgen, eingeräumt. Die Unterlagen hierzu können sie auch direkt auf Brüssel abrufen. Diese **Stellungnahmen** werden den zuständigen Ministerien bzw. Abteilungen zugeleitet, wo auch entschieden wird, ob diese in die österreichische Positionierung zum Gesetzesakt einfließen. Dies ist jedoch abhängig vom jeweilig zuständigen Ressort. Die IV (über den UNICE) und der ÖGB (über den EGB) sind zusätzlich in den Sozialen Dialog eingebunden.²⁰⁴

3. Die Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften als politischer Prozess

Die Umsetzung von EU-Richtlinien ist ein komplexer Prozess, der sowohl verwaltungstechnische als auch politische Vorgänge umfasst und auch auf EU- und nationaler Ebene unterschiedlichen Einflüssen unterliegt. Die Vorbereitungsarbeiten und Entscheidungsakte auf nationaler Ebene sind entscheidend für die Umsetzungsqualität von Vorschriften. **Widerstände im Umsetzungsprozess** können durch institutionelle Faktoren wie der formellen Vetomacht hintangehalten werden²⁰⁵. Eine hohe Anzahl von Vetopunkten kann die Effizienz bei der Umsetzung erheblich behindern und verzögern. Auch wenn die österreichischen Sozialpartner keine formelle Vetomacht im Gesetzgebungsprozess haben, ist ihr Einfluss auf die zur Rechtssetzung zuständigen Akteure nicht zu unterschätzen. Diese Form des Einflusses wird in der Literatur als „**faktische Vetomacht**“ bezeichnet.²⁰⁶

²⁰² *Karlhofer/Tálos* (1996): 138ff.

²⁰³ Bundesgesetz über Stellungnahmen im Rahmen der Rechtssetzung der Europäischen Union, über die Errichtung eines Außenwirtschaftspolitischen Beirates, über die Änderung des Handelskammergesetzes (11. Handelskammergesetznovelle), des Arbeiterkammergesetzes und des Außenhandelsförderungs-Beitragsgesetzes 1984, **Parlamentarische Materialien - Nationalrat**: NR: GP XVIII AB 1828 S. 172.

²⁰⁴ *Tálos/Kittel* (2001): 49.

²⁰⁵ *Leiber* (2005): 54 mwN.

²⁰⁶ Vgl. konkreter: *Héritier* (2001): Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking, in: *Héritier* u.a. (Hrsg.): Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking, 1-21, 12.

Ebenso von Bedeutung ist es, ob eine Vorschrift von einer Regierung durch qualifizierte Mehrheit oder einstimmig angenommen wird. Im erstgenannten Fall, kann die Regierung überstimmt werden, was wiederum Auswirkungen auf die Qualität der Umsetzung hat. Des Weiteren ist es wesentlich, wie die **Kooperation** zwischen den staatlichen (Verwaltung und Regierung) und sozialen (Verbände) Akteuren von Statten geht. Hierbei sind die Interessen der Beteiligten sowie die Art und der Umfang des Anpassungsbedarfs – iSd Misfit-Theorie – zu betrachten. Je größer die **Diskrepanz** zwischen dem Inhalt der EU-Richtlinie und den Interessen der Akteure bzw. bestehenden nationalen Rechtsvorschriften ist, desto schwieriger erweist sich häufig die Umsetzung der Rechtsvorschrift in das nationale Rechtssystem. Nicht zu unterschätzen sind auch die politischen Oppositionen (sowohl auf Gesetzgeber- als auch auf Verbändeseite), die hierbei auch wesentlichen Druck ausüben und so ihre Interessen besser durchsetzen können. Dies hat zur Folge, dass sich bei großer Diskrepanz zwischen EU-Richtlinie und nationalem Recht nicht zwingend Probleme ergeben müssen.²⁰⁷ Abgesehen davon können auch Faktoren wie **Überlastung, mangelnde Effizienz oder fehlende Ressourcen** Auswirkungen auf die Umsetzungsqualität haben.

4. Einflussmöglichkeiten auf den Gesetzgebungsprozess

Vor dem EU-Beitritt Österreichs waren EU-Angelegenheiten Teil der „Außenpolitik“. Ab 1995 mussten die EU-Vorschriften als innere Politik von allen Ministerien in die Tätigkeitsbereiche miteinbezogen werden. Die Koordination der EU- mit der nationalen Politik stellte eine neue (politische, rechtliche, organisatorische, wirtschaftliche etc.) Herausforderung dar. SPÖ und ÖVP konnten sich 1994 im Koalitionsabkommen einigen, dass die EU-Politik dem Bereich der **Außenpolitik** zugeordnet wird. Grundsätzliche Entscheidungen wurden einstimmig von der Bundesregierung auf Grundlage eines gemeinsamen Antrages von Bundeskanzler und Außenminister getroffen. Die parteipolitischen Konfrontationen, die sich dadurch ergaben, dass diese je einer anderen Koalitionspartei angehörten, wurden 2000 durch die ÖVP-FPÖ-Regierung beendet, indem die beiden Ämter ÖVP-Politikern zukamen. Für die Koordinierung der EU-Angelegenheiten wurde einzig das Außenministerium zuständig erklärt. Grundsätzliche Angelegenheiten der EU wurden dem Bundeskanzler zugeordnet.

²⁰⁷ Leiber (2005): 55 mwN.

2003 wurde das Bundeskanzleramt (nachstehend kurz „BKA“) im Zuge der Ergänzung des Bundesministerengesetzes für die Vorbereitung der Europäischen Räte, die Umsetzung der Beschlüsse der Europäischen Räte und die Kontrolle der Umsetzung des EU-Rechts für zuständig erklärt. Diese Bündelung von Kompetenzen war notwendig, um die häufig komplexen Kompetenzverhältnisse zwischen Bund und Ländern zu regeln und so die Verzögerungen bei der Umsetzung von EU-Recht hinanzuhalten.²⁰⁸ „Grundsätzliche Angelegenheiten“ – und damit in den Kompetenzbereich des BKA fallend – sind der Diskurs über die Zukunft der EU, die Erweiterung der EU und die finanzielle Vorschau. Der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ gehört weiterhin zum **Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten**²⁰⁹ und bereitet den Europäischen Rat vor. Dies erfordert eine enge Kooperation zwischen BKA und dem Ministerium. Der Europäische Rat erstellt die politischen Leitlinien und die Basis der EU-Politik.

Ob eine korrekte und fristgerechte Umsetzung von EU-Vorschriften erfolgt, ist nach den dargelegten Ausführungen ebenso von der Einbindung der Sozialpartner in den Gesetzgebungsprozess abhängig. Die **Kooperations- und Verhandlungsbereitschaft der nationalen Akteure** sind dabei wesentlich. Die wechselseitige Kontrolle der Akteure und derer Handlungen können sich derart auswirken, dass die Rechtsakte korrekt umgesetzt werden. Um bestehende Traditionen zu erhalten, ist es jedoch auch denkbar, dass sich die unterschiedlichen Akteure weigern, die EU-Rechtsvorschriften umzusetzen und sie deshalb inkorrekt tradieren.²¹⁰ Eine Rolle spielt hierbei auch, inwieweit die Interessensverbände in den EU-Entscheidungsprozess eingebunden worden sind. Dadurch können vermeintliche Bedenken in Bezug auf die umzusetzende Richtlinie bereits im Vorfeld erörtert oder beseitigt werden und tragen wesentlich zur fristgerechten Transposition bei.²¹¹ Dies bedeutet jedoch nicht, dass bei verstärkter Einbindung der Sozialpartner (Konzentrierung) zwingend eine Verzögerung bei der Umsetzung resultiert.²¹²

²⁰⁸ *Luif* (2007): 101.

²⁰⁹ § 1 Abs. 1 Z. 2 Bundesministerengesetz 1986, BGBl. Nr. 76/1986; Die Bezeichnung des Bundesministeriums wurde geändert durch BGBl. I Nr. 6/2007.

²¹⁰ *Leiber* (2005): 58.

²¹¹ ebenda, 59.

²¹² Vgl. *Leiber* (2005): 204.; siehe auch Interviews mit Funktionären bzw. Vertretern der Sozialpartner unten.

5. Reduktion von Einflussmöglichkeiten gegenüber der Regierung durch die EU-Gesetzgebung?

Obwohl **Artikel 137 Absatz 4 EGV**²¹³ vorschreibt, dass die nationale Umsetzung durch die Einbindung der Sozialpartner erfolgen soll, ist dies in der Praxis häufig nicht der Fall. Die daraus resultierende „Diffusion von Ideen für den Prozess“²¹⁴ würde eine Bereicherung für die Umsetzungsqualität darstellen und die formelle sowie materielle Umsetzung erleichtern. Schwierigkeiten hierbei dürften sich jedoch mittlerweile dadurch ergeben, dass aufgrund der hohen Zahl der EU-Mitgliedstaaten eine Konsenslösung bei der Richtlinienformulierung schwer zu erzielen ist.

In Österreich wird für jede Angelegenheit, die auf EU-Ebene bearbeitet wird, ein **federführendes Bundesministerium** betraut. Die Auswahl des Ministeriums erfolgt danach, aus welchem Budget die Hauptkosten der europäischen Maßnahme getragen werden. **Die Koordination von EU-Politik erfolgt im Bundeskanzleramt und dem Außenministerium.** Die Standpunkte zu bestimmten Agenden werden wöchentlich für die folgenden EU-Ministerratssitzungen erörtert. Da dem Parlament sogar in der Verfassung verankerte Beteiligungsrechte eingeräumt wurden, ist es die Pflicht der Regierung, das Parlament über alle EU-Initiativen zu informieren. Die zuständigen Parlamentsausschüsse geben hierzu **Stellungnahmen** ab, die für die Regierung bindend sind. Ausnahmen hiervon stellen lediglich integrationspolitische Gründe dar. Da es einen großen Arbeitsaufwand erfordern würde, all die eingeräumten Kompetenzen auszuüben, wird in der Praxis häufig auf verfassungsrechtlich verankerte Rechte verzichtet, was einen erheblichen Einflussverlust zur Folge hat. Auch von Seiten der **Bundesländer**, die auch erhebliche Beteiligungsrechte eingeräumt bekommen haben, sind bindende Stellungnahmen der Bundesländer sehr selten abgegeben worden. Die Rolle des **Bundespräsidenten** hat sich durch den EU-Beitritt nicht wesentlich verändert.²¹⁵

Die Umsetzung von Richtlinien erfolgt in Österreich nach dem „traditionellen“ Gesetzgebungsprozess. Das federführende Ministerium erarbeitet – gegebenenfalls in Kooperation mit weiteren Ministerien, deren Kompetenzbereich tangiert wird – einen **Umsetzungsvorschlag**, der dem Parlament vorgelegt wird. Dabei werden – je nach zu regelnder Materie – die Sozialpartner eingebunden und deren Standpunkte

²¹³ Auch: „Christoffersen-Klausel“, die der autonomen Gestaltung der dänischen Sozialpartner bei der arbeitsrechtlichen Regulierung dienen sollte.

²¹⁴ Leiber (2005): 61.

²¹⁵ Leiber (2005): 90.

berücksichtigt. Diese teilweise Einbindung stellt einen Bruch mit der traditionellen Sozialpartnerschaft dar. Aufgrund des **imperativen Mandates** erfolgt nämlich eine starke Einbindung des Parlaments in die EU-Entscheidungsvorbereitung. Beispielsweise lässt die Umsetzungsqualität von arbeitsrechtlichen Richtlinien²¹⁶ zwar Kritikpunkte offen, da sie häufig verspätet in nationales Recht umgesetzt werden, jedoch erfolgt sie im Wesentlichen korrekt. Die Sozialpartner werden in die EU-Entscheidungsvorbereitung kaum eingebunden, dies aufgrund der Konzentrierung und dem mittleren Anpassungsbedarfs²¹⁷ an nationales Recht. In Österreich zeichnet sich sogar eine Überimplementierungstendenz ab. In den drei Schritten **Formulierung – Interpretation – Klarheit** sollen demnach die Richtlinien der EU in nationales Recht umgesetzt werden. Die starke Einbindung der Sozialpartner hat aber kaum Auswirkungen auf die Korrektheit der Umsetzung, sondern verzögert diese häufig.²¹⁸ Festgestellt werden kann in Österreich ein Stabilisierungseffekt für die nationale Sozialpartnereinbindung in arbeitsrechtlichen Belangen.²¹⁹

6. Korporatistische Elemente in der EU – Der „Soziale Dialog“

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss fungiert als Beratungsorgan im Entscheidungsprozess der EU und ist mit Mitgliedern der Sozialpartnerschaft besetzt. Des Weiteren erfolgt der sogenannten „Soziale Dialog“, bei dem den europäischen Wirtschaftsverbänden im Vorfeld der formellen Entscheidung eine Mitwirkungsfunktion zukommt. Nicht zuletzt spielt die **transnationale ArbeitnehmerInnenvertretung** in Form des Europäischen Betriebsrats eine Rolle im Entscheidungsprozess der EU.²²⁰

Ab 1985 fanden Treffen der europäischen Sozialpartner mit Vertretern der EU-Kommission statt, womit in weiterer Folge eine Aufwertung durch das Einfügen des Artikel 118b in den EWG-Vertrag erfolgte:

²¹⁶ RL 91/533 Nachweis 30.6.1993; RL 92/85 Mutterschutz 19.10.1994; RL 93/104 Arbeitszeit 23.11.1996; RL 94/33 Jugendarbeitsschutz 22.6.1996; RL 96/34 Elternurlaub 3.6.1998; RL 97/81 Teilzeitarbeit 20.1.2000. zu RL 96/34 vgl: *Treib/Falkner* (2004): The First EU Social Partner Agreement in Practice. Parental Leave in the 15 Member States, 96 Reihe Politikwissenschaft, Political Science Series, IHS, Wien.

²¹⁷ *Leiber* (2005): 171.

²¹⁸ *Leiber* (2005): 248f.

²¹⁹ ebenda, 251.

²²⁰ *Pelinka* (2006): Sozialpartnerschaft jenseits des Nationalstaates? In: Wirtschaftskammer Österreich (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Blätter 2006. 60 Jahre Wirtschaftskammer Österreich. Die Zukunft der Selbstverwaltung in einer globalisierten Welt, FS, Wien, 107-116, 113.

*Die Kommission bemüht sich darum, den **Dialog zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene zu entwickeln**, der, wenn diese es für wünschenswert halten, zu vertraglichen Beziehungen führen kann.*

Eine Vereinbarung aus Oktober 1991 zwischen den drei maßgeblichen Euroverbänden – die Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände in Europa (**UNICE**)²²¹, der Europäische Gewerkschaftsbund (**EGB**)²²² und der Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (**CEEP**)²²³ – enthielt Vorschläge zur Abfassung der Artikel 118 (4), 118a und 118b des Vertrages über die EU und fand Eingang in das Protokoll über die Sozialpolitik als Zusatz zum Maastrichter Vertrages 1992 und in den Hauptteil des Vertrages von Amsterdam 1997. Damit müssen sozialpolitische Richtlinien in den Bereichen Arbeitsbedingungen, Unterrichtung und Anhörung der ArbeitnehmerInnen, Chancengleichheit und Verbesserung der Arbeitsumwelt nicht mehr einstimmig, sondern mit **qualifizierter Mehrheit** erlassen werden. Einstimmigkeit ist damit nur noch in den Bereichen Arbeitsentgelt, europäisches Koalitionsrecht und soziale Sicherheit erforderlich. Die Gewerkschaften können nun gemeinsam mit den Arbeitgebern/-innen selbst entscheiden, ob in wichtigen sozialpolitischen Gesetzesvorhaben Verhandlungen mit dem Ziel, Vereinbarungen zu schließen, stattfinden sollen. Im September 1994 wurde auf Basis des Sozialprotokolls zum Maastrichter Protokoll die Richtlinie zur Einrichtung Europäischer Betriebsräte (**EBR**)²²⁴ – jedoch wegen Meinungsdiskrepanzen nicht aufgrund einer Vereinbarung der Euroverbände, sondern auf Initiative der EU-Kommission vom Rat der Arbeits- und Sozialminister – verabschiedet.²²⁵ Ziel dieser Richtlinie ist die Stärkung des Rechts auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen (Art. 1 Abs. 1 leg. cit.).

²²¹ Gegründet wurde die UNICE im Zuge der Römischen Verträge 1958. Diese vertritt nur Arbeitnehmerinteressen. vgl. *Karlhofer/Tálos* (1996): 94ff; *Falkner* (1999): 225.

²²² Gegründet wurde der EGB im Jahre 1973, Organisationsbedarf für die Gewerkschaften zeichnete sich im Zuge des EWG-Gipfeltreffens in Den Haag 1969 ab, bei welchem die Wirtschafts- und Währungsunion beschlossen wurde. Vertreten werden Arbeitgeber und Produzenteninteressen; vgl. *Karlhofer/Tálos* (1996): 101ff; *Falkner* (1999): 227.

²²³ Gegründet wurde der CEEP 1961 und vereinigte ursprünglich vor allem Unternehmen aus den Bereichen Energie, Transport, Post- und Telekommunikationswesen, später wurden auch öffentliche Behörden und Gebietskörperschaften aufgenommen. Diese Heterogenität sowie die zunehmenden Privatisierungen gehen jedoch auch mit einer Reduktion der Bedeutung einher. vgl. *Falkner* (1999): 225.

²²⁴ Richtlinie 94/45/EG des Rates vom 22. September 1994 über „die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen“.

²²⁵ *Hoffmann* (2000): Perspektiven der Europäisierung der Arbeitsbeziehungen, in: *Verzetnitsch* u.a. (Hrsg.): Europa 2000+. Auf dem Weg zu einem europäischen Sozialmodell, Wien, 58- 70, 59f.

Auf Basis der eingefügten Bestimmungen entstanden die drei Richtlinien betreffend Erziehungsurlaub (1995)²²⁶, Teilzeitarbeit (1997) und befristete Arbeitsverträge (1999)²²⁷. Die Bereitschaft zur Kooperation und Mitgestaltung zeigt sich insbesondere in „Sozialpakten“ und „Bündnissen für Arbeit“ und bringen Aufschwung: **Tripartistische Sozialpakete** verbessern die Wettbewerbsfähigkeit, erfüllen Konvergenzkriterien, helfen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, bei der Sanierung der Haushalte und der Reformierung des Sozialstaates. Dennoch zeichnet sich eine rückläufige Akzeptanz in der Bevölkerung ab.²²⁸

Europäische Gesetze und Verhandlungen vervollständigen die nationalen Vorschriften, was die vom EGB-Kongress²²⁹ in Helsinki 1999 mit der EntschlieÙung „Auf dem Weg zu einem europäischen System der Arbeitsbeziehungen“ verdeutlicht wurde. Das **Maastrichter Sozialprotokoll** fand Eingang in den Amsterdamer EU-Vertrag. Jedoch basieren sozialpartnerschaftliche Verhandlungen gemäß Art. 138 (ehem. Art. 118a) EGV weiterhin auf der Initiative der EU-Kommission:

Artikel 138 (ehem. Art. 118a)

(1) Die Kommission hat die Aufgabe, die **Anhörung der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene zu fördern**, und erlässt alle zweckdienlichen Maßnahmen, um den Dialog zwischen den Sozialpartnern zu erleichtern, wobei sie für Ausgewogenheit bei der Unterstützung der Parteien sorgt.

(2) Zu diesem Zweck hört die Kommission vor Unterbreitung von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik die Sozialpartner zu der Frage, **wie eine Gemeinschaftsaktion gegebenenfalls ausgerichtet werden sollte**.

(3) Hält die Kommission nach dieser Anhörung eine Gemeinschaftsmaßnahme für zweckmäßig, **so hört sie die Sozialpartner zum Inhalt des in Aussicht**

²²⁶ Die Richtlinie regelt eine dreimonatige Freistellung für Eltern nach Geburt oder Adoption bis zur Vollendung seines achten Lebensjahres. Diese wurde 1996 verabschiedet, ohne dass inhaltliche Veränderungen vorgenommen wurden.

²²⁷ Grundsatz der Nichtdiskriminierung: befristete Arbeitsverhältnisse wurden damit unbefristeten gleichgestellt.

²²⁸ Tálos (2001): Ende der Sozialpartnerschaft? In: *Karlhofer/Melchior/Sickinger*. Anlassfall Österreich, Baden-Baden, 35-45, 40.

²²⁹ Der EGB-Kongress ist die oberste Instanz des Europäischen Gewerkschaftsbundes und wird mindestens alle vier Jahre einberufen (1991 in Luxemburg, 1995 in Brüssel, 1999 in Helsinki, 2003 in Prag, 2007 in Sevilla). Er setzt sich zusammen aus den Delegierten der nationalen Mitglieds-Gewerkschaftsbünde, der europäischen Branchengewerkschaftsverbände und des EGB-Frauenausschusses. Der ÖGB entsendet (basierend auf seiner Mitgliederzahl) neun ordentliche Delegierte in den EGB.

genommenen Vorschlags. Die Sozialpartner übermitteln der Kommission eine Stellungnahme oder gegebenenfalls eine Empfehlung.

(4) Bei dieser **Anhörung** können die Sozialpartner der Kommission mitteilen, dass sie den Prozess nach Artikel 139 in Gang setzen wollen. Die Dauer des Verfahrens darf höchstens neun Monate betragen, sofern die betroffenen Sozialpartner und die Kommission nicht gemeinsam eine Verlängerung beschließen.

Artikel 139 (ex-Art. 118b)

(1) Der Dialog zwischen den Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene kann, falls sie es wünschen, zur Herstellung **vertraglicher Beziehungen, einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen**, führen.

(2) Die Durchführung der auf Gemeinschaftsebene geschlossenen **Vereinbarungen erfolgt entweder nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten oder** - in den durch Artikel 137 erfassten Bereichen - **auf gemeinsamen Antrag** der Unterzeichnerparteien durch einen Beschluß des Rates auf Vorschlag der Kommission.

Der Rat beschließt mit **qualifizierter Mehrheit**, sofern nicht die betreffende Vereinbarung eine oder mehrere Bestimmungen betreffend einen der Bereiche enthält, für die nach Artikel 137 Absatz 2 Einstimmigkeit erforderlich ist. In diesem Fall beschließt der Rat einstimmig.

Artikel 138 EG-Vertrag sieht demnach die Anhörung der Sozialpartner auf europäischer Ebene zu bestimmten (Artikel 137 des Vertrages) beschäftigungspolitischen und sozialen Fragen vor und bestimmt zwingend die Durchführung eines **zweistufigen Anhörungsverfahrens**: die Kommission befragt die Sozialpartner betreffend deren Ausrichtung zu einer Initiative, besonderes Augenmerk wird hierauf auf den Inhalt der Initiative gelegt. Sind die Sozialpartner nicht zu zweiseitigen Verhandlungen bereit und ist die Gemeinschaftsmaßnahme laut Kommission zweckmäßig, so wird dennoch eine Gemeinschaftsinitiative ausgearbeitet. Der **Soziale Dialog ersetzt daher nicht autonome Verhandlungen der Sozialpartner**, die jedoch von Tarifvertragsautonomie und vertragsfähigen europäischen ArbeitgeberInnenverbänden abhängig sind.²³⁰

²³⁰ Hoffmann (2000): 61.

Die Asymmetrie der Verbändepräsenz ließ sich bis zum „Sozialen Dialog“ insbesondere dadurch erklären, dass Wirtschaftsverbände den europäischen Integrationsprozess von Anbeginn an begleiteten und auch im Bereich der Informationsgewinnung war die Kommission verstärkt angewiesen auf die Wirtschaftsverbände, was zu deren **Privilegierung** führte. Dies sowie strukturelle Defizite betreffend die mangelnde Autonomie von UNICE und EGB im Vergleich zu den Euro-Verbänden, und dass weder UNICE noch EGB über ein Mandat für vertragliche Beziehungen verfügten,²³¹ erschwerte die Herausbildung eines europäischen Systems industrieller Beziehungen.

Der „Soziale Dialog“²³² hat laut Europäischer Kommission also nicht nur die Funktion der Anhörung der Sozialpartner, sondern auch die, Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern zu führen. Die Kommission legt fest, folgende **Organisationen anzuhören**, die:²³³

1. „überbereichlich,²³⁴ sektoral²³⁵ oder berufsgruppen-spezifisch²³⁶ und auf europäischer Ebene organisiert sind;
2. aus Verbänden bestehen, die in einem ihrem Land integralen und anerkannten Bestandteil des Systems der Arbeitsbeziehungen sind, Vereinbarungen aushandeln können und soweit wie möglich alle Mitgliedstaaten vertreten;
3. über die geeigneten Strukturen verfügen, die es erlauben, effektiv an dem Anhörungsprozess teilnehmen zu können.“ (Rn 7)

Nach der ersten Anhörungsphase, wird von der Kommission entschieden, ob eine zweite Anhörungsphase, für die ebenfalls eine Frist von sechs Wochen läuft, stattfinden soll. Sowohl Inhalt des Vorschlages als auch eine potentielle Rechtsgrundlage werden vorgegeben (Rn 19). Ob die Sozialpartner Verhandlungen über eine rechtlich verbindliche Vereinbarung aufnehmen wollen, obliegt ihnen selbst und ist der Kommission mitzuteilen (Rn 29). Von der Kommission folgt eine

²³¹ *Karlhofer* (2000): Nationale Sozialpartnerschaft und sozialer Dialog in der EU. Wechselwirkungen und Innovationsimpulse, in: *Verzetnitsch* u.a. (Hrsg.): Europa 2000+. Auf dem Weg zu einem europäischen Sozialmodell, Wien, 122- 137, 129f.

²³² Auf Basis der Art. 117.122 EGV a.F.: Abkommen über die Sozialpolitik vom 9./10.12.1991, <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entr8i.htm>, abgerufen am 12. Januar 2008.

²³³ Vgl. Europäische Kommission (1993): Mitteilung der Kommission über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik an den Rat und das Europäische Parlament, Kom (93) 600; Hierzu wurde eine Liste der anzuhörenden Sozialpartner von der Kommission erstellt.

²³⁴ Betrifft die Verhandlungsebene zwischen EGB, UNICE und CEEP.

²³⁵ Auf welcher viele Branchenvereinbarungen und Abkommen basieren.

²³⁶ Wie z.B. der europäische Betriebsrat, der auf Basis der RL zur Errichtung europäischer Betriebsräte aus dem Jahre 1994 errichtet wurde.

Einzelfallprüfung, ob es Sinn macht, weitere sozialpartnerschaftliche Verhandlungen zu führen (insbesondere zwischen UNICE, CEEP und EGB). Nach Ablauf einer unter Umständen verlängerten Frist von neuen Monaten, ist bekannt zu geben, ob eine Einigung zwischen den Sozialpartnern erzielt worden ist (Rn 33). Konnte keine Einigung erreicht werden, kann die Kommission ihren eigens erstellten Vorschlag dem Rat unterbreiten (Rn 34). Die freiwillige Durchführung einer Vereinbarung nach Art. 4 Abs 2 des Sozialabkommens führt lediglich für die Sozialpartner zu der Verbindlichkeit (nicht jedoch für die Mitgliedstaaten), ihr geltendes System der Arbeitsbeziehungen anzupassen (Rn 46). Falls die eine Einigung der Sozialpartner zustandegekommen ist, diese die Kommission jedoch nicht gutheißt, hat sie anzukündigen, dass sie nicht dem Rat vorgelegt wird. Stimmt sie dem Vorschlag zu, wird dieser – eingeschränkt auf den Inhalt der Einigung – verbindlich gemacht (Rn 41). Wird der Vorschlag vom Rat abgelehnt, kann die Kommission einen neuen zu unterbreitenden Vorschlag ankündigen (Rn 42).

Seit 1997 berichtet die Kommission jährlich über die Erfolge und Probleme des Sozialen Dialogs. **Dieser soll die Sozialpartner der EU zu autonomen Verhandlungen anspornen**, ansonsten hat die Kommission die Möglichkeit, Fälle an sich zu ziehen.²³⁷

Der Soziale Dialog bewirkte Folgendes:

- essentielle Mitarbeit zu den europäischen Leitlinien;
- die Gründung des Institutes für Industrielle Arbeitsbeziehungen (CERI);
- Verhandlungen über befristete Arbeitsverträge, Elternurlaub und Teilzeitarbeit;
- den Vertrauenspakt²³⁸;
- die Ausarbeitung der Strategie zur Verhinderung von Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit sowie zur Förderung der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz;
- die Unterstützung der Beschäftigungsmaßnahmen von ESSEN;
- die Stellungnahme zur beruflichen Bildung, zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt;
- die Stellungnahme betreffend Frauen und Berufsbildung;
- die Stellungnahme zur allgemeinen und beruflichen Bildung;
- jene zu beruflichen Befähigungsnachweisen, deren Zertifizierung und gegenseitige Anerkennung;

²³⁷ Vgl. *Karlhofer* (2000): 129f.

²³⁸ gemeinsame Erklärung von EGB, UNICE und CEEP zur Beschäftigung in Europa.

- die Erklärung zur Zukunft des Sozialen Dialogs;
- die Erklärung zur kooperativen Wachstumsstrategie für mehr Beschäftigung;
- die Stellungnahme über den Zugang zur beruflichen Weiterbildung.

Dies zeigt die **Vielfalt der Formen der Zusammenarbeit und der Themenstellungen** der Sozialpartner in der politischen Mitwirkung Europas.²³⁹

Die Kommission konstatiert im Kommissionsdokument „Die Wirtschaft der EU: Bilanz 2006“ folgendes und gibt folgende Empfehlungen an die Wirtschaftspolitik ab: Von den Sozialpartnern wird verlangt: *„Die Implikationen der Währungsunion müssen sich im Lohnsetzungsverhalten niederschlagen [...]“*, und es müsse *„[...] sichergestellt werden, dass die Implikationen und Konsequenzen verschiedener Handlungsoptionen den am **Lohnfindungsprozess** Beteiligten bewusst sind. Damit sollte in erster Linie besser beurteilt werden können, ob die derzeitigen und absehbaren Lohn- und Preisentwicklungen mit Blick auf die **Anpassungserfordernisse** unproblematisch sind [...].“*²⁴⁰ Damit soll den Sozialpartnern nahe gebracht werden, dass sie die gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse zu berücksichtigen hätten, also durch flexible Lohnpolitik sollen Makel anderer Bereiche der Makro-Politik ausgeglichen werden. Diese Empfehlung stößt (verständlicherweise) auf Unbehagen bei den nationalen Sozialpartnern.²⁴¹

Leiber und *Falkner*²⁴² stellen fest, dass die Europäische Kommission und der **Europäische Rat stets die Wichtigkeit des Sozialen Dialogs hervorzuheben** versuchten, während **auf nationaler Ebene eher eine Zurückdrängung der sozialpartnerschaftlichen Strukturen** konstatiert werden konnte. Jedoch zeichnet sich in den letzten Jahren wieder eine Gegenbewegung ab, die durch eine ablehnende Haltung der ArbeitgeberInnen und durch weichere Steuerungsprozesse mit weniger Verbindlichkeit anstatt rechtlich bindender Mindeststandards geprägt ist.

²³⁹ *Nachtnebel* (2000): 142f.

²⁴⁰ KOM(2006) 714 endgültig, SEK(2006) 1490: Mitteilung der Kommission, Die Wirtschaft der EU: Bilanz 2006. Wirtschaftspolitische Prioritäten zur Stärkung der Euro-Zone, Brüssel, den 22.11.2006, Seite 6.

²⁴¹ *Arbeiterkammer Wien* (Hrsg.) (2007): Wirtschaft und Gesellschaft, Editorial, Zum wirtschaftspolitischen Programm der neuen Bundesregierung, 33. Jahrgang, Heft 2, 4.

²⁴² *Leiber/Falkner* (2005): Sozialer Dialog der EU und nationale Sozialpartnerschaft: Chronik einer paradoxen Beziehung, 159-184, in: *Karlhofer/Tálos* (Hrsg) (2005): Sozialpartnerschaft – Österreichische und Europäische Perspektiven, Münster, 168f.

IV. Interviews WKÖ, ÖGB, AK, IV, LKÖ

1. Wirtschaftskammer Österreich

Interview mit Dr. Andreas Henkel vom 4. Dezember 2007

Referent der Wirtschaftskammer Österreich, Stabsabteilung Wirtschaftspolitik
Zuständig für folgende Agenden: Sozialpartnerschaft, Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Geschäftsführung), Mitglied des Unterausschusses für Internationale Fragen, KMU-Politik (Koordinierung von Förderungsprogrammen, Vertretung gegenüber der EU), Bauwesen

Nationale Bezüge

Haben die Sozialpartner im Vorbereitungsstadium eines Gesetzesvorhabens oder in allen Stadien des Gesetzgebungsprozesses noch genügend Einfluss, um darauf aktiv einzuwirken und ihre Interessen durchzusetzen?

Sofern sich die Sozialpartner rasch auf eine qualitativ hochwertige Lösung einigen, können sie seit Beginn der Koalitionsregierung 2007 wieder relativ viel Einfluss üben und so ihre Interessen umsetzen. Beispielsweise wurden die Vorschläge der Sozialpartner zum Thema „Wachstum und Arbeit“ vom Dezember 2006 weitgehend ins Koalitionsabkommen übernommen und konnten relativ schnell umgesetzt werden. Aus der Vielfalt der Politikberatung folgt, dass Ideen umso eher übernommen werden, je schneller und besser man seine Interessen artikuliert. Dies gilt aber allgemein.

Werden sie seit der Regierungsneubildung 2007 wieder häufiger eingebunden?

Ja, vor allem qualitativ wurde ein Schritt vorwärts gemacht. Allein sieben Abkommen wurden zwischen den Sozialpartnern abgeschlossen. Jetzt geht es um die Umsetzung, erste Erfolge sind schon sichtbar.

Welche Bedeutung und Rolle kommt ihnen zu?

Zur Rolle der Sozialpartner ist zu sagen, dass sie sicherlich nicht mehr die „Nebenregierung“ wie früher sind. Zusammen vertreten sie die Zivilgesellschaft. Im Gegensatz zu anderen Ländern werden in Österreich von den Sozialpartnern Themen aufgegriffen, die in anderen Ländern von den Sozialpartnern gar nicht aufgegriffen werden können. Als Beispiel sei Belgien genannt, wo das Thema „Flexicurity“²⁴³ vom

²⁴³ In der Arbeitsmarktpolitik soll ein Interessenausgleich zwischen Arbeitgebern/-innen und Arbeitnehmern/-innen geschaffen werden, wobei die Arbeitgeberseite unter „Flexibilisierung“, die Lockerung des Kündigungsschutz beabsichtigt, die ArbeitnehmerInnenseite die Sicherheit des Arbeitsplatzes und die Aufrechterhaltung der Beschäftigung verfolgt. Die

Nationalen Wirtschafts- und Sozialrat nicht einmal angesprochen werden kann. In Österreich haben die Sozialpartner also großen Einfluss auf die Themenwahl und deren Erörterung im politischen Kontext.

Wer sind im Falle einer „Druckausübung“ die wichtigsten Adressaten des Verbändeeinflusses?

Diese beginnt bereits im Entwurfstadium. Die einzelnen Sozialpartner agieren zunächst prinzipiell getrennt voneinander, wie Lobbyisten, jeder für sich. Jeder hat in den Bundesministerien verschiedene Ansprechpartner. Dies geht hinauf bis zu den Ministern. Während der Konferenz „Bad Ischler Dialog“ der österreichischen Sozialpartner von 3. bis 4. Oktober 2007²⁴⁴ wurde den Ministern Schmied und Hahn gemeinsam das von den Sozialpartnern ausgearbeitete Papier „Chance Bildung“ vorgelegt. Durch die politische Zuständigkeit der beiden Fachminister war auch das koalitionsfähige Gleichgewicht gewahrt. Im Parlament ist die Einflussnahme schwieriger, dies gilt auch für die europäische Ebene, dort aber deswegen, weil im Verhältnis wenige österreichische Abgeordnete als Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Auch in den Parlamentsausschüssen finden fallweise Verhandlungen mit den Sozialpartnern statt.

Haben die Verbände bei sie betreffenden Regelungen besondere legislatorische Initiativen im Vorfeld entwickelt oder bringen sie ihre Ideen aktiv in die Ausschusssitzungen ein?

Bei einer verfassungsrechtlichen Verankerung der Sozialpartner kann man davon ausgehen, dass die Sozialpartner an der Entstehung beteiligt waren. Dass eine solche Initiative auf Gegenwind stößt, kann man derzeit deutlich verfolgen. Im Oktober wurde beispielsweise ein Beschäftigungspaket für Jugendliche vorgeschlagen, in dem konkrete Lösungsvorschläge inkl. Finanzierung enthalten sind. Im Wesen eines Kompromisses liegt es, dass die WKÖ auch Arbeitnehmerforderungen akzeptieren musste. Gesetzliche Vorschläge wurden hier mitvorbereitet, weil die Umsetzung dann rascher gehen kann. Die WKÖ war im Bereich des Anlagensrechts mit

Arbeitsmarktreformen in der 1990er Jahre in den Niederlanden und Dänemark, wo die vereinfachte Kündigung mit einer kurzfristig hohen materiellen Unterstützung für Arbeitslose (passive Arbeitsmarktpolitik) einher geht. Zusätzlich erfolgt die Unterstützung der raschen Wiedereingliederung im Kündigungsfall durch intensive Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die im Dezember 2000 vom Europäischen Rat in Nizza durch die Europäische Sozialagenda angenommene „Flexicurity“ wurde Bestandteil des europäischen Sozialmodells und somit Teil des Lissabon-Prozesses. Die konkrete Definition ist auf europäischer Ebene ebenso wie die Frage des europäischen Sozialmodells zwischen den Sozialpartnern umstritten.

²⁴⁴ vgl. www.sozialpartner.at.

Gesetzesvorschlägen aktiv und auch in der Ausarbeitung eines neuen Insolvenzverfahrens involviert.

Hat der Zeitpunkt der Druckausübung (iSd. Stationen der Gesetzgebung) Auswirkungen auf die Qualität und Quantität der Interessensdurchsetzung?

In späteren Phasen ist ein anderes Vorgehen erforderlich als im Anfangsstadium des Gesetzgebungsprozesses. Im Vorfeld gibt es einfach breitere Gestaltungsmöglichkeiten.

Welche Rolle spielt das Naheverhältnis zu den Parteien bzw. Parlamentsfraktion?

Grundsätzlich definieren sich die Sozialpartner als überparteilich. In der Praxis gibt es natürlich Naheverhältnisse. Es gibt allerdings manchmal sachlich begründete Konflikte mit der Parteipolitik. Als Beispiel sei die Bildungspolitik genannt (Bad Ischl 2007). Die Unterzeichnung des sozialpartnerschaftlichen Papiers erfolgte später, als „die Scheinwerfer nicht mehr direkt auf die Bildungspolitik selbst gerichtet war“.

Sind politische Stellungnahmen der Parteien auf besondere Interessenbindungen oder personelle Beziehungen zwischen diesen Verbänden zurückzuführen?

Zunächst stellt sich die Frage, was unter dem Begriff „Politik“ verstanden wird. Polemik und gegenseitiges parteipolitisches „Anschwärzen“ sind wohl kaum unter diesen Begriff zu subsumieren. Abgesehen davon, dass parteipolitische Stellungnahmen auf Basis einer Sozialpartneräußerung eher eine Ausnahme sind, wird die Parteiwohlmeinung am ehesten durch den Bundeskanzler bzw. den Vizekanzler an die Öffentlichkeit getragen.

Existieren noch ideologische Bindungen?

Ja, aber es stellt sich eher die Frage nach deren zeitlichen Verortung. Das Beispiel der Europäischen Sozialpartner-Konferenz in Lissabon 2007 zeigt, dass vor allem die Herangehensweise an Probleme manchmal nicht sehr zeitgemäß ist. Die Grundlagen der politischen Zusammenarbeit sollten festgelegt und ausgearbeitet werden, ebenso sollte eine Einigung in grundlegenden Angelegenheiten erreicht werden. Kurz- und mittelfristig erreichbare und umzusetzende Zielsetzungen sind nicht in dicken, detaillierten Papieren auszuarbeiten, sondern in leicht überblickbaren und übersichtlichen.

Wurde die Anzahl von Experten/-innen in der Verbandsführung erhöht, um eine qualitative Verbesserung der Verhandlungsergebnisse erzielen zu können?

Nein, nicht in den Verbänden. Der Anteil der Arbeit für sozialpartnerschaftliche Arbeiten ist gestiegen, wobei die Anzahl der Experten keine Rückschlüsse auf die Qualität der Ergebnisse ziehen lässt. Die einzelnen Sozialpartner haben unterschiedlich viele Experten, die sie beraten.

Beispielsweise wurde in Bad Ischl 2007 ein Jugendorganisations-Seminar organisiert, bei dem der Nutzen und die Ziele der Schulreform erörtert wurden. Das Klima und die Kommunikationsbasis zwischen den Vertretern haben sich dadurch deutlich verbessert. Eine erneute Teilnahme der Jugendorganisationen wird bei gleichartigen Konferenzen der Sozialpartner sicherlich wieder stattfinden.

Musste in den letzten Jahren auf die Durchsetzung bestimmter Interessen in Gesetzesvorhaben häufiger verzichtet werden?

Dies hängt deutlich von der Regierung ab: Die Kooperation mit den Sozialpartnern kann zu deren eigenen Nutzen gebraucht werden sowie der politischen Absicherung dienen. Die Einstellung der „Regierung“ kann jedoch nicht generalisiert werden. Wie die Regierungen der letzten Jahre gezeigt haben, müssen sie nicht mit den Sozialpartnern kommunizieren, wenn sie nicht „wollen“.

Welcher Mittel bedienen sich Verbände, um Druck auszuüben? Haben sich die Möglichkeiten in den letzten Jahren reduziert?

Abgesehen von dem gesetzlich festgelegten Recht auf Gesetzesbegutachtung, auf das sich die Sozialpartner auch im gegebenen Fall berufen können, stehen ihnen lediglich sachliche Mittel zur Verfügung. Auch dieses Begutachtungsrecht kann von der Regierung umgangen werden, indem sie z.B. die Gesetzesbegutachtungsfrist in den Sommermonaten (Mitte Juli- Mitte August) ansetzt. Formale Mittel stehen den Sozialpartnern in den Gremien und Kommissionen zur Verfügung. Natürlich ist das Maß des Einflusses auch abhängig von den Personen, die in den Gremien etc. vertreten sind. Die Mittel des klassischen Lobbyismus stehen ihnen nach wie vor zur Verfügung. Bei der Durchsetzung von Interessen spielen heute die Medien eine wesentliche Rolle: So werden z.B. der ÖGB und NGOs im Zuge der EM 2008 und der olympischen Spiele Kampagnen fahren. Die Teilnahme an Veranstaltungen bzw. Auftritten politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Art mit Medienpräsenz ist besonders von Bedeutung, wenn ein aktuelles Thema präsentiert werden soll. Ein gutes Timing ist wichtig, wenn die Medien vor Ort sind und bestimmte Inhalte transportiert werden sollen. Dies hilft auch der Imagepflege. Sollen kollektive Interessen oder Themen der

Sozialpartner öffentlich gemacht werden, so ist ein gemeinsames Auftreten in der Öffentlichkeit bedeutsam.

Welche Rolle spielt der „Mitgliederschwund“ bei den Verbänden bei der Durchsetzung von Interessen?

Die Verbände mit Pflichtmitgliedschaft sind nicht davon betroffen. Der ÖGB hat derzeit sogar mehr Mitglieder als vor der BAWAG-Affäre.

Wie sieht die öffentliche Meinung gegenüber den Verbänden gegenwärtig aus?

Diese werden vor allem durch die Präsidenten repräsentiert. Hierbei ist bei Meinungsumfragen WKÖ-Präsident Leitl im Ranking vorne, wobei dies auch abhängig ist von der Umfrage (Fragestellung etc.). Besonders durch die BAWAG-Affäre ist die Sozialpartnerschaft in Frage gestellt worden. Derzeit ist aber wieder ein Trend zur Befürwortung von zunehmender Einbindung der Sozialpartner in politische Prozesse erkennbar. Jedoch wird die öffentliche Meinung zurzeit auch von den Kommentierungen der verfassungsrechtlichen Verankerung der Kammerpflichtmitgliedschaft beeinflusst.

Wie wirkt sich der Wandel der innenpolitischen Situation derzeit auf die Einflussmöglichkeiten der Verbände aus?

Die Große Koalition scheint die Sozialpartner wieder häufiger in die politischen Prozesse einbinden zu wollen. Dies ist weniger abhängig von der Regierungsform, als eher von den handelnden Personen.

Gab es im Zuge der reduzierten Sozialpartnerschaftseinbindung in den letzten Jahren/Jahrzehnten auch Auswirkungen auf die Struktur und innere Organisation der Sozialpartner (auch in Bezug auf die Anzahl der Mitarbeiter, die bei den Sozialpartnern direkt beschäftigt sind)?

Nein. Auf die Struktur und innere Organisation der Sozialpartner hatte diese keine Auswirkungen, diese sind völlig unabhängig von der Häufigkeit der Konsultationen und der Qualität der Einbindung. Die Zahl der Mitarbeiter wurde beim ÖGB wegen der Finanzkrise und bei der WKÖ wegen der Senkung der Beiträge der Mitglieder um 30-40% reduziert. Der Mitarbeiterabbau ist auch von den betroffenen Politikbereichen abhängig.

Europäische Bezüge

Welche faktischen Veränderungen im Gesetzgebungsprozess haben sich durch den EU-Beitritt ergeben?

Auf Brüsseler Ebene ist es wichtig, nachhaltig zu arbeiten. Die österreichischen Sozialpartner gehen vergleichsweise systematischer vor als die anderer Länder. Dies ist sicherlich auf die Größe und langfristige Politikausrichtung zurückzuführen. Die österreichischen Sozialpartner sind im Rahmen der europäischen Verbände gut in den europäischen Prozess integriert.

Österreichs Sozialpartner sind ebenso im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vertreten. Darüber hinaus ist es wichtig, auch in Kabinetten, im europäischen Parlament und in der Kommission entsprechenden persönlichen Einfluss zu haben. Die Möglichkeit, Beamte in entscheidenden Funktionen ansprechen zu können ist wesentlich, um neue Themen aufzuwerfen. Genau dabei müssten die Sozialpartner gemeinsam tätig werden.

Führt eine starke Einbindung der Sozialpartner zu Verzögerungen in der Umsetzung von EU-Vorschriften?

Eine Impact- Analyse erfordert Zeit, wobei irrelevant ist, wer eingebunden wird: die Sozialpartner, Verbände oder die Zivilgesellschaft. Die Einbindung der Sozialpartner im Rahmen des EU-Vertrages sollte binnen neun Monaten zu einer Einigung führen, ansonsten wird die Kommission tätig. Ergebnis ist daher, dass selten „hardcore“-Themen behandelt werden. Bei sektorellen Abkommen ist die Umsetzung in der Praxis sehr verschieden. Als Beispiel sei das Abkommen zum Silikatfeinstaub genannt: Es gibt Berichtspflichten von Unternehmen zur Vorbeugung von Feinstaubbelastungen, wobei die Einhaltung der Vorschriften auch mit der Option auf Veröffentlichung von Fortschrittsberichten gekoppelt ist. Es ist abzuwarten, wie dieses Abkommen in der Praxis angewendet wird. Die Umsetzung in Polen erfolgte durch ein Gesetz, das allerdings auf einem Sozialpartnerabkommen beruhte; dies auch wegen der mangelnden Repräsentativität der polnischen Verbände.

Wie wirkt sich die Sozialpartnereinbindung auf die Korrektheit der Richtlinienumsetzung aus?

Sozialpartner können dafür sorgen, dass Richtlinien korrekt und ohne nationale Zusätze (golden plating) umgesetzt werden.

Entstehen weniger Umsetzungsprobleme, wenn die Sozialpartner bereits intensiv in den EU-Entscheidungsprozess eingebunden sind?

Nein, nur sehr selten, es gibt dabei kaum Unterschiede.

Kam es zu einer Reduktion von Einflussmöglichkeiten im nationalen Gesetzgebungsprozess durch die EU-Vorschriften?

Ja, eindeutig.

Wenn der Anpassungsbedarf der nationalen Gesetze zu den EU-Vorgaben groß ist, werden die Sozialpartner mehr bei der Umsetzung beteiligt?

Nein, das Ausmaß der Beteiligung ist völlig unabhängig vom Anpassungsbedarf. Es hängt davon ab, ob die Regierung die Sozialpartner einbinden will, wobei irrelevant ist, ob es sich um europäische oder nationale Regelungen handelt. Z.B. war es opportun, bei Einführung des Euro Mechanismen gegen den Preisauftrieb einzuführen. Aus politischen Gründen wurde eine Preiskontrollkommission eingerichtet, um das Gesetz umzusetzen, das auch mit Strafbestimmungen enthielt. Es wurde jedoch in keinem Fall angewandt, weil die Androhung von Strafen und der Preisdämpfungsprozess nach außen von selbst gewirkt haben.

Ist die Gefahr einer verzögerten (nicht fristgerechten) Umsetzung größer, wenn die Sozialpartner mehr eingebunden werden?

Nein.

Hat die Einstellung der Sozialpartner zur EU und deren Gesetzesvorschriften Auswirkungen auf die Umsetzung derselben und die nationale Gesetzgebung?

Die Sozialpartner sind für den EU-Beitritt Österreichs eingetreten. Die Ergebnisse und Haltung sind aus ökonomischer Sicht zu rechtfertigen. Ein Erfolgsprojekt wurde die EU-Abstimmung nur, weil alle ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnenvertreter zusammen dafür waren. Ansonsten hätte es möglicherweise Probleme beim Beitritt gegeben. Auf die Umsetzung von Gesetzesvorschriften hat die Einstellung der Sozialpartner zur EU selten Auswirkung, wohl aber de facto auf die Aufrechterhaltung der Übergangsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt gegenüber den neuen EU-Mitgliedern.

Hat die Interessensvermittlung und –einbringung in den Gesetzgebungsprozess der EU Auswirkungen auf die nationale (gesellschaftliche) Stellung der Sozialpartner?

Nein, die Wahrnehmung der Sozialpartner erfolgt über die Präsidenten. Sie präsentieren sich außerhalb der Gesetze bzw. Gesetzgebungsprozesse der EU. Eine Ausnahme ist z.B. Präsident Leitl, der offensiv für eine Verbesserung der Basel II²⁴⁵-Regelung eintrat. Dies hat sein Image und die Einstellung bei den Mitgliedern verbessert.

²⁴⁵ Basel II bezeichnet die Gesamtheit der Eigenkapitalvorschriften, die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht in den letzten Jahren vorgeschlagen wurden. Die Regeln müssen gemäß den EU-Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG seit dem 1. Januar 2007 in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union für alle Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute (= Institute) angewendet werden. Problematisch können sich die Vorschriften für Unternehmen aus dem Mittelstand herausstellen, da diese typischerweise über wenig Eigenkapital verfügen. Damit ist für sie eher ein schlechtes Rating zu erwarten. Vielen KMU fehlt bis heute die entsprechende Vorbereitung auf Basel II, um die für Basel II nötigen Dokumente zu erstellen. Basel II wirkt volkswirtschaftlich strukturkonservierend. Unternehmen mit dem besten Rating, also der besten Bonität, erhalten die günstigsten Kreditkonditionen. Diese Unternehmen sind aber naturgemäß auch die Unternehmen, die die wenigsten Kredite benötigen.

2. Arbeiterkammer Österreich

Antworten von Mag. Thomas Delapina vom 10. Januar 2008

Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK-Wien; Mitglied des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (Brüssel); Experte für Konjunkturfragen und Sozialpartnerschaft; Geschäftsführer des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen; Geschäftsführer des Internationalen Ausschusses der Sozialpartner:

Abweichend bzw. zusätzlich möchte ich folgende Kommentare anbringen:

- Ich stimme der Formulierung nicht zu, dass die Sozialpartner früher eine "Nebenregierung" waren. Dass es sich dabei bloß um einen Mythos handelte, haben inzwischen auch die Politikwissenschaftler wie *Karlhofer* und *Tálos* erkannt.
- Unter dem verstärkten medialen Druck erlitt die Politik eine Banalisierung, in der inhaltsleere medienwirksame Schlagworte und Phrasen einfache Lösungen für komplexer werdende Themen vorgaukeln. Eine wesentliche Aufgabe der Sozialpartner war und ist es daher, zu einer Versachlichung der Politik beizutragen, sowie Zahlen, Daten und Fakten außer Streit zu stellen. Daher muss es neben den von Koll. *Henkel* eingeforderten "leicht überblickbaren und übersichtlichen Papieren" weiterhin die detaillierten, seriösen, wissenschaftlichen Gutachten geben, die vielleicht nicht so mediengerecht und leicht vermarktbar sind.
- Aktuelle Umfragen zeigen meines Wissens weiterhin, dass die Sozialpartnerschaft höheres Vertrauen genießt und ihr höhere Problemlösungskompetenz zugetraut wird als Regierung, Parlament, Kirche und anderen Institutionen. Innerhalb der Sozialpartnerschaft weist die AK Spitzenwerte bzgl. des Vertrauens der Bevölkerung auf.²⁴⁶
- Aus den Ihnen im Vorfeld übermittelten schriftlichen Unterlagen ist Ihnen meine Ansicht bereits bekannt, dass der Bedeutungsverlust der Sozialpartnerschaft durch den EU-Beitritt weit überschätzt wird. Kernaufgabe bleibt die Beeinflussung der nationalen Regierung bzw. Parlament, sozialpartnerschaftliche Kernbereiche

²⁴⁶ Vgl. hierzu IFES: Generelles Vertrauen in Institutionen (II), Seite 12, per 3/07.

unterliegen weiterhin nationaler Gesetzgebung (Sozialpolitik, Einkommenspolitik...), und bei anderen herrscht gewisser nationaler Umsetzungsspielraum. Dazu gibt es neue Einflusskanäle auf europäischer Ebene (Sozialer Dialog, EWSA, ...). Der dennoch zu konstatierende Bedeutungsverlust ist auf andere "Megatrends" zurückzuführen (Bedeutungsverlust aller großen Institutionen durch Vermehrung von Wohlstand, weniger homogene gesellschaftliche Gruppen und damit Differenzierung von Interessen, neue Berufe durch neue Technologien).

- Grundsätzlich, d.h. sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene, steigt die Akzeptanz und sinken damit die Umsetzungsprobleme umso mehr, je früher und umfassender die großen, repräsentativen Gruppen und die Interessenvertretungen der Betroffenen (im Wesentlichen also die Sozialpartner) in Entscheidungsprozesse eingebunden sind. Positives Beispiel: EU-Beitritt und Euro-Einführung in Österreich. Negatives Beispiel: Referenden in F und NL zu EU-Verfassung, wo sich die Mehrheit der Bevölkerung nicht im "Projekt Europa" wieder fand.
- Die Einstellung der Arbeitnehmervertretungen zur EU und deren Rolle hat sich insofern verändert, als zwar nach wie vor die Notwendigkeit der Mitgliedschaft aus politischen und wirtschaftlichen Gründen außer Zweifel steht, allerdings vermehrt ein Korrektiv notwendig wird, damit die EU nicht auf einen barrierefreien Binnenmarkt für (Groß-) Unternehmen reduziert wird, sondern zu einem sozialen Europa, in dem alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen von der Wirtschaftskraft partizipieren können. Der politische Mainstream in Europa scheint dies nicht zu sehen (wohl in Grundsatzpapieren, aber kaum in der realen Politik), weshalb die Arbeitnehmervertretungen verstärkt bemüht sind, diesem Mainstream entgegen zu wirken.

3. Österreichischer Gewerkschaftsbund

Antworten von Mag. Ernst Tüchler vom 8. Januar 2008

Volkswirtschaftliches Referat;

Stellvertretendes Mitglied der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft;

Im Auftrag von ÖGB-Präsident *Hundstorfer* wurden die Fragen von Mag. *Tüchler* wie folgt beantwortet:

Nationale Bezüge

Haben die Sozialpartner im Vorbereitungsstadium eines Gesetzesvorhabens oder in allen Stadien des Gesetzgebungsprozesses noch genügend Einfluss, um darauf aktiv einzuwirken und ihre Interessen durchzusetzen? Werden sie seit der Regierungsneubildung 2007 wieder häufiger konsultiert? Welche Bedeutung und Rolle kommt ihnen zu? Wer sind im Falle einer „Druckausübung“ die wichtigsten Adressaten des Verbändeeinflusses?

Zunächst ist zu sagen, dass „der“ Gesetzgebungsprozess, dh. „alle Stadien“ bzw. der Rahmen in den letzten eineinhalb Dekaden enorm erweitert wurde.

Österreich ist Mitglied der EU, schließt jedoch nach wie vor bilaterale Abkommen, dazu kommen die weltweiten Finanzinstitutionen sowie der OECD-Bereich und die WTO. Sämtliche dieser Ebenen haben heute eine ungleich größere Bedeutung als in früheren Jahren.

Was den ÖGB dabei betrifft, so wurde in den letzten eineinhalb Dekaden auf diesen angeführten gesetzgebenden Ebenen die Arbeit und die dazu benötigten Ressourcen massiv verstärkt – und das durchaus mit Erfolg.

Die abgewählte Regierung hatte hingegen ganz bewusst den Einfluss der Sozialpartnerorganisationen – und dabei insbesondere der Arbeitnehmerseite – zurück zu drängen versucht - „Speed kills“ – gilt als Marke dafür. Aus gewerkschaftlicher Sicht kann eine auf den Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen (den ArbeitnehmerInnen) gerichtete Politik bestenfalls kurzfristige, instabile Zustände herbeiführen, weil die daraus hervorgehenden verteilungspolitischen Verwerfungen geradewegs in Korrekturpfade münden.

Im Regierungsprogramm der gegenwärtigen Bundesregierung wurden maßgebliche Teile direkt von sozialpartnerschaftlichen Arbeitsgruppen übernommen und den Sozialpartnerverbänden wird ausdrücklich wieder eine starke Rolle zugebilligt.

„Druckausübung“ ist instrumentell betrachtet eine Variante, deren Beitrag zu dauerhaften sinnvollen Lösungen schwer einschätzbar ist. Sinnvoll ist es vielmehr, gemeinsame Schnittflächen für die Lösung von Problemen zu definieren und auch auszufüllen – „win-win-situation“.

Das ist die gegenteilige Position zu „the winner takes it all“.

Haben die Verbände bei sie betreffenden Regelungen besondere legislatorische Initiativen im Vorfeld entwickelt oder bringen sie ihre Ideen aktiv in die Ausschusssitzungen ein? Hat der Zeitpunkt der Druckausübung (iSd. Stationen der Gesetzgebung) Auswirkungen auf die Qualität und Quantität der Interessensdurchsetzung?

Wie schon oben erwähnt, z.B. wichtige Teile des Regierungsabkommens.

Ausschusssitzungen: ich nehme an, dass Sie damit die parlamentarischen meinen. Der Unterschied zur vorangegangenen Regierung ist, dass der überwältigende Teil der Gesetzesinitiativen nunmehr wieder den Begutachtungsprozess durchläuft und damit den Sozialpartnern wieder die Möglichkeit zur Analyse und Stellungnahme eingeräumt wird.

Die abgetretene Regierung hat hingegen in hohem Ausmaß Regierungsvorlagen in das Parlament eingebracht – auf diesen Weg wurde das Begutachtungsrecht umgangen.

Druckausübung hat einen marginalen Stellenwert. Es kommt vielmehr auf die Initiative der Sozialpartner an und den Willen der Bundesregierung mit den Sozialpartnern zusammen zu arbeiten (oder vice versa), sowie den Willen des Parlaments, die Begutachtungsergebnisse im weiteren Gesetzesprozess zu berücksichtigen.

Welche Rolle spielt das Naheverhältnis zu den Parteien bzw. Parlamentsfraktion? Sind politische Stellungnahmen der Parteien auf besondere Interessenbindungen oder personelle Beziehungen zwischen diesen Verbänden zurückzuführen? Existieren noch ideologische Bindungen?

Ad Naheverhältnis: der Österreichische Gewerkschaftsbund ist überparteilich organisiert – er hat Fraktionen – der Fraktionsstatus wird auf Antrag zuerkannt.

Die besondere Interessensbindung ist in der Interessenslage bzw. den Zielsetzungen der ArbeitnehmerInnen begründet: die wichtigsten Zielsetzung folgen der Logik:

- Vollbeschäftigung – jeder/jede die will soll Arbeit haben
- Faire Löhne – ausgerichtet an der Produktivität
- Stabile, kollektiv organisierte soziale Netze (Kranken, Unfall, Arbeitslosen, Pensionsversicherung)
- Katalog einer qualitativ hochwertigen, öffentlichen Daseinsvorsorge

Stellungnahmen bzw. Beziehungen zu Regierung und Parteien sind darauf ausgerichtet, diese Interessenslagen der ArbeitnehmerInnen zu berücksichtigen – ansonsten würden sie keinen Sinn ergeben.

Diese Interessenslagen haben mit „Ideologie“ nur am Rande zu tun – es geht um die existenziellen Bedürfnisse der arbeitenden Bevölkerung – und ob bzw. inwieweit diese in der Regierungsarbeit (politischen Arbeit) berücksichtigt wird.

Dieser Anspruch richtet sich nicht an (eine) bestimmte Partei bzw. politische Organisation sondern gegen alle.

Wurde die Anzahl von Experten in der Verbandsführung erhöht, um eine qualitative Verbesserung der Verhandlungsergebnisse erzielen zu können?

Was den ÖGB betrifft, so wurde beim letzten ÖGB-Bundeskongress eine neue Organisationsebene eingeführt. Eine personelle Aufstockung ist damit aber nicht verbunden.

Die Zahl der Experten in der Verbandsführung (im ÖGB) wurde nicht erhöht.

Verhandlungen führt der ÖGB auf verschiedensten Ebenen: auf betrieblichen, auf der Ebene der Kollektivverträge (Branchen), auf Ebene der Bundesländer, der Selbstverwaltung, auf Ebene der Bundesregierung bzw. auch im parlamentarischen Umfeld etc.

Erfolgreiche Verhandlungen bedingen wettbewerbsfähige Experten und Verhandlungsführer auf all diesen Ebenen.

Musste in den letzten Jahren auf die Durchsetzung bestimmter Interessen in Gesetzesvorhaben häufiger verzichtet werden?

Ja, zum Beispiel im Bereich der Steuern und Abgaben:

Die Entwicklung des Steueraufkommens in den Jahren 2001 bis 2006 zeigt:

- Mehrbelastung der ArbeitnehmerInnen/PensionistInnen um EUR 2,420 Mrd.
- gleichzeitige Entlastung der UnternehmerInnen um EUR 2,864 Mrd.

Daher die ÖGB-Forderung: Lohnsteuersenkung! Die ArbeitnehmerInnen wollen ihr Geld zurück!

Welcher Mittel bedienen sich Verbände, um Druck auszuüben? Haben sich die Möglichkeiten in den letzten Jahren reduziert?

Siehe Steuerreform – in Verbindung mit den wesentlichen, existenziellen Interessen der ArbeitnehmerInnen in der Öffentlichkeit korrekt darstellen.

Die Möglichkeiten dazu haben sich nicht reduziert.

Welche Rolle spielt der „Mitgliederschwund“ bei den Verbänden bei der Durchsetzung von Interessen? Wie sieht die öffentliche Meinung gegenüber den Verbänden gegenwärtig aus?

Betreffend den ÖGB kommt es darauf an, welche Ebene jeweils betrachtet wird.

In einem Betrieb ohne Betriebsrat/Betriebsrätin haben die ArbeitnehmerInnen nur schwache Möglichkeiten, ihre Interessen zu artikulieren und durchzusetzen.

Wenn sie dann auch nicht Gewerkschaftsmitglieder sind, ist die Möglichkeit, die ureigensten Interessen als ArbeitnehmerIn durchzusetzen, noch geringer.

Das ist anders, wenn es um Branchen – z.B. Kollektivvertragsverhandlungen – geht.

Allerdings spielt dabei die Mitgliederstärke eine Rolle, die durch generelle Organisationsstärke etwa einer Fachgewerkschaft nur bedingt bzw. nicht in allen Fällen wettgemacht werden kann.

Im Wege der Verfassungsnovelle wurden die Kammern in der Verfassung verankert.

Wie wirkt sich der Wandel der innenpolitischen Situation derzeit auf die Einflussmöglichkeiten der Verbände aus?

Siehe Antwort zu Fragen 1) + 2)

Gab es im Zuge der reduzierten Sozialpartnerschaftseinbindung in den letzten Jahren/Jahrzehnten auch Auswirkungen auf die Struktur und innere Organisation der Sozialpartner (auch in Bezug auf die Anzahl der Mitarbeiter, die bei den Sozialpartnern direkt beschäftigt sind)?

Bitte hier die Antwort zu Frage 1 berücksichtigen – z.T. wurde die Einbindung um mehrere Dimensionen ausgeweitet!

Die Organisationsstruktur und auch Qualifikationsstruktur musste mit diesen geänderten Anforderungsprofilen geändert werden.

Europäische Bezüge

Welche faktischen Veränderungen im Gesetzgebungsprozess haben sich durch den EU-Beitritt ergeben?

Indem zum bisherigen Gesetzgebungsprozess die europäische Dimension dazukommt und ein beträchtliches zusätzliches Arbeitspensum abverlangt wird.

Dazu kommt aber, dass in vielen Bereichen von der europäischen Seite noch keine Politik (außer der Deregulierung) formuliert wurde. Hier steht Europa und seine Mitgliedsstaaten vielfach erst am Anfang.

Führt eine starke Einbindung der Sozialpartner zu Verzögerungen in der Umsetzung von EU-Vorschriften?

Nein, eine starke Einbindung ist auf EU- und nationaler Ebene nur möglich, wenn die Expertise der Sozialpartner im europäischen Maßstab wettbewerbsfähig ist.

Wie wirkt sich die Sozialpartnereinbindung auf die Korrektheit der Richtlinienumsetzung aus?

Gut.

Entstehen weniger Umsetzungsprobleme, wenn die Sozialpartner bereits intensiv in den EU-Entscheidungsprozess eingebunden sind?

Ja.

(Die interessante Frage wäre natürlich gewesen, weshalb überhaupt Umsetzungsprobleme entstehen)

Kam es zu einer Reduktion von Einflussmöglichkeiten im nationalen Gesetzgebungsprozess durch die EU-Vorschriften?

Ja, wobei die Sozialpartner diesen Fragen ua. im wirtschaftspolitischen Bereich im Wege des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen in der Studie „Wirtschaftspolitische Handlungsspielräume“ (1998) und „Die makroökonomische Politik und die Lissabon-Strategie der EU“ (2005) nachgegangen sind.

Wenn der Anpassungsbedarf der nationalen Gesetze zu den EU-Vorgaben groß ist, werden die Sozialpartner mehr bei der Umsetzung beteiligen?

Die Formulierung ist nicht ganz klar und lässt zwei Varianten zu:

- a) werden sich die Sozialpartner in stärkerem Ausmaß beteiligen? Wenn es dabei um Kernaufgaben geht – ja, über das normale Ausmaß hinaus
- b) werden die Sozialpartner von Regierung bzw. Ministerien in stärkerem Ausmaß beteiligt? Nicht während der Amtszeit der abgewählten Regierung.

Ist die Gefahr einer verzögerten (nicht fristgerechten) Umsetzung größer, wenn die Sozialpartner mehr eingebunden werden?

Nein. Was für ein realistisches Argument gegen die Umsetzung von EU-Recht sollte im Rahmen der innerösterreichischen Beschlussfassung durchsetzbar sein?

Die Entscheidung über die jeweiligen Grundsätze ist bereits vorher gefallen.

Hat die Einstellung der Sozialpartner zur EU und deren Gesetzesvorschriften Auswirkungen auf die Umsetzung derselben und die nationale Gesetzgebung?

Da ist kein Trend feststellbar, fallweise kann das der Fall sein.

Hat die Interessensvermittlung und –einbringung in den Gesetzgebungsprozess der EU Auswirkungen auf die nationale (gesellschaftliche) Stellung der Sozialpartner?

Die Sozialpartner gehen pragmatisch vor – im Grunde bedeutet die europäische Ebene für die Arbeit der Sozialpartner eine zusätzliche, sehr umfangreiche und vielschichtige Arbeitsebene. Die gesellschaftliche Stellung der Sozialpartner zu messen ist eine nicht ganz einfache Aufgabe. Sofern das im Wege von Panels vorgenommen wird, kommt dabei stets die enorme Wertschätzung der Sozialpartnerschaft in der Öffentlichkeit zu Ausdruck. Diese große Wertschätzung dürfte im Wesentlichen stabil sein.

4. Industriellenvereinigung Österreich

Antworten von Dr. Wolfgang Tritremmel vom 16. Januar 2008

Leiter Bereich Arbeit und Soziales, IV

Die Sozialpartner sind laufend und intensiv in den nationalen Gesetzgebungsprozess eingebunden. In vielen Fällen, so auch in jüngster Zeit, gehen viele Initiativen von den Sozialpartnern aus, sei es die Änderungen im Arbeitslosenversicherungsrecht 2005 (Betreuungsplan und Zumutbarkeit), wie auch 2007 zum Arbeitszeitgesetz. Wie sich zeigt, sind die mit den Sozialpartnern beratenen und verhandelten Materien "durchwegs dauerhaft". Eine Erhöhung der Expertenzahl in den Verbänden ist eher nicht festzustellen. Eine besondere Rolle der Sozialpartner ist wohl auch mit der gesetzlichen Basis einiger Verbände (WKÖ, AK, LWK) verbunden.

Die Mitgliedschaft Österreichs in der EU, die auch von den Sozialpartnern dezidiert unterstützt wurde, führt dazu, dass nicht nur nationale Gesetze beim Beitritt angepasst werden mussten sondern auch dazu, dass auf die Rahmenbedingungen der EU Rücksicht genommen werden muss. Die Einbindung der Sozialpartner führt nicht zu Verzögerungen, sondern wirkt sich eher positiv auf die Art der Umsetzung aus. Da die EU nur Mindestnormen festlegt, gibt es auch keine Schmälerung der Einflussmöglichkeiten. Die EU anerkennt laufend die Bedeutung der Sozialpartner und deren Einbindung. Eine besondere Rolle kommt ihnen im Rahmen des Sozialen Dialoges zu, in dem auch bereits Richtlinien erarbeitet und Rahmenvereinbarungen geschlossen wurden. Darüber hinaus erarbeiten die EU-Sozialpartner auch mittelfristige Arbeitsprogramme.

Insgesamt gesehen erleichtert die Mitwirkung der Sozialpartner die Umsetzung von politischen Vorhaben sowohl auf der nationalen Ebene wie auch auf der EU Ebene, weil nicht zuletzt diese Einbindung bei der Umsetzung auf eine hohe Akzeptanz dieser wichtigen Akteure im Wirtschafts- und Gesellschaftsleben stößt.

5. Landwirtschaftskammer Österreich

Antwort von Dipl.-Ing. Nikolaus Morawitz 19. Mai 2008

Dipl.-Ing. Nikolaus Morawitz, Landwirtschaftskammer Österreich – Abteilung „EU und internationale Beziehungen“, verweist hinsichtlich der Beantwortung der Fragen auf die von Dr. Henkel und Mag. Delapina im Jänner 2008 gegebenen Antworten. Dem ist aus Sicht der LKÖ nichts hinzuzufügen.

V. Schlussfolgerungen aus den Interviews

1. Gemeinsamkeiten:

- Interessant ist insbesondere, dass die Einflussnahmemöglichkeiten von den **handelnden Personen** abhängig sind. Dies wird von allen Interviewpartnern konstatiert. Um Interessen artikulieren und in weiterer Folge durchsetzen zu können, sind die persönlichen Kontakte zu Regierungsmitgliedern von enormer Bedeutung. Dies zeigt sich sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene. Auch die Einstellung der Regierung gegenüber den Sozialpartnern und deren „Entgegenkommen“ sind Faktoren, die die Einflussmöglichkeiten der Interessensvertreter beeinträchtigen. Ebenso hängt die Einbindung der Sozialpartner bei der EU-Richtlinien-Umsetzung von den agierenden Personen und dem Willen der Regierung, die Sozialpartner in den Umsetzungsprozess einzubinden, ab.
- Einstimmig wurde von den Interviewpartnern festgestellt, dass die Regierung die Einflussmöglichkeiten der Sozialpartner **stark steuern** (iSv. einschränken) kann, indem sie die Geschwindigkeit der „Gesetzeswerdung“ vorgibt. Durch das rasche Vorgehen der Regierungen der Jahre 2000 und 2002, die vermehrte Anzahl von Initiativanträgen und die Auswahl des Zeitpunktes der Sozialpartner-Involvierung (Sommermonate, kurze Stellungnahmefristen) konnten die Sozialpartner nicht mehr so Einfluss nehmen, wie bei den Großen Koalitionen zuvor. Die Regierung 2007 hingegen ermöglichte den Sozialpartnern größere Einflussnahmemöglichkeiten.
- Das **einheitliche Auftreten** der Sozialpartner in cumulo ist auch von Bedeutung und führt zu mehr Berücksichtigung im politischen Procedere, d.h. zu einem effektiveren Einfluss der Sozialpartner auf ihre Ansprechpartner. So wird die

gleichgerichtete Orientierung auch gegenüber der Regierung betont und kann somit besser bzw. spezialisierter eingebracht werden, so dass die Regierung das anvisierte Ziel nicht so einfach (ohne – meist medienwirksamen – Widerstand) abtun kann und das vorgebrachte Thema wegen politischen Drucks behandeln muss. Die Naheverhältnisse zu den Parteien führen betreffend die einzelnen Verbände zu einer Konzentrierung der Interessen in Form von (medialen) Stellungnahmen der Parteispitzen. Die Meinungen bzw. Ansichten der Verbände bzw. Kammern werden primär von den Präsidenten der Verbände vereinheitlicht nach außen getragen.

- Die **Mitgliederorientierung** gewinnt in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung. Dies nicht zuletzt aufgrund des internen Interessensabgleichs und der Legitimation der „Spitze“ der Sozialpartner nach außen. Dieses sich dadurch aufbauende Vertrauensverhältnis zwischen Mitgliedern und Verbandsspitze bzw. Dachorganisation führt zu einer fundierten Etablierung gegenüber der Regierung. Durch die – für österreichische Verhältnisse sehr außergewöhnlichen – im Jahre 2003 durchgeführten Streiks wurde die verbandsinterne Interessensposition nach außen getragen. Die interne einheitliche Interessensartikulation wird insbesondere dadurch deutlich, da insgesamt 779.182 Personen an den Streiks teilnahmen bzw. involviert waren und davon jeder 196,5 Minuten gestreikt hat.²⁴⁷ Im Vergleich dazu wurden zuletzt in den 1960er-Jahren²⁴⁸ komparabel viele Streikminuten gezählt. Auch die mediale Wirkung und die Medienpräsenz spielen eine wesentliche Rolle bei der Mitgliederorientierung, wobei sowohl der Zeitpunkt des Auftretens als auch das Image der handelnden Personen relevant sind. Wie wichtig die Mitgliederorientierung ist, zeigen auch Umfragen, die zeigen, dass die Österreicher auch großes Vertrauen in die Sozialpartner setzen.²⁴⁹
- Wesentlich ist auch die Mitarbeit der Mitglieder der Verbände bzw. Kammern, die auch bei der **Themenauswahl**, die auf das „politische Tablet“ kommen, involviert werden. Das Aufgreifen der Themen, die die Mitglieder unmittelbar (be-) treffen ist auch verbandsintern bei der Interessensartikulation von enormer Bedeutung, dies ist der Kernpunkt der Interessensvertretung und der internen Standpunktfestlegung, so dass sich die Mitglieder auch tatsächlich von den

²⁴⁷ <http://wko.at/statistik/Extranet/Langzeit/lang-streiks.pdf> (abgerufen am 31. August 2008).

²⁴⁸ **1962:** 207.459 Personen mit jeweils 134,2 Streikminuten; **1965:** 146.009 Personen mit jeweils 86,2 Streikminuten.

²⁴⁹ Vgl.

Verbänden vertreten fühlen. Sie Standpunkte werden so – auch zur Abgrenzung zu den Positionen anderer Akteure – nach außen transportiert.

- Auch die **Kompromissfindung** wird von allen Interessensvertretern primär anvisiert, auch wenn sich dies nicht immer als ganz einfach herausstellt. Die „Bevorzugung“ der Arbeitgeberinteressen von den Regierungen 2000 und 2002 bereitete den Arbeitnehmerinteressenvertretungen zunehmend Schwierigkeiten, ihre Interessen durchzusetzen, weshalb auch zu „Kampfmaßnahmen“ gegriffen werden musste. Im Sinne einer allgemein zufrieden stellenden Lösung mussten die Arbeitgebervertreter auch Abstriche in ihrer Interessensdurchsetzung machen, was sich zugunsten der ArbeitnehmerInneninteressen-Vertretungen auswirkte. Alle Beteiligten sollen den Eindruck gewinnen durch Koordinierung der Interessen und einem Interessensausgleich in gleichem Maße Vor- und Nachteile aus dem Kompromiss gezogen zu haben.
- Die Einbindung der verbandlichen **Experten** ist für alle Verbände von großer Bedeutung, um auch ihre gesellschaftliche Position sicherzustellen. Hierbei wird von allen Verbänden auf die Qualität der Expertisen gesetzt. Dabei spielt auch das Praxiswissen eine wesentliche Rolle, denn so kann auf soziale Entwicklungen schneller und kompetenter reagiert werden. Die Wettbewerbsfähigkeit der Experten ist auch von besonderer Relevanz. Die Konkurrenz der Experten der anderen Mitgliedsstaaten spornt die nationalen Verbände zunehmend an, ihr Expertenwissen ständig zu vergrößern und nach außen zu tragen.
- Auf EU-Ebene wird auf **Nachhaltigkeit** gesetzt, um Einfluss üben bzw. längerfristige Ergebnisse erzielen zu können. Die Interessenskonzentrierung der österreichischen Verbände ist hierbei von großer Bedeutung, denn nur so kann auch ein so kleines Land wie Österreich auf EU-Ebene – wenn auch nur geringen – Einfluss (insbesondere bezogen auf nicht zu kontroverse Themen) üben. Je früher andere Interessen in den Entscheidungsprozess Eingang finden, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Vorhaben auf Akzeptanz der Beteiligten bzw. der Bevölkerung stößt.
- Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Vertretungen haben die Meinungsbildung der Bevölkerung bezogen auf der **Abstimmung zum EU-Beitritt** stark beeinflusst, weil sie einheitlich aufgetreten sind und so ihre Position an die Österreicher vermittelt haben.

- Primär brachte der Beitritt Österreichs zur EU ein deutlich erhöhtes **Arbeitspensum** für alle Verbände mit sich.
- Die ursprünglichen **ideologischen Orientierungen** finden bei allen Verbänden nur noch wenig Anklang, denn den Veränderungen der Zeit ist zunehmend Rechnung zu tragen. Wichtig ist es heute vielmehr, aktuellen Entwicklungen flexibel entgegenzutreten zu können. Vielmehr stehen heute die essentiellen Bedürfnisse der Bevölkerung im Vordergrund.

2. Unterschiede:

- Der Begriff der „**Nebenregierung**“ wird von der WKÖ verwendet in einem Sinne, dass die Vertretung der Zivilgesellschaft mit der Einflussnahme und Kontrollfunktion abgesichert ist. Damit wird dem Ansinnen von *Tálos*²⁵⁰ widersprochen, dass es sich bei der Sozialpartnerschaft nicht um eine Art „Nebenregierung“ gehandelt hat. Der Ansicht von *Tálos* folgt auch die AKÖ: Mag. Delapina betont explizit, dass die Sozialpartnerschaft nicht als „Nebenregierung“ bezeichnet werden könne, sondern, dass es sich bei dieser Definition lediglich um einen „Mythos“ handle. Festzuhalten ist, dass diese „Klassifizierung“ von der Bevölkerung in der Vergangenheit vorgenommen wurde. Dies ist m.E. durchaus kein negativ behafteter Begriff, sondern ganz im Gegenteil wird damit der Stellenwert der Sozialpartner in der politischen Praxis und deren Einfluss umschrieben.
- Die Interviewpartner konstatieren einheitlich, **Überparteilichkeit** anzustreben, um die Objektivität in der Interessensfindung zu wahren. Interessant ist, dass der WKÖ dennoch zugibt, dass in der Praxis „Naheverhältnisse“ zu Parteien bestehen, auch wenn die Zusammenarbeit mit den jeweils dem Verband nahe stehenden Parteien nicht immer ohne Konflikte abläuft. Der ÖGB bekennt sich nicht von Grund auf, der SPÖ nahe zu stehen, sondern führt die gemeinsame Orientierung auf dieselbe Interessenslage zurück. Als Ziele gelten hierbei die Vollbeschäftigung, faire Löhne, die Sozialversicherung und die Vorsorge.

²⁵⁰ *Tálos* (2005b): 209.

- Während die WKÖ eher dem „**Trend der Vereinfachung**“ bei der Interessenspräsentation gegenüber ihren Mitgliedern bzw. der Regierung Rechnung trägt und die Aufbereitung der aktuellen Themen in „überblickbaren Papieren“ anstrebt, betont die AKÖ, dass hierbei jedoch nicht die Spezialisierung, die wissenschaftliche Fundierung sowie die Seriosität außer Acht gelassen werden dürfen, um weiterhin kompetente Beratung garantieren zu können. Die aktuellen Themen werden stets komplexer, daher dürfe man nicht einfach alles zu vereinfacht darstellen. M.E. ist die Art und Weise der Darstellung bzw. Präsentation von Ergebnissen abhängig vom Adressatenkreis. Hier zeichnet sich sicherlich auch eine Abhängigkeit von dem Medium und der Medienberichterstattung ab, die ebenfalls einen wichtigen Stellenwert in der Gesellschaft hat (vgl. Kronen-Zeitung und deren Einfluss auf die politische Meinungsbildung in der Bevölkerung).

- Einstimmig wird von allen Interviewpartnern erneut bestätigt, dass sich die **Einflussmöglichkeiten** der Sozialpartner seit dem Beitritt Österreichs zur EU reduziert haben. Über die Intensität des Bedeutungsverlustes bestehen aber entscheidende Diskrepanzen, denn nach Ansicht der AKÖ wird dieser stark überschätzt. Nicht zuletzt aufgrund der den Mitgliedsstaaten von der EU eingeräumten Spielräume bei der Umsetzung und der Etablierung neuer „Einflusskanäle“ wie dem Sozialen Dialog ist die Reduktion der Bedeutung der Verbände nicht auf den EU-Beitritt allein zurückzuführen. Das soziale Umfeld ist hierbei der entscheidende Faktor, auf den der „Bedeutungsverlust“ primär zurückzuführen ist. Der soziale Wandel zeichnet sich insbesondere durch den steigenden Wohlstand in Österreich sowie heterogenere Gesellschaftsstrukturen (auch im Bereich Arbeit) ab, also viele unterschiedliche Faktoren zusammen- bzw. aufeinander wirken. Die IV manifestiert, dass die EU lediglich Mindeststandards festlege und daher die Einflussmöglichkeiten der Verbände nicht reduziert werden würden. Die EU würde den Sozialpartnern generell einen hohen Stellenwert einräumen.

- Zu konstatieren ist, dass die **politischen und wirtschaftlichen Aspekte** des EU-Beitritts stets im Vordergrund standen, wobei den sozialen Aspekten keine besondere Relevanz zugemessen wurde. Damit die EU auch in der Gesellschaft keinen weiteren Ansehensverlust erleiden muss, ist es daher anzuraten, vermehrt soziale Gesichtspunkte in die Politikformulierung einfließen zu lassen. Diesem Trend wird bereits häufiger Rechnung getragen, indem die EU-

Interessensverbände an Bedeutung gewinnen, was auch medial an die Bevölkerung vermittelt wird.

Abschließend ist festzustellen, dass der ÖGB deutlich mehr auf die Konfrontation mit den anderen Interessensverbänden setzt, nicht zuletzt um sich deutlich von den anderen Interessensverbänden abzugrenzen und die Mitgliederinteressen besser artikulieren zu können. Dabei zeichnet sich deutlich die verstärkte Mitgliederorientierung ab.

VI. Zusammenfassung der Forschungsergebnisse

1. Akzeptanz durch konsensbildende Verfahren

Wie zusammenfassend festgestellt werden kann, werden rechtliche Regelungen eher von der Gesellschaft akzeptiert, wenn sie in einem konsensbildenden Verfahren – also unter intensiver Einbindung der Interessensvertretungen – zustande gekommen sind.²⁵¹ Dies gilt sowohl für den vorparlamentarischen als auch für die Ausarbeitung von Gesetzesvorhaben. Die Reflexion über das Gesetzesvorhaben ist erst möglich, wenn auch die Interessen von denjenigen berücksichtigt werden, die die Normadressaten der Vorschrift sind. Die Interessensartikulation und der Diskurs tragen wesentlich dazu bei, dass Aspekte, die vorerst nicht berücksichtigt wurden, in das Vorhaben eingearbeitet werden können. Der „Spielraum“ für die Gesetzesumsetzung ist natürlich durch die teilweise strikten und konkreten Vorgaben der EU beschränkt, aber trotzdem ist es von großer Bedeutung wie (in Bezug auf die Korrektheit und Intention der EU-Richtlinien) und unter welchen Voraussetzungen Gesetzesvorhaben realisiert werden. Nicht zuletzt hat dies in Folge auch Auswirkungen auf die Durchsetzung(-smöglichkeiten) und Sanktionierung von Gesetzesverstößen. Demnach ist anzuraten, keine Gesetzesvorschriften gegen die Interessensvertreter oder die öffentliche Meinung zu erlassen. Erst so ist es möglich, dem Pluralismus und Demokratie Rechnung zu tragen und gesellschaftliche Interessen in den Prozess der Rechtserzeugung zu integrieren. Eine verfahrensrechtliche Sicherung dieser Beteiligung besteht zwar nicht in concreto, doch war dies jahrelang etablierte Praxis und findet – den gegenwärtigen Entwicklungen folgend – wieder Anklang.

Zusätzlich kann man schlussfolgern, dass partizipative Verfahren in der Normsetzung Akzeptanz und – in Folge eines Prozesses der Klärung und Wandlung der Interessen – eher rechtliche Korrektheit zur Folge haben.²⁵² Politische Entscheidungen fallen nicht erst im eigentlichen Gesetzgebungsprozess, sondern vielmehr in dessen Vorfeld durch Koalitionsbeschlüsse, Einflussausübung sozialer Gruppen und von Interessensverbänden, etc. Die gesellschaftliche Akzeptanz von Vorschriften ist demnach stark abhängig davon, inwieweit soziale Interessen berücksichtigt und Pros und Contras eingearbeitet wurden. Lobbyismus bei den Fraktionen ist jedoch wenig

²⁵¹ Vgl. *Würtenberger, Thomas* (1999): Die Akzeptanz von Gesetzen, in: *Friedrich, Jürgen* (Hrsg.): Soziale Integration, 388 mwN.

²⁵² ebenda, 389 mwN.

förderlich, eine derartige soziale Akzeptanz herzustellen, weil dieser bei den Normadressaten Skepsis aufbringt.²⁵³

Die österreichischen Verbände haben zwar die Möglichkeit bei der nationalen Positionsfindung mitzuwirken, jedoch sind die Mittel für eine direkte Einflussnahme auf das Endergebnis der Entscheidungsverfahren der EU-25 stark begrenzt. Die Regierung hingegen profitiert durch eine Steigerung ihres Einflusses und das vergrößerte Gestaltungspotential auf EU-Ebene.²⁵⁴

2. Der Bruch mit der Tradition

Konstatiert werden kann also, dass aufgrund des eingeschränkten Zugangs zur politischen Willens- und Entscheidungsfindung, die zunehmende politische Inszenierung und die sehr konkreten Vorgaben (der Regierung) mit sehr reduziertem Verhandlungsspielraum ein Einflussverlust der Sozialpartner auf den politischen Willensbildungsprozess einsetzte. Dieser ist jedoch auch auf das soziale und wirtschaftliche Umfeld zurückzuführen und somit nicht nur ein Phänomen, das erst seit dem Jahr 2000 auftritt.²⁵⁵ Eine starke Abhängigkeit von der Intensität der Mitarbeit bzw. des Einflusses auf den policy-making-Prozess zeichnet sich natürlich auch von den involvierten Personen und deren Einstellung zur Kompromissfindung ab. Demnach kann heute keineswegs mehr von den Sozialpartnern als „Nebenregierung“ gesprochen werden, so dies überhaupt jemals ein zutreffender Begriff gewesen sei. Zusätzlich zeichnet sich ein Trend hin zur Mehrheitsentscheidung statt Kompromissfindung ab.

3. Die Einstellung der Österreicher zur Sozialpartnerschaft

Dennoch traut die Bevölkerung den Sozialpartnern primär die Problemlösungskompetenz in wirtschaftlichen Belangen zu, dies wesentlich vor den Parteien bzw. der Regierung.²⁵⁶ Auch wenn die Relevanz der Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern nach Ansicht der Österreicher abnimmt, zeichnet sich deutlich ab, dass die Vorteile bei einer Leistungsbewertung der Zusammenarbeit überwiegen.²⁵⁷

²⁵³ Vgl. weiterführend zum Rechtsfrieden: ebenda, 411ff.

²⁵⁴ vgl. *Tálos* (2005b): 197.

²⁵⁵ Vgl. ebenda, 209.

²⁵⁶ Vgl. Tabelle 2 in: *Karlhofer/Tálos* (2005): 210, Quelle: Fessel-GfK, 2005.

²⁵⁷ Vgl. *Karlhofer/Tálos* (2005): 211, Tabelle 3: Quelle: Fessel-GfK, Wirtschaftsfragen I/2001 und Tabelle 5: Quelle: *Plasser/Ullram* (2002), 146.

Dennoch ist auch der Bevölkerung bereits im Jahr 2001 aufgefallen, dass der Einfluss der Sozialpartner auf die österreichische Politik gleich geblieben bzw. im Abnehmen begriffen ist²⁵⁸, was jedoch negative Konsequenzen nach sich zieht.²⁵⁹

Zusätzlich ist festzustellen, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Institution AK (63 %) generell größer ist, als jenes in die WKÖ (52 %), das Schlusslicht bildet dabei der ÖGB mit nur 32 % des Vertrauens in der Bevölkerung.²⁶⁰

4. Theorie und Praxis

Die Einstellung der Sozialpartner zur EU und den EU-Gesetzesvorschriften hat laut den befragten Verbändevertretern keinen Einfluss auf die Umsetzung der EU-Gesetzesvorschriften und die nationale Gesetzgebung. Hier besteht demnach eine große Diskrepanz zwischen Theoretikern (vgl. Misfit-Theorie) und Praktikern (als Verbändefunktionäre).

Die Artikulation und Bündelung der sozialpartnerschaftlichen Interessen in den Gesetzgebungsprozess der EU haben in cumulo Auswirkungen auf die nationale Stellung der Sozialpartner, was sowohl auf die agierenden Personen als auch die mediale Aufbereitung der Informationen zurückzuführen ist. Die nationale Sozialpartnerschaft hat nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, sehr konkrete Vorhaben auf EU-Ebene durchzusetzen.

Je nach Interessensausrichtung, sind die Sozialpartner dennoch gegenüber der EU nicht negativ eingestellt, sondern sehen sich in der vermehrten Forcierung des Sozialen Dialoges in ihren Bestrebungen bestärkt, die EU-Positionen nicht nur auf politische und wirtschaftliche Interessen zu reduzieren. Wichtig ist dabei insbesondere in welcher Phase die Sozialpartner in den Gesetzgebungs- bzw. -werdungsprozess eingebunden werden und wer die Ansprechpartner im Europäischen Parlament sind.

Lobbying gewinnt in der EU auch hier stets an Bedeutung: Die Organe der drei Institutionen der EU sind zweifellos die offensichtlich entscheidenden Organe, jedoch spielen etwa 2.000 spezialisierte Komitees eine wesentlichere Rolle im Hintergrund. Die Intervention und die Vorgangsweise hierbei sind auf beiden Ebenen essentiell.

²⁵⁸ *Karlhofer/Tálos* (2005): 212, Tabelle 6: Quelle: Fessel-GfK, Wirtschaftsfragen I/2001, 55.

²⁵⁹ *Karlhofer/Tálos* (2005): 212, Tabelle 7: Quelle: Fessel-GfK, Wirtschaftsfragen I/2001, 56.

²⁶⁰ IFES: Generelles Vertrauen in Institutionen (II), Seite 12, per 3/07.

Lobbying gewinnt zunehmend an Bedeutung in der EU. Auch hierbei wird nämlich die „*Bottom-up*“-Zugang gewählt, um Experten zu involvieren, die so in einem sehr frühen Politikentstehungsstadium auf die politische „Spitze“ einwirken. Diese Intervention findet jedoch im Hintergrund statt.

VII. Ausblick

Der Sozialpartnerschaft wurde in der Vergangenheit oft ein Mangel an Anpassungsfähigkeit vorgeworfen. Dass sie aber seit ihrer Entstehung ständig einem Wandel unterlegen ist, bleibt hierbei häufig außer Acht gelassen. Ein Bedeutungsverlust schlechthin kann aber nicht generell konstatiert werden.

Die Einbindung der Sozialpartner in die politischen Prozesse ist nach den gegenwärtigen Entwicklungen wieder im Aufleben begriffen. Nationaler Konsens, Flexibilität und dauerhafte Konsequenz tragen zu einer neuen Politikgestaltung bei. Sowohl eine Reaktivierung als auch eine weitere Reduzierung der Sozialpartnerschaft ist künftig denkbar. Insbesondere ist es Aufgabe der Sozialpartner, ihren Bedeutungsverlust hintanzuhalten, indem sie den raschen Strukturwandel ihrer Umwelt berücksichtigen und ihre Organisation – insbesondere in Hinblick auf ihre Mitgliederzahl – danach ausrichten.

Die VertreterInnen der österreichischen politischen Institutionen sind daher gut beraten, wenn sie national akkordierte Standpunkte effizient und überzeugend auf EU-Ebene einbringen und nicht bereits auf nationaler Ebene institutionelle und parteipolitische Konkurrenzneigungen Platz greifen.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass auf Unionsebene zwar korporatistische Muster eine Rolle spielen, dass das sozialpartnerschaftliche Muster in Österreich in seinen Kernbereichen jedoch ungefährdet scheint.²⁶¹ Auf Makro- und betrieblicher Ebene mussten die Sozialpartner zwar – nicht zuletzt in Folge des EU-Beitritts Österreichs – einen Bedeutungsverlust hinnehmen, die mittlere Ebene erfuhr jedoch eine Aufwertung. Insofern zeichnete sich bis Ende 1999 Kontinuität ab, denn in wesentlichen Bereichen wie bei der Einbindung in die Politikformulierung und der Akkordierung von Kompromissen spielten die Sozialpartner eine wesentliche Rolle, die sich bei der Regierung 2007 fortzusetzen schien.

²⁶¹ vgl. *Falkner* (1999): 236.

VIII. Literaturverzeichnis

- Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf* (Hrsg.) (1979): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente; Opladen.
- Arbeiterkammer Wien* (Hrsg.) (2007): Wirtschaft und Gesellschaft, Editorial, Zum wirtschaftspolitischen Programm der neuen Bundesregierung, 33. Jahrgang, Heft 1.
- Arbeiterkammer Wien* (Hrsg.) (2007): Wirtschaft und Gesellschaft, Editorial, Zum wirtschaftspolitischen Programm der neuen Bundesregierung, 33. Jahrgang, Heft 2.
- Arbeiterkammer Wien* (Hrsg.) (2007): Wirtschaft und Gesellschaft, Editorial, Zum wirtschaftspolitischen Programm der neuen Bundesregierung, 33. Jahrgang, Heft 3.
- Beyrer, Markus* u.a. (2004): 10 Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union – Eine Bilanz, in: Wirtschaftspolitische Blätter 2/2004, Wien.
- Braumandl, Elisabeth* (2003); Die österreichische Gesundheitspolitik ab der 2. Republik. Akteure, gesundheitspolitische Maßnahmen und Paradigmen, Diplomarbeit, Wien.
- Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert* u.a. (Hrsg.) (2006): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien.
- Delapina, Thomas* (1996): Rezension von: *Karlhofer/Tálos*, Sozialpartnerschaft und EU, Schriftenreihe des Zentrums für angewandte Politikforschung, Band 9, Signum Verlag, Wien, in: Wirtschaft und Gesellschaft 22. Jahrgang (1996), Heft 3, 441-447.
- Damianisch, Wolfgang* (2004): Zukunftsperspektiven der österreichischen Industrie. Industriepolitik nach 10 Jahren EU-Mitgliedschaft im Europa der 25, in: WKÖ (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Blätter 2/2004, 261- 269.
- Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate* (2005): Interessenpolitik in Europa, Baden-Baden.
- Europäische Kommission* (1993): Mitteilung der Kommission über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik an den Rat und das Europäische Parlament, Kom (93) 600.
- Falkner* (1998): EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community, London.
- Falkner, Gerda* (1999): Korporatismus auf österreichischer und europäischer Ebene: Verflechtung ohne Osmose? In: *Karlhofer/Tálos* (1999): Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf, 215- 240.
- Falkner, Gerda* (2000): Policy Networks in a Multi-Level System: Convergence towards Moderate Diversity? In: *West European Politics* 23(4), 94–120.
- Falkner, Gerda* (2006): Zur „Europäisierung“ des österreichischen politischen Systems, in: *Dachs* u.a. (Hrsg.) (2006): Politik in Österreich. Handbuch, Wien, 82- 94.

- Falkner, Gerda/ Hartlapp, Miriam/Treib, Oliver* (2005): *Worlds of Compliance: Why Leading Approaches to EU. Implementation Are Only "Sometimes-True Theories"*, abrufbar unter: <http://www.ihs.ac.at/publications/pol/2005WorldsOfCompliance.pdf> (08.08.2008).
- Falkner, Gerda/Treib, Oliver* (2003), Die Europäische Union als Herausforderung für die Sozialpolitik der Mitgliedsländer, in *Rosenberger/Tálos*, Sozialstaat – Quo vadis? Wien, 17-20.
- Fink, Marcel* (2006): Staat-Verbände-Beziehungen im 21. Jahrhundert: Das neokorporatistische Modell am Ende? in: Wirtschaftskammer Österreich (Hrsg.): *Wirtschaftspolitische Blätter 2006. 60 Jahre Wirtschaftskammer Österreich. Die Zukunft der Selbstverwaltung in einer globalisierten Welt*, FS, Wien, 19-39.
- Fink, Marcel* (2006): Unternehmerverbände in: *Dachs u.a.* (Hrsg.) (2006): *Politik in Österreich. Handbuch*, 443- 461.
- Friedrichs, Jürgen/Jagodzinski, Wolfgang* (Hrsg.) (1999): Soziale Integration, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 39/1999, Opladen/Wiesbaden.
- Gerlich, Peter/Grande, Edgar/Müller, Wolfgang C.* (Hrsg.) (1985): *Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich*, Wien – Köln – Graz.
- Gerlich, Peter* (1985): Sozialpartnerschaft und Regierungssystem, in: *Gerlich/Grande/Müller. Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich*, 109 – 133, S. 128f.
- Gerlich, Peter* (2006): Sozialpartnerschaft in Zeiten der Governance, in: *Wirtschaftskammer Österreich (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Blätter 2006. 60 Jahre Wirtschaftskammer Österreich. Die Zukunft der Selbstverwaltung in einer globalisierten Welt*, FS, Wien, 47-52.
- Héritier, Adrienne* (2001): Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking, in: *Héritier u.a.* (Hrsg.): *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*, 1-21.
- Hoffmann, Reiner* (2000): Perspektiven der Europäisierung der Arbeitsbeziehungen, in: *Verzetnitsch, Fritz u.a.* (Hrsg.): *Europa 2000+. Auf dem Weg zu einem europäischen Sozialmodell*, Wien.
- Hybasek, Sabine* (2001): *Gesundheitspolitik im Europäischen Integrationsprozess. Unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf das österreichische Gesundheitssystem*, Diplomarbeit, Wien.
- Karlhofer, Ferdinand* (2000): Nationale Sozialpartnerschaft und sozialer Dialog in der EU. Wechselwirkungen und Innovationsimpulse, in: *Verzetnitsch, Fritz u.a.* (Hrsg.):

- Europa 2000+. Auf dem Weg zu einem europäischen Sozialmodell, Wien, 122-137.
- Karlhofer, Ferdinand* (2006): Arbeitnehmerorganisationen, in: *Dachs, Herbert* u.a. (Hrsg.) (2006): Politik in Österreich. Handbuch, 462-479.
- Karlhofer, Ferdinand* (2006): Die Wirtschaftskammer als korporativer Akteur, in: Wirtschaftskammer Österreich (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Blätter 2006. 60 Jahre Wirtschaftskammer Österreich. Die Zukunft der Selbstverwaltung in einer globalisierten Welt, FS, Wien, 65-76.
- Karlhofer, Ferdinand/Melchior, Josef/Sickinger, Hubert* (Hrsg.) (2001): Anlassfall Österreich. Die Europäische Union auf dem Weg zu einer Wertegemeinschaft, Wien.
- Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich* (1996): Sozialpartnerschaft und EU. Integrationsdynamik und Handlungsrahmen der österreichischen Sozialpartnerschaft, Wien.
- Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich* (1999): Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf, Wien.
- Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich* (2002): Österreich und die EU: Gegenläufige Entwicklungen in der Interessenvermittlung und Interessenpolitik, 231-245, in: *Neisser, Heinrich/Putscher Riekmann, Sonja* (Hrsg): Europäisierung der österreichischen Politik, Wien.
- Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich* (2005): Sozialpartnerschaft – Österreichische und Europäische Perspektiven, Münster.
- Kittel, Bernhard/Tálos, Emmerich* (1999): Interessensvermittlung und politischer Entscheidungsprozess: Sozialpartnerschaft in den 1990er Jahren. In: *Karlhofer/Tálos* (Hrsg): Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf, Wien, 95-136.
- Kohler-Koch, Beate* (1996): Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen, in *Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), Europäische Integration, 193-219.
- Krammer, Josef/Hovorka, Gerhard* (2006): Interessenorganisation der Landwirtschaft: Landwirtschaftskammern, Präsidentenkonferenz und Raiffeisenverband, in: *Dachs, Herbert* u.a. (Hrsg.) (2006): Politik in Österreich. Handbuch, Wien, 480 – 492.
- Lehmbruch, Gerhard* (1979): Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus, in: *Alemann* u.a. (Hrsg) (1979), *Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf* (Hrsg.) (1979): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente; Opladen.

- Leiber, Simone/Falkner, Gerda* (2004): An Europeanisation of Social Partnership in Smaller European Democracies? In: *European Journal of Industrial Relations* 10, 1-28.
- Leiber, Simone* (2005): Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft, in: *Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Band 52* (2005): Politik – Verbände – Recht Band 2. Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik, Frankfurt/Main.
- Leitl, Christoph* (2004): 10 Jahre Mitgliedschaft – Bewertung aus Sicht der Arbeitgeber; in: *WKÖ* (Hrsg.): *Wirtschaftspolitische Blätter* 2/2004, 197- 202.
- Luif, Paul* (Hrsg.) (2007): Österreich, Schweden, Finnland. Zehn Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union, Wien.
- Mandl* (2004): 10 Jahre Interessensvertretung durch die WKÖ; in: *WKÖ* (Hrsg.): *Wirtschaftspolitische Blätter* 2/2004, Wien.
- Mastenbroek, Ellen/Kaeding, Mendeltje van* (2004): Europeanization Beyond the Goodness of Fit. A Preference-based Account of Europeanization, in: *Holzhammer/Haverland* (Hrsg.): *European Research Reloaded. Cooperation and Integration among Europeanized States*, Leiden, 19-42.
- Müller, Wolfgang C.* (2000): Austria, 201-218, in: *Kassim/Peters/Wright* (Hrsg.): *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford.
- Müller, Wolfgang C.* (2006): Das Regierungssystem. In: *Dachs u.a.* (Hrsg.) (2006): *Politik in Österreich. Handbuch*, 443 ff; vgl auch *Tálos/Kittel* (2001): *Gesetzgebung in Österreich*, 105-118.
- Nachtnebel, Karl-Heinz* (2000): Der Sozialer Dialog in Europa, in: *Verzetnitsch u.a.* (Hrsg.): *Europa 2000+. Auf dem Weg zu einem europäischen Sozialmodell*, Wien, 138- 147.
- Pelinka, Anton* (2006): Sozialpartnerschaft jenseits des Nationalstaates? In: *Wirtschaftskammer Österreich* (Hrsg.): *Wirtschaftspolitische Blätter* 2006. 60 Jahre Wirtschaftskammer Österreich. Die Zukunft der Selbstverwaltung in einer globalisierten Welt, FS, Wien, 107-116.
- Peters, B. Guy* (1993): Alternative Modelle des Policy-Prozesses: Die Sicht „Von unten“ und die Sicht „von oben“. In: *Héritier* (Hrsg.), *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. PVS-Sonderheft 24. Opladen, 289-303.
- Prisching, Manfred* (1996): Die Sozialpartnerschaft. Modell der Vergangenheit oder Modell für Europa? Eine kritische Analyse mit Vorschlägen für zukunftsgerechte Reformen, Wien.
- Schefbeck, Günther* (2006): Das Parlament, in: *Dachs u.a.* (Hrsg.) (2006): *Politik in Österreich. Handbuch*, Wien, 139- 167.

- Schmidt, Hella* (2002): Aufgaben und Befugnisse der Sozialpartner im Europäischen Arbeitsrecht und die Europäisierung der Arbeitsbeziehungen, Frankfurt am Main.
- Schmitter, Philippe* (1979): Interessensvermittlung und Regierbarkeit; in: *Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf* (Hrsg.) (1979): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente; Opladen.
- Schumann, Wolfgang* (1996): Neue Wege in der Integrationstheorie. Ein policy-analytisches Modell zur Interpretation des politischen Systems der EU.
- Schwarzböck, Rudolf* (2004): Zehn Jahre EU-Mitgliedschaft aus Sicht der österreichischen Landwirtschaft, in: *WKÖ* (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Blätter 2/2004, 223- 227.
- Sickinger, Hubert* (2006): Politische Korruption, in: *In: Dachs, Herbert u.a.* (Hrsg.) (2006): Politik in Österreich. Handbuch, Wien, 561- 576.
- Slepcevic, Reinhard* (2004): Der Soziale Dialog in der Gesetzgebung der Europäischen Union. Eine neue Form des Korporatismus auf europäischer Ebene?, Diplomarbeit, Wien.
- Stammer, Otto/Hirsch-Weber, Wolfgang u.a.* (1965): Verbände und Gesetzgebung. Die Einflussnahme der Verbände auf die Gestaltung des Personalvertretungsgesetzes, Köln und Opladen.
- Tálos, Emmerich* (1993): Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells, Band 58, Verein Kritischer Sozialwissenschaft und Politischer Bildung (Hrsg.), Wien.
- Tálos, Emmerich* (2001): Ende der Sozialpartnerschaft? In: *Karlhofer/Melchior/Sickinger*. Anlassfall Österreich, Baden-Baden, 35-45
- Tálos, Emmerich* (2005a): Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945-2005, Wien.
- Tálos, Emmerich* (2005b): Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell? Österreichs Sozialpartnerschaft 1945 bis 2005, in: *Karlhofer/Tálos* (Hrsg): Sozialpartnerschaft – Eine Europäische Perspektive?, Wien, 185-216.
- Tálos, Emmerich* (2006): Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende? In: *Dachs u.a.* (Hrsg.) (2006): Politik in Österreich. Handbuch, Wien, 425- 442.
- Tálos, Emmerich/Fink, Marcel* (Hrsg.) (2006): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“, Wien.
- Tálos, Emmerich/Kittel, Bernhard* (2001): Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen, Wien.
- Tálos, Emmerich/Stromberger, Christian* (2005): Zäsuren in der österreichischen Verhandlungsdemokratie. In: *Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich* (Hrsg): Sozialpartnerschaft – Eine Europäische Perspektive?, Wien, 79-108.

- Treib, Oliver* (2006): Implementing and complying with EU governance outputs, *Living Rev. Euro. Gov.*, Vol. 1, No. 1. [Online Article, cited 08.08.2008], 4-6, <http://www.livingreviews.org/lreg-2006-1>.
- Treib, Oliver/Falkner, Gerda* (2004): The first EU Social Partner Agreement in Practice. Parental Leave in the 15 Member States, Institut für Höhere Studien (IHS), Wien.
- Tumpel, Herbert* (2004): Baustelle Europa – Eine Bilanz aus Arbeitnehmersicht, in: WKÖ (Hrsg.): *Wirtschaftspolitische Blätter 2/2004*, 203- 212.
- Ucakar, Karl* (2006): Verfassung – Geschichte und Prinzipien, in: *Dachs u.a. (Hrsg.) (2006): Politik in Österreich. Handbuch*, Wien, 119-138.
- Verzetnitsch, Fritz u.a. (Hrsg.)*(2000): *Europa 2000+. Auf dem Weg zu einem europäischen Sozialmodell*, Wien.
- Verzetnitsch, Fritz* (2004): 10 Jahre EU-Mitgliedschaft, in: WKÖ (Hrsg.): *Wirtschaftspolitische Blätter 2/2004*, 213- 221.
- Wirtschaftskammer Österreich (Hrsg.)* (2004): 10 Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Eine Bilanz, *Wirtschaftspolitische Blätter 2/2004*, Wien.
- Wirtschaftskammer Österreich (Hrsg.)* (2006): 60 Jahre Wirtschaftskammer Österreich. Die Zukunft der Selbstverwaltung in einer globalisierten Welt, FS, Wien.

IX. Deutsche Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit behandelt das Thema der österreichischen Sozialpartnerschaft sowohl aus nationaler als auch aus europäischer Sicht. Untersucht wird primär inwieweit Einfluss auf die verschiedenen Politikebenen von Seiten der österreichischen Interessensverbände ausgeübt wird und welche Auswirkungen dieser auf die nationale Gesetzgebung hat.

Die österreichische Sozialpartnerschaft konzentriert(-e) sich primär auf den Interessens Austausch mit der Regierung. Dieser erfolgte zumeist in Form von Verhandlungen sowie einer Interessenskoordinierung und war stets auf Konsensfindung ausgerichtet. Seit Ende der 1980er-Jahre zeichnet sich aber deutlich ein sowohl innenpolitischer als auch europäischer Wandel des Umfeldes ab, was für die Sozialpartnerschaft zunehmend zu einem Bedeutungsverlust führte: Sowohl das Interaktionsnetzwerk als auch die Gestaltungs- sowie die Problemlösungskompetenz rückten allmählich in den Vordergrund. Trotz des geänderten Umfeldes und der dadurch verlagerten Schwerpunktsetzung kann jedoch nicht von einem generellen Einflussverlust der Sozialpartnerschaft auf den politischen Entscheidungsprozess die Rede sein. Vielmehr genießen die Sozialpartner durch die zunehmend bedeutsamer werdende Mitgliederorientierung höheres Ansehen bei der Bevölkerung, was auch auf die (mediale) Präsenz zurückgeführt werden kann. Zusätzlich kann eine Orientierung in Richtung Qualität statt Quantität bei der Interessensdurchsetzung, nicht zuletzt auch infolge des Einsatzes von sozialpartnerschaftlichen Experten, festgestellt werden. Die Sozialpartnerschaft erfuhr bis Ende 1999 eine Aufwertung durch die Einbindung in die Politikartikulation und die Akkordierung von Interessen eine Aufwertung, welche sich unter der Regierung 2007 fortzusetzen schien.

Der Beitritt Österreichs zur EU führte zwar – wie bereits in den ersten Stellungnahmen der Sozialpartner zum EU-Beitritt konstatiert – dazu, dass durch die wesentlichen Richtlinien bzw. Verordnungen in der Währungs-, Budget- und Geldpolitik die Möglichkeiten für eine makroökonomische Steuerung auf nationaler Ebene stark eingeschränkt wurden, jedoch besteht – je nach Politikfeld – Handlungsspielraum für die einzelnen Mitgliedstaaten, in dessen von der EU vordefinierten Grenzen die neue Vorschrift beschlossen werden kann. Durch die zunehmende Fokussierung und der angestrebten Etablierung des so genannten „Sozialen Dialogs“ wird auch dem Ansinnen der Bevölkerung Rechnung getragen, die wirtschaftlichen und politischen Zielsetzungen nicht zu sehr zu betonen und auch sozialpolitische Ziele in der EU-Gesetzgebung zu verfolgen. Dies ist auch von Bedeutung, um nachhaltig agieren zu können und dem Bestreben der Bevölkerung, vermehrt soziale Belange in die Tätigkeit der EU einfließen zu lassen, nachzukommen. Damit wird vor allem die

Fundierung der EU-Gesetzgebung von Seiten der Bevölkerung forciert und die EU gewinnt auch bei den EU-Bürgern wieder an Ansehen, welches in den letzten Jahren starke Einbussen erlitten hat.

X. English Abstract

The following work treats the subject of the Austrian social partnership both out of nationally and from European point of view. Primarily, it will be examined the influence of how far extent is exercised on the different politics plains by sides of the Austrian interest associations (/pressure groups) and which effects of this has on the national legislation and the policy process.

The Austrian social partnership concentrates (concentrated) primarily on the interest exchange with the government. This resulted mostly in the form of negotiations as well as interest coordination and was aligned always on consent establishment. Since the end of the 1980ies is outlined however clearly a both domestically and a European change of the background, what led social partnership increasingly to kind of a meaning loss: Both the interaction network and the formation competence as well as the problem-solving competence moved gradually into the foreground. In spite of the changed background and through it the setting of priorities shifted, however we cannot speak about a general influence loss of the social partnership on the political decision-making process. Rather enjoy the social partners higher appearance by the increasingly more significantly becoming member orientation at the population, what can be led back also to the (medial) presence. In addition an orientation toward quality instead of quantity in the interest execution, not least it can be also assessed as a result of the use of social expert based on partnership. The social partnership learned by the end of 1999 an upgrading through the linking into the articulation of politics and the arrangement of interests an upgrading which seemed to continue under the government 2007.

Indeed, the joining of Austria to the EU led – like already in the first attitudes of the social partner to that EU accession established – in addition that by the essential guidelines and/or ordinances in the currencies, budget and monetary policy were the possibilities strongly limited for a macroeconomic control to more nationally plain, however exists – according to politics field – freedom of action for the single members states, in whose boundaries predefined by the EU the new direction become concluded. Through the increasing of the focus and the desired establishment of the so called "social dialogue" is also the population allowed to not to emphasize the economic and political objectives and to pursue also sociological goals in the EU legislation. This is also of importance in order to be able to act persistently and the endeavouring of the population, to let increases flow in social concerns into the activity of the EU. For this reason is forced above all the foundation of the EU

legislation of sides of the population and wins the EU also at the EUS citizens again at appearance, which suffered strong losses in the last years.

XI. Lebenslauf

Persönliche Daten

Name: Karin Renate Pestitschek, Mag. Dr. iur.
geboren am: 29. August 1982 in Wien

Schulbildung

09/92- 08/93 Bundesgymnasium Laaerberg
09/93- 06/00 Bundesgymnasium Gänserndorf

Studien

10/00- 06/04 Rechtswissenschaften an der Universität Wien
10/04- 12/06 Doktoratsstudium an der Universität Wien
02/06- 11/08 Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien

diverse Ferialpraktika unter anderem:

07/99 Interunfall Versicherung AG
08/00 Interunfall Versicherung AG
07/02- 08/02 Rechtshörerschaft am Bezirksgericht Gänserndorf
07-08/05 Teilnahme an der Sommeruniversität Omaha, Nebraska, USA

Berufsausbildung

02/07-10/07 Rechtspraktikum im Gerichtssprengel Wien
10/07- Rechtsanwaltsanwärterin bei *Kraft & Winternitz Rechtsanwälte GmbH*

Weitere Qualifikationen

Wahlfachkörbe: Wirtschafts- und Unternehmensrecht, Steuerrecht, Umweltrecht,
Wohnrecht sowie Erbrecht und Vermögensnachfolge
Sprachen: Englisch, fließend
Französisch, Maturaniveau
Italienisch, Grundkenntnisse
Latein
EDV: MS- Office