

Das "Ende der Sozialpartnerschaft"? Ein Vierländervergleich

Karl Hinrichs und Brigitte Unger

1. Einleitung

In den letzten Jahren werden immer häufiger Stimmen laut, die auf die Grenzen korporatistischer Steuerung verweisen. Die den status quo erhaltende Institution der Sozialpartnerschaft sei den neuen Anforderungen der Zeit nicht mehr gewachsen. Der "organized capitalism" - einst von Sozialwissenschaftlern wie Shonfield (1965) und anderen mit großem Optimismus gefeiert - scheint sich in einen "disorganized capitalism" (vgl. Lash/Urry 1987) aufzulösen.

In den späten siebziger und in den achtziger Jahren traten erhebliche Veränderungen in den ökonomischen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen sozialpartnerschaftlichen Handelns ein. Zunehmende Unsicherheiten einer immer stärker verflochtenen Weltwirtschaft, das Ende hoher Wachstumsraten, gestiegene Arbeitslosenraten, das Aufbrechen homogener Interessenslagen usw. nährten die Frage nach dem Niedergang des Korporatismus. Kapitel 2 gibt einen Überblick über diese veränderten Rahmenbedingungen.

Wird es möglich sein, das sozialpartnerschaftliche Positivsummenspiel bei geringen Wachstumsraten weiterzuspielen oder werden nicht Anreize zum Ändern der Spielregeln auftreten? Sollten Gewerkschaften nicht wieder zu konfliktreichen Maßnahmen übergehen, wenn Lohnzurückhaltung keine Beschäftigungssteigerungen mehr bedeutet? Warum sollte die Arbeitgeberseite bei steigender Arbeitslosigkeit noch Kompromisse eingehen? Welcher Anreiz sollte noch bestehen, auf kurzfristige Vorteilsmaximierung zugunsten einer langfristigen Strategie zu verzichten, wenn das langfristige Ergebnis immer ungewisser ist? Auf diese Fragen gibt es keine generellen Antworten, sondern sie sind nur empirisch zu untersuchen. Wir werden die Zukunftsaussichten im folgenden in einem Vierländervergleich evaluieren. Kapitel 3 zeigt die Entwicklung der Sozialpartnerschaft in Schweden, Österreich, der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden.

Diese vier Länder bieten sich für einen Vergleich von Korporatismus deshalb an, weil sie auf den verschiedenen "Korporatismusskalen" stets an vorderster Stelle rangieren (vgl. für einen Überblick über die verschiedenen Reihungen Calmfors/Driffill 1987). Gleichzeitig unterscheiden sie sich aber genügend voneinander, um verschiedene Ausprägungen der Sozialpartnerschaft erkennbar zu machen. Von den zahlreichen Kriterien für Korporatismusstärke ist das am häufigsten verwendete der Zentralitätsgrad der Verbände am Arbeitsmarkt. Während Österreich und Schweden einen extrem hohen Zentralitätsgrad aufweisen, rangieren die Niederlande und die Bundesrepublik im Mittelfeld. Diese paarweise Auswahl der Länder ermöglicht auch eine empirische Überprüfung der Hypothese von Calmfors/Driffill (1987), wonach zwischen der Zentralität des Lohnbildungsprozesses und der makroökonomischen Leistungsfähigkeit ein U-förmiger Zusammenhang besteht: Sowohl bei hoher als auch bei niedriger Zentralität ist die ökonomische Performanz gut, während Länder in der Mitte schlecht abschneiden. Demnach müßten Schweden und Österreich mit hohem Zentralitätsgrad deutlich besser als die Bundesrepublik und die Niederlande makroökonomisch reüssieren. Auch gemäß der Hypothese von Freeman (1987), wonach ein U-förmiger Verlauf zwischen Beschäftigung und Dispersion der Lohnstruktur herrscht, sind die vier Länder verschieden. Schweden mit sehr egalitärer Lohnstruktur und Österreich mit weit auseinandergezogener Lohnskala schneiden beschäftigungsmäßig demnach besser ab als die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande, die in diesem Punkt eher in der "Mitte" liegen. Die beiden Paare unterscheiden sich auch bezüglich ihrer EG-Integration, ein Faktor auf den Therborn (1985) verweist: Kein Land, das Anfang der achtziger Jahre noch annähernd Vollbeschäftigung verbuchen konnte (neben Schweden und Österreich noch Norwegen, Schweiz und Japan), gehörte der EG an.

Eine weitere Größe, die üblicherweise in die Bildung von Korporatismusindizes eingeht, ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad. Schweden schneidet mit einem hohen und stabilen gewerkschaftlichen Organisationsgrad am besten ab, gefolgt von Österreich mit hohem aber sinkendem Organisationsgrad, der BRD (mittlerer Organisationsgrad, aber stabil) und den Niederlanden (niedriger Organisationsgrad und sinkend) (vgl. Visser 1988).

Aus den Länderbetrachtungen werden schließlich in Kapitel 4 Schlußfolgerungen hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen zukünftigen sozialpartnerschaftlichen Agierens gezogen. Aufgrund des internationalen Vergleichs lassen sich dabei nicht nur Verfallstendenzen der Sozialpartnerschaft feststellen, sondern auch neue Anforderungen und Perspektiven erkennen.

2. Bedingungen und Gefährdungen der Sozialpartnerschaft

Definitionen von Korporatismus und Sozialpartnerschaft sind mittlerweile fast so zahlreich wie die Veröffentlichungen zu diesem Thema. Ohne im folgenden die divergierenden Begrifflichkeiten, Abgrenzungen oder theoretischen Perspektiven verschiedener Autoren weiter zu diskutieren,¹ soll hier unter Korporatismus ein System der Interessenvermittlung zwischen Staat und Gesellschaft verstanden werden, in dem bestimmten Verbänden mit freiwilliger (ggf. auch verpflichtender) Mitgliedschaft ein politischer Status zugewiesen wird und diese organisierten Interessen in mehr oder minder formeller Weise an der Formulierung, Durchsetzung und Implementation staatlicher Politik beteiligt sind. Die öffentliche Funktion von Verbänden erstreckt sich auch darauf, daß staatliche Instanzen sich dadurch "entlasten", wenn sie den Verbänden Politikmaterien zur autonomen Regelung überlassen. Von besonderer Bedeutung sind in solchen Arrangements die organisierten Erwerbsinteressen, also vornehmlich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die sozialpartnerschaftlich, d.h. kooperativ und überwiegend "friedlich" ihre unterschiedlichen Interessen unter Verzicht auf jeweils kurzfristige Vorteilsmaximierung in Einklang bringen.

Voraussetzung für eine derartige Konfliktregelung ist ein fortdauernder "Basiskonsens" zwischen den organisierten Interessen, der als Grundregel des "Spiels" die Unantastbarkeit des status quo von Besitz- und Verteilungsrelationen einschließt. Eine solche "partnerschaftliche" Beziehung und entsprechende Anreize, im gemeinsamen langfristigen Interesse den "Kuchen" zu vergrößern anstatt ihn lediglich anders zu verteilen, ist am ehesten gegeben (und zeichnet gerade korporatistische Arrangements aus!), wenn die Verbände sich in ihren Domänen nicht mit rivalisierenden Organisationen auseinandersetzen müssen (Vertretungsmonopol) und sie in sich hochgradig "zentralisiert" sind, d.h. die Verbandsführung bzw. Spitzenorganisation erfolgreich ihre Politik "nach unten" durchsetzen kann. Diese "encompassing organizations" müssen und können - weil ihre Vereinbarungen makroökonomisch relevante Auswirkungen zeitigen - gesamtwirtschaftlich "verantwortungsvoll" handeln. Das unterscheidet solche "Wachstumskoalitionen" von "kleineren" Assoziationen mit enger begrenzter Interessendefinition, die als "Verteilungskoalitionen" eher dazu neigen, der unmittelbaren Vergrößerung ihres Anteils den Vorzug zu geben, weil es angesichts ihres limitierten Vertretungsbereichs nicht rational wäre, investive Strategien zu verfolgen (vgl. Olson 1982: 41ff, 47ff und 90).

Korporatistische Steuerung bzw. sozialpartnerschaftliche Problemlösung garantiert nicht notwendigerweise eindeutig höhere Raten wirtschaftlichen Wachstums, einen höheren Beschäftigungsgrad bei niedrigeren Inflationsraten oder eine gleichmäßigere Einkommens- und Vermögensverteilung als in "nicht-korporatistischen" Ländern. Der "Erfolg" liegt vielmehr darin, daß durch Beteiligung, Mäßigung, niedrigere Konfliktniveaus, Reduzierung von Unsicherheit, Generierung von stabilen Zukunftserwartungen usw. die institutionellen Voraussetzungen für ein "Positivsummenspiel" und die optimale Ausschöpfung von Potentialen verbessert werden. Dementsprechend wäre ein "Ende" dadurch markiert, daß gewohnte Abstimmungsprozeduren ("Konzertierungen") nicht mehr stattfinden, neue Themen nicht Eingang finden, relative Machtbalancen sich verschieben, soziale "cleavages" (wieder-)aufbrechen, das Konfliktniveau steigt, sektionalistische Bestrebungen zentrale Vereinbarungen infragestellen. Während in keinem der Vergleichsländer sozialpartnerschaftliche Problemlösungsmuster geradezu "entropisch" auf ein Ende zulaufen, so sind doch überall, wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß, Gefährdungen auszumachen, die traditionelle, nationalspezifische Arrangements der Interessenvermittlung neuen Herausforderungen aussetzen.

Bereits Ende der siebziger Jahre, aber besonders im Laufe der achtziger Jahre gab es markante Veränderungen sowohl in den ökonomischen, als auch in den politischen und den sozialen Rahmenbedingungen für sozialpartnerschaftliches Handeln. Das ökonomische Umfeld von Sozialpartnerschaft ist durch steigende Internationalisierung und zunehmende Unsicherheit charakterisiert. Zunehmende Kapitalmobilität (in deutlich geringerem Ausmaß auch wachsende Arbeitsmobilität) und ein gestiegener Grad der Offenheit von Volkswirtschaften reduzieren drastisch die Möglichkeiten, nationale Lohn- und auch Arbeitszeitpolitiken zu verfolgen (vgl. Unger 1989; Marschoun et al. 1989). So können unter Rücksichtnahme auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit auf Gütermärkten - bei gegebener Arbeitsproduktivität - die Lohnkosten nur mehr in engeren Margen zwischen Ländern variieren. Auch besteht eine Tendenz zur Angleichung des Preisniveaus. Steigende Kapitalmobilität bewirkt eine Angleichung der Zinssätze zwischen verschiedenen Ländern. Mit dem Marktzins ist aber auch die Profitrate festgelegt. Die deutliche Schwächung Löhne, Preise, Arbeitszeit und Profitraten autonom national zu bestimmen, trifft die Bedeutung der traditionellen Sozialpartnerschaft für Gewerkschaften in ihrem Kern: nämlich Einkommenspolitik für ihre Mitglieder zu betreiben. Zunehmende Internationalisierung bedroht damit einen Grundpfeiler der Sozialpartnerschaft (vgl. Traxler 1988).

Die Tatsache, daß bestimmte Branchen und Wirtschaftszweige vermehrt am Weltmarkt exponiert sind, und demnach einem deutlich höheren Konkurrenzdruck unterliegen als geschützte Sektoren, hat zu zunehmenden Wachstumsdisparitäten zwischen Sektoren geführt. Gleichzeitig treten durch Auslagerungen bestimmter Produktionsschritte in andere Länder und durch Mehrproduktstrategien multinationaler Unternehmungen Aushöhlungen der bestehenden Branchenstrukturen auf. Es kommt zu einem Ineinandergreifen und Verschmelzen traditioneller Branchen. Dies erhöht die Notwendigkeit zu branchenübergreifenden Vereinbarungen, die aber gleichzeitig aufgrund der zunehmenden Sektordisparitäten immer schwieriger zu erreichen sind. Zunehmende Internationalisierung schwächt damit auch die Fähigkeit der Sozialpartner, zentral zu verhandeln.

Die Ausdehnung des internationalen Handels und die Zunahme von Faktormobilitäten gingen weiters mit zunehmender Unsicherheit einher. Das "Ende der Massenproduktion", das weitgehende Ende einer stabilen, hohen Nachfrage nach Gütern erhöhte die Fluktuationsanfälligkeit von Märkten drastisch (vgl. Sabel 1982). Das Tempo von Innovationen ist deutlich gestiegen und Investitionszyklen sind wesentlich kürzer geworden. Die neuen, sich in immer rascherem Tempo abwechselnden Technologien, machen das Planen von Qualifikationsanforderungen und entsprechenden formalen Ausbildungsmustern immer schwieriger und erhöhen die Flexibilitätsanforderungen an Arbeitnehmer. Zunehmende Unsicherheit bedeutet demnach, daß die Gültigkeit wesentlicher Prämissen für das Festlegen von langfristigen Zielen sozialpartnerschaftlichen Verhandeln in Frage gestellt ist.

Das "Ende der Massenproduktion" bedeutet aber zugleich Probleme hinsichtlich des Spektrums (einheits-)gewerkschaftlicher Interessenvertretung: Die Orientierung an einem "abstrakten" Arbeitnehmer (ohne Berufs- und Firmenidentität) und die Konzentration auf Verteilungsfragen wird dann problematisch, wenn unmittelbare produktionsbezogene Arbeitnehmerinteressen nach vorne rücken und diese nach Sektoren und Betrieben ganz und gar uneinheitliche sein können, so z.B. bezüglich Strukturpolitik (Subventionen, Neue Technologien) oder Importbeschränkungen (vgl. dazu Streeck 1989: 26ff).

Eine wesentliche Veränderung in den ökonomischen Rahmenbedingungen ab Mitte der siebziger Jahre sind schließlich die deutlich geringeren Wachstumsraten. Einkommenspolitik kann prinzipiell über Wachstums-, Verteilungs- oder Konjunkturpolitik erfolgen. Die Einkommenspolitik der Sozialpartner bestand in den ersten Nachkriegsjahrzehnten vor allem darin, über höhere Wachstumsraten den "Kuchen" für alle zu vergrößern. Eine zurückhaltende Lohnpo-

litik, die genügend Raum für Gewinne und profitable Investitionen beließ, war das allseitig akzeptierte Rezept, die Wachstumssubstanz zu verbessern. Verteilungspolitik im engeren Sinn wurde demzufolge nicht betrieben. Konjunkturpolitik im Sinne einer Vollbeschäftigungspolitik diente der gerechteren Verteilung von Einkommen zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen. In den achtziger Jahren jedoch sind die Arbeitslosenraten fast überall stark gestiegen, und sozialpartnerschaftliche Arrangements, die sich bis dahin dominant in einer Einkommenssteigerungspolitik erschöpft hatte, wurden mit neuen Problemen konfrontiert, als Wachstum und Vollbeschäftigung nicht mehr gegebene Konstanten dieser Austauschbeziehung waren. Unter "zero sum"-Bedingungen nehmen die Verteilungskonflikte zwischen Kapital und Arbeit und innerhalb der Klasse der Lohnabhängigen deutlich zu.

Die ökonomischen Veränderungen der achtziger Jahre waren weiterhin von einschneidenden Wandlungsprozessen auf der politischen Ebene begleitet bzw. teilweise durch diese bedingt. Das Abgehen von keynesianischer Wirtschaftspolitik - teils aufgrund auftretender Strukturschwächen einer rein nachfrageseitigen Wirtschaftspolitik, teils wegen der verringerten Durchsetzbarkeit dieser Politik - und der Übergang zu einer angebotsseitigen Politik stellt einen deutlichen Paradigmenwechsel der wirtschaftspolitischen Szene dar. Das Abgehen von einer offensiven Beschäftigungspolitik und die daraus folgende gestiegene Arbeitslosigkeit bedeutet eine Schwächung der Arbeitnehmerposition in den korporatistischen Aushandlungsprozessen.

Im Kontext einer stärker angebotsorientierten Politik ist die Deregulierungsdebatte, am Arbeitsmarkt unter der Überschrift **Arbeitsmarktflexibilisierung** zusammengefaßt, zu sehen, die fast europaweit aufgekommen ist. Deregulierung im Sinne von "mehr Markt" verändert die Handlungsoptionen auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes in je unterschiedlichem Maß, denn die Veränderungen im Regulierungssystem hinsichtlich Regelungsebenen, -typen und -arten hat gewiß Struktureffekte (stärkere Arbeitsmarktsegmentierung), zeitigt aber kaum (wenn überhaupt) positive Beschäftigungseffekte und beeinträchtigt die Möglichkeiten gewerkschaftlicher Interessenvertretung durch die damit einhergehende Destandardisierung und Dezentralisierung (vgl. Hinrichs 1990).

Veränderungen in den Parteienkonstellationen, die Verstärkung "libertärer" Tendenzen in liberalen Parteien, ein aufkommender "Neuer Konservatismus" und die Diskussion um das "Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts" stellen weitere Momente des Wandels der politischen Rahmenbedingungen dar. Dazu gehört auch, daß ehemals enge Beziehungen zwischen Gewerkschaften und sozialdemokratischen Parteien lockerer oder gar konfliktträchtiger werden.

Insbesondere das Auftauchen neuer (vor allem "grüner") Parteien zeigt die Probleme der Kanalisierung von Interessen und des Interessenausgleichs im politischen System, wenn neue Sachthemen (Ökologie, Frauenfragen, "Neue Sozialpolitik" usw.) aufkommen, die von den Mehrheitsparteien nicht zureichend bearbeitet wurden. Auf die Integration fast aller dieser neuen Sachthemen sind die sozialpartnerschaftlichen Strukturen mit ihrem auf den Arbeitsmarkt begrenzten Diskussions- und Aktionsfeld nicht eingerichtet. Die (ehemals entlastende) Vernachlässigung solcher Themen und Probleme macht sich nun in einem Legitimationsverlust dieser Arrangements bemerkbar.

In etablierten, regelgebundenen (insbesondere stark "verrechtlichten") Systemen sozialpartnerschaftlichen Interessenausgleichs können Arbeitsmarktverbände, d.h. insbesondere Gewerkschaften, auch ein großes Stück weit losgelöst von Mitgliederpräferenzen und permanenter aktiver Mitgliederbeteiligung agieren. Langfristig jedoch drohen Instabilitäts- und Erosionstendenzen, wenn die Mitgliedschaft als potentielle Machtbasis schrumpft, die Folgebereitschaft der Mitglieder gegenüber der Politik der Verbandsführung abnimmt oder die Verbandsspitze selbst von dem Anspruch einer inklusiven ("encompassing") Interessensdefinition und -politik Abstand nimmt. Solche auf soziale Veränderungen rückführbare Tendenzen zeigen sich bei den Gewerkschaften in einem Abbröckeln nach "oben" und nach "unten".

Im Hinblick auf ein Abbröckeln nach "oben" haben sozialstrukturelle Wandlungsprozesse den Anteil der Arbeitnehmer ohne eine "geborene" Bindung an traditionelle Klassenorganisationen beträchtlich vergrößert. Die "Auflösung sozialmoralischer Milieus" oder die "Individualisierung von Lebenslagen und Lebenswegen" bezeichnen als Überschriften für eine in den Sozialwissenschaften gegenwärtig breit geführte Diskussion das Problem der Gewerkschaften, daß vor allem die jungen Arbeitnehmer/innen mit gehobener Schul- und Berufsausbildung nicht dauerhaft rekrutiert werden können oder sie bestenfalls formal Mitglieder werden. Diese zu einem Gutteil den sog. "Neuen Mittelklassen" zuzurechnenden Erwerbstätigen stehen "bürokratischen Großorganisationen", als die sich auch Gewerkschaften darstellen, überwiegend skeptisch gegenüber, gestatten diese selbst doch nur wenig Raum zur Entfaltung und Veränderung - gerade im Hinblick auf die Verfolgung "nicht-konventioneller" Werte. In der konkreten gewerkschaftlichen Politik genießen Ziele wie die selbstbestimmte Verzahnung von Erwerbssphäre und außerberuflichen Lebensbereichen oder Umweltschutz keine Priorität. Da die "Neuen Mittelklassen" und andere qualifizierte Arbeitskräfte überwiegend zu den "Gewinnern" des Strukturwandels gehören und entsprechend knapp sind, können sie individuell (z.B. Zeitsouveränität) oder in eng begrenzten Status- bzw. Standesorganisationen

her ihre Vorteile maximieren (z.B. relativ höhere Lohnabschlüsse) als in den etablierten "Großkollektiven". Komplementär dazu haben diese Gruppen auch entscheidend zu den o.g. Veränderungen im traditionellen Parteigefüge beigetragen.

Auf der anderen Seite zeigt sich in den Ländern, in denen in den siebziger und vor allem den achtziger Jahren Vollbeschäftigung dauerhaft "abhanden" gekommen ist, ein Abbröckeln nach "unten". Denn die "Last" der Arbeitslosigkeit wird von einer relativ festgefühten Gruppe von dauerhaft bzw. wiederholt Beschäftigungslosen getragen, und parallel dazu findet eine Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse statt. Die sich damit vertiefende Spaltung des Arbeitsmarktes in einen "Kern" von Arbeitnehmern auf "sicheren" Arbeitsplätzen und zunehmend mehr Erwerbspersonen, deren Beschäftigungsstabilität und -kontinuität ernsthaft bedroht ist, hat auch dort, wo das Vollbeschäftigungsziel ehemals fest institutionalisiert war, zu einer "engeren" Definition des Kollektivinteresses entscheidend beigetragen: Nicht mehr Vollbeschäftigung für alle, sondern Arbeitsplatzsicherheit für die (noch) Beschäftigten. Die fortwährende Existenz marginalisierter Gruppen am Arbeitsmarkt bedeutet einmal eine Schwächung der Machtposition der Gewerkschaften, und die weniger inklusive Vertretung von Arbeitnehmerinteressen verkleinert die Machtbasis dadurch, daß die "ausgegrenzten" Erwerbspersonengruppen, die immer schon in geringerem Maße organisiert waren, nun erst recht wenig Anlaß haben, den Gewerkschaften beizutreten.

3. Länderbetrachtungen

Schweden²

Über Jahrzehnte hinweg galt Schweden insbesondere den Sozialdemokraten in Europa als ein in toto oder in Einzelementen nachzunehmendes "Modell" wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung auf der Basis harmonischer Beziehungen zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern. Ausgangspunkt des "Modells Schweden" war die Übernahme der Regierungsverantwortung durch die sozialdemokratische Partei (SAP) im Jahre 1932, die - nur unterbrochen von sechs Jahren (1976 - 1982) verschiedener Koalitionsregierungen bürgerlicher Parteien - bis heute im Amt ist. Ebenfalls in den dreißiger Jahren wurde zwischen dem Arbeitgeberverband (SAF) und der gewerkschaftlichen Spitzenorganisation LO ein "historischer Kompromiß" geschlossen ("Saltsjöbaden-Abkommen" von 1938). Darin wurde eine sozialpartnerschaftliche Regelung der Arbeitsbeziehungen und die Ablehnung staatlicher Einmischung vereinbart. Dies führte dazu, daß Arbeitskämpfe bis Anfang der siebziger Jahre fast keine Rolle spielten. Die LO bestätigte in diesem Abkommen explizit das uneinge-

schränkte Direktionsrecht der Arbeitgeber. Implizit schloß das Arrangement auch den Staat ein, der ebenfalls auf eine Einschränkung der Managementprärogative verzichtete und eine Sozialisierung der Produktionsmittel ausschloß. Zu den "Spielregeln" gehörte im Gegenzug, daß die Arbeitgeber die Steuer- und Sozialpolitik der Regierung tolerierten und die Gewerkschaften für eine "verantwortungsvolle" Lohnpolitik die Zusage verbesserter wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und einer entschieden zu verfolgenden Vollbeschäftigungspolitik erhielten. Auf die gleichzeitige Erreichung von Vollbeschäftigung, Preisstabilität, Einkommensangleichung und hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten war das schrittweise in den fünfziger Jahren realisierte Konzept der Gewerkschaftsökonomen Rehn und Meidner abgestellt. Die sog. "solidarische Lohnpolitik" resultierte in einer deutlichen Abnahme der Einkommensungleichheit (flankiert von der Steuerpolitik) und beschleunigte den strukturellen Modernisierungsprozeß mit entsprechend positiven Wirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum. Komplementär dazu half die "aktive Arbeitsmarktpolitik", strukturwandelbedingte Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu vermeiden und so Vollbeschäftigung bei niedrigen Inflationsraten aufrechtzuerhalten.

Die "Große Zeit" hatte das hier nur sehr verkürzt dargestellte Modell in den fünfziger und sechziger Jahren, als Schweden deutlich über dem OECD-Durchschnitt liegende Wirtschaftswachstumsraten erzielte, die Arbeitnehmer die höchsten Reallöhne in der Welt verdienten und das wohlfahrtsstaatliche Leistungsniveau eine Spitzenstellung erreichte. Erste "Risse" im Modell traten in den siebziger Jahren zutage, als die Gewerkschaften - angestoßen durch Basisproteste gegen die Zumutungen eines forcierten Strukturwandels - einen Trappfeiler des sozialpartnerschaftlichen Arrangements infragestellten: In dieser Phase stärkerer Radikalisierung forderten und setzten sie mit Unterstützung der Sozialdemokraten u.a. Mitbestimmungs- und Kündigungsschutzgesetze durch. Diese Einschränkung unternehmerischer Handlungsspielräume wurde von Arbeitgeberseite als Verletzung der "Spielregeln" angesehen, und sie kündigten das "Saltsjöbaden-Abkommen" formell auf. Das traditionell konsensuelle Klima der Beziehungen der Sozialpartner verschlechterte sich weiter, als die LO Ende der siebziger Jahre mit Blickrichtung auf eine "Demokratisierung der Wirtschaft" und eine Flankierung der "solidarischen Lohnpolitik" die Forderung nach Einführung von "Arbeitnehmerfonds" (einer Art überbetrieblicher Ertragsbeteiligung) erhob. Von Anfang an leisteten die Arbeitgeber erbitterten Widerstand gegen dieses auf eine Quasi-Sozialisierung des Eigentums an den Produktionsmitteln hinauslaufende Konzept und waren auch nicht versöhnt, als die Sozialdemokraten nach der Wiederübernahme der Regierungsverantwortung ein stark "verwässertes" Gesetz zur Errichtung von Arbeitnehmerfonds verabschiedeten.

Während es in den Jahren zuvor - und auch verschiedentlich in den vorangegangenen Jahrzehnten - aus gegebenem Anlaß möglich gewesen war, informelle Übereinkünfte zwischen Regierung und Tarifparteien dergestalt zu erreichen, daß im Austausch gegen steuer- und sozialpolitische Maßnahmen der Regierung die Gewerkschaften sich zu zurückhaltenden Lohnforderungen bereiterklärten, gelang dies der bürgerlichen Regierung 1980 nicht mehr. Denn die Gewerkschaften waren bestrebt, weitere Nettoallohnverluste (die zwischen 1977 und 1983 insgesamt rd. 10 % betragen) zu verhindern bzw. wieder wettzumachen, die sie um einer Verbesserung der Gewinn- und Investitionssituation inkauf genommen hatten. Ausgehend von Aussperrungen der öffentlichen Arbeitgeber kam es im Mai 1980 für zwei Wochen zu einem annähernden Stillstand der Wirtschaftstätigkeit. Seit der Zeit ist der Mythos von Schweden als dem Land des "sozialen Friedens" von der Realität überholt worden, und auch in den Folgejahren waren gewerkschaftliche Lohnforderungen härter umkämpft als zuvor. Zudem boten unterschiedliche Einkommensentwicklungen nach Sektoren (und innerhalb von Sektoren) Anlaß für sich gegenseitig aufschaukelnde Forderungen (vgl. zum folgenden: Lash/Urry 1987: 238ff). So hatte die Lohndrift, die prosperierende Unternehmen des privaten Sektors ihren Beschäftigten zugestanden hatten, die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes wiederholt ins Hintertreffen geraten lassen. Daß das daraus resultierende Problem des "leap-frogging" verschiedentlich zutage trat, liegt daran, daß es einerseits den schwedischen Gewerkschaften gelungen war, den wachsenden Anteil von Angestellten im privaten Sektor und von öffentlich Bediensteten in annähernd gleichem Ausmaß wie die Arbeiter zu organisieren. Andererseits hatten die "blue-collar"-Gewerkschaften unter dem Dach der LO aber zugleich gegenüber den "white-collar"-Gewerkschaften (TCO) und der SACO/SR (Arbeitnehmer in gehobenen Positionen des öffentlichen Dienstes) an Gewicht verloren, und TCO wie SACO/SR waren nicht mehr wie früher bereit, die Lohnführerschaft der LO zu akzeptieren und zentrale Abkommen lediglich nachzuvollziehen. Ebenso verfechten sie nicht in gleicher Intensität das Konzept der "solidarischen Lohnpolitik". Eine auch nicht mehr uneingeschränkte Bereitschaft innerhalb der LO, dieses Konzept mitzutragen, zeigte sich erstmals in der Lohnrunde 1983/84, als die Metallarbeitergewerkschaft aus den bis dato üblichen Zentralverhandlungen "ausbrach" und den Arbeitgebern dieser prosperierenden Branche höhere als sonst mögliche Lohnsteigerungen abhandeln konnte. Die Metallarbeitgeber waren zu separaten Abschlüssen gern bereit, sah man darin auch eine Möglichkeit, "leistungsfördernde" Lohndifferenziale zu vergrößern und knappe qualifizierte Arbeitskräfte zu rekrutieren und zu binden. Zwar gelang nach 1984 die Rückkehr zu zentralen Abschlüssen, jedoch um den Preis einer starken Lohndrift im industriellen Sektor mit nachfolgend hohen Lohnforderungen durch die

Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes. Die Folge waren von Jahr zu Jahr höhere Steigerungen der Lohnstückkosten (die Stundenlöhne der Industriebeschäftigten stiegen zwischen 1982 und 1988 um insgesamt 57 % - vgl. Konjunkturinstitut 1989: 79), die gekoppelt mit einer "Überhitzung" der Binnenkonjunktur zu einer Beschleunigung des Preisauftriebs beitrugen. Diese Entwicklung erreichte ihren bisherigen Höhepunkt im Februar 1990, als die sozialdemokratische Regierung angesichts einer anlaufenden Streikwelle an den Sozialpartnern vorbei u.a. ein Streikverbot sowie ein Einfrieren von Preisen, Mieten, Löhnen und Gemeindesteuern für zwei Jahre im Reichstag durchzusetzen versuchte, um in einer Art "Befreiungsschlag" Kontrolle über die Handlungen der zunehmend "eigensinnigen" Arbeitsmarktverbände und ihrer Mitglieder zu gewinnen. Die Ablehnung dieses dirigistischen Maßnahmenbündels durch alle anderen im Reichstag vertretenen Parteien führte zum Rücktritt der Regierung unter Ministerpräsident Carlsson (der vor seiner Wiederwahl das Festhalten an dem Austeritätsprogramm - nun aber ohne Lohnstop und Streikverbot - betonte).

Ganz offensichtlich haben auch in Schweden sozialstrukturelle Differenzierungs- und Individualisierungsprozesse traditionelle Solidaritätsbasen innerhalb der Arbeit(nehm)erschaft erodieren lassen. Unter Bedingungen ungleichmäßiger Entwicklung bei insgesamt reduzierten Verteilungsspielräumen zeigen sich zentrifugale Tendenzen, die auf Gruppenegoismen und auf die Orientierung an kurzfristigen Nutzenbilanzen zurückgehen. Angesichts des Verlustes des Vertretungsmonopols der LO und der abnehmenden "Durchgriffsfähigkeit" der Gewerkschaftsdachverbände nach "unten" erscheint ein "verantwortungsvolles", stabilitätsgerechtes Gewerkschaftshandeln immer weniger möglich, und der extrem hohe Beschäftigungsgrad der schwedischen Wirtschaft (über 80 % der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren sind tatsächlich erwerbstätig; in fast jedem Sektor sind qualifizierte Arbeitskräfte knapp - vgl. Konjunkturinstitut 1989: 66ff) läßt die Durchsetzung von Partikularinteressen kurzfristig fast risikolos werden. Vollbeschäftigung macht Arbeitgeber prinzipiell "schwach", aber seit der Stärkung des exportorientierten ("multinationalen") Flügels innerhalb des SAF wird der Ton schärfer, und das ehemals "harmonische" Verhältnis der Sozialpartner hat durch die Entwicklungen im Laufe der letzten anderthalb Jahrzehnte beträchtlich an Gleichklang eingebüßt.

Zugleich wird das Verhältnis der sozialdemokratischen Partei zu ihrem traditionellen Bündnispartner, der LO, zunehmend schwieriger. Die eben erwähnten sozialstrukturellen Veränderungen haben ganz eindeutig zu einem Verlust der hegemonialen Position der SAP beigetragen. Die "Sozialdemokratisierung" der anderen Parteien hat ein Ende gefunden und sich umgekehrt: So hat sich die konservative Partei mit ihrer expliziten Hinwendung zu einer anti-etatistischen

Ideologie, der Betonung bürgerlicher Freiheitsrechte und ihren Attacken auf den bürokratischen Wohlfahrtsstaat ganz nach "rechtsaußen" gestellt. Auf der anderen Seite ist 1988 erstmals seit fast 70 Jahren mit der "grünen" Miljöpartiet eine neue Partei in den Reichstag eingezogen, die teilweise gemeinsam mit den "grünewendeten" Kommunisten und der "traditionsgrünen" Zentrumspartei dem Modernisierungs- und Wachstumsfetischismus der Sozialdemokraten entgegentritt. Die SAP, die 1968 zum letzten Mal die absolute Mehrheit der Parlamentssitze erlangte und bei den Reichstagswahlen 1988 auf 43,2 % zurückfiel, muß im Bemühen um die Wählerstimmen der "Neuen Mittelschichten" Zugeständnisse machen, die - wie beispielsweise die Senkung der Einkommensteuerprogression oder die mehr pflichtgemäße Verabschiedung einer "weichen" Version von Arbeitnehmerfonds - der nach wie vor propagierten Gleichheits- und Solidaritätsideologie der LO zuwiderlaufen.

Schließlich bleibt für die SAP (und für die anderen Parteien!) das Vollbeschäftigungsprimat auch in Zukunft unantastbar. Wie tief es nach wie vor in der gesellschaftlichen Wertestruktur verankert ist, zeigte sich u.a. daran, daß das Versprechen der SAP (und die ihr unterstellte Kompetenz), die Arbeitslosigkeit von damals gut 3 % wieder herunterzubringen, ihr bei der Reichstagswahl 1982 die wahlentscheidenden Stimmengewinne einbrachte. Es wäre gewiß verfehlt und verfrüht, das Ende des "schwedischen Modells" zu proklamieren; aber die Lösung des Problems, unter der Vollbeschäftigungsprämisse die angesichts veränderter Rahmenbedingungen notwendigen Anpassungen zur Erreichung anderer makroökonomischer Ziele vorzunehmen, steht noch aus.

Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland wird z.B. von Schmitter (1981: 298) als an der "borderline" zu einem "hochkorporatistischen" Land angesehen. Wesentlicher Grund für diese Einschätzung ist der gerade im Vergleich zu Österreich deutlich geringer ausgeprägte Zentralisierungsgrad der bundesdeutschen Gewerkschaften. Daß neben den im Deutschen Gewerkschaftsbund zusammengeschlossenen Einheitsgewerkschaften noch standespolitische Interessenvertretungen der Angestellten (DAG) und Beamten (DBB) existieren, ist von untergeordneter Bedeutung. Ein bedeutsameres Charakteristikum ist der - gerade in Gegenüberstellung zu Schweden - nach wie vor niedrige Organisationsgrad (38 % der beschäftigten Arbeitnehmer in 1985; vgl. Visser 1988: 128).

Dennoch gilt die Bundesrepublik als ein "Hort" der Sozialpartnerschaft - abzulesen an einem durchwegs extrem niedrigen Niveau von Arbeitskonflikten oder auch der institutionalisierten ("tripartistischen") Beteiligung der Sozial-

partner in den Selbstverwaltungsgremien der Sozialversicherungen und der Berufsbildung oder von Gewerkschaftsvertretern in Aufsichtsräten im Rahmen der wirtschaftlichen Mitbestimmung. Die Stabilität "sozialfriedlicher" Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften wird gemeinhin auf den hohen Grad der Verrechtlichung der industriellen Beziehungen zurückgeführt, die Gewerkschaften bzw. Arbeitnehmervertretungen auf Betriebsebene genau definierte Beteiligungsrechte zuweist und ihnen auch unabhängig vom aktuellen Organisationsgrad und der Marktmacht aufgrund der Arbeitsmarktsituation einen Einfluß garantiert (vgl. Streeck 1988). Hinzu kommt, daß die Einheitsgewerkschaften mit ihren branchenweisen Tarifabschlüssen maßgeblich die makroökonomische Performanz mitgestalten (das gilt insbesondere für die "großen" Bereiche der Metall- und Chemieindustrie oder des öffentlichen Dienstes) und sie die Wettbewerbsfähigkeit der bundesdeutschen Wirtschaft und die "Modernisierungszwänge" stets im Grundsatz akzeptierten. Diese - ungeachtet der zwischengewerkschaftlichen Differenzen hinsichtlich ihrer "Konfliktbereitschaft" - Orientierung auf **Kooperation** ist ein entscheidender Bestandteil der Ideologie der Sozialpartnerschaft, die sich etwa ab Mitte der fünfziger Jahre entwickelte, nachdem eine explizit sozialistische Programmatik weder bei den Arbeitnehmern noch bei den Wählern insgesamt auf große Resonanz gestoßen war und das (nie ernsthaft verfolgte) Konzept einer "expansiven" Lohnpolitik zugunsten einer "aktiven" (= produktivitätsbezogenen) Lohnpolitik zu den "Akten" gelegt worden war. Die Gewerkschaften wurden - und sahen sich auch selbst so - zu einem Tragpfeiler des "Wirtschaftswunders" sowie zu einem Bestandteil der Institutionen und Spielregeln der "sozialen Marktwirtschaft".

Auch ohne die Fähigkeit zur wirksamen Koordination insbesondere der Lohnpolitik der Einzelgewerkschaften durch den DGB war die "Lohnführerschaft" der Gewerkschaften des exportabhängigen industriellen Sektors - d.h. durchwegs die der größten Einzelgewerkschaft im DGB, der IG Metall - lediglich Anfang der siebziger Jahre infragegestellt. "Lohnleitlinien" der Regierung oder im Rahmen der "Konzertierten Aktion", die nach dem Rückzug der Gewerkschaften aufgrund der Klage der Arbeitgeber gegen das Mitbestimmungsgesetz von 1976 nie "wiederbelebt" wurde, lehnten beide Sozialpartner als Eingriff in die "Tarifautonomie" stets ab.

Anhaltende Verschlechterungen im sozialpartnerschaftlichen "Klima" traten erstmals 1978 auf, als der sog. "Tabu-Katalog" der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände bekannt wurde, der den tariffähigen Mitgliedsverbänden gewissermaßen "untersagte", in ihrem Vertretungsbereich bestimmten Forderungen der Gewerkschaften nachzugeben. Ein zentraler Punkt war das Festhalten an der 40-Stunden-Woche (vgl. zum folgenden Bastian et al. 1989:

340ff). Der, bezüglich der Zahl durch Streiks und Aussperrungen verlorengangenen Arbeitstage, härteste Arbeitskampf in der Geschichte der Bundesrepublik in der Metall- und Druckindustrie im Frühsommer 1984 endete im Kompromiß: Der IG Metall (und nachfolgend allen anderen Branchengewerkschaften) gelang der "Einstieg" in die 35-Stunden-Woche, der Arbeitgeberseite der "Ausstieg" aus der abschließenden Regelung der konkreten Arbeitszeitbedingungen per Tarifvertrag im Sinne der von ihr propagierten "Arbeitszeitflexibilisierung". Mit diesem Zugeständnis, durch das unmittelbar ein Großteil des potentiellen Beschäftigungseffektes der Arbeitszeitverkürzung gewissermaßen "vernichtet" wurde, demonstrierten die IG Metall und die anderen Einzelgewerkschaften zugleich ihre gesamtwirtschaftliche Orientierung an der Wettbewerbsfähigkeit der bundesdeutschen Wirtschaft bei verschärfter internationaler Konkurrenz. Gleichzeitig wurden in der erbitterten Auseinandersetzung um die Wochenarbeitszeitverkürzung in der Metallindustrie die sich offensichtlich vergrößernden Differenzen zwischen Groß- und Kleinbetrieben innerhalb des Arbeitgeberverbandes deutlich: Den Klein- und auch den Mittelbetrieben bringt die dezentral zu vereinbarende Arbeitszeitflexibilisierung weniger Vorteile als die Arbeitszeitverkürzung ihnen an (organisatorischen) Problemen bereitet, während die Großbetriebe im Tausch gegen die Arbeitszeitflexibilisierung eher zum Nachgeben gegenüber der gewerkschaftlichen Verkürzungsforderung bereit waren. Deshalb erscheint die Intensität und Dauer des Arbeitskampfes zum Teil durch das Bemühen der Arbeitgeberseite bedingt, Einigkeit in den eigenen Reihen zu bewahren.

Der Arbeitskampf in der Metallindustrie führte dazu, daß die Bundesregierung auf Betreiben der Arbeitgeberseite den § 116 des Arbeitsförderungsgesetzes dergestalt änderte, daß Arbeitnehmern in nicht unmittelbar in den Arbeitskampf einbezogenen Betrieben, die aufgrund fehlender Zulieferungen aus Regionen/Betrieben, in denen Streiks/Aussperrungen stattfinden, nicht weiterproduzieren können (sog. "kalt Ausgesperrten") kein Kurzarbeitergeld mehr gewährt wird. Bei dem hohen Verflechtungsgrad der Produktion kommt es sehr rasch zu solchermaßen bedingten Stillständen, und die Gewerkschaften befinden sich dann in der unangenehmen Situation, daß selbst bei einem sehr begrenzten Arbeitskampf plötzlich eine unabsehbare Anzahl von organisierten und unorganisierten Arbeitnehmern ohne Einkommen dasteht. Deshalb wurde diese Gesetzesänderung von den Gewerkschaften als eine Maßnahme zur "Verunmöglichung" konfliktorischer Interessendurchsetzung und damit Schwächung ihrer Machtposition abgelehnt. Mit der Stimmenmehrheit der konservativ-liberalen Regierungsparteien wurde die Novellierung des § 116 jedoch letztlich verabschiedet.

Arbeitszeitflexibilisierung stellt lediglich einen Aspekt einer generellen Flexibilisierung des Arbeitsmarktes dar, die Arbeitgeber in fast allen europäischen Ländern auf ihre Fahnen geschrieben haben und mit dem Ruf nach "Deregulierung" und "Entrigidisierung" zu erreichen versuchen. Das sozialpartnerschaftliche Klima wurde weiter dadurch verschlechtert, daß die Bundesregierung unter dem "Dach" des Beschäftigungsförderungsgesetzes (1985) den Unternehmen mehr Spielräume in ihrer Arbeitskräftepolitik eröffnete. Den Gewerkschaften galt dieses Gesetz von vornherein als Bündel von Maßnahmen zum Abbau von Arbeitnehmerschutzrechten und Angriff auf das "Normalarbeitsverhältnis", wodurch sich ihre Interessenvertretungsmöglichkeiten weiter reduzieren. Denn stellte doch die trotz einer Steigerung der Zahl der Erwerbstätigen um ca. 1,5 Mio. seit 1982 in etwa konstante Zahl von Arbeitslosen für sie bereits eine erhebliche Bürde dar.

Es ist aber in den letzten fünfzehn Jahren nicht nur Vollbeschäftigung als Voraussetzung stabiler - d.h. auf einem annähernden Marktgleichgewicht basierender - Sozialpartnerschaft verlorengegangen, auch als Ziel gewerkschaftlicher Bemühungen in diesem Arrangement hat sich Vollbeschäftigung ungeachtet aller programmatischen Bekenntnisse "verdünnt". Zum einen waren die bundesdeutschen Gewerkschaften (anders als beispielsweise die schwedischen) nie so stark mit dem Vollbeschäftigungsziel assoziiert und einflußmächtig genug, diesen Anspruch gegenüber den eigenen Mitgliedern, der Politik und der Öffentlichkeit wirksam zu behaupten. Zum anderen hat die Gewöhnung an hohe Arbeitslosenzahlen und das Ausbleiben desintegrativer Konsequenzen faktisch zu einer Konzentration der Interessenvertretung auf den "Kern" der stabil beschäftigten Arbeitnehmer geführt, deren Realverdienste (trotz Arbeitszeitverkürzungen) spätestens seit Mitte der achtziger Jahre wieder deutlich ansteigen.

In dieser Entwicklung - konstant hohe Arbeitslosigkeit (Ende Februar 1990: 8,2 % aller abhängigen Erwerbspersonen) und Verbesserung der Wohlstandspolition der beschäftigten Arbeitnehmer - offenbart sich die jeweils interessentrationaler Verfolgung einer nicht-kooperativen Politik von Regierung, Bundesbank und Tarifparteien als das grundsätzliche Problem korporatistischer Makrosteuerung in der Bundesrepublik. Wie Scharpf (1987) zeigt, war gerade das Fehlen einer institutionalisierten (oder gewohnheitsmäßigen) Abstimmung der Strategien dieser Instanzen verantwortlich dafür, daß kein "assurance game" mit kollektiv höheren "Erträgen" (sprich: geringerer Arbeitslosigkeit) zustandekam.

Auf einer ganz anderen Ebene liegt das Problem der Gewerkschaften, in der sozialpartnerschaftlichen Konfliktregelung langfristig nicht mehr den Anspruch aufrechterhalten zu können, alle Lohnabhängigen zu vertreten. Von den Arbeits-

losen und Beschäftigten am "Rande" des Arbeitsmarktes war bereits die Rede; darüber hinaus ist es den Gewerkschaften bei weitem nicht gelungen, den wirtschaftlichen Strukturwandel in ihrer Mitgliedschaft abzubilden: Die Mitgliederstruktur entspricht heute weit weniger der tatsächlichen Arbeitskräftestruktur als es beispielsweise 1950 der Fall war. Sie ist dadurch "unmoderner" geworden, daß insbesondere Angestellte im privaten Sektor nicht ihrer anteilmäßigen Zunahme entsprechend den Gewerkschaften beigetreten sind. Die "individualistische Aufstiegsorientierung" galt immer schon als Grund ihrer "Organisationsferne". Neben dem Individualismus ist aber mindestens gleichrangig die Vielfalt von Identitäten und Wertbezügen der (mehrheitlich weiblichen und in hohem Maße teilzeitbeschäftigten) Angestellten dafür verantwortlich, daß sie nicht in größerem Umfang für die an einem "abstrakten Arbeitnehmerstatus" bzw. "modernen" Arbeitnehmer orientierten Interessenorganisationen zu gewinnen sind.

Ungeachtet der o.g. Faktoren einer "Klimaverschlechterung" und der strukturellen Probleme der Sozialpartnerschaft könnte diese eine ungeahnte "Wiederbelebung" erfahren. Zur Zeit der Abfassung dieses Beitrags ist die Vereinigung der beiden deutschen Staaten bereits in vollem Gange. Die mit dem Integrationsprozeß verbundenen ökonomischen Probleme und die einer Neuregelung der "industriellen Beziehungen" im Bereich der heutigen DDR dürften dabei nicht zu den geringsten gehören. Unter dem Gesichtspunkt der Bestandserhaltung können jedoch weder die bundesdeutschen Arbeitgeberverbände und noch weniger die bundesdeutschen Gewerkschaften ein Interesse daran besitzen, daß zur "Revitalisierung" der Wirtschaft der DDR dort so etwas wie eine "enterprise zone" entsteht, d.h. ein geringeres Regulierungsniveau und (langfristig) ein niedrigeres Niveau an Löhnen sowie Schutz- und Beteiligungsrechten bestehen als auf dem Territorium der Bundesrepublik. Trotz der durchaus möglichen Versuchung der Arbeitgeberseite, die Vereinigungsproblematik zum Anlaß zu nehmen, diese Niveaus in der Bundesrepublik "herabzudrücken", ist es eher wahrscheinlich, daß aufgrund der positiven Erfahrungen mit sozialpartnerschaftlicher Konfliktlösung in den Jahren des "Wiederaufbaus" bzw. in der "Wirtschaftswunderzeit" sowie der erwartbaren Kontingenzen beide Seiten verstärkter Kooperation zuneigen. Deshalb könnte die von Streeck (1988: 32ff) diskutierte Möglichkeit, daß die durch technischen, ökonomischen, politischen, institutionellen und sozialen Wandel veränderten Akteure angesichts aufkommender Herausforderungen (Entwicklung und Anwendung "Neuer" Technologien, [Re-]Qualifizierungsprobleme, Dezentralisierung der Verhandlungen usw.) alle einer (kurzsichtigen) Konfliktstrategie zuneigen, weniger wahrscheinlich werden. Denn gewandelte Interessenlagen und neue Handlungsoptionen werden durch die innerdeutsche Entwicklung nochmals verändert.

Österreich

Österreich gilt nach wie vor als Musterbeispiel erfolgreicher hochkorporatistischer Steuerung. Historisch ist das österreichische System der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft in der Zeit der großen Koalition, die von 1945 bis 1966 währte, entstanden und hat danach - als Garant einer kontinuierlichen Wirtschaftspolitik, der Wahrung von Mitsprachechancen und damit Minderung der "Risiken" einer Einparteienregierung für Regierung und Opposition - sogar an Bedeutung gewonnen (vgl. Nowotny 1989: 135).

Die österreichische Variante des Korporatismus als Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft (WSP) zeichnet sich insbesondere dadurch aus, daß sie sich nicht nur auf Lohn- und Einkommenspolitik beschränkt, sondern eine sozialpartnerschaftliche Einbindung der Tarifverbände in alle Bereiche der Wirtschaftspolitik umfaßt. Die wichtigsten Akteure in diesem System sind neben der Regierung die vier Großverbände, von denen der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) und der Österreichische Arbeiterkammertag (ÖAKT) die Arbeitnehmerinteressen vertreten, und die Bundeswirtschaftskammer (BWK) und die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern (PKLWK) jene der Unternehmer. Neben dieser klassenmäßigen Parität besteht auch eine Parität der ideologisch-politischen Lager, da die beiden Arbeitnehmerorganisationen in die Sozialdemokratie (SPÖ) die beiden Arbeitgeberorganisationen in das bürgerliche Lager (ÖVP) primär eingebettet sind. An der staatlichen Wirtschaftspolitik nehmen die vier Großverbände und damit die zwei großen Lager regelmäßig teil, egal welche Partei an der Regierung ist. Umgekehrt sind auch die Verbände bereit, die tarifpolitischen Aktivitäten in ihrem autonomen Bereich mit der staatlichen Politik zu konzertieren (vgl. Traxler 1988: 142f).

Kernstück der WSP ist die **Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen**, die ohne jede Rechtspersönlichkeit, auf völliger Freiwilligkeit agiert und bei deren Abstimmungen das Einstimmigkeitserfordernis für die (neben dem Bundeskanzler und den zuständigen Ressortministern anwesenden) vier Interessensvertretungen gilt. Im **Preisunterausschuß der Paritätischen Kommission** werden Preiserhöhungen für rund die Hälfte aller Erzeugerpreise der Industrie und rund ein Fünftel aller Waren im Verbraucherpreisindex festgelegt (daneben gibt es noch amtlich preisgeregelte Waren und Dienstleistungen). Im **Lohnunterausschuß der Paritätischen Kommission** werden auf Antrag des ÖGB die Kollektivvertragsverhandlungen für die Einzelgewerkschaften freigegeben. Diese Möglichkeiten der Steuerung der Laufzeit von Kollektivverträgen und der Einflußnahme auf die Realeinkommen bedeutet eine deutliche Stärkung der Verbandspitzen (vgl. Nowotny 1989: 136f).

Die im internationalen Vergleich ungewöhnlich starke Einbindung der Sozialpartner in die Wirtschaftspolitik ist auf einige Spezifika der österreichischen Situation zurückzuführen. Erstens ist die Kapitalseite schwächer als in anderen Ländern, bedingt durch das Fehlen von privatem Großkapital und der Klein- und Mittelbetriebsstruktur der österreichischen Privatwirtschaft. Zweitens besitzen die Verbände eine hohe Kontrollkapazität gegenüber ihren Mitgliedern. Der ÖGB, der international den höchsten Zentralisationsgrad aufweist, ist eine Einheitsgewerkschaft mit finanz-, personal- und tarifpolitisch weitreichenden Befugnissen gegenüber seinen Mitgliedern und einem quasi-Kollektivvertragsmonopol. Der Organisationsgrad des ÖGB ist mit 62 % ebenfalls sehr hoch und wird nur von den skandinavischen Ländern übertroffen. Die Bundeswirtschaftskammer, wie jede Kammer in Österreich ein Verein mit Zwangsgliedschaft, schließt rund 95 % der Kollektivverträge für die Arbeitgeberseite ab. Drittens ist die Folgebereitschaft der Mitglieder für die Verbände durch das kollektive Arbeitsrecht und durch die politische Kultur, die ein sehr starkes Lagerdenken (ÖVP versus SPÖ) beinhaltet, abgesichert. Die Verbände werden von den Parteien unterstützt und vice versa (vgl. für diese Dreiteilung der österreichischen Spezifika Traxler 1988: 147ff).

In den letzten Jahren sind eine Reihe dieser Erfolgsbedingungen der österreichischen WSP brüchig geworden. Die ökonomischen Rahmenbedingungen haben sich auch für Österreich drastisch geändert. Die Internationalisierung des Kapitalverkehrs, gekoppelt mit der amerikanischen Hochzinspolitik, verhinderte das Beibehalten der Nominalzinskonstanz in Österreich (vgl. Winckler 1979). Dies leitete das Ende der Ära des "Austrokeynesianismus" ein. Der Einfluß der Sozialpartner auf die Güterpreise wurde aufgrund der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ebenfalls geringer. Strukturprobleme insbesondere in der Verstaatlichten Industrie (vor allem im Schwerindustrie- und Grundstoffbereich) wurden unübersehbar deutlich. Wirtschaftspolitisch einigte sich die "große" Koalition auf "Budgetkonsolidierung", "Deregulierung", kurz auf eine konservativere Wirtschaftspolitik und das Abgehen vom Primat der Vollbeschäftigung. Die Verstaatlichte Industrie, die jahrelang einen erheblichen Beitrag als Garant einer stabilen Beschäftigung in Österreich geleistet hatte, kündigte Massenentlassungen an. Die Arbeitslosenraten stiegen in Österreich in den achtziger Jahren deutlich an, und die Wachstumsraten lagen teilweise unter dem OECD-Durchschnitt.

Die politischen und sozialen Rahmenbedingungen haben sich ebenfalls stark verändert. Die erste deutliche Schwächung der WSP trat 1983 ein, als es zu einem Ende der Alleinregierung der SPÖ kam und im Rahmen der "kleinen" Koalition (SPÖ und FPÖ) die bisher in der WSP nicht vertretene FPÖ ihre

Ansprüche geltend machte (vgl. Nowotny 1989: 137). Doch auch in der anschließend folgenden "großen" Koalition zeigte sich die zunehmende Brüchigkeit des österreichischen Lagerdenkens. Der Anteil der Wechselwähler nahm stark zu (von 1945 bis 1983 war der Anteil der Stammwähler für die beiden Großparteien zusammen stets mehr als 80 % (vgl. Birk/Traar 1987, zit. in Traxler 1988)). Insbesondere das bürgerliche Lager zeigt Spaltungstendenzen. Dies macht sich einerseits in einem Auseinanderbrechen der Bünde der ÖVP als heftige parteiinterne Konflikte bemerkbar, andererseits in ihrem stetigen Wählerstimmenverlust. Die stimmengewinnende FPÖ nährt sich aber nicht nur vom bürgerlichen Lager, sondern spricht auch Protestwähler der SPÖ an. Sie (bzw. "Er") reagiert - zumindest verbal - viel schneller und flexibler als die beiden Großparteien auf "neue" Themen wie "mündiger Bürger" und verbindet damit z.B. die Forderung nach Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft bei Kammern, Abschaffung des Ladenschlußgesetzes oder Ende des Transitverkehrs in Österreich. Neue Themen werden aber auch von den stimmengewinnenden Grünen aufgenommen. Ein weiterer Beleg von Veränderungen der politischen Kultur Österreichs sind die Anhäufung der publik werdenden politischen Skandale (AKH-Skandal, Noricum-Affäre, Milchwirtschaft usw.). Während die Großparteien früher Unzulänglichkeiten gegenseitig übersehen oder sich über deren Beseitigung intern geeinigt haben, werden diese Probleme nun vermehrt der Öffentlichkeit zugespield. Die Sozialpartnerschaft kann also auch nach außen nicht mehr so stark abschotten wie früher.

Auch die verbandsinternen Strukturen werden brüchiger. So zeigen sich auch im ÖGB Polarisierungstendenzen, die sich u.a. in einem Mitgliederverlust - insbesondere in einem abnehmenden Organisationsgrad der qualifizierten Angestellten und Beamten äußern (vgl. Visser 1988: 138). Weiters sind zur Zeit eher Tendenzen eines Rückzugs aus der Wirtschaftspolitik und einer wieder erhöhten Bedeutung der Tarifpolitik festzustellen (vgl. Traxler 1988: 159). Zunächst wurde dies in der massiveren Forderung nach einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit deutlich, in letzter Zeit in der Forderung nach einem Mindestlohn. Im Vergleich zu anderen Ländern ist das österreichische System der WSP aber immer noch leistungsfähiger. So wurden etwa im Metall- und Druckbereich annähernd dieselben Arbeitszeitregelungen wie in der Bundesrepublik erreicht, aber unter Vermeidung der dortigen Arbeitskonflikte.

Zukunftsperspektiven zu zeichnen, ist angesichts der sich derzeit so rasch ändernden Situation in Europa sehr gewagt. Die ökonomischen Rahmenbedingungen haben sich einerseits für Österreich seit dem Öffnen des "Eisernen Vorhanges" deutlich verbessert. Der Osten bietet neue Wachstumsmöglichkeiten, und Österreich hat in einigen Gebieten Erfahrung und damit komparative Vorteile im

Osthandel. So hat auch das Institut für Höhere Studien seine mittelfristige Prognose deutlich nach oben revidiert (vgl. Wörgötter 1990). Dies bedeutet, daß ein wesentliches Element für Sozialpartnerschaft - der wachsende "Kuchen" - wieder vorhanden sein könnte. Andererseits - ob Österreich nun EG-Mitglied wird oder nicht - ist mit einem Ansteigen von Auslandskapital und damit der privaten Kapitalkonzentration zu rechnen. Dies bedeutet langfristig eher eine Schwächung der Arbeitnehmerorganisationen. Die politischen und sozialen Rahmenbedingungen werden ebenfalls härter. Interessenskonflikte innerhalb der Arbeitgeberseite werden sich deutlicher herauskristallisieren. So etwa würde ein EG-Beitritt für Großunternehmen neue Absatzchancen bieten, während er für Kleinbetriebe sowie für Bauern vor allem Umstrukturierungskosten bedeuten würde. Aber auch Interessenskonflikte innerhalb der Arbeitnehmer werden stärker werden, bedingt durch neue Mittelschichten, die sich vor allem aus qualifizierten Angestellten und Beamten zusammensetzen, und z.B. Vollbeschäftigung nicht mehr als unumstrittenes Primat der Forderungen der Arbeitnehmerseite ansehen. Eine Anpassung an "EG-Normen" würde die Möglichkeiten nationaler Politik deutlich einschränken und damit auch die WSP beeinträchtigen.

Niederlande³

Die Niederlande werden von Katzenstein (1985: 104ff) der Gruppe "liberal" korporatistischer Länder zugerechnet, die sich - im Gegensatz zu Ländern mit "social corporatism" - durch eine schwächere (nicht-hegemoniale) Position der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften sowie eine relativ stärkere Rolle der Unternehmerseite auszeichnen. Die Sozialdemokraten (PvdA) kamen nach 1945 nie über ein Drittel der Wählerstimmen hinaus, und der gewerkschaftliche Organisationsgrad erreichte in den fünfziger Jahren mit rd. 40 % den Höchststand. Dies ist ein Grund dafür, daß die Niederlande in allen "Korporatismusskalen" nur im Mittelfeld stehen.

Die Grundlagen für eine korporatistische Interessenvermittlung wurden in den Niederlanden kurz nach der Beendigung des 2. Weltkrieges gelegt, die **Stichting van de Arbeid** (= SvdA; "Stiftung von der Arbeit"), ein bipartistisches Verhandlungs- und Beratungsgremium auf Spitzenebene, sogar schon während der Besatzungszeit (1943). Im Zuge der parteipolitischen Auseinandersetzung über eine indikative Planung und korporatistische Steuerung der (Nachkriegs-)Wirtschaft wurde 1950 als tripartistische Einrichtung zur Beratung der Regierung (mit Konsultationsrecht) der **Sociaal Economische Raad (SER)** gegründet. In den folgenden Jahrzehnten kam dem SER auch die Aufgabe einer Durchsetzung und Absicherung der (staatlichen) Lohnpolitik zu.

Die institutionellen Voraussetzungen für eine stabile korporatistische Steuerung waren in den Niederlanden aber dahingehend ungünstiger als in den anderen drei Vergleichsländern, da einmal das Parteiensystem keine eindeutigen und langfristigen Mehrheiten hervorbrachte: Seit 1946 waren zwanzig Regierungen im Amt, die teils erst nach langwierigen Koalitionsverhandlungen zustandekamen und manchmal kaum ein Jahr überdauerten. Es waren nie weniger als sieben Parteien im Parlament vertreten, die Parteienlandschaft wandelte sich im Gefolge der Auflösung von konfessionellen Blöcken (entzuiling) und fortschreitende Säkularisierung radikal, und die Polarisierungstendenzen wurden stärker. Zum anderen existierten bis 1976 drei Gewerkschaftsverbände nebeneinander. Dann schlossen sich der katholische und der sozialistische Verband zur FNV zusammen. Eine Koordination mit der Politik der protestantischen Föderation CNV findet fallweise statt, aber die zwischen- und innergewerkschaftlichen Differenzen haben in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich zugenommen.

Auch hinsichtlich der Rolle der Regierung in der Verteilungsauseinandersetzung stellen die Niederlande eine Ausnahme dar: Fast jede Regierung verwarf Tarifverträge der Sozialpartner, erließ Lohnstops bzw. bindende Lohnleitlinien für die Verhandlungsparteien, griff in die Lohnstruktur ein oder drohte bei fehlender Willfähigkeit der Sozialpartner mit solchen Maßnahmen.

Am niederländischen Fall zeigt sich, daß die institutionelle Struktur für eine erfolgreiche Konzertierung nicht allein entscheidend ist. Darauf weist insbesondere Braun (1987; 1988) hin. Die "Kompromißkultur" (Katzenstein 1985: 32), die sich erst im Prozeß der Konzertierungsbemühungen offenbart, ist mindestens ebenso bedeutsam und in den Niederlanden augenscheinlich weniger gegeben als beispielsweise in Schweden oder in Österreich. Deshalb waren die Niederlande, die wie andere "kleine" Länder mit extrem "offener" Volkswirtschaft prinzipiell über vergleichbare Konzertierungsmöglichkeiten verfügen, bei der Anwendung flexibler Anpassungsstrategien im Rahmen tripartistischer Konsentierung in geringerem Maße erfolgreich. Diese Probleme wurden erst in den siebziger Jahren wirklich virulent und zeigten sich Anfang der achtziger Jahre in einer "Explosion" der Arbeitslosigkeit (1980: 5,9 %; 1981: 9,1 %; 1982: 14,2 %; 1983: 17,0 % - Daten der nationalen Arbeitsmarktstatistik).

Noch in der Phase des breiten Nachkriegskonsenses verpflichteten sich die Gewerkschaften auf ein arbeitsfriedliches Verhalten und verzichteten auf ihre Forderungen nach Mitbestimmung auf Unternehmens- bzw. Betriebsebene. Im Gegenzug wurden sie von der Arbeitgeberseite als Verhandlungspartner anerkannt und erhielten von der Regierung das Versprechen, das wohlfahrtsstaatliche Leistungssystem auszubauen. Gleichzeitig wurde "Vollbeschäftigung" als

Ziel der Politik von den Arbeitgebern akzeptiert. Einkommenspolitik war deshalb die entscheidende Stellgröße in diesem auf Wachstum der exportorientierten Industrie gerichteten Arrangement, und bis Anfang der sechziger Jahre setzte die Regierung ihre sehr restriktive Lohnleitlinien im SER und der Svda durch. Von einer gleichberechtigten tripartistischen Abstimmung und Konfliktlösung kann trotz der Akzeptanz dieser staatlichen Lohnreglementierung durch die Gewerkschaften in dieser Phase nicht die Rede sein; jedoch wurden auf diese Weise die Voraussetzungen für korporatistische Beziehungen verbessert: Zentralisierung der Verhandlungen, Institutionalisierung und Orientierung der Akteure an Makrodaten.

Vollbeschäftigung wurde Ende der fünfziger Jahre erreicht, und die Gewerkschaften waren von da an bemüht, die stark eingeebnete Lohnstruktur durch sektorale Verhandlungen aufzubrechen und den Anteil der Arbeitnehmer am Volkseinkommen zu steigern. Eine deutliche Dezentralisierung der Lohnpolitik fand dennoch nicht statt und ebenso nicht eine völlige "Entstaatlichung". Es wurde wiederholt in die Verhandlungen bzw. Tarifabschlüsse der Sozialpartner eingegriffen, aber die Regierung konnte ihr Ziel "maßvoller" Einkommenssteigerungen nicht erreichen; mehr noch, die Möglichkeiten, in den verschiedenen korporatistischen Institutionen zu konsensuellen Lösungen zu gelangen, verschlechterten sich gerade durch die staatlichen Interventionen. Zentrale Lohnabkommen kamen bis auf wenige Ausnahmen nicht mehr zustande. Wolinetz (1989: 87) spricht zu Recht von einer andauernden "deadlock"- und "stalemate"-Situation.

Diese Charakterisierung trifft auch für die Regierungspolitik insbesondere der siebziger Jahre zu: In den Niederlanden (wie in der Bundesrepublik) war "Vollbeschäftigung" nie der Referenzpunkt der nationalen Wirtschaftspolitik und entsprechend institutionalisiert. Preisstabilität war ab den sechziger Jahren mindestens ein gleichrangiges Ziel (vgl. Braum 1987: 310). In den eher instabilen Koalitionsregierungen konnte keine entschlossene und kohärente Vollbeschäftigungspolitik formuliert und durchgehalten werden. Das Ergebnis war eine aus politischem Immobilismus folgende inkonsistente und inkrementalistische Strategie, die auf die Erreichung verschiedener makroökonomischer Ziele gerichtet war und letztlich das Vollbeschäftigungsziel massiv verfehlte. Die wenig verlässliche Eindeutigkeit der strategischen Orientierung der Politik und die Kontingenzen des politischen Prozesses veranlaßten insbesondere die Gewerkschaften, auf kurzfristige Vorteile zu setzen. Sie ließen sich in den siebziger Jahren durch die Zusicherung der jeweiligen Regierung, arbiträre Einschnitte in das Sozialleistungsniveau zu unterlassen, Mittel für beschäftigungssteigernde Maßnahmen oder für Frühverrentungsvereinbarungen bereitzustellen oder zur (wieder) angestrebten Einkommensnivellierung beizutragen, ihre

Zurückhaltung in Lohnverhandlungen "abkaufen", die die Arbeitgeberverbände (noch) nicht erzwingen konnten.

An der Wende zu den achtziger Jahren traten die Probleme massiv zutage: Weder im SER noch in der Svda war Einigkeit herzustellen, und sie konnten den ihnen zugedachten Aufgaben nicht mehr gerecht werden. Das daraufhin eingesetzte "unabhängige" Gremium zur Beratung der Regierung (sog. "Wagner-Kommission" - vgl. dazu Wolinetz 1989: 90f) stellte in ihrem Bericht u.a. fest, daß zur Überwindung der Strukturprobleme der niederländischen Industrie und zur Wiedergewinnung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit das Lohnniveau (einschließlich der Lohnnebenkosten) gesenkt und die Investitionsbedingungen verbessert werden müßten. "Mäßigung" (hinsichtlich der Lohnentwicklung) und "Sparen" (zum Abbau der öffentlichen Budgetdefizite) waren die zentralen Schlagworte.

Angesichts der Interventionsdrohung der neuen Regierung unter dem Christdemokraten Ruud Lubbers (die sich die Empfehlung der "Wagner-Kommission" voll zu eigen machte) und der herrschenden "Katastrophenstimmung" - bedingt durch die extrem angestiegene Arbeitslosigkeit - kam es 1982 zu einer Zentralvereinbarung der Sozialpartner in der Svda. Neben der Anerkennung der Notwendigkeit einer Gewinnverbesserung der Unternehmen durch die Gewerkschaften war der wichtigste Bestandteil eine auf Branchenebene umzusetzende Arbeitszeitverkürzung (implizit wurde von einem Verkürzungsumfang von 10 % in zwei Schritten - ab 1983 und ab 1986 - ausgegangen). Zur kostenneutralen Finanzierung sollten die Mittel, die ansonsten für die automatische Anpassung der Löhne an die Lebenshaltungskosten verwandt worden wären, eingesetzt werden. Die Einkommen blieben somit nominal konstant, faktisch bedeutete diese Regelung eine Senkung der Reallöhne im Umfang der Preissteigerung. Den Gewerkschaften, die mit einem rapiden Mitgliederverlust konfrontiert waren (der Organisationsgrad sank von 31,0 % in 1980 auf 23,6 % in 1985 - vgl. Visser 1988: 128), blieb angesichts der Alternative, überhaupt keine Kompensation für die von der Regierung für zweieinhalb Jahre suspendierte Lohnindexierung zu erhalten, kaum eine andere Wahl als zu hoffen, durch die Arbeitszeitverkürzungen einen Beitrag zur Umverteilung der Arbeitsgelegenheiten leisten zu können und somit ihre Position zu stärken.

Die auf Branchenebene umgesetzten Arbeitszeitverkürzungen zeitigten nicht den erhofften Mehrbeschäftigungseffekt. Dieser wurde von der "2. Runde" erwartet, nachdem die erste die "Überbesetzung" in den Betrieben abgebaut hatte. Es traten aber auch in einzelnen Sektoren und Betrieben massive Qualifikationsengpässe auf. Diese waren Anlaß für die Arbeitgeber, sich weiteren Ar-

beitszeitverkürzungen zu widersetzen, hatten sie doch ihre Ziele weitgehend erreicht: eine bessere Auslastung des Personals, die Dezentralisierung der Verhandlungen, den Einstieg in zumeist komplementär dazu vereinbarte Arbeitszeitflexibilisierungen und die Abschaffung der immer schon ungeliebten Lohnindexierung. Die stetigen Reallohnverluste (zwischen 1979 und 1984) und die schwindende Furcht vor einem Arbeitsplatzverlust durch die Stabilisierung der Beschäftigungssituation reduzierten jedoch auch bei den beschäftigten Arbeitnehmern die Bereitschaft zu weiteren Arbeitszeitverkürzungen mit weiteren Einkommenseinbußen. In einem Zentralabkommen in der SvDA im Jahr 1986 standen deshalb Qualifizierungsmaßnahmen im Vordergrund. Von weiteren generellen Arbeitszeitverkürzungen war nicht mehr die Rede.

Die konservativ-rechtsliberale Regierung ließ sich auf Fortsetzung eines "Austauschs" mit den Gewerkschaften nicht mehr ein, koppelte die Transferleistungen, Minimumlöhne und Gehälter im öffentlichen Dienst von der Lohnentwicklung im privaten Sektor ab und verfolgte konsequent ihre auf "Stärkung der Marktkräfte" gerichtete Politik. Auf die Beteiligung der geschwächten Gewerkschaften konnte sie weitgehend verzichten, da diese kaum mehr ein Desorganisationspotential oder einen Faktor der Ungewißheit darstellten.

Von funktionierender Sozialpartnerschaft und korporatistischen Austauschbeziehungen in den Niederlanden kann - bis auf die Phase zwischen Mitte der sechziger und etwa Mitte der siebziger Jahre - nicht recht die Rede sein. Dazu fehlte es an umfassender Einbindung der Arbeitsmarktverbände. Sie blieb weitgehend auf die Lohnpolitik beschränkt, und selbst hier setzte die Regierung ihre jeweilige Rationalität mit den ihr gebotenen Mitteln durch. Dies war möglich, weil die Sozialpartner, insbesondere die Gewerkschaften, mit ihrem vergleichsweise niedrigen Organisationsgrad, schwach waren. Ein Grund hierfür ist sicherlich, daß die Niederlande nie ein wirklich "industrialisiertes" Land waren. Von einer "Staatsentlastung" durch Verbände kann deshalb für den niederländischen Fall nicht gesprochen werden; eher fand eine "Verbändeentlastung" durch den Staat statt, denn die (drohenden) Eingriffe gingen zeitweise bereits in die Kalkulationen der Sozialpartner ein und waren auch den Gewerkschaftsführungen nicht gänzlich "unrecht", konnte doch so eine wachsende Militanz der Basis "im Zaum" gehalten werden. In den achtziger Jahren existieren die korporatistischen Strukturen weiter, aber sie sind zu "leeren Hülsen" geworden. Die Modernisierung der Wirtschaft und Anpassung an veränderte Weltmarktbedingungen geht an ihnen vorbei.

4. Schlußfolgerungen

Aus einer Zusammenschau der Entwicklungen in den vier Vergleichsländern läßt sich keine eindeutige "Rangskala" aufstellen, die aufzeigt, wo die im 2. Kapitel benannten Bedrohungen der Sozialpartnerschaft am weitesten fortgeschrittenen sind. Wohl aber lassen die Länderbetrachtungen den Schluß zu, daß die Merkmale, die gemeinhin in die Bildung von Korporatismusindices eingehen, zu statisch sind, weil sie die faktische Entwicklung von sozialpartnerschaftlichen Beziehungen bzw. das Funktionieren von korporatistischen Arrangements nicht ausreichend in Rechnung stellen. Diese Behauptung trifft am stärksten auf die Niederlande zu, die üblicherweise im "Mittelfeld" plaziert wurden, wo aber der sozialpartnerschaftliche Grundkonsens bereits ab den siebziger Jahren zunehmend abhanden gekommen ist und nur kurzzeitig Anfang der achtziger Jahre in einer Situation "nationalen Notstands" wiederbelebt werden konnte. Daneben sind aber auch tripartistische Austauschbeziehungen fast völlig zum Erliegen gekommen. Im Gegensatz dazu ist in Schweden die Eingebundenheit der Verbände in den politischen Prozeß nach wie vor gegeben, aber hinsichtlich des Merkmals "Zentralität", die sich insbesondere in einer koordinierten Einkommenspolitik zeigen sollte, ist Schweden kein herausragendes Beispiel mehr. Allerdings sind dort die Gewerkschaften - auch wenn sie nicht mehr eine einheitliche, an der Gesamtwirtschaft orientierte Politik verfolgen - stark genug, um eine aktive Rolle im Restrukturierungsprozeß zu spielen und um im Verein mit der sozialdemokratischen Partei den gesellschaftlichen Konsens über das Vollbeschäftigungsprimat zu verteidigen. In der Bundesrepublik sind bislang nur geringe Veränderungen auszumachen. Dies gilt in positivem Sinne - und ungeachtet zwischenzeitlicher Klimaverschlechterungen - für das Fortbestehen eines Grundkonsenses zwischen den Tarifverbänden; in negativem Sinne für die nicht erfolgten institutionellen Anpassungen, z.B. hinsichtlich überbetrieblicher Gremien für technologie- oder industriepolitische Fragen. "Strukturkonservatismus" kennzeichnet auch die österreichische Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft, und aus ausschließlich nationaler Perspektive mag ein deutlicher "Niedergang" des einst so erfolgreichen Arrangements aufscheinen. In vergleichender Betrachtung sind "Turbulenzen", wie jüngst in Schweden, oder ein "Hinausdrängen" der Verbände (wie in den Niederlanden) aus der Politikformulierung jedoch nicht zu verzeichnen.

Alle vier von uns behandelten Länder sahen sich spätestens Mitte der achtziger Jahre mit einem gemeinsamen makroökonomischen Problem konfrontiert: Ihre Wachstumsraten waren annähernd gleich, aber deutlich geringer als in den siebziger Jahren und lagen sogar unter dem OECD-Durchschnitt (s. Tab. 1). Eine wesentliche Voraussetzung sozialpartnerschaftlicher Arrangements - dauerhaft hohes Wirtschaftswachstum ohne Thematisierung der grundlegenden Verteilungsrelationen -

war also nicht mehr uneingeschränkt gegeben. Wie gezeigt wurde, bestand in allen vier Ländern das ursprüngliche Abkommen zwischen den Sozialpartnern, Vollbeschäftigung mittels Lohnzurückhaltung zu erzielen. Diese Strategie war allein aber nie ausreichend; es kam darauf an, welche anderen, zusätzlichen Instrumente eingesetzt wurden. Hierbei schneidet Schweden am besten ab, gefolgt von Österreich. Die Bundesrepublik liegt im Mittelfeld, während die Niederlande an letzter Stelle rangieren. Schweden erkaufte die gute Beschäftigungssituation mit Inflationsraten über dem OECD-Durchschnitt, alle anderen Länder weisen deutlich niedrigere Inflationsraten auf. Die eingangs erwähnte Hypothese von Calmfors/Driffill (1988) kann nur teilweise bestätigt werden: Obwohl die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande bezüglich Zentralitätsgrad der Verhandlungen im Mittelfeld liegen, schneiden sie in der makroökonomischen Performanz sehr unterschiedlich ab. Wie für diese beiden Länder gezeigt wurde, ist vor allem das unterschiedliche Konsensklima ein wesentlicher Erklärungsfaktor für das bessere Abschneiden der Bundesrepublik Deutschland.

Nicht nur gesunkene Wachstumsraten, sondern auch eine zunehmende Heterogenität der Interessen macht sich in allen untersuchten Ländern bemerkbar. Hier zeigt sich, daß traditionell sehr zentralisierte Länder wie Schweden gegen freier-Verhalten einzelner Gruppierungen nicht gefeit sind. Österreichs WSP hat - durch ihre im internationalen Vergleich starke Eingebundenheit in die Wirtschaftspolitik, und damit durch ihre Möglichkeit, Makrobedingungen, die auch bei Heterogenität der Interessen alle Arbeitnehmer betreffen, zu gestalten - immer noch die besten Erfolgchancen, sofern sich Gewerkschaften nicht gänzlich aus der Wirtschaftspolitik zurückziehen (oder gezogen werden).

In allen vier Ländern zeigt sich eine Schwächung bestehender sozialpartnerschaftlicher Strukturen (obgleich auf sehr unterschiedlichem Niveau). Dies läßt die eingangs gestellte Frage nach dem "Ende der Sozialpartnerschaft" berechtigt erscheinen. Daraus folgt nicht notwendigerweise, daß der Einfluß der Sozialpartner als spezifisches Arrangement der Konfliktaustragung unter Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Kriterien gegenüber marktmäßigen Lenkungsmechanismen zurückgehen wird. Wenngleich für die Niederlande diese Feststellung auf absehbare Zeit zutreffen dürfte, ist vielmehr zu fragen, was die neuen Anforderungen an zukünftige erfolgreiche Sozialpartnerschaft sind. Eine wesentliche Herausforderung ist die Bewältigung von Strukturwandel. Wenn auch die geringe Innovationsfähigkeit, die technokratische Starrheit, die strukturversteinende Wirkung sozialpartnerschaftlicher Arrangements zu Recht kritisiert wird (vgl. Nowotny 1989:145), so lassen sich doch deutliche Unterschiede zwischen den Ländern erkennen.

Schweden scheint diesbezüglich eine größere Flexibilität aufzuweisen, verstanden die Protagonisten ihr "Modell" doch immer als ein sich ständig reformierendes Projekt. Diese Haltung, auf neue Probleme neue und teils unkonventionelle Antworten zu finden (z.B. in eigens eingesetzten Untersuchungskommissionen, in die alle relevanten Interessengruppen einbezogen sind), gibt Schweden gegenüber z.B. Österreich einen komparativen Vorteil.

Sozialpartnerschaftliche Arrangements werden gewiß einen Funktionswandel erfahren. In Zeiten schnelleren strukturellen Wandels werden stabile Arrangements benötigt, um Unsicherheit zu reduzieren. Dazu sind längere Planungshorizonte nötig. Dies erfordert zugleich eine veränderte Balance von Partizipation der Mitglieder und Autonomie der Verbandsführungen, wird es doch in den sozialpartnerschaftlichen Beziehungen voraussichtlich zunehmend um qualitative Aspekte und damit stärker "produktionsbezogene" und entsprechend heterogene Arbeitnehmerinteressen (wie etwa Berufsausbildungsfragen oder technologiepolitische Probleme) gehen. Die Folgebereitschaft der Verbandsmitglieder zu erhalten, wird dabei zugegebenermaßen schwieriger. Länder, in denen nach wie vor ein hoher gesellschaftlicher Grundkonsens besteht, werden diese Aufgabe leichter meistern können, sofern es gelingt, diesen Konsens auch für neue Themen herzustellen.

Zur Stabilisierung existierender sozialpartnerschaftlicher Beziehungen könnte beitragen, daß sich die ökonomischen Rahmenbedingungen durch das Öffnen des "Eisernen Vorhanges" verbessert haben. 400 Millionen potentielle Konsumenten auf zum Teil erheblich niedrigerem Lebenshaltungsniveau als in Westeuropa stellen in Zeiten stagnierender Absatzmärkte eine neue Wachstumschance dar. Wenn es gelingt, diese Wachstumschance zu realisieren, ist ein wesentliches Grundpfeiler der Sozialpartnerschaft - nämlich der wachsende "Kuchen", den es zu verteilen gilt - wieder gesichert.

Tabelle 1: Makroökonomische Performanz 1985 - 1988 (1985 = 100)

	SWE	Ö	BRD	NL	OECD
BIP-Wachstum	107.7	107.4	107.8	106.7	111.0
Verbraucherpreise	114.9	105.2	101.4	100.1	109.9
Arbeitslosenrate (standard. Q3/89)	1.3%	3.4%	5.5%	11.5%	6.1%

Quelle: OECD, Main Economic Indicators January 1990, Paris; OECD, Quarterly Labour Force Statistics Nr. 4/1989, Paris.

Anmerkungen

- 1) Die hier verwendete Definition "kombiniert" Begriffsbestimmungen von Offe (1981), Schmitter (1979; 1981) und Katzenstein (1985: 30ff). Für eine knappe Diskussion der verschiedenen Konzepte vgl. Therborn 1987: 262ff.
- 2) Die nachfolgenden Passagen basieren weitgehend auf dem Aufsatz von Hinrichs (1988). Zu den aktuellen Entwicklungen vgl. "Sweden's Social Democrats Veer Toward Free Market and Lower Taxes", *The New York Times*, October 27, 1989; "Sweden's Socialist Government Resigns", *The New York Times*, February 16, 1990; "Sweden's Social Model Shows Signs of Cracks", *The New York Times*, February 20, 1990.
- 3) Die Ausführungen zu den Niederlanden stützen sich vor allem auf folgende Literatur: Woldendorp (1985); Keman/Woldendorp (1985); Zimmermann (1986); Braun/Keman (1986); Braun (1987; 1988); Wolinetz (1989); Bastian et al. (1989: 332ff).

Literatur

- Bastian, Jens/Hinrichs, Karl/Kevelaer, Karl-Heinz van (1989): "Problems of Employment-Effective Working Time Policies - Theoretical Considerations and Lessons from France, the Netherlands and West Germany", *Work, Employment & Society* 3: 323-349.
- Braun, Dietmar (1987): "Political Immobilism and Labour Market Performance: The Dutch Road to Mass Unemployment", *Journal of Public Policy* 7: 307-335.
- Braun, Dietmar (1988): *Der niederländische Weg in die Massenarbeitslosigkeit (1973-1981). Eine politisch-institutionelle Analyse*, Diss. Universität van Amsterdam.
- Braun, Dietmar/Keman, Hans (1986): "Politikstrategien und Konfliktregulierung in den Niederlanden", *Politische Vierteljahresschrift* 27: 78-99.
- Cahmors, Lars/Drifill, John (1988): "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy* No. 6: 13-47.
- Freeman, Richard B. (1988): "Labour Market Institutions and Economic Performance", *Economic Policy* No. 6: 64-78.
- Hinrichs, Karl (1988): "Vollbeschäftigung in Schweden. Zu den kulturellen Grundlagen und den Grenzen erfolgreicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik", *Politische Vierteljahresschrift* 29: 569-590.
- Hinrichs, Karl (1990): "Irregular Employment Patterns and the Loose Net of Social Security: Some Findings on the West German Case", forthcoming in: Colin Bell et al. (eds.), *Sociology and Social Security*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Katzenstein, Peter J. (1985): *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca/London: Cornell University Press.
- Keman, Hans/Woldendorp, Jaap J. (1985): "Neo-korporatisme en de loonpolitiek in Nederland 1965-1981", in: Hans Keman et al. (red.), *Het neo-korporatisme als nieuwe politieke strategie: Krisisbeheersing met beleid en (door) overleg?*, Amsterdam: CT Press, blz. 139-161.
- Konjunkturinstitutet (National Institute of Economic Research) (1989): *The Swedish Economy, Autumn 1989*, Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Lash, Scott/Urry, John (1987): *The End of Organized Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Marschoun, Michael/Marterbauer, Markus/Unger, Brigitte (1990): "Strategien nationaler Beschäftigungspolitik - Grenzen und Möglichkeiten im internationalen Vergleich", in: Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen/Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Hrsg.), *Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Wien/Bremen, S. 127-157.
- Nowotny, Ewald (1989): "Institutionelle Grundlagen, Akteure und Entscheidungsverhältnisse in der österreichischen Wirtschaftspolitik", in: Hanns Abele et al. (Hrsg.), *Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik*, 3. Aufl., Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, S. 125-148.

- Offe, Claus (1981): "The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case", in: Suzanne D. Berger (ed.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 123-158.
- Olson, Mancur (1982): *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven/London: Yale University Press.
- Sabel, Charles F. (1982): *Work and Politics: The Division of Labor in Industry*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz W. (1987): "A Game-Theoretical Interpretation of Inflation and Unemployment in Western Europe", *Journal of Public Policy* 7: 227-257.
- Schmitter, Philippe C. (1979): "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe", in: Philippe C. Schmitter/Gerhard Lehmbruch (eds.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, London/Berkeley Hills: Sage, pp. 63-94.
- Schmitter, Philippe C. (1981): "Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America", in: Suzanne D. Berger (ed.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 287-327.
- Shonfield, Andrew (1965): *Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power*, New York/London/Toronto: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang (1988): "Industrial Relations in West Germany, 1980-1987", *Labour. Review of Labour Economics and Industrial Relations* 2, No. 3: 3-44.
- Streeck, Wolfgang (1989): "Interest Heterogeneity and Organizing Capacity: Two Class Logics of Collective Action?", Discussion Paper FS I 89 - 4, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Therborn, Göran (1985): *Arbeitslosigkeit. Strategien und Politikansätze in den OECD-Ländern*, Hamburg: VSA.
- Therborn, Göran (1987): "Does Corporatism Really Matter? The Economic Crisis and Issues of Political Theory", *Journal of Public Policy* 7: 259-284.
- Traxler, Franz (1988): "Das Ende des 'Österreichischen Weges'? Optionen und Restriktionen einer korporatistischen Makrosteuerung des Arbeitsmarktes", in: Jürgen Feldhoff et al. (Hrsg.), *Regulierung - Deregulierung. Steuerungsprobleme der Arbeitsgesellschaft, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Bd. 119, Nürnberg, S. 139-172.
- Unger, Brigitte (1989): "Möglichkeiten und Grenzen nationaler Verteilungspolitik bei zunehmender Internationalisierung", *Kurswechsel* Heft 3: 4-10.
- Visser, Jelle (1988): "Trade Unionism in Western Europe: Present Situation and Prospects", *Labour and Society* 13: 125-182.
- Winckler, Georg (1979): "Probleme der Zinspolitik in Österreich", *Wirtschaft und Gesellschaft* 5: 61ff.
- Wörgötter, Andreas (Hrsg.) (1989): *Mittelfristige Szenarien für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft in Österreich*, Institut für Höhere Studien, Institutsarbeit Nr. 288, Wien.
- Woldendorp, Jaap J. (1985): "Hoe neo-korporatistisch is Nederland georganiseerd? Een overzicht", in: Hans Keman et al. (red.), *Het neo-korporatisme als nieuwe politieke strategie: Krisisbeheersing met beleid en (door) overleg*, Amsterdam: CT Press, blz. 115-137.
- Wolinetz, Steven B. (1989): "Socio-economic Bargaining in the Netherlands: Redefining the Post-war Policy Coalition", *West European Politics* 12: 79-98.
- Zimmermann, Erwin (1986): *Neokorporatistische Politikformen in den Niederlanden*, Frankfurt/New York: Campus.