

## Avstrijsko socialno partnerstvo: stabilnost proti inovativnosti\*

Za republiko Avstrijo, ki je bila po letih politične nestabilnosti, državljanske vojne, avstrofašistične diktature, nemške okupacije, totalitarne nacionalsocialistične vlade, svetovne vojne in osvoboditve ponovno vzpostavljena leta 1945, je značilno sodelovanje med političnimi strankami. Od 1945 do 1966 sta se dve najpomembnejši stranki (socialdemokratska SPÖ in konzervativna krščansko-demokratska ÖVP) povezali, da bi oblikovali koalicijsko vlado, v katero je bila od 1945 do 1947 vključena tudi majhna Komunistična partija Avstrije (KPÖ). Kljub enopartijskim vladam po letu 1966 in kljub »mali koaliciji« (SPÖ in FPÖ) med 1983 in 1986 je bila povezava med dvema glavnima strankama uspešna in v večini deželnih vlad (Landesregierungen) stranke še vedno oblikujejo koalicije. Na medsebojno razumevanje med strankama kljub retoriki kompeticije lahko sklepamo po visokem odstotku zakonov, ki so sprejeti brez nasprotovanja nacionalnega parlamenta (Nationalrat).

Manj evidentno, vendar bolj specifično kot sodelovanje med političnimi strankami pa je sodelovanje med osnovnima ekonomskima interesoma, med delom in kapitalom, ki ju zastopajo različne vplivne skupine. Razvoj tega sodelovanja, imenovanega Sozialpartnerschaft (socialno partnerstvo) ali Wirtschafts und Sozialpartnerschaft (gospodarsko in socialno partnerstvo), lahko prikažemo z analizo institucionaliziranega sodelovanja med delom in kapitalom v Skupni komisiji za plače in cene in z vplivom, ki ga ima tako sodelovanje na družbeno in politično delovanje. Skupna komisija je le del celotnega sistema socialnega partnerstva, vendar pa je najpomembnejši vidik formalne kot tudi neformalne mreže integriranega sodelovanja med državo, delom in kapitalom.

Avstrijski politični sistem je primer močno koncentriranega sistema sodelovanja med elito.<sup>1</sup> Pomembnih političnih strank je bolj malo: vse pomembne stranke si delijo oblast in so zmerne »catch-all« stranke. Dve glavni stranki, Socialistična stranka Avstrije (SPÖ), v vladi od 1970, in Avstrijska ljudska stranka (ÖVP), sta tesno povezani z vplivnimi ekonomskimi skupinami pritiska; politični in ekonomski sistem sta močno prepletena.<sup>2</sup> Politični vpliv na rast cen in plač, razvoj in

<sup>1</sup> Peter Bachrach, *Theory of Democratic Elitism* (Boston, 1967). Gerhard Lehbruch, *Proporzdemokratie. Politisches System und Politische Kultur in der Schweiz und in Österreich* (Tübingen, 1967). Rudolf Steininger, *Polarisierung und Integration. Eine vergleichende Untersuchung der strukturellen Versäulung der Gesellschaft in den Niederlanden und in Österreich* (Meisenheim am Glan: Anton Hain, 1975). Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration* (New Haven: Yale University Press, 1977).

<sup>2</sup> Kurt Steiner, *Politics in Austria* (Boston: Little Brown & Co., 1972). Kurt Steiner (ed.), *Modern Austria* (Palo Alto: Sposs, 1981). Heinz Fischer (ed.), *Das politische System Österreichs* (2nd edn. Vienna: Europa, 1976). Melanie A. Sully, *Political Parties and Elections in Austria. The Search for Stability* (London: Hurst, 1981). Rainer Nick and Anton Pelinka, *Bürgerkrieg – Sozialpartnerschaft. Das politische System Österreichs. 1. und 2. Republik. Ein Vergleich* (Vienna: Jugend und Volk, 1983).

\* Članek je preveden v *West European Politics*, 1987, št. 1. Anton Pelinka je eden najbolj uveljavljenih in priznanih politologov v Avstriji. Ukvarja se s problemi komparativizma strank in strankarstva, demokracije itd., celo s skandalom kot fenomenom moderne politične znanosti. Ta članek je deloma osnovan na Anton Pelinka, »The Austrian Experience of Social and Economic Co-operation« v Anibal A. Cavaco Silva (ur.), *Economic and Social Partnership and Incomes Policy* (Lisbon: Catholic Portuguese University, 1984).

zaposlenost je odvisen od sistema odnosov med delavci in delodajalci. Koncentriranost in integriranost celotnega političnega sistema se kaže v enako koncentriranih in integriranih odnosih med delavci in delodajalci.

### *Razmerja v industriji, politična kultura in politični sistem*

Avstrijski model odnosov med delavci in delodajalci se je oblikoval že ob vzpostavitvi druge republike. Začetki koalicijske vlade segajo v leto 1945, ko so se začele povezovati v parakoalicijo tudi različne skupine pritiska. Delodajalcem in zaposlenim je uspelo najti mirno rešitev njihovih problemov na podlagi novega, trdnega in splošnega konsenza. Do leta 1951 je sodelovanje med Zvezno gospodarsko zbornico in kmetijskimi zbornicami na eni strani (kjer ima prevladujočo vlogo ÖVP) ter Zvezo sindikatov in zbornicami za delo na drugi (kjer prevladuje SPO) temeljilo na »petih točkah o plačah in cenah«.

Vsaka točka je pomenila kompromis, ki je izražal razmerje prihodkov in profitov v danih ekonomskih razmerah. Vsaka točka je bila tudi politični in ne le ekonomski kompromis. Sindikati so pod vplivom pogojev opustili tradicionalno taktiko pogostih stavk; od leta 1945 ni bilo v nobeni od držav Evrope, kjer imajo samostojne sindikate in pravico do stavk, število sporov tako majhno kot ravno v Avstriji, razen občasno v Švici.

Za delodajalce pa je kompromis pomenil priznanje moči sindikatov. To priznanje je znotraj podjetij, tovarn in trgovin privedlo do pravičnega sporazuma s sindikalnimi poverjeniki, hkrati pa je preprečilo, da bi bilo odločanje o cenah in smereh celotne ekonomske politike še vedno prepuščeno lastnikom in vodstvu.<sup>3</sup>

Ti kompromisi, ki so bili doseženi na začetku, so tudi danes značilnost odnosov med delavci in delodajalci v Avstriji: majhno, nepomembno število stavk, ki kaže na socialni mir; proces političnega odločanja; ki vključuje vse glavne skupine pritiska in ki prispeva k soodločanju in integraciji.

Po letu 1951 sta si obe strani želeli novih, bolj institucionaliziranih oblik kompromisa. Leta 1957 je bila ustanovljena Skupna komisija za plače in cene, ne z zakonom, ampak s svobodnim sporazumom med Federacijo sindikatov in Zvezno gospodarsko zbornico. Deluje že trideset let, ne glede na to, katera stranka je na oblasti: ni je onemogočil niti razpad koalicije med ÖVP in SPÖ leta 1966 in je delovala tudi potem, ko je bila Ljudska stranka sama na oblasti. Leta 1966 se je pojavila parakoalicija – trajna politična koalicija, vzpostavljena na različne načine. Socialistična stranka je na oblasti vse od tedaj (od 1970 do 1983 je vladala samostojno, od 1983 pa v koaliciji s FPÖ, desno liberalno Svobodnjaško stranko) in omenjena komisija še vedno deluje. Lahko se spremeni večina v parlamentu; lahko pride do zamenjave vlade in ministrstev; lahko zamenjajo zveznega kanclerja – toda skupna komisija ostaja nespremenjena.

Po reformah in širitvi v šestdesetih letih so trenutno članice skupne komisije:

- Federacija sindikatov
- Centralna skupščina zbornic za delo (Arbeiterkammertag)

<sup>3</sup> Alfred Klose, *Ein Weg zur Sozialpartnerschaft* (Vienna: Verlag für Geschichte und Politik, 1970). Egon Matzner, »Sozialpartnerschaft« in Fischer (ed.), op. cit. Anton Pelinka, *Modellfall Österreich? Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft* (Vienna: Braumüller, 1981). Bernd Marin, *Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich* (Vienna: Internationale Publikationen, 1982). Peter Gerlich et al. (eds.), *Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich* (Vienna: Böhlau, 1985). Hannes Wimmer (ed.), *Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft in Österreich* (Vienna: VWGÖ, 1984).

Tabela 1a: Avstrijski ekonomski indikatorji  
Stopnja inflacije

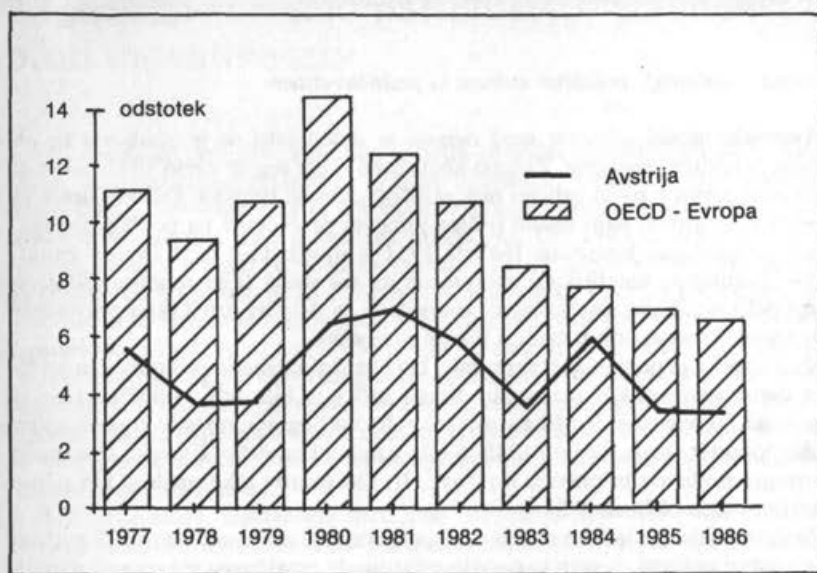
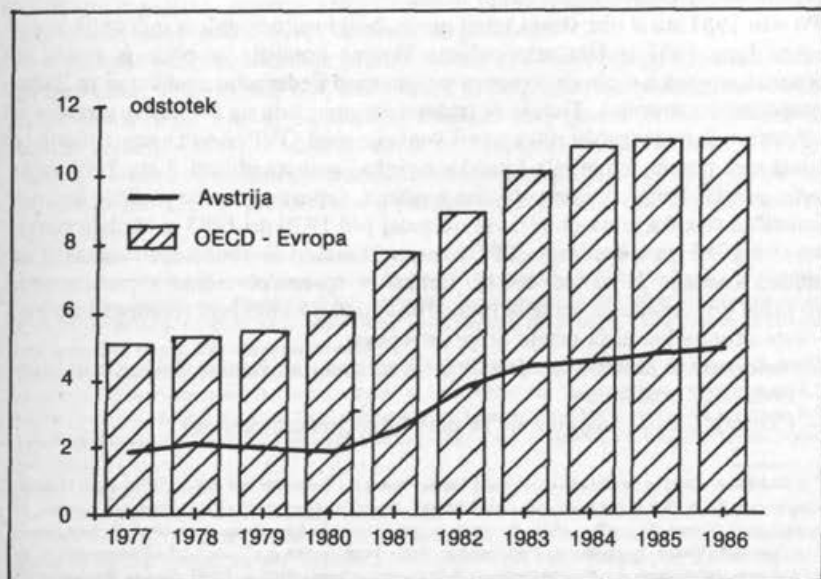


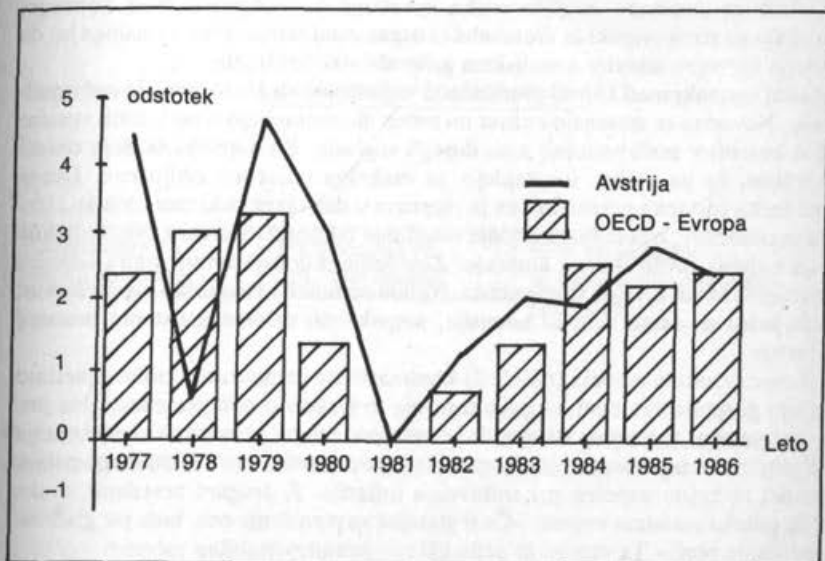
Tabela 1b:  
Stopnja nezaposlenosti



- Zvezna gospodarska zbornica
- Konferenca predsednikov kmetijskih zbornic.

Te štiri članice imajo pravico do glasovanja v komisiji. Peta članica – kabinet – nima pravice do glasovanja. Zvezni kancler in drugi predstavniki vlade lahko sodelujejo le v razpravi, ne pa pri odločanju, čeprav je zvezni kancler predsednik skupne komisije.<sup>4</sup>

Tabela 1c:  
Ekonomska rast



Vse tabele, vir: Österreichischer Arbeiterkammertag, Wirtschafts- und Sozialstatistisches Taschenbuch, Dunaj 1986.

Postopek v skupni komisiji temelji na dveh načelih:

- vse odločitve morajo biti sprejete soglasno – vsaka skupina lahko da veto na katero koli odločitev, tako da vse odločitve izhajajo iz konsenza, vsak konflikt mora izražati konsenz;

- vsa pogajanja v vseh organih komisije so tajna; vsa potekajo brez prisotnosti tiska, televizije ali radia. Sredstva javnega obveščanja morajo biti kasneje seznanjena z odločitvami, ni pa jim dovoljeno opazovati proces odločanja.

Ti dve načeli sta v nasprotju z vodilnimi načeli vsakega pravega parlamenta: načelo večine in javnosti sta nujna pogoja vseh modernih skupščin. Skupna komisija je tudi predstavniška institucija, vendar ne deluje tako kot

<sup>4</sup> Dieter Bichlbauer, »Zur Paritätischen Kommission« in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 3 (1974). Johann Farnleitner, Die Paritätische Kommission. Institutionen und Verfahren (Eisenstadt o.S.: Prugg, n. d.), Marin, op. cit.

parlament; je novejša oblika predstavniške oblasti, tip konsociativne demokracije, precej drugačen od kompetitivnega modela.

Skupna komisija ima formalno štiri uradne, formalne veje in eno neuradno, neformalno, ki je najpomembnejša. V vseh vejah je vsaka organizacija članica zastopana z različnim številom predstavnikov. Formalne veje so naslednje:

– Podkomisija za plače mora določiti meje, v okviru katerih se oblikujejo nove pogodbe o plačah,

– Podkomisija za cene določi najvišjo raven novih cen,

– skupščina Skupne komisije odloča v primerih, ko v njenih podkomisijah ni doseženo soglasje,

– Svet za družbena in ekonomska vprašanja je možganski trust komisije. Sestavljajo ga strokovnjaki in svetovalci iz organizacij članic; njihova naloga je, da ugotovijo razvojne smeri v avstrijskem gospodarstvu in družbi.<sup>5</sup>

Redni sestanki med štirimi predsedniki organizacij članic sestavljajo neformalno vejo. Navadno se sestanejo enkrat mesečno in razpravljajo o vseh tistih vprašanjih, o katerih v podkomisijah niso dosegli soglasja. Predsedniki skušajo doseči kompromis, če pa rešitve ne najdejo, je vsakršna odločitev izključena. Druga glavna točka sestanka predsednikov je razprava o dnevnem redu naslednjega zasedanja in odločitev, o čem bo naslednje zasedanje odločalo. Sestanek predsednikov je torej najvišja raven skupne komisije. Zasedanje skupne komisije mora odobriti odločitve, ki so jih sprejeli predsedniki. Njihov sestanek je dejansko glavni forum; je trdo jedro ne samo skupne komisije, ampak tudi celotnega sistema razmerij v industriji.

Glavne rezultate modela (tabela 2) konsociativne demokracije lahko izmerimo s stopnjo gospodarske rasti, stopnjo inflacije in z ravnijo nezaposlenosti. Na primer, večina opazovalcev se strinja, da je avstrijski model primeren za vzdrževanje nizke stopnje nezaposlenosti in da spodbuja gospodarsko rast. Toda drugi trdijo, da model ni nujno uspešen pri zniževanju inflacije. Z drugimi besedami, vsaka kupčija poteka po istem vzorcu: »Če ti glasuješ za povečanje cen, bom jaz glasoval za povečanje plač.« Ta vzorec ni najboljši za ohranitev stabilne valute.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Hans Reithofer, »Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen« in *Sozialismus, Geschichte und Wirtschaft. Festschrift für Eduard März* (Vienna: Europa, 1973), pp. 225–410. Marin, op. cit.

<sup>6</sup> Heinz Kienzl, »Die Wirtschaftspartnerschaft: ein Instrument der Vollbeschäftigung oder der Gesellschaftspolitik« in *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3 (1974). Johann Buchner, »Interessengruppen in der politischen Struktur des postklassischen Parlamentarismus. Am Beispiel Österreich« (D. Phil. diss., University of Salzburg, 1977). Erwin Weissel, »Sozialpartnerschaft und Löhne« in *Wirtschaftspolitische Blätter* (1976). Theodor Prager, »Austria's 'Social Partnership' – A View from Within« in *Policy Studies*, 1981.

Tabela 2: Model avstrijske Skupne komisije za plače in cene

skupščina Skupne komisije (formalna)

Redni sestanki predsednikov (neformalno)

Podkomisija za plače (formalna)

Podkomisija za cene (formalna)

Svet za socialna in ekonomska vprašanja (formalno)

Federacija sindikatov (dominacija SPÖ)

Zvezna gospodarska zbornica (dominacija ÖVP)

Centralna skupščina delavskih zbornic (dominacija SPÖ)

Konferenca predsednikov zbornic za kmetijstvo (dominacija ÖVP)

Vendar pa najpomembnejših učinkov modela ne moremo najti na področju gospodarske politike v tradicionalni, ozki interpretaciji. Iskati jih moramo na področju enotne družbene politike. Ekonomsko sodelovanje med delodajalci in delojemalci je učinkovito sredstvo za izboljševanje stabilnosti političnega sistema in celotne družbe. Socialni mir kot družbena stabilnost je prepričljiv rezultat avstrijskega modela. Ohranjanje socialnega statusa quo pozitivno učinkuje na ekonomske pokazatelje. Stabilnost ustvarja ozračje, ki pospešuje gospodarsko rast in zaposlenost in do neke mere tudi znižuje inflacijo.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Wilhelm Hrdlička, »Austria« in Charles Levinson (ed.), *Industry's Democratic Revolution* (London: George Allen & Unwin, 1976). Friedrich Fürstenberg, »Konflikt und Konsens in den Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen« in *Wirtschaftspolitische Blätter*, 1976.



Obstaja več možnih kritik avstrijskega modela. Če hočemo politični ali družbeni sistem stabilizirati, moramo biti prepričani, da je sistem najboljši ali vsaj najboljši možen. Če pa smo prepričani, da politični ali družbeni sistem ni najboljši, ampak nasprotno slab, ga je treba spremeniti. Za uresničitev tega cilja konsociativna demokracija ni učinkovita. Najprej se moramo odločiti, ali želimo utrditi obstoječo družbo ali pa želimo ustvariti novo. Avstrijski model je model konzervativcev in zmernih reformistov. Ni pa model za reakcionarje ali revolucionarje.

Preden lahko razpravljamo o avstrijskem modelu in ga primerjamo z drugimi, moramo analizirati njegove pogoje. Domneve, ki so tipične za avstrijske razmere, izhajajo iz specifične izkušnje in posebnega vzorca političnega vedenja.

### *Pogoji avstrijske parakoalicije*

1. Med glavnimi družbenimi skupinami, organizacijami v politične stranke in ekonomske skupine pritiska, mora obstajati stabilno soglasje. Vse glavne stranke in skupine pritiska morajo sprejeti politični sistem, glavne dele ustave, mednarodni status države in skupno razumevanje demokracije. Tem vrednotam in načelom ne sme nasprotovati nobena pomembna skupina. Vse morajo vztrajati pri skupni platformi, čeprav na tej osnovi hkrati med sabo tudi tekmujejo.<sup>8</sup>

2. Organizacije vseh skupin morajo biti močno koncentrirane. Nujno je, da vsako skupino parakoalicije zastopa ena sama institucija. Tako je pomembno, da obstaja le ena sama Zveza sindikatov in ne na primer socialistična, komunistična in krščanska zveza sindikatov kot v Italiji in Franciji. Poleg tega je pomembno, da delavce in nameščence zastopa federacija in ne posamezni sindikati. Naslednji pogoj je, da tudi delodajalce zastopa ena sama organizacija, tako da ne prihaja do tekmovanja med dvema ali več skupinami pritiska, ki nastopajo v imenu delodajalcev.

Skupine pritiska in stranke morajo biti tesno povezane. Parakoalicija ne bi delovala, če bi obstajal razcep med parlamentom in strankami na eni ter vplivnimi skupinami na drugi strani. Da bi se temu izognili, morajo biti v parlamentu in vladi zastopani tako vodilni člani skupin pritiska kot tudi predstavniki strank; poleg tega morajo tudi vodilni člani strank zasedati pomembna mesta v samih vplivnih skupinah. Tako mnogokratno članstvo povezuje tudi stranke: znotraj federacije sindikatov je pomembna manjšina Ljudske stranke in socialisti so v manjšem številu člani gospodarske zbornice.

4. Vse glavne skupine, posebno še tiste iz vrst politične elite, morajo sprejeti socialni status quo. Sindikati se morajo odreči vsaki revolucionarni ali radikalni politiki, ne smejo na primer spodbujati k močno razširjeni nacionalizaciji. Združenja delodajalcev (gospodarske zbornice, Združenje avstrijskih industrialcev) se morajo izogniti vsaki reakcionarni politiki, na primer ne smejo nasprotovati sistemu socialnega skrbstva, ki obstaja od leta 1945. Potrebno je, da sta obe strani naklonjeni zmernemu političnemu stilu – »mirni kompeticiji«, »mirni razredni vojni« ali »vojni razredov kot procesu pogajanja« – namesto neomejeni tekmovalnosti ali razredni vojni v klasičnem pomenu. To je tudi pogoj celotnega modela.

5. Za gospodarstvo je nujno, da kapitalistični in socialistični elementi sestavljajo tip »mešanega gospodarstva« in da ekonomske razmere zagotavljajo ustrezno

<sup>8</sup> Peter J. Katzenstein, *Corporatism and Change. Austria, Switzerland and the Politics of Industry* (Ithaca: Cornell University Press, 1984), espec. pp. 34–83.

socialno varnost veliki večini prebivalstva.<sup>9</sup> V Avstriji je v državni lasti velik del težke industrije in glavne banke, preostale veje industrije, manjše banke, trgovina in kmetijstvo pa so v zasebni lasti. Vloga, ki jo ima država v gospodarstvu, zmanjšuje konflikt med delodajalci in zaposlenimi, ker delavci enačijo demokratično državo s svojo lastno državo. Visoko razvit sistem skrbstva prav tako blaži osnovni konflikt med kapitalom in delom. Tako visoko raven socialne varnosti v kombinaciji z zahodnim političnim sistemom lahko najdemo le v skandinavskih državah in mogoče na Nizozemskem. Sistem socialnega skrbstva in varnosti zmanjšuje razlike med razredi, vsaj kot ga zaznava javnost; kot tudi lahko opazimo prevladujoč, številan srednji razred, ki ga sestavljajo kvalificirani delavci, uslužbenci, državni uradniki kot tudi kmetje in poslovneži v srednjem dohodkovnem razredu.

6. Tip »mešanega gospodarstva«, ki je nekje med starim, čistim kapitalističnim in možnim čistim socialističnim tipom, morajo sprejeti vse glavne interesne skupine. Ni pomembno, o čem govorijo njihovi programi. Za primer: združenje avstrijskih industrialcev in Zvezna gospodarska zbornica uradno zahtevajo svobodno podjetništvo in svobodo pred intervencijami države, sindikati pa, posebno še večinska frakcija socialistov, razglašajo politiko, ki je bolj naklonjena socializmu. Konec koncev je pomembno le, kako delujejo.<sup>10</sup> Da bi bil avstrijski vzorec uspešen, morajo sindikati v svojem dnevnem vedenju sprejeti obstoječo razporeditev dohodka. Parakoalicija ne bi delovala, če bi sindikat začel z močno kampanjo za prerazporeditev ali če bi gospodarske zbornice resno skušale znižati plače. Obe strani morata sprejeti obstoječi politični sistem, tako obstoječi socialni sistem kot tudi trenutno razporeditev dohodka. Obe strani se morata odreči kakršnim koli političnim inovacijam.

7. Dokler obstaja parakoalicija, ni mogoča nova razporeditev dohodka in lastnine.<sup>11</sup> Vse glavne skupine morajo soglašati z opredelitvijo glavne naloge ekonomske politike – tj. rast gospodarstva. Gospodarska rast je rezultat sprejetja obstoječih dohodkovnih razmer. Maksimalna stopnja rasti omogoča povečevanje dohodka delodajalcev kot tudi zaposlenih, višje plače in višje profite. Za vodstvi obeh strani je taka rastoča stopnja plač in profitov nujna, saj lahko tako zadovoljijo svoje množično članstvo in uživajo politični uspeh. Dokler bo dohodek rastele hitreje od inflacije, toliko časa bo povprečni delavec podpiral voditelje svojega sindikata in njihovo politiko nenasilne kompeticije. Dokler bo povprečni delodajalec dobival večje profite, toliko časa bo sledil svojim voditeljem. Formula se glasi: »nobenih prerazporeditev« – saj omogoča maksimizacijo gospodarske rasti.

### *Novo ravnotežje moči*

Struktura razmerij v industriji je postala trden del avstrijskega političnega sistema. Parakoalicija je več kot samo stabilen del, ampak je del, ki stabilizira celotni sistem. Kot rezultat se je politični sistem razvil v nov tip, ki je nova inačica starega koncepta delitve oblasti. Čeprav stare institucije, kot zakonodajna, izvršil-

<sup>9</sup> Heinz Kienzl, *Gesellschaft am Wendepunkt? Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik bei sinkenden Wachstumsraten* (Vienna: Verlag des ÖGB, 1975).

<sup>10</sup> Johannes Koren and Manfred Ebner, *Österreich auf einem Weg. Handelskammern und sozialpartnerschaft im Wandel der Zeiten* (Graz: Stocker, 1974). Thomas Lachs, *Wirtschaftspartnerschaft in Österreich* (Vienna: Verlag des ÖGB, 1976).

<sup>11</sup> W. Lang and M. Schmid, »Profitpathentheorie und Politik der Arbeiterbewegung in Österreich, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland« in *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 1976. Katzenstein, op. cit.



na in sodna oblast, še vedno delujejo, je prišlo do nove prerazdelitve. Po eni strani je tu center oblasti, ki ga sestavljajo stare institucije – parlament in administracija, v katerih prevladujejo politične stranke. Po drugi strani pa lahko vidimo tudi center oblasti, sestavljen iz novih institucij, kakršna je Skupna komisija za plače in cene, ki jo obvladujejo različne skupine pritiska. Prvi center oblasti sledi pravilom kompeticije, drugi pa pravilom soglasja. Prvi center je pooblaščen, da odloča o vprašanjih, ki se nanašajo na ekonomske probleme. Drugi ima primarno pristojnost pri odločanju o vseh ekonomskih vprašanjih.<sup>12</sup>

Osnovna ideja delitve oblasti je razdelitev in decentralizacija oblasti ter vzpostavitev novega ravnotežja moči. Avstrija je po obdobjih centrifugalne demokracije, državljanske vojne in diktature našla takšno ravnotežje. Avstrijski politični sistem lahko imenujemo napreden ali konzervativen, rafinirano kapitalističen ali čezmerno socialističen. Vendar pa je konsociativna demokracija v Avstriji utrdila sedanjo družbo.

Tipologija političnih sistemov Arena Lijpharta razlikuje med vedenjem elite in vedenjem množic. Oblike vedenja množic lahko vodijo k »homogeni« ali »fragmentarni« politični kulturi, oblike vedenja elite pa lahko vodijo k »tekmovalni« ali »koalicijski« politični kulturi.<sup>13</sup> Sprememba avstrijske politike k novemu ravnotežju oblasti je dober primer v razumevanju pomena te tipologije. Prvo avstrijsko republiko (1918–1934) lahko označimo kot obliko »centrifugalne« demokracije, kot kombinacijo razdrobljene in kompetitivne politične kulture. Zgodovinski dokaz, prikazan predvsem kot nezmožnost vzpostavitev demokratičnega konsenza ali mreže institucionaliziranih sporazumov, se zdi prepričljiv. Drugo republiko lahko označimo kot konsociativno demokracijo, ki jo sestavlja še vedno »razdrobljena« politična kultura množic oziroma večine volilcev, hkrati pa tudi že »koalicijska« politična kultura elit.<sup>14</sup>

Zgodovinski in politični dokaz je tudi povsem jasen: institucije, v katerih se sodelujoče strani povezujejo v zakonskih in, še pomembneje, zunajzakonskih okvirih, kot v primeru koalicijskih vlad med 1945 in 1966 in kakršen je sedanj sistem socialnega partnerstva, so rezultat sprememb v avstrijski politični kulturi. Spremembe so veliko bolj opazne med elito kot med množico. Članstvo v strankah (ki je še vedno največje v Evropi), vedenje volilcev (še vedno eno najstabilnejših) in ankete javnega mnenja kažejo vedno znova na presenetljivo stabilnost v lojalnosti in povezanosti med ljudskimi množicami in ideološkimi »tabori«. Lojalnost »taborom« nekako pojema, vendar pa še ostaja močna.

Pokazatelji, ki kažejo na vedenje elite, so različni. Avstrijska republika, po letu 1918 ena najšibkejših demokracij v Evropi in uničena zaradi pritiska rivalskih skupin elit, ki niso bile sposobne najti kompromisa, ima danes eno najbolj stabilnih demokracij v Evropi. Moč avstrijske demokracije temelji na spremenjenih stališčih elit. Kompromisi, ki so doseženi v parlamentu kot tudi zunaj socialnega partnerstva, so rezultat volje in sposobnosti, da bi utrdili obstoječi družbeni in politični sistem. Vendar pa so spremenjena stališča elite povezana z močno apatičnostjo avstrijskih ljudi ali, v jeziku elite, množic.

<sup>12</sup> Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper and Row, 1957). C. B. Macpherson, *Democratic theory. Essays in Retrieval* (Oxford: Clarendon, 1973).

<sup>13</sup> Lijphart, op. cit., pp. 105–19.

<sup>14</sup> Steiner, op. cit., pp. 409–26. Anton Pelinka, »Von der Konkurrenz zur Konvergenz – Unterschiede im Demokratiieverständnis der 1. und 2. Republik« in *Cahiers universitaires d'information sur l'Autriche* (numéro spécial) (Rouen, 1981).

Če si ogledamo podatke, ki jih najdemo v primerjalnih študijah in drugih empiričnih pregledih, bomo lahko razumeli nizko stopnjo politične participacije v Avstriji. Kljub visoki stopnji članstva strank in volilnim izidom<sup>15</sup> je dejanska participacija posameznika v političnem procesu zelo nizka. Na nasprotje med visoko razvito formalno participacijo in razmeroma nerazvito neformalno participacijo kažeta dva primera:

– mednarodna študija, ki sta jo izdala in objavila Samuel H. Barnes in Max Kaase leta 1979, primerja Avstrijo z drugimi štirimi zahodnimi demokracijami: Združenimi državami, Veliko Britanijo, Zahodno Nemčijo in Nizozemsko<sup>16</sup> ob večini problemov je avstrijski volilec pokazal več zaupanja v politični sistem, hkrati pa je pokazal manj zanimanja za politiko in politično dejavnost;

– študija, ki temelji na podatkih iz raziskave iz leta 1980, kaže na zanimivo razhajanje v politični kulturi Avstrije – že omenjeno nasprotje med močno politično aktivnostjo v formalnem smislu in majhnim političnim zanimanjem za vse vrste neorganiziranih, neinstitucionaliziranih, neformalnih dejavnosti, za vsa tista področja, ki nimajo določenega, splošno znanega vzorca, kot so individualno lobiranje in državljanska gibanja.<sup>17</sup>

Utrditev avstrijske demokracije pa je zahtevala in še zahteva svojo ceno. Socialno partnerstvo, vzpostavljeno na temeljih sodelovanja med glavnimi političnimi organizacijami, posebno med delom in kapitalom, je ublažilo konflikte med družbenoekonomskimi razredi in ideološkimi skupinami. Leвица in desnica sodelujeta, vendar z zmanjševanjem konfliktov upada tudi zanimanje za politiko. To je paradoks korporativističnega posredovanja v Avstriji: okrepitev demokracije je pomenila okrepitev zaupanja mnogih v sposobnosti nekaterih.

Današnji politični sistem Avstrije ni le dober primer za »konsociativno demokracijo«, ampak tudi dobro prikazuje, kako neokorporativistični sistem učinkuje na demokracijo. Neokorporativističen način odločanja, če ga opredelimo kot pomembno dopolnilo liberalne demokracije in ne le kot nasprotje parlamentarne demokracije in strankarskega boja (kakršen je bil stari tip korporativizma), daje velik poudarek na vedenje elit. Trikotnik, tipičen za neokorporativizem,<sup>18</sup> ki povezuje državo (ki jo predstavljata parlament in uprava), delo (ki ga predstavljajo sindikati) in kapital (ki ga predstavljajo združenja delodajalcev), potrebuje priznanje zakonitosti s strani ljudstva, ki ga izraža vzorec volilnega vedenja. Če sar pa ne potrebuje, je njihova dejavna participacija. Avstrija kot oblika konsociativne demokracije in neokorporativistične države je mnogo bolj osredotočena na »vladanje za ljudi« kot pa na »vladanje ljudi«.

<sup>15</sup> Sully, op. cit. G. Bingham Powell, »Voiting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal and Socio-Economic Influences« in Richard Rose (ed.), *Electoral Participation. A Comparative Analysis* (Beverly Hills: Sage, 1980).

<sup>16</sup> S. H. Barnes and M. Kaase et al., *Political Action, Mass Participation in Five Western Democracies* (Beverly Hills: Sage, 1979).

<sup>17</sup> R. Deiser and N. Winkler, *Das politische Handeln der Österreicher* (Vienna: Verlag für Gesellschaftskritik, 1982).

<sup>18</sup> Philippe Schmitter and Gerhard Lehmbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation* (Beverly Hills: Sage, 1979).

Avstrijsko socialno partnerstvo in konsociativna demokracija sta se izkazala za stabilna. Kljub temu pa nekateri dokazi namigujejo na nove trende, ki so manj ugodni za visoko predvidljivo »vlado za ljudi«. Plebiscitarne težnje so izziv obliki sodelovanja med elito, ki se je po letu 1945 tako dobro utrdila.

Novi problemi, ki jih postavljajo v ospredje nova družbena gibanja, nad katerimi etablirane politične stranke in ekonomske skupine pritiska nimajo popolne kontrole, so brez vrednosti. Ti problemi zadevajo spol (feminizem), mir in ekološko. Spor o jedrski energiji je pomemben primer novih problemov, ki so zunaj okvirov neokorporativizma. Leta 1978 se je na prvem vsenarodnem referendumu v zgodovini Avstrije minimalna večina volilcev izrekla proti odprtju prve, že dokončane jedrske elektrarne. Posledica tega je bila, da je avstrijski parlament ponovno brez nasprotovanja sprejel zakon, ki prepoveduje uporabo jedrske energije v Avstriji.<sup>19</sup>

V zimi 1984/85 je problem gradnje jezua na Donavi v bližini Hainburga v Spodnji Avstriji prispeval še en nazoren primer plebiscitarnega pritiska. Okoli tisoč demonstrantov je protestiralo in zasedlo področje gradnje. Prišla je policija, toda ob prvem spopadu se je oblast vdala in ustavila gradnjo jezua, vsaj do nadaljnjega.<sup>20</sup>

V obeh primerih so bili socialni partnerji na strani poražencev. V skladu s filozofijo gospodarske rasti sta bili ÖGB in Zvezna gospodarska zbornica (kot tudi drugi socialni partnerji) močno naklonjeni jedrski energiji in povečanju števila jezov na Donavi. V obeh primerih je opozicija (ÖVP) skušala izkoristiti specifični ekološki, »zeleni« občutek, s tem da je nasprotovala nekaterim vidikom (vendar na načelu jedrske energije in omenjenega jezua). V obeh primerih je administracija popustila – ne opoziciji in ne izraženi večini volilcev. Administracija in še posebno SPÖ nista bila pripravljena tvegati, da bi lahko prišlo do širšega razcepa med njuno politiko in manjšino prilagodljivih zelenih, ekološko osveščenih volilcev, ki so kot kaže nepogrešljivi pri ustvarjanju večine iz števila različnih manjšin.

S tem populističnim izzivom se je treba soočiti na volitvah. Z začetkom v osemdesetih letih so postajale nove stranke vedno bolj uspešne – najprej na lokalni ravni in leta 1984 je stranka Zelenih (Alternative Liste und Grüne) prvič dobila sedeže v regionalnem parlamentu, v Landtagu Vorarlberga, najzahodnejše avstrijske dežele. Leta 1986 je kandidatka Zelenih Freda Meissner-Blau dobila na predsedniških volitvah 5,5 odstotka volilnih glasov, kar je zahtevalo drugi krog volitev med kandidatoma dveh glavnih strank. Obstaja velika možnost, da bo učinek ofenzive Zelenih vodil k počasnemu razkrajanju tradicionalnega strankarskega sistema.

Tudi ta razvoj seveda učinkuje na neokorporacijsko mrežo, ki je bila vzpostavljena med delodajalci in zaposlenimi. V bližnji prihodnosti ni v nevarnosti niti avstrijsko socialno partnerstvo niti konsociativna demokracija, vendar pa je možno, da bodo oslabele tipične značilnosti avstrijskega političnega sistema. Kaže, da je kooperacija med elito začela pojemati; avstrijski »sistem« verjetno ni več na vrhuncu.

V letu 1986 imamo še vedno zadosti razlogov, da ocenimo avstrijski sistem institucionalizirane kooperacije med delodajalci in zaposlenimi kot izredno učin-

<sup>19</sup> Anton Pelinka, »The Nuclear Power Referendum in Austria« in *Electoral Studies*, 1983.

<sup>20</sup> Anton Pelinka, »Hainburg – mehr als nur ein Kraftwerk« in Andreas Kohl et al. (eds.), *Osterreichisches Jahrbuch für Politik 1985* (Munich and Vienna: R. Oldenbourg and Verlag für Geschichte und Politik, 1986).

kovit sistem odločanja. Vendar pa imamo tudi razloge za trditev, da postaja Avstrija vedno bolj »zahodnjaška« – politično bolj prilagodljiva in manj predvidljiva. Zdi se, da je Avstrija na poti k normalizaciji. Vendar pa ta razvoj še vedno temelji na izkušnji z mrežo sodelovanja med delavci in delodajalci, ki je stabilna in ki prinaša trdnost v celoten sistem.

Avstrijsko obračanje k Zahodu kaže na razkroj »konsociativnosti«. Na Nizozemskem se je ta razkroj začel že veliko prej. Nizozemski »stebri« niso imeli več dovolj sposobnosti, da bi povezali vse obstoječe interese in vrednote. In neokorporativizem je izgubil svojo značilno nizozemsko aplikacijo – na Nizozemskem skoraj da ne obstaja več.<sup>21</sup> Primer Nizozemske kaže na možnost razkranjanja trdnosti že stabiliziranih sistemov. Ni treba verjeti, da bo tudi Avstrija avtomatično sledila temu primeru. Vendar pa obstaja možnost, mogoče celo velika verjetnost. Če se bo razkroj nadaljeval, bo to primer »uspešne samoukinitve«: Avstrijsko socialno partnerstvo je ustvarilo ravno tiste družbene razmere, v katerih se socialno partnerstvo zdi samo sebi nepotrebno.

---

<sup>21</sup> Pregled za Evropo glej v Gerhard Lehbruch and Philippe Schmitter (eds.), *Patterns of Corporatist Policy-Making* (Beverly Hills: Sage, 1982). Peter J. Katzenstein, *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 1985), espec. pp. 114, 197–9.