

Die Prinzipien des österreichischen Systems der Sozialpartnerschaft und ihre Fundierung in der katholischen Soziallehre*

I. Einleitung

In jeder Gesellschaft existieren unterschiedliche (materielle und immaterielle) Interessen und dementsprechend auch interessenbedingte Konflikte zwischen verschiedenen Gruppen. Um diese Konflikte nicht in Form ständiger kampfwesiger Auseinandersetzung zur Austragung kommen zu lassen, werden Institutionen zu ihrer friedlichen Lösung geschaffen. Denn eine wohlgeordnete Gemeinschaft ist nach der heute überwindenden und hier als prinzipielle Wertentscheidung zugrundegelegten Ansicht, die auf die aristotelisch-thomistischen Soziallehre basiert, eine durch die Natur des Menschen als ζῷον φύσει πολιτικόν geforderte Institution, derer die Menschen zur Entfaltung ihrer Persönlichkeit, ihrer Anlagen bedürfen¹.

Die Wege zur Ordnung der Gesellschaft und zur Lösung von gesellschaftlichen Konflikten sind verschieden – ein möglicher Weg, den Österreich in den letzten 30 Jahren gegangen ist, ist das System der sogenannten „Sozialpartnerschaft“. Dieses Konfliktregelungsmodell beruht auf dem Prinzip freiwilliger Zusammenarbeit von Unternehmer- und Arbeitnehmerverbänden zur Lösung wirtschaftlicher und sozialer Konflikte auf gesamtwirtschaftlicher Ebene.

Man geht dabei von der Erkenntnis aus, daß jene wirtschafts- und sozialpolitischen Aufgaben, die den großen Wirtschaftsverbänden zur Besorgung zukommen, in aller Regel den Interessenkreis mehrerer Verbände berühren. Solche Aufgaben können nun nicht nur von jedem interessierten Verband für sich allein wahrgenommen und gegenüber dem Staat vertreten werden, sondern auch von mehreren Verbänden gemeinsam in Form einer paritätischen Politik der Sozialpartnerschaft²: Um diesen Weg des Abstimmens der unterschiedli-

* Veröffentlicht in: Die Prinzipien des österreichischen Systems der Sozialpartnerschaft und ihre Fundierung in der Katholischen Soziallehre – in: Schambeck (Hrsg.), Kirche und Staat, Fritz Eckert zum 65. Geburtstag, Berlin 1976, 369 ff. Abdruck mit freundlicher Genehmigung von Duncker & Humblot.

- 1 *Aristoteles*, Politik I, 1253 ff.; *Thomas von Aquin*, Summa theologiae II, qu. 109, Art. 3 (dazu etwa *Alfred Verdross*, Abendländische Rechtsphilosophie, Wien 1963, insb. 40 ff., 74 ff.; *Reinhold Zippelius*, Geschichte der Staatsideen, München 1971, 19 ff., 57 ff.). Für die Position der katholischen Soziallehre hiezu insb. *Johannes Messner*, Das Naturrecht, Innsbruck 1950, 110 ff.
- 2 Vgl. *Karl Korinek*, Wirtschaftliche Selbstverwaltung, Wien – New York 1970, insb. 161 ff.; *Alfred Klose*, Ein Weg zur Sozialpartnerschaft, Wien 1970, insb. 27 ff., 41 ff.; *Thomas*

chen Vorstellungen durch die Sozialpartner zur Lösung von Interessendivergenzen gehen zu können, ist es notwendig, die gemeinsamen Interessen aller durch die beteiligten Verbände Repräsentierten zu finden, die freilich nicht als Addition der Einzelinteressen, sondern als Resultierende eine Fülle von miteinander abzustimmenden Einzel- und Gruppeninteressen zu sehen sind. Die so gefundenen „gemeinsamen Interessen“³ sollen dann zum Teil durch die Verbände im eigenen Bereich autonom wahrgenommen werden; zum Teil wird die Erstellung gemeinsamer Vorschläge an den Staat angestrebt. Dieser partnerschaftliche Weg wird in Österreich in nahezu allen wirtschafts- und sozialpolitisch relevanten Fragen beschritten.

Das System der Sozialpartnerschaft funktioniert dabei auf einer das System begünstigenden organisatorischen Grundlage, in einem spezifischen politischen Klima auf dem Boden einer ganz bestimmten historischen Entwicklung: Organisatorische Grundlage ist ein ausgeprägtes und umfassendes System der Vertretung wirtschaftlicher und sozialer Interessen in umfassenden und gegliederten gesetzlich eingerichteten Selbstverwaltungskörpern (Kammern samt Untergliederungen) und freien Verbände mit hohem Repräsentationsgrad (insbesondere ÖGB), die allesamt über einen hochentwickelten differenzierten wirtschaftlichen und sozialen Sachverstand verfügen und in den Staat integriert, „in die staatspolitische Verantwortung hineingezogen“ sind⁴. Weiters ist zu beobachten, daß das System in einem spezifischen politischen Klima praktiziert wird, das allen Versuchen zur Konkordanz aufgeschlossen ist und „Zusammenarbeit“ als selbständigen Wert von besonderer Bedeutung ansieht⁵ und daß es aus bestimmten historischen Wurzeln heraus verstanden werden muß, die nicht zuletzt im gemeinsamen Erleben politischer und wirtschaftlicher Krisensituationen und im Erfolgserlebnis gemeinsamer Aufbauarbeit in der Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges durch das (noch dazu von Besatzungsmächten relativ wenig beeinflusste) Zusammenwirken von Repräsentanten von (gewerblichen und landwirtschaftlichen) Unternehmern und Arbeitnehmern liegen⁶.

Lachs, Wirtschaftspartnerschaft in Österreich, Wien 1976. – Die Termini „Sozialpartnerschaft“ und „Wirtschaftspartnerschaft“ werden in der Diskussion synonym verwendet; hier wird jenem als dem Gebräuchlicherem der Vorzug gegeben.

- 3 Zum gemeinsamen Interesse vgl. näher *Karl Korinek*, a.a.O., 103 ff., 163 ff. (und die dort gemachten Hinweise).
- 4 *Josef Taus*, Parteien und Wirtschaft, in: Österreich, Die Zweite Republik, Bd. I, hrsg. von *Kurt Skalnik* und *Erika Weinzierl*, Graz 1972, 506. – Zur organisatorischen Basis siehe für die gesetzlichen Interessenverbände insb. *Karl Korinek*, a.a.O., 34 ff., für die freien Verbände insb. *Fritz Klenner*, Der österreichische Gewerkschaftsbund und *Karl Wenger – Hans Seidel*, Freie Verbände in der gewerblichen Wirtschaft, beide in: Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich, hrsg. von *Theodor Pütz*, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF. 39, Berlin 1966, 437 ff., 573 ff.
- 5 Vgl. etwa *Gerhard Lehmbrecht*, Proporzdemokratie; Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen 1967; *ders.*, Das Modell der Sozialpartnerschaft, Die Republik 1971, 19 ff.
- 6 Vgl. z. B. *Fritz Klenner*, Interessengruppen, in: Österreich, Die Zweite Republik, Bd. II, a.a.O., 165 ff., insb. 182 ff.; *Christian Brünner*, Verbände in der Parteiendemokratie, Graz 1974, 22 ff.; *Egon Matzner*, Funktionen der Sozialpartnerschaft, in: Das politische System Österreichs, hrsg. von *Heinz Fischer*, Wien 1974, 429 ff., insb. 434.

Der Gedanke der Sozialpartnerschaft ist in der österreichischen Wirtschafts- und Sozialpolitik heute in vielfacher Weise verwirklicht⁷. Dabei ist es – von der realen Bedeutung her – sinnvoll, zwei Hauptbereiche hervorzuheben:

- A. jenen Bereich, in dem die Sozialpartner als Kontrahenten von grundsätzlich entgegengesetzten Positionen ausgehend durch Vereinbarung selbst – und zwar grundsätzlich ohne staatliche Einflußnahme auf den Inhalt solcher Vereinbarungen – eine Ordnung bestimmter Sozialbereiche (im besonderen der Arbeitsbeziehungen) schaffen und
- B. jenen Bereich, in dem die Partner gemeinsam (quasi einvernehmlich) dem Staat gegenüber treten und – zumeist in Form eines Dialogs mit den Organen des Staates⁸ – ihre gemeinsamen Interessen durchzusetzen suchen.

Dieses ausgebaute und in der österreichischen Rechtsordnung ebenso wie in der politischen Wirklichkeit verfestigte System der Sozialpartnerschaft legt es nahe, die Frage nach den das System prägenden Prinzipien und deren geistesgeschichtlichen Wurzeln zu stellen. Dies ist um so wichtiger, als gerade die aktuelle Diskussion um die Sozialpartnerschaft in Österreich in den letzten Monaten Änderungen, sowohl was die Institutionen der Sozialpartnerschaft selbst als auch was die sozialpartnerschaftliche Praxis betrifft, als durchaus im Bereich der Möglichkeit liegend erscheinen läßt. Jede Reformdiskussion zu Institutionen kann aber sinnvoll nur geführt werden, wenn man sich der Grundlagen für die konkrete Ausgestaltung der Institutionen bewußt ist.

Klose hat deutlich gemacht, daß nicht die hic et nunc verfestigten Institutionen das System der Sozialpartnerschaft ausmachen, sondern die hinter diesen Institutionen stehende ordnende Idee, deren Realisierung in der sozialen Wirklichkeit den jeweiligen gegebenen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen unterliegt⁹. Es gilt daher, diese Idee der Sozialpartnerschaft und die Prinzipien des Systems nachzuzeichnen und auf ihre geistigen Grundlagen hin in den Blick zu nehmen. Freilich läßt sich auch das Grundsätzliche an diesem System nur aus den konkreten Institutionen der Sozialpartnerschaft heraus erkennen und typologisch beschreiben¹⁰.

7 Vgl. *Karl Korinek*, Die Sozialpartnerschaft und ihre Verwirklichung in der österreichischen Rechtsordnung, Vortrag vor der Wiener Juristischen Gesellschaft, Vortragsbericht in: *ÖJZ* 1974, 486 f. Genauer dazu: *Karl Korinek*, Wirtschaftliche Selbstverwaltung, a.a.O., 165 ff. (mit weiteren Hinweisen).

8 Vgl. *Gustav Kafka*, Die Beiräte in der österreichischen Verwaltung, in: Gedächtnisschrift für Hans Peters, hrsg. von *Hermann Conrad*, u. a., Berlin 1967, 168 ff., insb. 184; *Karl Korinek*, Diskussionsbeitrag in *VVDStRL*, H. 33, Berlin 1975, 304; *Heinz Kienzl*, Die Wirtschaftspartnerschaft – ein Instrument der Vollbeschäftigung oder der Gesellschaftspolitik, *ÖZPW* 1974, 287 ff.

9 *Alfred Klose*, a.a.O., 101.

10 Zur Methode: *Karl Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 2. Aufl., Berlin 1969, 423 ff.; *Karl Wenger*, Die öffentliche Unternehmung, Wien 1969, 214 ff.; *Detlev Leenen*, Typus und Rechtsfindung, Berlin 1971 (mit weiteren Hinweisen).

In der literarischen Diskussion zu dieser Frage ist häufig die These anzutreffen¹¹, die Idee der Sozialpartnerschaft sei wesentlich auf jener geistigen Basis verankert, die durch die katholische Soziallehre gebildet wird. Aufgabe dieser Untersuchung soll es zunächst sein, die Haltbarkeit dieser These zu überprüfen und dazu die Idee der Sozialpartnerschaft mit den Grundgedanken der katholischen Soziallehre zu konfrontieren (II). Darauf aufbauend soll sodann untersucht werden, ob und wieweit die aus einer Betrachtung des derzeitigen Systems gewonnenen typologischen Merkmale, die das System der österreichischen Sozialpartnerschaft strukturieren, mit den Prinzipien der katholischen Soziallehre übereinstimmen (III).

II. Die Idee der Sozialpartnerschaft und die katholische Soziallehre

Das Konfliktregelungsmodell der Sozialpartnerschaft steht jenem System der Konfliktaustragung gegenüber, das man als Klassenkampf bezeichnet: die mit Machtmitteln geführte Auseinandersetzung gegensätzlicher Bevölkerungsgruppen, die von der Annahme der Existenz eines als Klassengesellschaft organisierten Ausbeutungssystems ausgeht, einer Schichtung der Gesellschaft, bestehend aus führender (ausbeutender) und geführter (ausgebeuteter) Klasse. Im Gegensatz zu dem evolutionärkonservativen System der Sozialpartnerschaft¹² sieht die Ideologie des Klassenkampfs ihr Ziel nicht nur in der Besserstellung der Ausgebeuteten, sondern darüber hinaus primär in einer Neuordnung der Gesellschaft durch Beseitigung des Privateigentums an Kapital und einer damit verbundenen Beseitigung der Klassengegensätze¹³.

*Matzner*¹⁴ führt aus, daß das System der Sozialpartnerschaft, so sie nicht als „Klassenkampf am grünen Tisch“ gesehen wird, von einer Leugnung der ge-

11 So etwa *Johannes Messner*, *Die soziale Frage*, 7. Aufl., Innsbruck 1964, 504 ff., 605 ff.; *Herbert Schambeck*, *Kirche – Staat – Gesellschaft*, Wien 1967, 86 ff. Vgl. zu den geistesgeschichtlichen Grundlagen des Systems jüngst auch die Studie von *Harald Glatz – Emmerich Talos*, *Sozialpartnerschaft – ein pluralistisches Modell der Gesellschaft; Am Beispiel Österreichs*, ÖZPW 1974, 311 ff.

12 Vgl. dazu insb. die funktionale Definition der Sozialpartnerschaft durch *Dieter Bichlbauer*, *Zur Paritätischen Kommission*, ÖZPW 1974, 295. Die systemstabilisierende Funktion der Sozialpartnerschaft betont auch *Anton Pelinka*, *Postklassischer Parlamentarismus und Sozialpartnerschaft*, ÖZPW 1974, 333 ff., insb. 345. – Das österreichische System der Sozialpartnerschaft versteht sich gerade nicht im Sinne eines Instruments, das „zu einer Waffe der abhängig Beschäftigten gegen das Kapital“ weiterzuentwickeln ist. So aber *Hans See*, *Sozialpartnerschaft*, ÖZPW 1974, 377 ff. (Zitat 398).

13 Vgl. etwa *Johannes Messner*, *Die soziale Frage*, 7. Aufl., Innsbruck 1964, 259 ff.; *Anton Burghardt*, Art. „Klassenkampf“, in: *Katholisches Soziallexikon*, hrsg. von Alfred Klose, Innsbruck 1964, Sp. 527 ff.; *Manfred Teschner*, Art. „Klasse“ in: *Evangelisches Staatslexikon*, hrsg. v. *Hermann Kunst* und *Siegfried Grundmann*, Stuttgart 1966, Sp. 1064 ff.; *Alfred Klose*, a.a.O., 11, sowie *Klaus von Beyme*, Art. „Klassen, Klassenkampf“, in: *Marxismus im Systemvergleich*, Grundbegriffe, Bd. 2, hrsg. von *C. D. Kernig*, Frankfurt 1973, 46 ff. (mit weiteren Hinweisen).

14 *Egon Matzner*, a.a.O., 432.

sellschaftlich-wirtschaftlichen Konfliktsituation ausgeht. Er meint, daß in den Interessenvertretungen der Unternehmer, in Massenmedien, aber auch in zunehmendem Maß unter den Vertretern der unselbständig Erwerbstätigen „unter Verkennung der vorherrschenden wirtschaftlich-gesellschaftlichen Grundtatbestände die Ansicht vorherrscht, daß eine fundamentale Konfliktsituation nicht existiert“.

Matzner verkennt dabei, daß die bestehenden Konfliktsituationen, die sich insbesondere aus den spezifischen wirtschaftlichen und sozialen Interessenlagen ergeben, im System der Sozialpartnerschaft keineswegs geleugnet werden. Es geht nicht darum, zweifelsohne bestehende Konfliktsituationen „wegzuinterpretieren“. Im Gegenteil: Die Gestaltungskraft des Interesses, insbesondere des wirtschaftlichen Interesses und seine Funktion als Strukturelement und Gliederungsprinzip der Gesellschaft¹⁵ ist so evident, daß es nur utopische Gesellschaftsauffassungen vernachlässigen können. Auch die katholische Soziallehre leugnet die Existenz divergierender Interessen und die daraus resultierende Dynamik gesellschaftlicher Entwicklungen keineswegs. Wohl aber bezweifelt sie, wie alle jene, die sich theoretisch mit den Gedanken überbetrieblicher Mitbestimmung beschäftigen, daß es nur diese Konfliktsituation gebe. Neben den gegensätzlichen werden auch die gemeinsamen Interessen gesehen. So sagt etwa *Johannes Messner* sehr deutlich: „Nicht die Klassenidee und nicht die Klassenkampfadee als solche sind die ethischen Irrtümer des Sozialismus, sondern das Herausreißen der beiden aus der durch Gerechtigkeit und Liebe bestimmten Sozialordnung und Sozialdynamik¹⁶.“

Gerade in dieser Überzeugung der katholischen Soziallehre wurzelt die Idee der Sozialpartnerschaft. Die „friedliche Koexistenz“ unterschiedlicher wirtschaftlicher Interessen und ihre Integration durch eine dazu fähige Gemeinwohlidee kann sogar als das Hauptthema der mit *Leo XIII.* beginnenden neueren kirchlichen Sozialverkündigung bezeichnet werden. *Leo XIII.* geht wie *Karl Marx* von der Existenz einer klassenmäßig gegliederten Gesellschaft aus. Während aber der Marxismus als Endlösung die über den „Klassenkampf“ zu erreichende „klassenlose Gesellschaft“ propagiert, versucht die christlich-soziale Bewegung den evolutionären Weg des „geregelten Konflikts, der spannungsgeladenen Einheit“ zu gehen¹⁷.

Leo XIII. hat in der für die katholische Soziallehre nach wie vor grundlegenden Enzyklika *Rerum novarum* dazu grundsätzlich ausgesagt, daß es ein Grundfehler in der Behandlung der sozialen Frage sei, das Verhältnis zwischen der

15 So insb. schon *Lorenz von Stein*, Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage, 1. Bd., Leipzig 1850, 137. Vgl. dazu auch *Max Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft, 3. Aufl., Tübingen 1947, 15. Aus der jüngeren Literatur siehe etwa: *Joseph H. Kaiser*, Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956, 339 ff. und *Jacobus Wössner*, Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens, Tübingen 1961, 68 ff.

16 *Johannes Messner*, Die soziale Frage, a.a.O., 259. Zur Position der Kirche vgl. insb. Die Pastoralkonstitution *Gaudium et spes* des II. Vatikanum, Ziff. 68; dazu: *Lothar Roos*, Ordnung und Gestaltung der Wirtschaft, Köln 1971, insb. 157 ff.

17 *Lothar Roos*, a.a.O., 158.

besitzenden und der arbeitenden Klasse so darzustellen, als ob zwischen ihnen von Natur ein unveröhnlicher Gegensatz Platz griffe, der sie zum Kampf auf- rufe. „Die Natur hat vielmehr alles zur Eintracht, zu gegenseitiger Harmonie, hingeordnet; und so wie im menschlichen Leibe bei allen Verschiedenheiten der Glieder im wechselseitigen Verhältnis Einklang und Gleichmaß vorhan- den ist, so hat auch die Natur gewollt, daß im Körper der Gesellschaft jene beiden Klassen in einträchtiger Beziehung zueinander stehen und ein gewisses Gleichgewicht darstellen. Die eine hat die andere durchaus notwendig. Sowe- nig das Kapital ohne die Arbeit, sowenig kann die Arbeit ohne das Kapital bestehen¹⁸.“

Mit dieser in späteren Dokumenten zur katholischen Soziallehre bestätigten und ausgeführten Aussage¹⁹ wird von den Päpsten betont, was von der Theo- rie des Klassenkampfes als nicht existent betrachtet wird: das trotz aller diver- gierender Interessenlagen Gemeinsame, das auf der christlichen Idee der Brü- derlichkeit basierende Solidaritätsprinzip²⁰.

Nun ist die katholische Lehre – wie gezeigt – nicht so unrealistisch, die Inter- essengegensätze nicht zu sehen. Die besondere Betonung der Gemeinsamkeit erklärt sich nicht daraus, daß Gegensätzlichkeiten übersehen werden, sondern aus der bestimmten historischen Situation der Enzykliken und aus ihrem spe- zifischen Antwortcharakter. Was gemeint ist, der Appell zum Versuch, vor- handene Interessengegensätze im Hinblick auf existente Gemeinsamkeiten kompromißweise zu überwinden, wird in einer Ansprache *Pius XII.* an De- legierte der italienischen christlichen Arbeitervereine vom März 1945²¹ beson- ders deutlich: „Es ist heute an der Zeit, die leeren Phrasen aufzugeben und mit Quadagesimo anno an die neue Ordnung der produktiven Kräfte des Volkes zu denken. Das heißt, jenseits des Unterschiedes zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer müssen die Menschen jene höhere Einheit, die alle in der Pro- duktion tätigen Menschen umfaßt, sehen lernen, nämlich ihre Verbundenheit und Solidarität in der Pflicht, zusammen auf dauerhafte Weise für das Ge- meinwohl und die Bedürfnisse der Allgemeinheit zu sorgen. Diese Solidarität soll sich auf alle Zweige der Produktion erstrecken, und sie soll die Grundlage einer besseren Wirtschaftsordnung werden, einer gesunden und gerechten Selbstverwaltung.“

18 *Leo XIII.*, *Rerum novarum*, 1891, Ziff. 15. Das Bild wird offenbar in bewußter Anleh- nung an *Paulus*, 1. Korintherbrief, 12, gezeichnet. – Alle päpstlichen Dokumente sind, soweit nicht ausdrücklich anderes vermerkt ist, nach der in den „Texten zur katholi- schen Soziallehre“ mit einer Einführung von *Oswald von Nell-Breuning*, hrsg. vom Bundesverband der KAB Deutschlands, Köln 1975, abgedruckten Übersetzung und Glie- derung zitiert.

19 So von *Pius XI.*, *Quadagesimo anno*, 1931, Ziff. 137, sowie insb. *Johannes XXIII.*, *Pacem in terris*, 1963, dort vor allem Ziff. 31–33.

20 Vgl. aus den päpstlichen Enzykliken die in FN 18 und 19 zitierten Stellen und aus der Literatur etwa *Johannes Messner*, *Die soziale Frage*, a.a.O., 378 ff. und *Albert Beckel*, Art. „Solidaritätsprinzip“, in: *Katholisches Soziallexikon*, a.a.O., Sp. 998 ff., mit weite- ren Hinweisen. – Zur Fundierung des Solidaritätsprinzips im Prinzip der Brüderlich- keit siehe *Nikolaus Monzel*, *Katholische Soziallehre*, 2. Band, Köln 1967, 500 ff.

21 *Pius XII.*, *Ansprache an die ACLI 1945*, Ziff. 4.