

BÜCHER

Handbuch der Unternehmensverbände

Rezension von: Franz Traxler, Gerhard Huemer (Hrsg.), *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A comparative analytical approach*, Routledge, London und New York 2007, XXI + 442 Seiten, gebunden, £ 225.

Wieso bestehen Unternehmensverbände fort, wo doch Entwicklungen auf den Arbeits- und Produktmärkten und die neoliberal inspirierte Politik vieler Regierungen (auch sozialdemokratischer) dafür sorgen, dass sich Beitrittsanreize und die Fähigkeit zu kollektivem Handeln abschwächen? Welche selektiven Anreize stehen Unternehmensverbänden zur Verfügung, um Mitglieder zu gewinnen? Welche Rolle spielt die Unternehmensgröße für die Verbandsbildung? Welche Perspektiven bestehen für umfassende Unternehmensverbände in Zeiten zunehmender Heterogenität der Unternehmen? Wie funktioniert der Interessenausgleich in Unternehmensverbänden, wodurch werden die Verbandsaktivitäten bestimmt? Kommt der Unternehmensgröße in diesem Zusammenhang eine Bedeutung zu? Wieso beteiligen sich Unternehmensverbände nach wie vor an neokorporatistischen Steuerungssystemen in koordinierten Volkswirtschaften? Was sind die verbandlichen Voraussetzungen für die Übernahme von Aufgaben staatlicher Politik? Wie steht es um die Steuerungskapazität der Verbände gegenüber ihren Mitgliedern, insbe-

sondere gegenüber den Großunternehmen?

Das ist das weit ausgreifende und sehr ambitionierte Programm der Untersuchung zu den Unternehmensverbänden in fünfzehn westeuropäischen Ländern (EU-15), die im vorliegenden Sammelband präsentiert wird. Aus konzeptionellen und pragmatischen Gründen beschränkt sich die sowohl deskriptiv als auch analytisch ausgerichtete Studie auf branchenübergreifende Unternehmensdachverbände (sowohl Konföderationen von Konföderationen als auch Dachverbände mit direkter Mitgliedschaft von Unternehmen, wobei Arbeitgeberverbände, Produzentenverbände und gemischte Verbände Berücksichtigung finden).

Der Band ist in drei Teile gegliedert: Im ersten Teil legt Franz Traxler (Universität Wien), Hauptautor und Mitherausgeber, den theoretischen und methodologischen Rahmen der Untersuchung dar. Die Annäherung an die Themen Verbandsbildung und kollektives Handeln, Interessenausgleich und -vertretung, interne Steuerungskapazität, Teilnahme an neokorporatistischer Steuerung und staatlicher Politik ist multidisziplinär, denn es werden theoretische Ansätze der Institutionenökonomik, der Betriebswirtschaftslehre, der Politologie und der Organisationssoziologie herangezogen. Die neue theoretische Perspektive besteht darin, dass in den Thesen zu Verbandsbildung, Verbandspolitik und Verbandsaktivitäten die Heterogenität der Unternehmen hinsichtlich Größe als wichtiger erklärender Faktor angenommen wird.

Die fünfzehn Länderstudien im zwei-

ten Teil sind jeweils in gleicher Weise strukturiert, um Vergleiche und Kohärenz zu gewährleisten. Jedes Länderkapitel aus der Feder von nationalen ExpertInnen (häufig in Kooperation mit Professor Traxler) stellt eine abgeschlossene Fallstudie dar, bietet jeweils einen deskriptiven Überblick der Vertretung von Unternehmensinteressen und überprüft die im theoretischen Teil präsentierten Thesen zum Zusammenhang zwischen Verbandsbildung und -aktivitäten sowie Unternehmensgröße. Entsprechend der gemeinsamen Struktur beinhalten die Länderstudien jeweils Kapitel über die wirtschaftlichen und kulturellen Spezifika, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Unternehmensverbände, die Rolle der Dachverbände im sozialen Dialog, in neokorporatistischer Steuerung und staatlicher Politik, das Verbandssystem, die Mitgliederbereiche und organisatorischen Strukturen, die Verbandsaktivitäten und die personellen und finanziellen Ressourcen sowie ein zusammenfassendes Schlusskapitel.

Im dritten, komparativen Teil schließlich werden die Eingangshypothesen einem empirischen Test unterzogen, wobei soweit wie möglich statistische Methoden zur Anwendung kommen. Der internationale Vergleich konzentriert sich auf jeweils zwei Dachverbände je Land: den größten branchenübergreifenden Unternehmensdachverband und den größten der auf die Vertretung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU = <250 Beschäftigte) spezialisierten branchenübergreifenden Dachverbände.

Was sind die wichtigsten Ergebnisse der vergleichenden Untersuchung?

* Diversität der Unternehmensinteressen: Unternehmen sind in Bezug auf ihre Größe extrem heterogen, die

Bandbreite reicht von Ein-Personen-Unternehmen bis zu multinationalen Konzernen mit Hunderttausenden Beschäftigten. Diese Unterschiede hinsichtlich der Unternehmensgröße bedingen Unterschiede im Hinblick auf Produktionsweise und Erfordernisse der Wettbewerbsfähigkeit, auf verfügbare Ressourcen, Marktmacht und damit die Kapazität für strategisches Handeln, woraus ganz verschiedene, z. T. konfligierende Interessen von Großunternehmen (GU = > 249 Beschäftigte) einerseits und KMU andererseits resultieren: Beispielsweise befürworten GU aufgrund ihrer höheren Mobilität Marktliberalisierung, während KMU an Zugangsbeschränkungen zum Schutz ihrer lokalen Märkte Interesse haben. KMU sind in viel höherem Maße abhängig von staatlichen Programmen zur Unterstützung ihrer Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere Innovationsfähigkeit. Wegen ihrer höheren Arbeitsintensität sind Arbeitskosten für KMU ein wesentlich wichtigerer Kostenfaktor als für GU. Die Aufzählung der Interessenunterschiede im Hinblick auf Arbeits- und Produktmärkte ließe sich lange fortsetzen.

* Unternehmensgröße und Verbandsbildung: Für die Überwindung des Trittbrettfahrerproblems bei der Bildung von Unternehmensverbänden nehmen finanzstarke GU mit besonders ausgeprägtem Interesse an der Bereitstellung eines kollektiven Gutes eine entscheidende Rolle ein. Hinzu kommt das Problem der Interessenaggregation: Aus der Tatsache, dass die Kosten und Nutzen möglicher kollektiver Güter vorab nicht bekannt und damit auch die Ziele eines eventuell zu gründenden Verbands unklar sind, resultieren selektive Anreize, kollektives Handeln zu initiieren, denn die Verbandsgründer bestimmen dessen

Ziele. Auch in diesem Zusammenhang bestehen Vorteile für Großunternehmen, denn sie können wegen ihrer Ressourcenstärke die Fixkosten der Verbandsgründung tragen und das damit verbundene Risiko übernehmen. GU erweisen sich somit aus zwei Gründen als entscheidende Akteure für die Bildung von Unternehmensverbänden.

Drei Gründe sprechen dafür, dass GU umfassende Verbände gegenüber speziellen Verbänden vorziehen: Erstens können GU die Erfordernisse von KMU für eigene Zwecke nutzbar machen. Beispielsweise sind Gewerkschaften dazu veranlasst, bei Lohnverhandlungen mit umfassenden Arbeitgeberverbänden auf die Lage von KMU Rücksicht zu nehmen. Zweitens sind GU wegen ihres Ressourcenvorsprungs in der Lage, die Politik der umfassenden Unternehmensverbände weitgehend zu bestimmen. Drittens werden durch die Zusammenarbeit mit KMU Reputationsprobleme für die GU (Darstellung spezieller GU-Verbände als ‚Lobbys der Mächtigen‘) vermieden.

Das bedeutet keineswegs, dass GU ihre Interessen ausschließlich über umfassende Verbände durchzusetzen trachten. Es bestehen auch starke Anreize für isoliertes Vorgehen. GU sind infolge ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung imstande, direkten Einfluss auf Gesetzgebung und Verwaltung auszuüben, usw. Tatsächlich zeigt sich, dass GU individuelle *und* kollektive Mittel der Interessendurchsetzung anwenden.

Wie können umfassende Unternehmensverbände, deren Willensbildung über kollektive Güter von den GU beherrscht wird, Mitglieder unter den KMU gewinnen? Die Lösung sind selektive Anreize in Form von Verbands-

dienstleistungen, die auf die Bedürfnisse von KMU zugeschnitten sind. Viele umfassende Verbände bieten derartige Leistungen gratis an.

Die Vertretung der spezifischen Interessen der KMU erfordert mithin separate Verbände, wobei die Diversität v. a. der Produktmarktinteressen eine Vielzahl von KMU-Verbänden bedingt. Es erweist sich, dass Bildung und Stärke von KMU-Verbänden stark abhängig von externen Bedingungen sind, insbesondere von staatlichen Regulierungen für Verbände (Regelung der Mitgliedschaft, Kofinanzierung von Verbandsaktivitäten, Regeln für Repräsentativität, Allgemeinverbindlichkeitsmechanismen für KV-Ergebnisse, Verbandsbeteiligung an öffentlichen Aufgaben), aber auch von der Politik der umfassenden Verbände und der Größenstruktur der Mitglieder (Mikro-, Klein-, Mittelunternehmen).

Die Ergebnisse der komparativen empirischen Untersuchung stützen die im ersten Teil ausgeführten theoretischen Vermutungen: Die Neigung von Unternehmen, sich zu Verbänden mit freiwilliger Mitgliedschaft zusammenzuschließen, steigt mit der Unternehmensgröße. GU initiieren und dominieren umfassende Verbände, welche KMU durch selektive Anreize in Gestalt von dringend benötigten Dienstleistungen für die Mitgliedschaft gewinnen. Zur Verfolgung ihrer Sonderinteressen schließen sich KMU (v. a. Mikrofirmen mit weniger als zehn Beschäftigten) zu separaten Verbänden zusammen. Das nationale Unternehmensverbandssystem umfasst daher normalerweise einen umfassenden Verband und einen oder mehrere branchenübergreifende KMU-Verbände jeweils freiwilliger Mitgliedschaft (sowie in einigen Fällen eine Unternehmenskammer mit Pflichtmitgliedschaft).

* Interessenvertretung und Verbandsdomäne: Interessenvertretung von Unternehmensverbänden bezieht sich zum einen auf Arbeitsmärkte, zum anderen auf Produktmärkte. Ziele der entsprechenden Aktivitäten sind erstens der Staat und zweitens die Kontraktpartner auf dem jeweiligen Markt, also die Gewerkschaften bzw. Zulieferer und Abnehmer oder deren Produzentenverbände.

Die meisten Produktmarktinteressen spalten die Gesamtheit der Unternehmen in Gruppen mit gegengerichteten Zielen. Derartige interne Konflikte sind nicht selten Nullsummenspiele. Die Vertretung von Produktmarktinteressen gegenüber Marktkontrahenten wird daher mit zunehmender Verbandsgröße schwieriger und als Konsequenz davon spezialisierten Produzentenverbänden überlassen.

In Bezug auf die Vertretung von Arbeitsmarktinteressen gegenüber den Gewerkschaften gilt der umgekehrte Zusammenhang zwischen Verbandsdomänen und Erstellung von kollektiven Gütern: Hier sind umfassende Unternehmensverbände klar im Vorteil. Erstens gilt der strategische Imperativ, dass ein Arbeitgeberdachverband mindestens so viele Arbeitsmarktsegmente abdeckt wie der Kontrahent auf der Gewerkschaftsseite. Zweitens erfordern Kollektivvertragsverhandlungen auf der Branchenebene einen hohen Ressourceneinsatz (Expertenstab, Fonds für den Konfliktfall).

KMU-Verbände führen nur dann Kollektivvertragsverhandlungen, wenn negative Externalitäten von Kollektivverträgen, die durch den umfassenden Arbeitgeberverband abgeschlossen wurden, drohen und/oder wenn die Involvierung in korporatistische Politiksteuerung von der Beteiligung an bedeutenden Branchenkollektivverträ-

gen abhängig ist.

Die komparative Untersuchung bestätigt, dass es sich bei der großen Mehrheit der umfassenden Unternehmensverbände Westeuropas um gemischte Verbände handelt. Sie vertreten zum einen die Arbeitsmarktinteressen ihrer Mitglieder gegenüber dem Staat und den Gewerkschaften, zum anderen jene Produktmarktinteressen gegenüber dem Staat, wo unter der eigenen Klientel eine Einigung auf ein gemeinsames Verhandlungsziel möglich ist. Die Vertretung von Produktmarktinteressen mit hohem internem Konfliktpotenzial hingegen wird spezialisierten (Branchen- oder Sparten-) Produzentenverbänden übertragen.

* Verbandsaktivitäten, Steuerungskapazität und Beteiligung an staatlicher Politik: Der Staat beteiligt jene Unternehmensverbände an neokorporatistischer Steuerung, deren Handeln makroökonomische Auswirkungen hat und die über eine ausreichende Steuerungskapazität verfügen, d. h. imstande sind, ihre Mitglieder zu einem Verhalten entsprechend den getroffenen bi- oder trilateralen Vereinbarungen zu verpflichten.

Makroökonomisch bedeutsame Externalitäten resultieren in erster Linie aus dem Abschluss von Kollektivverträgen für wichtige Branchen. Der Staat ist veranlasst, die Kooperation mit jenen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften zu suchen, die bedeutende Branchenkollektivverträge aushandeln. Die politische Relevanz und der Einfluss eines Unternehmensverbandes hängt also mehr von der Zahl der Beschäftigten seiner Mitglieder und seiner Rolle im Kollektivvertragsystem ab als von der Repräsentativität in Bezug auf die Mitgliederzahl.

Die Steuerungskapazität von Verbänden drückt deren Fähigkeit aus,

das Verhalten von Mitgliedern zu kontrollieren und autonom Ziele zu setzen. Die Steuerungskapazität von Unternehmensverbänden ist freilich ziemlich beschränkt: Manche GU verfügen über wesentlich mehr Ressourcen als der umfassende Unternehmensverband, dem sie angehören. Von einer organisatorischen Autonomie umfassender Unternehmensverbände in Relation zu ihren wichtigsten Mitgliedern, den GU, kann also keine Rede sein.

Trotz dieser strukturellen Grenze der Steuerungskapazität von Unternehmensverbänden sind dieselben imstande, die Verantwortung für regulierende Funktionen im Bereich des Arbeitsmarkts zu übernehmen, und zwar dank rechtlicher Vorkehrungen, welche die Befolgung der Vereinbarungsinhalte durch die Verbandsmitglieder sicherstellen. Zu nennen sind hier die rechtliche Durchsetzbarkeit von Kollektivverträgen, Friedenspflichten und Mechanismen der Allgemeinverbindlichkeit. Letztere begünstigen nicht nur die Formierung und den Organisationsgrad von Arbeitgeberverbänden sowie deren Steuerungskapazität, sondern auch den Fortbestand von Branchenkollektivverträgen.

Wechseln wir die Perspektive vom Staat zu den Unternehmen, insbesondere zu den GU als Schlüsselakteuren. Abgesehen von den bereits genannten Anreizen spricht auch die Tatsache, dass der Abschluss von bedeutenden Kollektivverträgen die Voraussetzung für die Beteiligung an neokorporatistischer Steuerung bildet, für die Fortführung von Branchenkollektivverträgen. In allen ‚alten‘ EU-Ländern (EU-15) mit Ausnahme von Großbritannien bildeten Branchenkollektivverträge den dominanten Lohnverhandlungsmodus (Datenstand 2002-2004). Diese Fakten können als Ausdruck der betref-

fenden Präferenzen der (Groß-)Unternehmen interpretiert werden.

Und die Teilnahme an zwei- oder dreiseitiger neokorporatistischer Steuerung ist bislang auch von den Unternehmen und ihren Verbänden als mittelfristig vorteilhaft gesehen worden, obwohl Deregulierung, Internationalisierung, steigende Arbeitslosigkeit und sinkende Gewerkschaftsmacht die Handlungsspielräume der Unternehmensverbände vergrößert haben: „(E)conomic integration in Europe has increased the mutual externalities and interdependencies within and across the distinct countries. In such circumstances, cooperation makes the interdependent actors generally better off than opportunistic, competitive behaviour.“ (S. 401) In den meisten der ‚alten‘ EU-Länder setzten Staat, Unternehmensverbände und Gewerkschaften auf kooperative Politik, um die Herausforderungen der europäischen Integration zu meistern: Dem EU-Beitritt bzw. der Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion gingen vielfach Sozialpakete oder andere konzertierte Initiativen voraus. Es ist bislang in der ‚alten‘ EU keine Tendenz zur Konvergenz in Richtung auf Desorganisation festzustellen, sondern eine Polarisierung zwischen unkoordinierten und koordinierten Volkswirtschaften.

Aus dieser Analyse der Entwicklungen bis 2003/4 auf die Stabilität und den gesicherten Fortbestand von umfassenden Arbeitgeberverbänden, Branchenkollektivverträgen und neokorporatistischer Steuerung zu schließen, wäre jedoch völlig verfehlt. Mehrmals verweist Traxler auf Tendenzen, welche die Anreize für GU, ihre Interessen über Unternehmensverbände zu verfolgen und sich an überbetrieblichen Kollektivverträgen zu beteiligen, abschwächen:

- Die abnehmende Stärke der Gewerkschaften, die im sinkenden Organisationsgrad zum Ausdruck kommt, bedeutet, dass sich der Nutzen aus der Mitgliedschaft in Unternehmensverbänden reduziert.
- Im Zusammenhang mit der in vielen Ländern beobachtbaren organisierten Dezentralisierung von inhaltlichen Kompetenzen im Rahmen von Branchenkollektivverhandlungen besteht die Gefahr, dass die Verhandler auf Branchenebene die Kontrolle verlieren und diese Verhandlungsebene verschwindet.
- Die um sich greifende Unterwerfung der Unternehmenssteuerung unter kurzfristige Aktionärsinteressen führt zu Konflikten zwischen Unternehmensverbänden und ihren Mitgliedern. Reorganisationen von Unternehmensverbänden laufen v. a. auf die Verminderung von finanziellen und personellen Ressourcen hinaus.
- Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in der EU als Folge einer falsch ausgerichteten makroökonomischen Politik trägt ebenso wie die Tendenz zu Deregulierung und Marktinternationalisierung zur Attraktivität der Ausstiegsoption und der individuellen Interessenverfolgung für GU bei.

Diese Tendenzen verstärken einander wechselseitig und kumulativ: Bei-

spielsweise schwächt hohe Arbeitslosigkeit die Gewerkschaften, wodurch das Risiko unorganisierter Dezentralisierung von Kollektivvertragsverhandlungen steigt. Die Machtverschiebung zulasten der Gewerkschaften kann auch Anlass bieten, die Ressourcen von Unternehmensverbänden zu verringern, etc.

Abschließend betont Traxler die Schlüsselrolle, welche staatlichen Regulierungen für die Attraktivität und die Steuerungskapazität von Unternehmensverbänden zukommt: „As a consequence of the growing challenge to their associability and governance capacity, this kind of support will become even more important in the future than it was in the past.“ (S. 403)

Angeichts des in den letzten Jahren nur allzu oft beobachtbaren fahrlässigen Umgangs von Regierenden mit institutionellen Säulen koordinierter Marktwirtschaften ist dies eine Schlussfolgerung, die den Befürworter der letzteren nicht gerade mit Zuversicht erfüllen kann.

Den Herausgebern ist es unzweifelhaft gelungen, ein in vielerlei Hinsicht richtungsweisendes Standardwerk zu den Unternehmensverbänden vorzulegen: Pflichtlektüre für alle, die an der Erforschung der Arbeitsbeziehungen interessiert sind!

Michael Mesch