



De pragmatische harmonie van de „Sozialpartnerschaft”

Enkele kenmerken van de arbeidsverhoudingen in Oostenrijk

PROF. DR. F. FÜRSTENBERG*

Inleiding

In vrijwel alle westerse landen ondervinden de arbeidsverhoudingen de invloed van structurele beperkingen die worden opgelegd door gedaalde groeicijfers en inflatoire tendensen. Als gevolg hiervan opent zich het perspectief van een nieuwe harde opstelling als de loononderhandelingen worden omgevormd in een strijd over de inkomensherverdeling. In deze situatie verdient de analyse van onderhandelingsprocedures, die moeten zorgen voor belangenevenwicht en die een geschikt sociaal en economisch kader in stand kunnen houden, bijzondere aandacht. Het voorbeeld van de Oostenrijkse „Sozialpartnerschaft” geeft zeer goed de speciale condities, kansen en beperkingen aan van dergelijke coöperatieve onderhandelingsstructuren die zijn gebaseerd op conflictbeheersing, vergeleken met de meer conflictueuze patronen van openlijke belangenconfrontatie.

Uit sociologisch gezichtspunt is het fundamentele probleem van conflictbeheersing het bereiken van consensus. In dit verband kunnen met betrekking tot de arbeidsverhoudingen drie modellen worden onderscheiden 1):

1. het *contractmodel* is gebaseerd op het uitgangspunt dat de arbeidsverhoudingen moeten worden opgevat als een systeem van marktverhoudingen waarin autonome onderhandelingen over kernpunten passen die een tijdelijk compromis opleveren. De betrokkenheid van de onderhandelingspartners bij gezamenlijke activiteiten is minimaal. Het regelen van conflicten in het contractmodel resulteert in compromisovereenkomsten;
2. in het *samenwerkingsmodel* worden de arbeidsverhoudingen gezien als een interactiesysteem waarin voortdurend gezamenlijk besluiten worden genomen en problemen opgelost. Dit wordt vergemakkelijkt door informatie-, consultatie-, en medebeslissingsrechten, die een breed veld van onderwerpen beslaan. Het vinden van oplossingen voor problemen vereist een hoge mate van betrokkenheid van de partners, waaruit ook een sterkere sanctionering van de overeengekomen resultaten voortvloeit. Conflictbeheersing in het samenwerkingsmodel resulteert in gezamenlijke besluitvorming;
3. het *bestuurlijke model* berust op de opvatting dat de arbeidsverhoudingen moeten worden gezien als onderdeel van een wettelijk geïnstitutionaliseerd maatschappelijk kader, waarbinnen de verhoudingen door middel van rechten en plichten worden vastgelegd en waarvan het functioneren wordt gewaarborgd door speciale instanties. Conflictbeheersing in dit model resulteert in wettelijke informatie en beslissingen.

Ofschoon het Oostenrijkse stelsel van „Sozialpartnerschaft” elementen bevat van alle bovengenoemde modellen, zijn de kenmerken van het samenwerkingsmodel en het bestuurlijke model relatief het belangrijkste. Het specifieke karakter ervan is een gevolg van sociaal-culturele en sociaal-politieke ontwikkelingen.

Historische en maatschappelijke achtergrond

De terugkeer van een democratische politieke elite in Oostenrijk en de wederopbouw van de Oostenrijkse economie na de tweede wereldoorlog werden gekenmerkt door een fundamentele consensus ten aanzien van het functioneren van een gemengde economie in een pluralistische samenleving. Deze consensus vergemakkelijkte nauwe samenwerking, op politiek gebied in de „Grosse Koalition” van de twee grootste partijen tot 1966, op economisch gebied in de centraal georganiseerde „Socialpartnerschaft”.

De eerste stap was de oprichting van een *Paritätische Preis- und Lohncommission* in maart 1957 door de ministerraad op voorstel van de vakcentrale. Werkgevers (Industrie- und Handelskammer; Landwirtschaftskammer) en werknemers (Arbeiterkammer; Österreichische Gewerkschaftsbund) waren in die commissie gelijkelijk vertegenwoordigd. Onder de regeringsvertegenwoordigers (bondskanselier, de ministers van Binnenlandse Zaken, van Handel en Industrie, en van Sociale Zaken) hadden de twee partijen van de „Grosse Koalition” eveneens een gelijk aantal vertegenwoordigers. Tot nu toe zijn alle beslissingen met algemene stemmen genomen, hetgeen in feite betekent dat iedere partner een soort vetorecht heeft.

De maandelijks vergaderingen worden voorafgegaan door z.g. „voorzittersdiscussies”, waarin de top van de partijen al voor een belangrijk deel de marges voor mogelijke compromissen verkent en vaststelt. Terecht spreekt Suppanz daarom van het hoogste arbitragecollege van de nationale inkomenspolitiek 2). Wellicht is door deze niet-institutionele methode, waarbij op vrijwillige basis algemene richtlijnen worden overeengekomen of, beter gezegd, een goede timing bepaald voor loon- en prijsaanpassingen, de Commission in staat gebleken haar taak voldoende effectief te vervullen om op deze weg voort te gaan. De sanctionerende macht van de Commission stoelt volledig op de persoonlijke autoriteit van haar leden en is haast onbetwist, omdat zowel werkgeversorganisaties als vakbonden sterk gecentraliseerd zijn en een hoge organisatiegraad kennen.

De Paritätische Preis- und Lohncommission wordt in haar werk ondersteund door de *Lohnuntercommission* en de *Preisuntercommission*. De Lohnuntercommission is opgericht in 1962, bestaat uit gelijke aantallen werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers, die allen topfunctionarissen zijn van de betreffende organisaties. De Untercommission vergadert iedere veertien dagen. Tot december 1963 was haar belangrijkste functie het goedkeuren van de resul-

* Hoogleraar aan de Johannes Kepler Universität, Linz, Oostenrijk.

1) F. Fürstenberg, *Konflikt und Konsens in den Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen*, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 1976, vol. 23, blz. 19-26.

2) H. Suppanz, in: H. Suppanz en D. Robinson, *Prices and incomes policy: the Austrian experience*, OECD, Parijs, 1972, blz. 17.

taten van de loononderhandelingen om deze in overeenstemming te brengen met algemene economische en sociale overwegingen. Na 1963 zijn de collectieve onderhandelingen evenwel geheel vrij geworden: sinds begin 1971 wordt het bereiken van collectieve overeenkomsten door de vakcentrale niet eens bij de Untercommission aangemeld. Haar functie ten aanzien van een goed verloop van de loononderhandelingen is echter nog steeds van belang omdat ze het tijdstip moet goedkeuren waarop de onderhandelingen beginnen.

De Preisuntercommission die op overeenkomstige wijze is samengesteld als de Paritätische Preis- und Lohncommission, vergadert eenmaal per week en behandelt aanvragen voor prijsverhogingen van afzonderlijke ondernemingen of van branches. De bevoegdheden van de Untercommission strekken echter niet verder dan merkartikelen, massagoederen en standaarddiensten, die te zamen ongeveer één vijfde uitmaken van het goederenpakket, waarop de prijsindex voor de consumptie is gebaseerd. De taak van de Untercommission behelst daarom bij lange na niet een algemene prijsbeheersing. In plaats daarvan is het in goede banen leiden van belangrijke prijsbeslissingen, die gerechtvaardigd moeten zijn op basis van kostenontwikkelingen, haar belangrijkste werk.

Ten slotte is er de *Wirtschafts- und Sozialbeirat* die het Oostenrijkse systeem van „Sozialpartnerschaft” compleet maakt. De Raad is opgericht in 1963 om de activiteiten van de Paritätische Preis- und Lohncommission wetenschappelijk te onderbouwen. Drie adviseurs van elk van de vier grote werkgevers- en werknemersorganisaties en twee secretarissen-generaal voeren vakkundige onderzoeken uit, daarbij gesteund door talrijke onafhankelijke deskundigen.

Aldus is op nationaal niveau een samenstel van centrale, op paritaire basis samengestelde, organen gevestigd, om controversiële problemen in de sfeer van de arbeidsverhoudingen en aanverwante terreinen aan te pakken door gezamenlijke consultatie en gezamenlijke besluitvorming. Daardoor wordt ook een belangrijk kader verschafte voor onderhandelingen met betrekking tot de meeste zaken die op lagere onderhandelingsniveaus aan de orde komen.

We zullen nu onze aandacht richten op de specifieke manieren waarop potentiële conflicten en strijdpunten worden aangepakt met de instrumenten van de „Sozialpartnerschaft”.

Procedures voor het vermijden en in goede banen leiden van conflicten

De innerlijke logica van een centrale sturing van het loon- en medezeggenschapsbeleid, waarin de belanghebbenden participeren, impliceert eerder „werkbare” oplossingen dan harde confrontatie. De inspanningen zullen dus meer gericht zijn op het *vermijden* van conflicten dan op het *regelen* van conflicten. Die benadering zou geen kans van slagen hebben, wanneer de betrokken partijen voortdurend zouden proberen om relatieve voordelen te behalen door structurele veranderingen in hun onderlinge verhoudingen tot stand te brengen. De typisch Oostenrijkse benadering van de arbeidsverhoudingen is beslist anders: zij is gericht op samenwerking van de partners, waarbij in de praktijk de positie van de partijen niet ter discussie wordt gesteld, wat daarover ook aan theoretische argumentatie of publieke agitatie naar voren wordt gebracht. Het vermijden van conflicten is een houding, die een sociaal-culturele basis heeft in nog steeds overheersende autoritaire interactiepatronen en die berust op fundamentele consensus van de gezagsdragers, waardoor de status quo steeds wordt gehandhaafd.

We hebben reeds gewezen op het feit dat binnen de Oostenrijkse „Sozialpartnerschaft” fundamentele overeenstemming bestaat over de uitgangspunten van een markteconomie, de prioriteit van economische groei en een inkomensverdeling die gebaseerd is op groeivoeten en niet op herverdeling 3). In onderhandelingen wordt daarom de uitgangspositie van de partner niet betwist. In plaats daarvan worden in het onder-

Dit is de achtste aflevering van een serie artikelen over „Arbeidsverhoudingen in Europa”. Prof. dr. F. Fürstenberg bespreekt in dit artikel de arbeidsverhoudingen in Oostenrijk. In deze serie verschenen eerder:

• prof. dr. A. Peper: *Contract en ruil. Grondtrekken van de Scandinavische arbeidsverhoudingen* (ESB van 4 april 1979);

• drs. H. P. M. Knapen: *Wennen aan de „nationale ramp”. De arbeidsverhoudingen in West-Duitsland* (ESB van 2 mei 1979);

• drs. F. Leijne: *Pluriformiteit als systeem. Grondtrekken van de Britse arbeidsverhoudingen* (ESB van 30 mei 1979);

• drs. B. J. van Lammeren: *Informele betrekkingen tussen compromis en confrontatie. Grondtrekken van de Italiaanse arbeidsverhoudingen* (ESB van 4 juli 1979);

• prof. dr. J. J. Ramondt: *Gespletenheid als ordeningsmechanisme. De arbeidsverhoudingen in Joegoslavië* (ESB van 22 augustus 1979);

• dr. P. Gevers: *Relatieve weerbaarheid, veel pragmatisme, toenemende interdependentie. Grondtrekken van de Belgische arbeidsverhoudingen* (ESB van 26 september 1979);

• drs. A. J. Poelman: *Treu und Glauben”. De arbeidsverhoudingen in Zwitserland* (ESB van 31 oktober 1979).

handelingsresultaat slechts de relatieve voordelen aangepast die in het verloop van de conjunctuurcyclus zouden kunnen worden behaald. De voornaamste taak is het stroomlijnen van loon- en prijsbewegingen aan de hand van waarneembare groeipatronen.

Afgezien van de herverdelingseisen is de conflictstof gecentreerd rond de volgende punten:

- vertragingen tussen loon- en prijsbewegingen in het algemeen;
- vertragingen tussen loon- en prijsbewegingen in specifieke regio's, bedrijfstakken en beroepen;
- buitensporige loon- en prijsbewegingen die de groei in gevaar brengen;
- de noodzaak externe druk op het economisch overwicht te neutraliseren.

In overeenstemming daarmee zijn de voornaamste instrumenten ter vermindering van conflicten o.a.:

- gobjectiveerde wederzijdse informatie over de actuele situatie en mogelijke ontwikkelingen;
- coördinatie en timing van loon- en prijsclaims;
- anticyclische maatregelen.

De *informatiestrategie* is formeel gebaseerd op het systeem van aanvragen (van loononderhandelingen of van prijsverhogingen) en goedkeuringen (van de aanvang van onderhandelingen en van de onderhandelingsresultaten). Zowel de Lohnuntercommission als de Preisuntercommission kunnen zodoende op de loon- en prijsbewegingen anticiperen, deze onderzoeken en evalueren en bediscussiëren wat de mogelijke repercussies ervan zijn. Een ander informatie-systeem wordt gevormd door de onderzoeksactiviteiten van de genoemde *Wirtschafts- und Sozialbeirat* met betrekking tot structurele problemen, b.v. de werkgelegenheid voor vrouwen. De onderzoeksresultaten gaan gewoonlijk vergezeld van aan-

3) Zie D. Bichlbauer, Zur paritätischen Kommission, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, jg. 1974, no. 3, blz. 305.

bevelingen, die als richtlijnen in de onderhandelingen dienen. Het belangrijkste kenmerk van de informatie binnen het systeem van de „Socialpartnerschaft” is het bestaan van veelvuldige informele contacten, waardoor problemen kunnen worden besproken en bepaalde standpunten kunnen worden verduidelijkt in een sfeer waarin men nog niet geïmmiteerd is.

De *coördinatiestrategie* berust er voornamelijk op, dat voortdurend wordt aangedrongen op interne consensus binnen de vakbeweging en bij de werkgevers, alvorens de Paritätische Commission (dan wel de Untercommissions) wordt (worden) benaderd met specifieke verzoeken. Het spreekt vanzelf dat een dergelijke eis de neiging tot centralisatie van de besluitvorming versterkt. Coördinatie ten aanzien van de lonen wordt bovendien bevorderd door het gebruik dat de Lohnuntercommission de werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers gewoonlijk verzoekt voorbesprekingen te houden voordat goedkeuring aan de officiële onderhandelingen wordt verleend. Dit geeft wederom het belang aan van informele contacten binnen een algemene strategie van conflictvermijding.

De *timingstrategie* is wellicht het meest opvallende instrument van de „Sozialpartnerschaft” om de loon- en prijsontwikkelingen binnen een markteconomie te geleiden. De procedure binnen de Untercommission is door Suppanz als volgt beschreven: „If a question cannot be decided within six weeks, it is referred to the Joint Commission, which has a further five weeks to decide it, failing with an application a waiting decision is held to have been granted” 4). Zo biedt de mogelijkheid om loon- en prijsveranderingen uit te stellen een kans om aanpassingen geleidelijker te laten verlopen en cumulatieve processen te vermijden.

Dit aspect is vooral belangrijk voor het uitvoeren van een *anticyclische strategie*, hoewel men zich kan afvragen in hoeverre de „Sozialpartnerschaft” op zich daarbij in staat is succes te boeken, aangezien in dit verband ook andere factoren een belangrijke rol spelen, met name de overheidsuitgaven en buitenlandse invloeden. Dit probleem zal verderop aan de orde komen.

Allen, die het Oostenrijkse systeem van „Sozialpartnerschaft” analyseren, zijn het eens over het feit dat het klaarblijkelijke succes daarvan gedurende een lange periode niet zozeer afhangt van geïnstitutionaliseerde mechanismen, maar vooral van geïnternaliseerde attitudes en de effectieve bemoeienissen van topfunctionarissen. Een fundamentele overeenstemming over de prioriteit van economische groei boven inkomensherverdeling heeft vruchtbare contacten tussen de sociale partners mogelijk gemaakt. In vraaggesprekken met topfunctionarissen wordt dit punt benadrukt. Kunrath 5) stelt: „Volgens de geïnterviewde personen kan een bevredigend onderhandelingsresultaat alleen worden bereikt als de partijen elkaar aanzienlijk beter begrijpen dan zonder informele contacten mogelijk zou zijn. Dit persoonlijke element onttrekt zich aan elk onderzoek. Maar hierin ligt ook een gevaar voor het voortbestaan van de „Sozialpartnerschaft” besloten: binnen bonden en partijen worden eerder de technocraten naar voren geschoven dan de „volks-tribunen””.

Natuurlijk vormen de fundamentele belangentegenstellingen en de structurele beperkingen om aan bestaande en nieuwe verlangens te voldoen, ernstige belemmeringen voor een beleid dat geheel gericht is op het vermijden van conflicten. Zo'n beleid dient daarom te worden aangevuld met een beleid gericht op het in goede banen leiden van conflicten. Dit wordt ook bevestigd door betrokken functionarissen zelf. Een deskundige van de Industrie- und Handelskammer formuleert het zo: „De invloed van belangengroepen op de economische politiek biedt een voordeel: het kanaliseren van sociale conflicten in een systeem van sociale compensaties, dat in zekere zin „paralegaal”, maar in het algemeen niettemin bindend is en daarom ook werkt. (. . . .) Het kanaliseren (van sociale spanningen) door middel van verplichte deelneming aan de besluitvorming ten aanzien van het economische beleid lijkt een bescheiden verzekeringspremie te zijn voor een zeker niet alle, maar toch wel een aan-

tal risico's waaraan een pluralistische samenleving blootstaat”.

Wat houdt de conflictkanalisering nu eigenlijk in? Misschien wel het meest in het oog springende kenmerk is het bijna volledig ontbreken van spontane eisen van militante groepen, die zich (vrij los) organiseren op basis van uitdagingen die een gegeven situatie oproept. Op mogelijke protesten van onder af wordt bezorgd geanticipeerd met de verzekering dat iets aan het probleem zal worden gedaan. Het begin van een discussie betekent meteen het begin van informele onderhandelingen over een haalbare regeling waarbij de eisen worden ingeruild tegen tegemoetkomingen op minder explosieve terreinen. Er is altijd iemand die zorg draagt voor een zaak op een manier, die als welwillende manipulatie kan worden aangemerkt en die wel enigszins vergelijkbaar is met oudere „cliëntsystemen”: „Telkens weer wordt bewezen dat als loonconflicten dreigen, rechtstreekse tussenkomst, ook op midden- en lagere niveaus, een gunstig effect heeft op het oplossen van conflicten, vooral wanneer — waar nodig — topfunctionarissen tijdig in dit proces worden ingeschakeld” 7).

Het vermogen van het systeem van „Sozialpartnerschaft” om conflicten te beheersen en op te lossen hangt in laatste instantie af van het aanpassingsvermogen van het stelsel in het licht van structurele veranderingen. Tot nu toe hebben dergelijke uitdagingen zich voorgedaan op economisch en op politiek gebied

Op economisch gebied is de uitdaging van afnemende groei, en zelfs stagnatie, duidelijk en veelbesproken. Van belang is de ervaring die is opgedaan tijdens de recessies van 1967 en van 1974/1975. Zowel werkgeversorganisaties als vakbonden intensiverden toen hun medewerking aan stabiliseringsprogramma's van de regering. De „Sozialpartnerschaft” draaide op volle toeren. Dit zou kunnen worden verklaard uit de relatief „veilige” positie van de functionarissen, wier organisaties hun stabiliteit ontleenen aan verplicht lidmaatschap, dan wel een hoge organisatiegraad. „Daardoor kunnen zij, ten minste tijdelijk, impopulaire standpunten innemen” 8). Aangenomen wordt dat zelfs in tijden van economische stagnatie de samenwerkingsbereidheid, waardoor gezamenlijk handelen mogelijk is, zal blijven bestaan.

Op politiek gebied was het uiteenvallen van de „Grosse Koalition” in 1966 een grote uitdaging voor het conflictoplossend vermogen van de „Sozialpartnerschaft”. De nieuwe (sinds 1970), door één partij gesteunde socialistische regering belemmerde de functies ten aanzien van de loon- en prijscontrole, die op unanieme besluiten van de Paritätische Commission berusten, echter niet. Maar de invloed van de Commission op het economische beleid is afgenomen. Ook de functies van de Wirtschafts- und Sozialbeirat hebben aan gewicht verloren. Niettemin is de verhouding tussen regering en beide sociale partners nog evenwichtig genoeg om overeenstemming te laten bestaan over de grondbeginselen van het loon- en prijsbeleid.

Evaluatie

Ten einde het Oostenrijkse systeem van „Sozialpartnerschaft” voor het oplossen van conflicten te kunnen evalueren, moeten de criteria, die de betrokken partners aanleggen, in ogenschouw worden genomen. Door de ondernemers wordt het functioneren van de conflictbeheersing zeer hoog aangeslagen. In dat verband onderscheidt Klose 9) de volgende basisfuncties van de „Sozialpartnerschaft”:

4) Suppanz, op. cit., blz. 18.

5) Geciteerd in A. Klose, *Interessenverbände und Demokratieentwicklung*, Wenen, 1979, blz. 20 (manuscript).

6) M. Drenning, *Die Gemeinwohlfunktion der Sozialpartnerschaft*, *Wirtschaftspolitische Blätter*, vol. 1970, blz. 31.

7) A. Klose, *Sozialpartnerschaft in Stagnationsphasen*, in: B. Marin (red.): *Wachstumskrisen in Österreich? Part II*, Wenen, 1979, blz. 221.

8) Idem, blz. 227.

9) A. Klose, *Ein Weg zur Sozialpartnerschaft. Das österreichische Modell*, Wenen, 1970.

1. de verzoenende functie: het scheppen van de voorwaarden voor een vreedzame maatschappelijke ontwikkeling;
2. de stabilisatiefunctie: het in evenwicht brengen van uiteenlopende economische en politieke doeleinden;
3. de bemiddelingsfunctie: het oplossen van geschilpunten.

Volgens Klose is de hoge mate van sociale rust in Oostenrijk een bewijs voor de effectiviteit van het systeem van „Sozialpartnerschaft”.

Hoewel de bonden onlangs de uitdrukking „Sozialpartnerschaft” vervingen door „Wirtschaftspartnerschaft”, staan hun functionarissen geenszins een alternatieve zienswijze voor. Kienzl, de economische topadviseur van de bonden, analyseerde nog niet zo lang geleden de voorwaarden waaraan het economische beleid in een situatie van afnemende groei moet voldoen 10). Hij benadrukte dat de inkomensontwikkeling planmatig in de hand moet worden gehouden, hetgeen slechts mogelijk is met de steun van organisaties waarvan de vertegenwoordigers niet voortdurend onder druk staan om massale instemming te verwerven en verkiezingen te winnen. De werking van de „Sozialpartnerschaft” komt scherp naar voren uit de opvatting, dat fundamentele strijdpunten alleen vreedzaam kunnen worden opgelost als de onderhandelaars genoeg gezag kunnen verkrijgen om deskundige adviezen in overweging te nemen en tegelijkertijd „demagogische” eisen naast zich neer te leggen.

In een empirisch onderzoek naar het effect van de „Sozialpartnerschaft” op de hoogte van de winsten ontdekte Streissler dat gedurende het verloop van conjunctuurcycli geen stabilisering van de winsten heeft plaatsgevonden, maar eerder een stabilisering van de werkgelegenheid, gepaard gaande met winstdalingen tijdens recessies. Aan de andere kant zijn loonsverhogingen tijdens perioden van hoogconjunctuur betrekkelijk bescheiden geweest, zodat meer ruimte voor winsten ontstond. De „Sozialpartnerschaft” heeft de Oostenrijkse ondernemersinkomens sterk doen fluctueren, vooral gedurende het verloop van de conjunctuurcyclus, maar de trend is er een geweest van winstgroei, waarbij zelfs hogere niveaus werden bereikt dan in de huidige Westduitse economie. „Klachten over de eenzijdige oriëntatie van de „Sozialpartnerschaft” ten nadele van werkgevers zijn begrijpelijk omdat het werkgevers vaak onmogelijk wordt gemaakt via de prijzen ten volle te profiteren van bijzondere „booms” en omdat op hen de morele verplichting rust ontslagen tijdens recessies zo veel mogelijk te beperken. Maar dergelijke klachten zijn kortzichtig, omdat zij de positieve lange-termijneffecten van de „Sozialpartnerschaft” verwaarlozen of, anders geformuleerd, omdat zij geen rekening houden met het stimulerend effect daarvan op de economische groei en in het bijzonder de Oostenrijkse ondernemersinkomens” 11).

Over het geheel genomen heeft het systeem van „Sozialpartnerschaft” een grote bijdrage geleverd aan het stabiliseren van de inkomensverdeling door de pogingen algemene inkomensverhogingen te optimaliseren. Tabel 1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van belangrijke sociale indicatoren tussen 1955 en 1974. Zij tonen een opmerkelijke stijging van de particuliere consumptie, een constant laag niveau van de werkloosheid en extreem weinig stakingen.

Hoe reageerden de Oostenrijkse werknemers op deze lange-termijnontwikkeling? Uit resultaten van een niet-gepubliceerd opinie-onderzoek van juni 1974 bleek slechts 10% van de ondervraagden zich negatief op te stellen tegenover de „Sozialpartnerschaft”. Onder ongeschoolde arbeiders en niet-gekwalificeerde employés (15%), en onder diegenen die door niet te stemmen blijk geven van een fundamenteel wantrouwen jegens hun vertegenwoordigers (25%) werd een hogere ontevredenheid waargenomen. In een ander onderzoek onder 8.008 werknemers in 1972, dat was gericht op het vraagstuk van de medezeggenschap, werd een betrekkelijk

10) H. Kienzl, *Gesellschaft am Wendepunkt? Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik bei sinkenden Wachstumsraten*, Wenen, 1975.

11) E. Streissler, *Sozialpartnerschaft und Gewinne*, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 1976, vol. 23, blz. 47.

Tabel 1. Belangrijke indicatoren van de sociaal-economische ontwikkeling over de periode 1955-1974

	Groeipercentage van het bruto nationaal product	Inflatiepercentage	Reële groeivoet van de lonen	Nominale groeivoet van de particuliere consumptie	Werkloosheidspercentage	Aantal personen betrokken bij stakingen	Totaal aantal niet-gewerkte uren als gevolg van stakingen
1955	11,1	3,1	4,9	11,9	5,5	26.011	464.167
1956	6,9	4,1	6,2	10,4	5,3	43.249	1.227.292
1957	6,1	4,3	3,7	7,8	4,9	19.555	364.841
1958	3,7	0,5	2,9	5,6	5,3	28.745	349.811
1959	2,8	3,5	1,5	6,5	4,8	47.007	404.290
1960	8,2	3,1	4,6	8,8	3,7	30.654	550.582
1961	5,6	4,9	5,2	9,3	2,9	38.338	911.025
1962	2,6	3,7	5,0	9,3	2,7	207.459	5.181.762
1963	4,2	3,5	4,6	8,7	2,9	16.501	272.134
1964	6,2	3,2	5,9	7,1	2,7	40.843	283.588
1965	3,4	5,3	3,6	8,7	2,7	146.009	3.387.787
1966	5,0	3,0	6,7	6,5	2,5	120.922	570.846
1967	2,4	3,4	6,2	7,2	2,7	7.496	131.285
1968	4,4	2,8	3,9	6,5	2,9	3.129	53.365
1969	5,9	3,5	4,3	6,5	2,8	17.449	148.139
1970	7,8	3,8	4,0	9,6	- 2,4	7.547	212.928
1971	5,3	5,6	6,7	10,6	2,1	2.431	29.614
1972	6,4	7,0	4,0	14,8	1,9	7.096	120.832
1973	5,8	7,4	5,4	10,9	1,6	78.251	794.119
1974	4,4	10,8	3,2	13,5	1,5	7.295	57.948

Bron: Gecompileerd uit *Wirtschaftsstatistische Handbücher der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien*.

sterke geneigdheid tot consensus onder de Oostenrijkse beroepsbevolking geconstateerd. Zoals blijkt uit tabel 2 getuigde slechts een kleine minderheid van de opvatting dat er een fundamentele belangentegenstelling bestaat tussen werkgevers en werknemers. Een opmerkelijk hoog percentage zag gelijklopende belangen, vooral binnen de onderneming. Noch uiteenlopende politieke voorkeuren, noch verschillen in sociale status hadden een duidelijke invloed op de verdeling van deze opvattingen.

Tabel 2. Opinions van ondergevraagd over fundamentele belangen van werkgevers en werknemers (in %)

Werkgevers en werknemers hebben	Maatschappelijke vraagstukken	Vraagstukken binnen de onderneming
— volledig identieke belangen	4	17
— op vele gebieden identieke belangen	36	45
— op slechts enkele gebieden identieke belangen	36	19
— volledig verschillende belangen	16	10
— geen antwoord	8	9

Bron: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, *Mitbestimmung in Österreich*, Wien, 1975, blz. 42.

De conclusie lijkt gewettigd dat de „Sozialpartnerschaft” in Oostenrijk in hoge mate overeenstemt met diep gewortelde opvattingen onder de bevolking, die meer op samenwerking en minder op conflict zijn gericht. De recente recessie heeft in dit feit geen wezenlijke verandering gebracht. Nog onlangs verkondigde de voorzitter van de Oostenrijkse vakcentrale openlijk de noodzaak van redelijke looneisen, die rekening houden met de mogelijkheid van een stagnerende economische groei. Hier staat tegenover dat het gevaar van ontslagen zeer ernstig wordt genomen en dat men al het mogelijke doet om een hoog niveau van werkgelegenheid te handhaven, ook al gaat dat (tijdelijk) ten koste van de winsten.

Ondanks het feit dat de overgrote meerderheid in Oostenrijk openlijk of stilzwijgend het systeem van de „Sozialpartnerschaft” onderschrijft, is het niet ongewoon dat marginale groepen bezwaren naar voren brengen tegen een op consensus gebaseerd economisch beleid (corporatisme) en een coöperatieve vakbondspolitik. Dergelijke kritiek geldt gewoonlijk de bureaucrativering, de verzuiling en de manipulatie van het politieke leven in het algemeen en van democratische processen in organisatie en bonden in het bijzonder, door autoritair en gecentraliseerd bestuur. De duidelijke vervanging van „sociale bewegingen” als basis voor politieke beslissingen door consensus-„machinerieën”, die door deskundigen worden bemand, leidt tot vervreemdingsverschijnselen, vooral onder sterk geëngageerde hervormers.

In een recente studie heeft Marin de kansen onderzocht op een soort „neopopulisme” in Oostenrijk als reactie op de „Sozialpartnerschaft” 12). Terwijl de laatste alleen spinnin-

gen neutraliseert die het gevolg zijn van klassentegenstellingen tussen kapitaal en arbeid, heeft de horizontale en verticale differentiatie van de samenleving (in het bijzonder de z.g. „randverschijnselen”) nieuwe conflictstof doen ontstaan die niet op dezelfde wijze kan worden behandeld. Het steeds zeldzamer worden van stakingen gaat vergezeld van het opkomen van nieuwe protestgroepen, die ervan uitgaan dat de belangrijkste levensbehoeften van de werkende bevolking niet langer alleen op materieel gebied liggen, maar dat er ook op regionaal en op milieugebied iets gedaan moet worden. Daarnaast versterkt een moderne samenleving met een hoge graad van psychische en sociale mobilisatie het verlangen naar participatie. Deze trend wordt gevoed door de behoefte aan emotionele identificatie in een maatschappij die meer en meer bestuurd wordt op een wijze die ver van de alledaagse werkelijkheid afstaat. Tot nu toe hebben populistische bewegingen geen grote invloed op de Oostenrijkse samenleving gehad, zeer in tegenstelling tot omliggende westerse landen. Maar het is de vraag of de welwillende autocratische repressie van dergelijke verschijnselen wel tot in lengte van dagen kan blijven werken. Hoewel zij nog steeds functioneert als een beproefd instrument zou de „Sozialpartnerschaft” geleidelijk aan haar legitimatie kunnen verliezen. Aan de andere kant is de overgrote meerderheid van de vakbondsleden voldoende verburgerlijkt om zich neer te leggen bij een stelsel van arbeidsverhoudingen waarin de meeste problemen niet worden opgelost door het volk, maar voor het volk.

De studie van het Oostenrijkse systeem van conflictbeheersing door „Sozialpartnerschaft” stuit aldus op een fundamenteel probleem dat nog niet is opgelost: enerzijds vereist de toenemende complexiteit en interdependentie van de problemen op het terrein van de arbeidsverhoudingen soepel werkende aanpassingsmechanismen die zijn beschermd tegen irrationeel gedrag; anderzijds zijn de fundamentele belangen niet gemakkelijk op een noemer te brengen en kunnen zij niet eenvoudig als complementaire goederen met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

Tussen functionele economische vereisten en fundamentele politieke vraagstukken blijft een wezenlijk verschil bestaan, dat b.v. resulteert in ambivalente vakbondsstrategieën. De noodzaak om een betrouwbare marktpartij en regeringspartner te zijn en tegelijkertijd de noodzaak om zich, ten minste zijdelings, te profileren als sociale beweging, legt beperkingen op aan de conflictbeheersing, zelfs in Oostenrijk. De ruimte voor conflictbeheersing zal altijd nauw gebonden zijn aan de kansen om consensus tot stand te brengen, in de eerste plaats onder de leden van de eigen groep.

F. Fürstenberg

12) B. Marin, *Neuer Populismus und „Wirtschaftspartnerschaft”, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 1980, vol. 2 (nog te publiceren).