

BÜCHER

Reformbereitschaft wider Willen?

Rezension von: Anton Pelinka,
Christian Smekal (Hrsg.),
Kammern auf dem Prüfstand.

Vergleichende Analysen
institutioneller

Funktionsbedingungen.

Schriftenreihe des Zentrums für
angewandte Politikforschung, Band 10,
Signum Verlag, Wien 1996, 193 Seiten,
öS 248,—.

Das spezifisch österreichische System der gesetzlichen Interessenvertretungen und die darauf aufbauende Sozialpartnerschaft waren seit jeher ein bevorzugtes politikwissenschaftliches Forschungsfeld. Zu erinnern ist insbesondere an die zahlreichen (und in bestimmten zeitlichen Abständen immer wieder modifizierten) Studien von Anton Pelinka, Emmerich Tálos und Bernd Marin. Der sich im letzten Jahrzehnt beschleunigende ökonomische, gesellschaftliche und politische „Wandel“, beschrieben durch „Schlagwörter“ wie Liberalisierung, Deregulierung, Individualisierung, Wertewandel, Europäisierung und Globalisierung, hat zusammen mit den gegen die gesetzlichen Interessenvertretungen gerichteten politischen Kampagnen das Interesse universitärer Forschung an den Kammern sowie am Modell der Sozialpartnerschaft neu belebt.

Darüber hinaus haben in den letzten

Jahren die Arbeiterkammern die universitäre Forschung und Meinungsforschungsinstitute eingeladen, sich unbeflüßt, kritisch und mit wissenschaftlicher Gründlichkeit mit dem Stellenwert der gesetzlichen Interessenvertretungen in der Gesellschaft, mit der sogenannten „Pflichtmitgliedschaft“ als Grundlage des Kammersystems und mit dem System der Sozialpartnerschaft zu befassen und Anregungen für deren Weiterentwicklung zu geben.

1994 führte die im Gefolge der AK-Wahl geführte heftige öffentliche Diskussion um den (Weiter-)Bestand der gesetzlichen Interessenvertretungen zur Vereinbarung der Koalitionsparteien, den Kammern Befragungen ihrer Mitglieder zur Stärkung ihrer Akzeptanz nahezulegen. Nachdem in einigen Kammern in den vorangegangenen Jahren den geänderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung getragen worden war und sie zum Teil einschneidende Reformen vorgenommen hatten, war es zumindest für die großen gesetzlichen Interessenvertretungen eine Selbstverständlichkeit, dem Wunsch der Regierungsparteien zu entsprechen und Mitgliederbefragungen durchzuführen.

Kurz vor dem Ende der Mitgliederbefragung der Arbeiterkammern im Frühjahr 1996 wurde - offenbar auf das zu diesem Zeitpunkt gesteigerte mediale Interesse zielend - der hier zu besprechende Sammelband unter dem Titel „Kammern auf dem Prüfstand“ vorgestellt: Anton Pelinka beschäftigt sich in seiner Einleitung allgemein mit den Kammern und der Sozialpartnerschaft unter den geänderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Christian Smekal und Christof Fink fragen nach der Effizienz

der Pflichtmitgliedschaft und nach den Alternativen bei einer Aufhebung derselben, Fritz Plasser und Peter A. Ulram präsentieren Ergebnisse aus der Meinungsforschung. Vergleichende Forschungen zwischen dem Interessensystem unseres Landes und jenem der USA bzw. jenem der Schweiz stehen im Mittelpunkt der Beiträge von Peter Gerlich, Werner Teufelsbauer und Clarisse Pásztor, wobei sich die Letzteren vor allem auf die Arbeitgeberverbände in Österreich und der Schweiz konzentrieren. Von Pelinka und Smekal erstellte „Thesen und Szenarien“ schließen einen Band ab, der im wesentlichen wenig Neues bringt und in dem einige Autoren ihre im Rahmen ihrer gutachterlichen Tätigkeit erarbeiteten Forschungsergebnisse modifiziert präsentieren.

Nachdem das Ergebnis der Mitgliederbefragung der Arbeiterkammern alle Voraussagen, sowohl was die gesamtösterreichisch über 60% liegende Beteiligung als auch die über neunzigprozentige Zustimmung anbelangt, übertraf, somit alle gesetzlichen Interessenvertretungen gestärkt aus ihren Umfragen hervorgingen, schien das Buch wenige Wochen nach seinem Erscheinen bereits nicht mehr der Tagesaktualität zu entsprechen.

Dennoch lohnt sich eine genauere Betrachtung. Dies nicht nur, weil die Diskussion um das politische System unseres Landes und dabei besonders die Frage nach der Akzeptanz, Legitimität und Zweckmäßigkeit der mit gesetzlicher Pflichtmitgliedschaft ausgestatteten Kammern und der darauf aufbauenden Sozialpartnerschaft in einem nicht geringem Maße strukturell von der Entwicklung der gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen bedingt sind. Vielmehr positionieren die Herausgeber den Band, der parallel zu den laufenden Befragungen in den Kammerorganisationen geschrieben wurde, als politikwissenschaftliche Evaluierung

eines gesellschaftlichen Vorganges. Wenn aber die Untersuchungen den „Charakter einer Beobachtung“ annehmen sollen, darf eine intime Kenntnis des Forschungsgegenstandes vorausgesetzt werden. Genau diese scheint jedoch bei Christian Smekal und Christof Fink - zumindest was die Arbeiterkammern betrifft - nicht der Fall zu sein. Doch darüber weiter unten.

Während alle Autoren die Beweglichkeit und Unberechenbarkeit des „politischen Marktes“ betonen und dadurch langfristig Probleme für den Weiterbestand der gesetzlichen Interessenvertretungen sowie der Sozialpartnerschaft in seiner derzeitigen Form sehen, gehen sie in ihrer Einschätzung des Systems der österreichischen Interessenvertretungen nicht ganz konform: Während etwa Pelinka der Meinung ist, daß den Verbänden im Unterschied zu den politischen Parteien der „Zwang zur Anpassung, zum Lernen“ - wie er meint - „grundsätzlich fremd“ ist und dadurch der Verbandstypus „Kammer“ zunehmend in Schwierigkeiten gerät (S.22), Smekal und Fink die „zentralen Ineffizienzen der Pflichtmitgliedschaft“ (S.65) orten, warnt Gerlich vor einer Überbetonung des Wettbewerbs und der Auseinandersetzung, denn diese führt „zur Instabilität und Blockierung von Politik“ (S.143). Auch im Vergleich zur Schweiz erscheint das österreichische System der gesetzlichen Interessenvertretungen effizienter, wie Teufelsbacher und Pásztor nachweisen.

Problematisch erscheint mir vor allem die zu wenig hinterfragte Einführung des „Marktparadigmas“ in die politikwissenschaftliche Diskussion. „Politischer Markt“, so lautet nun offenbar auch das Credo einiger Wissenschaftler, bringe mehr Demokratie und mehr Effizienz. Wenn etwa Pelinka im Rückgriff auf frühere Studien die Funktionsweise der österreichischen Sozialpartnerschaft erneut als „Antithese zum

Parlamentarismus“ sieht (S.14), so muß man sich schon fragen, ob damit nicht völlig unterschiedliche Systeme unzulässigerweise verglichen werden.

Zum einen: Die Sozialpartnerschaft, die sich als permanenter, explizit auf das Gemeinwohl gerichteter Verhandlungszustand und als Wille zur Kooperation großer Interessenverbände versteht, hat bekanntlich keine legislative, sondern eine beratende Funktion. Wenn Pelinka in der Sozialpartnerschaft im Vergleich zum Parlamentarismus das Fehlen einer „externen durch den Wettbewerb um Wählerstimmen erreichbaren Legitimität“ konstatiert, muß er sich die Frage gefallen lassen, wie er sich diese bei Verbänden mit unterschiedlicher Aufgabenstellung vorstellt. Darin, im Konkordanzprinzip sowie in der „grundsätzlichen Immunität der Sozialpartnerschaft gegenüber dem politischen Markt“ eine „Verspätung von Anpassungszwängen, die von Veränderungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ausgehen“, zu sehen, übergeht, daß es gerade eine der Aufgaben der Sozialpartnerschaft ist, die jeweiligen Modernisierungskosten für das Gemeinwohl auf ein erträgliches Maß zu reduzieren. Gegenüber den politischen Parteien, die in der Mediengesellschaft gleichsam gezwungen sind, „zeitgeistig“ zu agieren, haben die Sozialpartner die Aufgabe, die gesamtgesellschaftlichen „Kosten von“ Veränderungen sowie die Benachteiligung bestimmter Gruppen zu minimieren.

Es trifft denn auch nicht zu, daß den mit gesetzlich definierter umfassender Mitgliedschaft ausgestatteten Verbänden „Lernen“ bzw. der „Zwang zur Anpassung“ - wie Pelinka meint - „grundsätzlich fremd“ ist. Im Gegenteil: Stärker und intensiver als die gezwungenermaßen im medialen Umfeld agierenden politischen Parteien sind die Interessenvertretungen durch ihre Funktionäre, die zum überwiegenden Teil keine

hauptberuflichen Politiker sind, sondern als Betriebsräte, Innungsmitglieder oder Landwirte im Beruf stehen, mit den laufenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen konfrontiert.

Die Ausführungen von Christian Smekal und Christof Fink zur „Effizienz der Pflichtmitgliedschaft“ zeichnen sich - was die Arbeiterkammern betrifft - leider durch eine eklatante empirische Unkenntnis der kammerinternen Entscheidungsfindung aus. So behaupten sie etwa, daß sich „die Kammerführungen („Expertokraten“ und Bürokraten) ... gegenüber den einfachen Funktionären und den Mitgliedern in vielen Bereichen verselbständigt“ hätten (S.63). In Anlehnung an eine frühere Arbeit von Weissel meinen die Autoren, daß den Funktionären und/oder den beschlußfassenden Gremien fertige „Entscheidungspakete“ vorgelegt werden, „an denen die Funktionäre nichts mehr verändern können“ (S.47). Das ist einfach falsch. Eine Betrachtung des Entscheidungsablaufs in den Arbeiterkammern zeigt, daß die „Erst- und Letztentscheidungen „etwa über Begutachtungen und Studien immer von den gewählten Mandataren (meist vorab in den entsprechenden, von Funktionären - und nicht von Kammermitarbeitern - besetzten Ausschüssen) und oft nicht nach der Meinung der die Materie bearbeitenden Kammermitarbeitern getroffen werden. Die grundsätzliche Positionierung der Kammern wird prinzipiell von der Selbstverwaltung, also den Funktionären, bestimmt, wobei es Aufgabe des Büros ist, die Politik mit Fachverstand und Expertise zu unterstützen. Entscheidend ist immer die von den Organen der Selbstverwaltung formulierte „politische Linie“. Dementsprechend werden von den Funktionären auch regelmäßig Änderungen an den Expertenvorlagen vorgenommen. Es mag sein, daß Weissels Urteil für die sechziger oder siebziger Jahre Gültigkeit hatte, der aktuellen

Politikgestaltung in den Arbeiterkammern entspricht es schon lange nicht mehr.

Die Verbände agierten bis vor wenigen Jahren in einem gänzlich anderen medialen Umfeld. Daher mag der Eindruck entstanden sein, daß die Kammern, und insbesondere die Arbeiterkammern, zu wenig Anpassungsbereitschaft an die gesellschaftliche Entwicklung gezeigt haben. Allein eine kritische Betrachtung der Geschichte der Arbeiterkammern zeigt, daß sie immer, und nicht erst seit dem AKG 1992, auf wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Veränderungen reagierten.

Die in den letzten Jahren durchgeführten inneren Reformen und der auch von den Autoren gewürdigte gegenwärtige Anpassungsprozeß wurden und werden nicht nur - wie Smekal und Fink fälschlich behaupten - aus Angst der Kammerführungen vor einem Verlust der Pflichtmitgliedschaft, sondern im Rahmen der für „Non-profit-Organisation“ notwendigen strategischen Neupositionierungen durchgeführt.

Smekal und Fink geht es um die „zentralen Ineffizienzen“, die sie besonders in einem „übergroßen Leistungsangebot“ der Kammern sehen. Davon ausgehend präsentieren sie Reformansätze, die zwar prinzipiell an einer Pflichtmitgliedschaft festhalten, aber marktkonforme Mechanismen und damit mehr Effizienz bewirken sollen. Die von ihnen vorgestellten drei Reformansätze („Regelmäßige Urabstimmungen“, „Zweckbindung von Steuergeldern“ und „Gespaltenen Mitgliedschaft“) erscheinen jedoch bei näherer Betrachtungsweise kaum geeignet das Kammer-System beizubehalten, sondern sind als Weg zu einer etappenweisen Beseitigung der gesetzlichen Interessenvertretungen zu sehen.

Es ist Aufgabe der Kammern, einen Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen so zu finden, daß einfluß-

schwache Minderheiten nicht benachteiligt werden. Abstimmungen können dieses zentrale Problem nicht beseitigen. Die freiwillige Zweckbindung bestimmter Umlagen öffnet kurzfristigen Profilierungsvorhaben und einem Aktivismus die Tür, im Rahmen dessen gesamtwirtschaftliche Aufgaben in den Hintergrund treten würden.

Auch die sogenannte „gespaltene Mitgliedschaft“, unter der sich die Autoren einen Grundbetrag als Abgeltung für Gemeinwohlaufgaben und einen erhöhten Mitgliedsbeitrag für spezifische Individualleistungen (mit dem dann die Kammern mit freien Verbänden im Wettbewerb stehen) vorstellen, bedeutet die Ausschaltung der Kammern auf Raten. Jene finanzstärkeren Gruppen, die dadurch entlastet werden (da sie die spezifischen Individualleistungen nicht benötigen oder sich diese anderweitig besorgen), würden dann bald auch die Abschaffung des „Grundbetrages“ fordern. Den Entsolidarisierungstendenzen würde man dadurch auf Kosten der Schwächeren nur Vorschub leisten.

Die Meinungsforscher Fritz Plasser und Peter A. Ulram stellen fest, daß der Begriff „Sozialpartnerschaft“ nach wie vor (wenn auch mit einer leicht abnehmenden Tendenz) sehr positiv besetzt ist. Interessant - und durchaus im Trend liegend - erscheint die Feststellung, daß Kritik an der Sozialpartnerschaft 1984 vor allem von Unternehmern und Angestellten, elf Jahre später aber vorwiegend von unqualifizierten Arbeitern und Landwirten formuliert wurde. Die im Beitrag präsentierten älteren Umfragedaten zeigen eine hohe Akzeptanz der Arbeiterkammern bei ihren Mitgliedern. Gleichzeitig untermauern die Daten eine (bedenkliche) Übernahme von in der medialen Diskussion oft verwendeten Stereotypen wie Bürokratie, Mitgliederferne, Innovationsfeindlichkeit und Funktionsanstanstalten durch die Mitglieder. Umfrageergebnisse aus dem Jahr

1993 wiesen eine Zustimmung zur Beibehaltung der Pflichtmitgliedschaft im Verhältnis 40% zu 34% aus. Die Mitgliederbefragung 1996 konnte diese Ergebnisse bei weitem übertreffen.

Peter Gerlich fragt in seinem Vergleich zwischen den Interessensystemen der USA und Österreichs nach ihrer Effizienz, Effektivität und Funktionalität für die Mitglieder und das politische Gesamtsystem. Er kommt zu dem Schluß, daß die Legitimität des amerikanischen Systems als sehr niedrig, während jene des österreichischen als hoch einzuschätzen ist. Ist die Effizienz des amerikanischen Systems für die Mitglieder im Bereich der Unternehmen und der Arbeitnehmer als gering einzuschätzen, sieht Gerlich jene des österreichischen Systems im internationalen Vergleich „noch in optimaler Form gegeben“. Der Beitrag der Sozialpartnerschaft zur Funktionalität ist gegenüber dem amerikanischen Interessensystem als sehr hoch zu bewerten. Demgegenüber ist der Beitrag des amerikanischen Systems zur Demokratiequalität als positiv zu bewerten.

In ihrem Schlußbeitrag konstatieren Pelinka und Smekal die nicht neue Tatsache, daß eine Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft eine Ende der Kammern bedeuten würde. Es ist, wie die Autoren feststellen, fraglich, ob in einem Land von der Dimension Österreichs langfristig zwei bundesweit agierende, umfassend operierende, auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhende Arbeitnehmer- oder auch Arbeitgeberverbände nebeneinander bestehen könnten; ob nicht eine Umwandlung der Kammern in freie Verbände entweder deren baldiges Ende oder aber das Ende der existierenden freien Verbände bedeuten würde. Die Pflichtmitgliedschaft wird denn auch als Dominostein gesehen, dessen Fall eine Entwicklung in Richtung des skandinavischen Modells (konkurrierende Arbeitgeber- und

Arbeitnehmerverbände mit abnehmendem Einfluß der Sozialpartnerschaft) in Gang setzen würde. Zur Absicherung der Pflichtmitgliedschaft und damit der Kammern sollten - nach Auffassung der beiden Autoren - ihre „innere Demokratiequalität“, etwa durch die Verankerung regelmäßiger „Urabstimmungen“, verbessert werden. Durch eine „relative Distanz zu den Parteien“ könnten sich die Kammern von der Erosion des politischen Systems abkoppeln, was sie „stärker in einen Gleichklang mit den langfristigen Entwicklungslinien der österreichischen Gesellschaft bringen“ würde. Pelinka und Smekal/Fink beurteilen jedoch die Reformbereitschaft der Kammern aus strukturellen Gründen skeptisch.

Im Vergleich zu den von Manfred Prisching im vorigen Jahr formulierten „Acht Thesen“ (1) zur „Erneuerung des Selbstverständnisses“ der Trägerorganisationen der Sozialpartnerschaft bleiben die im vorliegenden Buch gemachten Vorschläge weitgehend nebulos. Dennoch sollte nicht über sie hinweggegangen werden. Es bleibt eingehenden Diskussionen inner- und außerhalb der Kammern vorbehalten, die in den Aufsätzen artikulierten Positionen, Anregungen und Perspektiven auf die aktuelle Relevanz hin zu prüfen.

Wenn auch - wie dargelegt - einige grundlegende Ansichten dieses Buches nicht geteilt werden können, wenn der Sammelband auch wohl in erster Linie auf das durch die Mitgliederbefragung in den Arbeiterkammern verstärkte mediale Interesse gezielt hat, so können einige der in den besprochenen Aufsätzen gemachten Einschätzungen zu einer zu erarbeitenden politischen (Neu-) Positionierung der Kammern und der Sozialpartnerschaft beitragen. Auch wenn das Buch für eine Erstinformation über das österreichische System der gesetzlichen Interessenvertretungen nicht zu Rate gezogen werden sollte (zumal es über die aktuellen Entwick-

lungen innerhalb der Kammern nur mangelhaft Auskunft gibt), so kann es - positiv gewendet - als kleiner Beitrag zu einem „permanen Reformprozeß“ gewertet werden.

Klaus-Dieter Mulley

Anmerkung

- (1) Prisching, Manfred, Die Sozialpartnerschaft. Modell der Vergangenheit oder Modell für Europa? Eine kritische Analyse mit Vorschlägen für zukunftsgerechte Reformen (Wien 1996) 185ff.