

Wirtschaft und Gesellschaft

Die Reform der AK und ihr gesellschaftspolitisches Umfeld

Herbert Tumpel

Werner Muhm

Astrid Bertalan

Herbert Wabnegg

Josef Peischer, Manfred Polzer

Elisabeth Dreer, Friedrich Schneider

Michael Mesch

Manfred Prisching

Thomas Delapina

Die in „Wirtschaft und Gesellschaft“ veröffentlichten Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Arbeiterkammer Wien wieder.

- Redaktion: „Wirtschaft und Gesellschaft“ wird redaktionell von der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut: Kai Biehl, Franz Braun, Günther Chaloupek, Thomas Delapina, Margit Epler, Peter Kreisky, Michael Mesch, Christine Reiterlechner, Reinhold Russinger, Bruno Rossmann, Christa Schlager, Agnes Streissler, Thomas Zotter, Josef Zuckerstätter
- Redaktionelle Leitung: Günther Chaloupek
- Geschäftsführender Redakteur: Michael Mesch
- Redaktionssekretariat: Irene Ziegler (Tel. 01/501-65/2283, e-mail: irene.ziegler@akwien.or.at)
- Redaktionsbeirat: Helfried Bauer, Paul Blau, Felix Butschek, Peter Fleissner, Helmut Frisch, Rupert Gmoser, Wilhelmine Goldmann, Oskar Grünwald, Heinz Kienzl, Herbert Krämer, Thomas Lachs, Ferdinand Lacina, Kazimierz Laski, Egon Matzner, Werner Muhm, Ewald Nowotny, Herbert Ostleitner, Claus J. Raidl, Hans Reithofer, Philipp Rieger, Erich Schmidt, Gerhard Schwödiauer, Hannes Suppanz, Hannes Swoboda, Julian Uher, Hans Wehsely, Erwin Weissel, Karlheinz Wolff, Heinz Zourek
- Medieninhaber (Verleger): LexisNexis Verlag ARD ORAC GmbH & Co KG
A-1010 Wien, Graben 17, Telefon 01/534 52-0,
Fax 01/534 52-142, e-mail: verlag@lexisnexus.at 
- Herausgeber und Redaktion: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, A-1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, Telefon 01/501-65/22 83
- Hersteller: Druck- und Verlagsanstalt Ed. Hölzel Gesellschaft m.b.H., A-1230 Wien, Jochen-Rindtstraße 9, Telefon 01/615 46 70-49, Fax 01/615 46 70-30
- Preise: Einzelnummer € 9,-; Jahresabonnement € 29,- (inkl. Auslandsversand € 41,90); ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement (bei Vorlage einer Inskriptionsbestätigung) € 17,- (alle Preise inkl. MwSt.).

Bei unverlangt eingesandten Manuskripten wird keine Gewähr übernommen.
Unverlangt eingesandte Besprechungsexemplare werden nicht zurückgegeben.

Die Zeitschrift wird regelmäßig im „Sozialwissenschaftlichen Literaturinformationssystem SOLIS“ des Informationszentrums Sozialwissenschaften (D-Bonn, Lennéstraße 30) sowie im PAIS FOREIGN LANGUAGE INDEX (New York, NY 10036-4396, 521 West 43rd Street) erfasst.

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

28. Jahrgang (2002), Sonderheft

Inhalt

Herbert Tumpel Vorwort	3
Werner Muhm Die Arbeiterkammerorganisation im geänderten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Umfeld	5
Astrid Bertalan Gesetzliche Grundlagen für die Tätigkeit der Kammer für Arbeiter und Angestellte seit dem AKG 1992	15
Herbert Wabnegg Wahlbeteiligung und Mitgliederbefragung	27
Josef Peischer, Manfred Polzer „AK-Plus“: Ausgangssituation, Zielsetzungen und Ergebnisse	33
Elisabeth Dreer, Friedrich Schneider Volkswirtschaftliche Analyse des Nutzens und der Kosten der Arbeiterkammern am Beispiel der AK OÖ	49
Michael Mesch Pflichtmitgliedschaft in den Arbeiterkammern	63
Manfred Prisching Themen einer sozialpartnerschaftlichen Politik in einer neuen Welt	83
Thomas Delapina Entwicklungstendenzen der österreichischen Sozialpartnerschaft	105

Unsere AutorInnen:

Werner Muhm ist Direktor der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Astrid Bertalan ist Mitarbeiterin der Direktion der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Herbert Wabnegg ist Bereichsleiter des Bereiches Information der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Josef Peischer ist Direktor der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Oberösterreich.

Manfred Polzer ist Leiter der AK-Consult der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Oberösterreich.

Elisabeth Dreer ist Assistentin am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Linz.

Friedrich Schneider ist Professor am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Linz.

Michael Mesch ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Manfred Prisching ist Professor am Institut für Soziologie der Universität Graz.

Thomas Delapina ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien und Geschäftsführer des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen.

Vorwort

Der beschleunigte Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft bedeutet für die großen Institutionen und Organisationen eine ständige Herausforderung. Die Arbeiterkammerorganisation stellt sich dieser Herausforderung und hat sich seit Anfang der neunziger Jahre einem umfassenden Reformprozess unterzogen. Auf der Grundlage eines neuen Arbeiterkammergesetzes (1992) wurde das Tätigkeitsprofil den sich ändernden wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Anforderungen unter Wahrnehmung und Beibehaltung der interessenpolitischen Ziele angepasst.

Der Reformprozess hat in allen Bereichen tiefgreifende Veränderungen gebracht. Im politischen Bereich wurden demokratische Partizipation und Transparenz verstärkt, Instrumente der Kontrolle ausgebaut. Die geänderten wirtschaftlichen, sozialen und gesetzlichen Rahmenbedingungen erforderten einen Ausbau des Beratungs- und Dienstleistungsangebots der Arbeiterkammern. Im interessenpolitischen Bereich hat vor allem der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union neue Aufgaben gebracht und die Rahmenbedingungen für die Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik stark verändert. Nicht zuletzt haben Präsentation und Darstellung der Aktivitäten auf ein gewandeltes mediales Umfeld Bedacht zu nehmen. Die Ausweitung der Leistungen bei gleich bleibender Beitragsgrundlage erfordert eine hohe und steigende Effizienz des Mitteleinsatzes – hier sollen durch das Projekt AK-Plus zusätzliche Potenziale erschlossen werden.

Ein ziel- und bedarfsgerechtes Leistungsprofil wird auch in Zukunft entscheidend sein für Akzeptanz und Vertrauen seitens der Mitglieder, welches diese erfreulicherweise in hohem und steigendem Maße ihrer AK entgegenbringen. Die sorgfältige Beobachtung von Veränderungen und Entwicklungstendenzen in den verschiedenen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft bildet die Grundlage für die bewusste Weiterentwicklung der Tätigkeit der Organisation, dies in ständiger Koordination mit den Aktivitäten des Österreichischen Gewerkschaftsbundes und seiner Gewerkschaften. Die Reform der AK war bereits ein zentrales Thema der 1995 aus Anlass des 75-jährigen Bestandsjubiläums der Kammer für Arbeiter und Angestellte erschienenen Festschrift. Mit der hiermit vorgelegten Sondernummer der Zeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“ wird ein weiterer Versuch unternommen, eine Zwischenbilanz im Langfristprojekt „AK-Reform“ zu ziehen.

Herbert Tumpel
Präsident der Bundesarbeitskammer

Die Arbeiterkammerorganisation im geänderten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Umfeld

Werner Muhm

Die Arbeiterkammerorganisation befindet sich seit Beginn der neunziger Jahre in einem Veränderungsprozess, der sowohl auf geänderte gesetzliche Aufgabenstellungen und Rahmenbedingungen als auch auf tiefgehende wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandlungen zurückgeht. Die AK hat in einem sich nun schon über zehn Jahre erstreckenden Reformprozess ihre Organisation und ihr Tätigkeitsprofil den sich ändernden gesellschaftlichen und politischen Anforderungen unter Beibehaltung der interessenpolitischen Ziele angepasst. Ziel aller Reformschritte war eine Stärkung der Mitgliederbindung durch eine erweitertes und verbessertes Beratungsangebot, durch verbesserte Kommunikation und durch eine den neuen Problemstellungen und Herausforderungen entsprechende Interessenpolitik.

Eingeleitet wurde die Reform durch das Arbeiterkammergesetz 1992, mit dem die demokratischen Strukturen und die Kontrollmechanismen verstärkt und das Dienstleistungsangebot durch Einführung des obligatorischen Rechtsschutzes ausgeweitet wurden. Seit 1995 unterliegt die Gebarung der AK so wie auch bei allen anderen Kammern der Prüfung des Rechnungshofes. Weitere Änderungen in den gesetzlichen Rahmenbedingungen betrafen die Durchführung einer Mitgliederbefragung (1996), das Wahlrecht und die Regelung der Bezüge der leitenden Funktionäre. Aber auch über die durch Gesetzesnovellen bedingten Änderungen hinaus hat die AK bei Dienstleistungen und Förderungen neue Schwerpunkte gesetzt (Bildung, Konsumentenschutz), die Interessenpolitik und Grundsatzarbeit auf neue Herausforderungen eingestellt, sowie die Kommunikation zwischen Mitgliedern, Funktionären und dem AK-Büro verbessert. Alle diese Änderungen wurden in enger Abstimmung und Kooperation mit dem ÖGB bzw. den Gewerkschaften vorgenommen, die seit 1992 im AK-Gesetz ausdrücklich festgeschrieben ist.

Stärkung der politischen Legitimationsgrundlage

Die Wahlbeteiligung an den AK-Wahlen war bis zur Wahl 1994 kontinuierlich zurückgegangen und erreichte bei dieser Wahl im Bundesdurch-

schnitt einen historischen Tiefststand von 31%. Die Ursachen dieser Entwicklung sind sicherlich vielfältig und zum Teil in grundlegenden sozial-ökonomischen Trends zu suchen, etwa in der Entwicklung zur modernen Mediendemokratie und in der langfristigen Erosion früher stabiler Parteibindungen breiter Wählerschichten, die generell im internationalen Trend mit abnehmender Wahlbeteiligung verbunden ist. Aber auch angesichts solcher schwer beeinflussbaren Ursachen war es für die AK keinesfalls akzeptabel, die Konsequenz einfach hinzunehmen. Es waren alle Möglichkeiten im eigenen Bereich zu untersuchen und zu nutzen, welche geeignet erschienen, zu einer Erhöhung der Partizipation der Kammerzugehörigen bei den im fünfjährigen Abstand stattfindenden Wahlen beizutragen.

Hinzu kommen die Fälle von einzelnen Spitzenfunktionären, die im Zuge von Wahlkampfauseinandersetzungen für die Nationalratswahlen 1990 und 1994 zum Anlass genommen wurden, die Organisation als solche in Frage zu stellen. Im Programm der Regierung Vranitzky-Schüssel 1995 wurde den Kammern nahe gelegt, eine Urabstimmung unter ihren Mitgliedern über den Weiterbestand in der gegebenen Form auf der Grundlage der obligatorischen Kammerzugehörigkeit durchzuführen.

Die AK – wie Herbert Wabnegg in seinem Beitrag ausführt – hat die Vorgaben von Anfang an als Chance erkannt, künftig Missbräuche der bekannt gewordenen Art zu verhindern und die notwendigen Maßnahmen für eine Erhöhung der Partizipation der Mitglieder, für welche ja die Grundlagen durch entsprechende Beschlüsse des Nationalrats geschaffen werden mussten, in Angriff zu nehmen.

Die Mitgliederbefragung wurde in der Arbeiterkammer im ersten Halbjahr 1996 durchgeführt. Dabei sprachen sich bundesweit mehr als 90% dafür aus, dass die Kammer für Arbeiter und Angestellte auch in Zukunft als gesetzliche Interessenvertretung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bestehen bleiben soll. Mehr als 60% der Kammerzugehörigen nahmen an der Befragung teil. Damit wurde für die Arbeiterkammer mit größerer Mehrheit als in den meisten der in allen anderen Kammern durchgeführten Mitgliederbefragungen die Auffassung bestätigt, dass berufliche Selbstverwaltung in den Kammern und gesetzliche Mitgliedschaft, d.h. Pflichtmitgliedschaft eine untrennbare Einheit bilden. Die Argumente zu Gunsten der gesetzlichen Mitgliedschaft, die auf staatsrechtlichen, ökonomischen und politikwissenschaftlichen Grundlagen beruhen, werden im Beitrag von Michael Mesch zusammenfassend dargestellt. Die Erfahrungen bei der Organisation der Befragung erwiesen sich auch als wertvoll bei der Reform des AK-Wahlrechts, bei der eine Steigung der Wahlbeteiligung die zentrale Zielsetzung bildete.

Mit der 1998 erfolgten Novelle des AK-Gesetzes wurde der Vorgang der Wahlen für die Vollversammlungen der Kammer für Arbeiter und Angestellte neu geregelt. Durch Maßnahmen wie Verlängerung der Wahlzeit, Fokussierung auf Betriebswahlsprengel, Einführung einer leicht zugänglichen Möglichkeit der Stimmabgabe per Brief, Abschaffung der Wahlkörper u.a. sollte die Stimmabgabe erleichtert und so „wählerfreundlich“ wie möglich gestaltet werden.

Angewendet wurde das neue Wahlrecht erstmalig bei der AK-Wahl 1999/2000, die in den neun Kammern im Zeitraum von April 1999 bis zum Mai 2000 durchgeführt wurden. Gegenüber den AK-Wahlen 1994 konnte die Wahlbeteiligung signifikant gesteigert werden und erreichte bundesweit mehr als 49%.

Mehr Kontrolle und Transparenz

Ein Bundesverfassungsgesetz aus 1994 unterstellte die Gebarung der Kammern hinsichtlich Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Überprüfung des Rechnungshofes, der der jeweiligen Kammervollversammlung über die Ergebnisse der Prüfung berichtet. Bisher wurden in fünf Arbeiterkammern solche Prüfungen durchgeführt.

Bereits mit dem Arbeiterkammergesetz 1992 war das interne Kontrollinstrumentarium der Arbeiterkammern neu gestaltet und mit stark erweiterten Befugnissen ausgestattet worden. Die Transparenz der finanziellen Gebarung wurde verbessert, die Vorschriften über den Rechnungsabschluss wurden modernen Standards angepasst.

Mit dem Bezügebegrenzungs-gesetz 1997 wurden die Bezüge der Präsidenten und der Direktoren im Zusammenhang mit einer umfassenden Regelung aller Politikerbezüge in Österreich festgesetzt, wobei die schon bestehenden AK-internen Richtlinien mit diesen Regelungen weitgehend konform waren.

Weiters haben gemäß Bezügebegrenzungs-gesetz 1997 Rechtsträger, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen – und dazu zählt wie erwähnt auch die AK – alle zwei Jahre dem Rechnungshof einen Einkommensbericht zu erstatten. Dieser hat die Bezüge oder Ruhebezüge jener Personen zu enthalten, die eine bestimmte Höhe – nämlich jährlich 14 mal 80% des monatlichen Bezugs eines Nationalratsabgeordneten (1998 waren dies BruttoBezüge über ATS 1.120.000,– bzw. 81.395,– €, 1999 über ATS 1.127.486,– bzw. 81.938,– €) – übersteigen. Unabhängig von der Höhe sind auch die Bezüge oder Ruhebezüge von Personen zu melden, die einen weiteren Bezug oder Ruhebezug von einem ebenfalls der Rechnungshofkontrolle unterliegenden Rechtsträger erhalten.

Ein solcher Bericht war erstmals für die Jahre 1998 und 1999 zu erstatten, und die AK gehört zu den (wenigen) Rechtsträgern, die dieser Pflicht namentlicher Nennung der betroffenen Personen nachgekommen ist.

Steigende Nachfrage nach Beratungsleistungen

Die Zunahme der Nachfrage nach Beratungsdienstleistungen ist einer der maßgeblichen Faktoren, die in den letzten zehn Jahren das Leistungsangebot der AK verändert haben. Dieser Zunahme liegen vor allem langfristige Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt zu Grunde. Nach dem Ende der Vollbeschäftigung liegt die Arbeitslosenrate seit 1986 stets über 5%,

wobei die steigende Tendenz in den neunziger Jahren anhielt – und auch zuletzt im Jahr 2002 mit Arbeitslosen im Dezember ein neuer Höchststand verzeichnet wurde. Die Zahl der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen stieg von 474.000 im Jahr 1991 bis 2001 auf 706.000.

Die Konsequenzen dieser Verschlechterung sind zahlreich: Die heute viel häufiger vorkommende Beendigung von Arbeitsverhältnissen zieht an sich schon eine steigende Zahl rechtlicher Problemfälle nach sich, in denen sich die betroffenen Arbeitnehmer an die AK wenden und die Leistungen von der Rechtsauskunft über die Intervention bis hin zur Vertretung ihrer Sache bei Gericht in Anspruch nehmen. Die infolge der höheren Arbeitslosigkeit schwächer gewordene Marktposition der Arbeitnehmer führt dazu, dass die Realisierung der in Gesetz oder Kollektivvertrag begründeten Ansprüche gegenüber dem Arbeitgeber häufiger im Rechtsweg, also unter Androhung oder tatsächlicher Einbringungen gerichtlicher Klagen erfolgt. Mehrere Tendenzen der wirtschaftlichen Strukturveränderungen kommen ebenfalls zum Tragen, die Zunahme der Zahl „prekärer“ und atypischer Arbeitsverhältnisse, die Zunahme der organisatorischen Umstrukturierungen in den Unternehmungen, der steigende Anteil von Arbeitnehmern in Klein- und Mittelbetrieben, wo die Interessenwahrnehmung durch den Betriebsrat nicht im gleichen Ausmaß gegeben ist wie in den Großunternehmungen, deren Beschäftigungsanteil zurück geht.

Die AK hat auf diese steigende Anforderungen mit einer bedeutenden Ausweitung ihres Leistungsangebotes reagiert. Durch die AK-Gesetzes-Novelle 1992 wurde der Rechtsschutz im Sinne einer gerichtlichen Vertretung der Ansprüche, der bis dahin von einzelnen Kammern auf freiwilliger Basis in unterschiedlicher Weise bereits gewährt worden war, zu einem formellen Anspruch für alle Arbeiterkammerzugehörigen. Über die seit 1992 erfolgten Änderungen der gesetzlichen Grundlagen der Tätigkeit der Arbeiterkammern informiert der Beitrag von Astrid Bertalan.

Die Zahl der Beratungsfälle in arbeits- und sozialrechtlichen Angelegenheiten beträgt bundesweit nach den letztverfügbaren Daten 889.530 im ersten Halbjahr 2002. Im Rechtsweg wurden im selben Zeitraum rund 106.000.000 € in arbeitsrechtlichen Angelegenheiten (inkl Insolvenzfällen) eingebracht. Die starke Ausweitung des Dienstleistungsangebots im Bereich der arbeits- und sozialrechtlichen Beratung und Rechtsvertretung konnte bei unverändertem Beitragssatz bei der AK-Umlage durch konsequente Befolgung der gesetzten Priorität beim Einsatz der personellen und finanziellen Ressourcen ermöglicht werden. So war es möglich, dass im Zeitraum zwischen 1990 und 2000 eine Zunahme der Beratungsfälle um mehr als 100% mit real, d.h. preisbereinigt um ca. 15% gewachsenen Kammerumlagen bewältigt werden konnte. Der Anteil des Rechtsschutzes am Gesamtaufwand beträgt gegenwärtig bereits über 30%.

Ein zunehmender Bedarf an Beratungsleistungen ist auch in anderen Bereichen seit einiger Zeit zu registrieren:

– im Steuerrecht, wo die AK seit 2001 die Beratung auch nichtkammer-

- zugehörigen sog. „Freien Dienstnehmern“ und „Neuen Selbstständigen“ anbietet;
- im Bereich des Konsumentenschutzes, wo etwa durch finanzielle Schäden aus Bankpleiten oder zur Überprüfung der Einhaltung von Zinsgleitklauseln in Kreditverträgen verstärkte Hilfestellungen notwendig wurden.
 - Im Bereich der Bildungsberatung ist seit längerem die Forderung nach „Lebenslangem Lernen“ (LLL) für die AK kein bloßes Schlagwort. Vielmehr wurde das Bildungsberatungsangebot schrittweise ausgeweitet und über die Beratung hinausgehend im Rahmen des Programms „AK-Plus“ eine finanzielle Förderung für die Teilnahme an beruflichen Weiterbildungskursen in Form eines bundesweit einheitlichen „Bildungsschecks“ von 100 € (seit 2002, vorher 1.000 ATS) angeboten.

Das Projekt „AK-Plus“

Das im Jahr 2000 initiierte Projekt „AK-Plus“ ist ein weiterer Schritt in der sich nun schon über mehr als zehn Jahre erstreckenden AK-Reform. Es geht bei diesem Projekt, das im Beitrag von Josef Peischer und Manfred Polzer vorgestellt wird, um die Optimierung des Leistungsprogramms auf der Grundlage neuester empirischer Befunde, insbesondere in den Bereichen berufliche Bildung, moderne Kommunikationstechnologie, Konsumentenschutz sowie beim Informationsangebot. Dies wird ermöglicht durch eine Ausschöpfung von Einsparungspotenzialen durch konsequentes Kostenmanagement in den Länderkammern und durch verstärkte Kooperation auf Bundesebene.

Der Beitrag von Elisabeth Dreer und Friedrich Schneider vergleicht am Beispiel der AK-Oberösterreich die Kosten der Erbringung der Dienstleistungen mit einem errechneten Marktwert. Zusätzlich ist auch der externe Nutzen aus der Beratung und Rechtsvertretung für die Grundsatzarbeit und interessenpolitische Tätigkeit der Arbeiterkammer zu berücksichtigen. Unter dieser zusätzlichen Bedingung beziffern Dreer und Schneider das Reformpotenzial für die AK-Oberösterreich mit rund 10% des gesamten Dienstleistungsaufwandes. Dieser Wert kann nicht ohne weiteres für alle Kammern verallgemeinert werden. In Prozent der gesamten Ausgaben der Arbeiterkammer ergibt sich für Oberösterreich ein Wert von ca. 7% als Größenordnung für das Potenzial an Effizienzsteigerung durch das Projekt „AK-Plus“.

Die Situation im Bereich der Beratungsdienstleistungen lässt deutlich werden, wie sehr sich die reformerische Aufgabenstellung für die Arbeiterkammerorganisation von jener anderer Kammerorganisationen, v.a. jener der Wirtschaftskammerorganisation unterscheidet. In der Wirtschaftskammer gab es aus dem Kreis der Mitglieder seit längerem Bestrebungen und organisierte Initiativen für eine Senkung der Kammerumlagen. Initiativen aus dem Kreis der Arbeiterkammermitglieder für eine Senkung der Umlage hatten angesichts des stark steigenden Bedarfes nach beratenden und

anderen Dienstleistungen keine Grundlage und wurden daher auch nicht eingeleitet. Gefordert war vielmehr eine Ausweitung des Leistungsangebots. Die demoskopischen Umfragen zeigen, dass die Kammerzugehörigen in ihrer überwiegenden Mehrheit das Verhältnis von Beitrag und Leistungsangebot für angemessen erachten.

Interessenpolitik und Grundlagenarbeit

Wenn der Reformprozess in den Arbeiterkammern in den letzten zehn Jahren entscheidend von der steigenden Nachfrage nach Dienstleistungen und dem Bemühen zu einer Anhebung der Partizipation der Mitglieder an den Wahlen sowie einer Änderung der Strukturen der Entscheidungs- und Kontrollgremien geprägt war, so wurde dabei die interessenpolitische Tätigkeit und die Grundlagenarbeit in den Arbeiterkammern keinesfalls vernachlässigt. Verdeutlicht wird dies u.a. dadurch, dass eine Vielzahl von Studien in allen einschlägigen Sachbereichen entweder selbst durchgeführt oder in Auftrag gegeben worden sind. Positionspapiere zu wesentlichen Fragen der Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik, insbesondere auch in EU-relevanten Fragestellungen wurden und werden laufend erstellt, sowohl auf Ebene der Länderkammern als auch für die Bundesarbeitskammer. Umfassende Forderungskataloge wurden bei Neubildung von Regierungen oder bei Neukonstituierung der AK-Vollversammlungen vorgelegt. Besonders intensiv als Instrumente der Interessenpolitik nutzt die AK das gesetzlich verankerte Recht der Begutachtung von Gesetzesentwürfen und die Mitarbeit in den beratenden Organen der staatlichen Institutionen und der gemeinsamen Selbstverwaltung der Sozialpartner.

Schon im Vorfeld des 1995 erfolgten Beitritts Österreichs zur Europäischen Union ergab sich als Konsequenz eine zunehmende Orientierung aller Politikbereiche, insbesondere aber der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf die europäischen Entscheidungsebene. Zur Sicherung eines optimalen Zugangs zu allen relevanten Informationen und zur Einbringung von AK-Positionen vor Ort wurde Mitte 1991 ein Büro der Bundesarbeitskammer in Brüssel eingerichtet (BAK-Büro Brüssel), das sich seither als unentbehrliches Instrument der Grundsatzarbeit und der Interessenpolitik, in welcher die europäische Dimension eine immer größere Bedeutung erlangt, erwiesen hat.

Die interessenpolitischen Aufgaben der AK sind aus den Interessenlagen der eigenen Mitglieder im Verhältnis zu den anderen Interessengruppen, v.a. repräsentiert durch Wirtschaftskammer Österreich, Industriellenvereinigung, Landwirtschaftskammer, und zum Staat zu bestimmen. Mit den sich aus diesem Kontext ergebenden Fragestellungen beschäftigen sich die Beiträge von Thomas Delapina und Manfred Prisching.

Die an der erfolgreichen Wirtschaftsentwicklung Österreichs maßgeblich beteiligte Sozialpartnerschaft wurde von der in den Jahren 2000 bis 2002 bestehenden Regierung, gebildet von ÖVP und FPÖ, systematisch abgewertet. Im bilateralen Verhältnis der Sozialpartner zueinander (Arbeitneh-

mer-Arbeitgeber) konnte zwar grundsätzlich ein kooperatives Verhältnis aufrecht erhalten werden. Die verstärkte Hinwendung auf Arbeitgeberseite zu einer überwiegend angebotsseitigen Orientierung in der Wirtschaftspolitik und zu einem sozialpolitischen Minimalismus haben allerdings zur Folge, dass die gemeinsame konzeptionelle Grundlage der Sozialpartnerschaft schmaler geworden ist. Die als Alternativmodell präsentierte „Sozialpartnerschaft *light*“ ist jedoch keine stabile Konstellation, sondern würde sich weiter in Richtung eines bloßen Lobby-System entwickeln, in dem die starken Partikulärinteressen dominieren.

Eine neu konstituierte Sozialpartnerschaft, welche den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Strukturveränderungen der letzten zehn Jahre Rechnung trägt, muss sich auch in Zukunft gleichermaßen an den Zielen des sozialen Zusammenhalts, der ausgewogenen Partizipation aller Bevölkerungsschichten am volkswirtschaftlichen Produktivitätszuwachs, und der Sicherung und Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft orientieren.

Eine kritische Sichtweise gegenüber traditionellen sozialpartnerschaftlichen Orientierungsmustern steuert Manfred Prischings Beitrag über „Themen einer sozialpartnerschaftlichen Politik in einer neuen Welt“ bei. Unter anderem zeigt Prisching die zunehmende Differenzierung von ehemals homogenen Großgruppeninteressen, der Erosion sozialer oder nationaler Gemeinsamkeiten oder das Anstoßen an verschiedene Grenzen staatlicher Intervention sowie die Bedingungen und die Auswirkungen dieser Prozesse für die politischen Akteure und Institutionen, insbes. die Verbände, auf. Auch wenn man seinen Überlegungen und Bewertungen nicht immer zustimmt, liefert der Beitrag wertvolle Denkanstöße für eine Analyse der Institutionen, die einer Neuorientierung der Sozialpartnerschaft als Grundlage dienen kann.

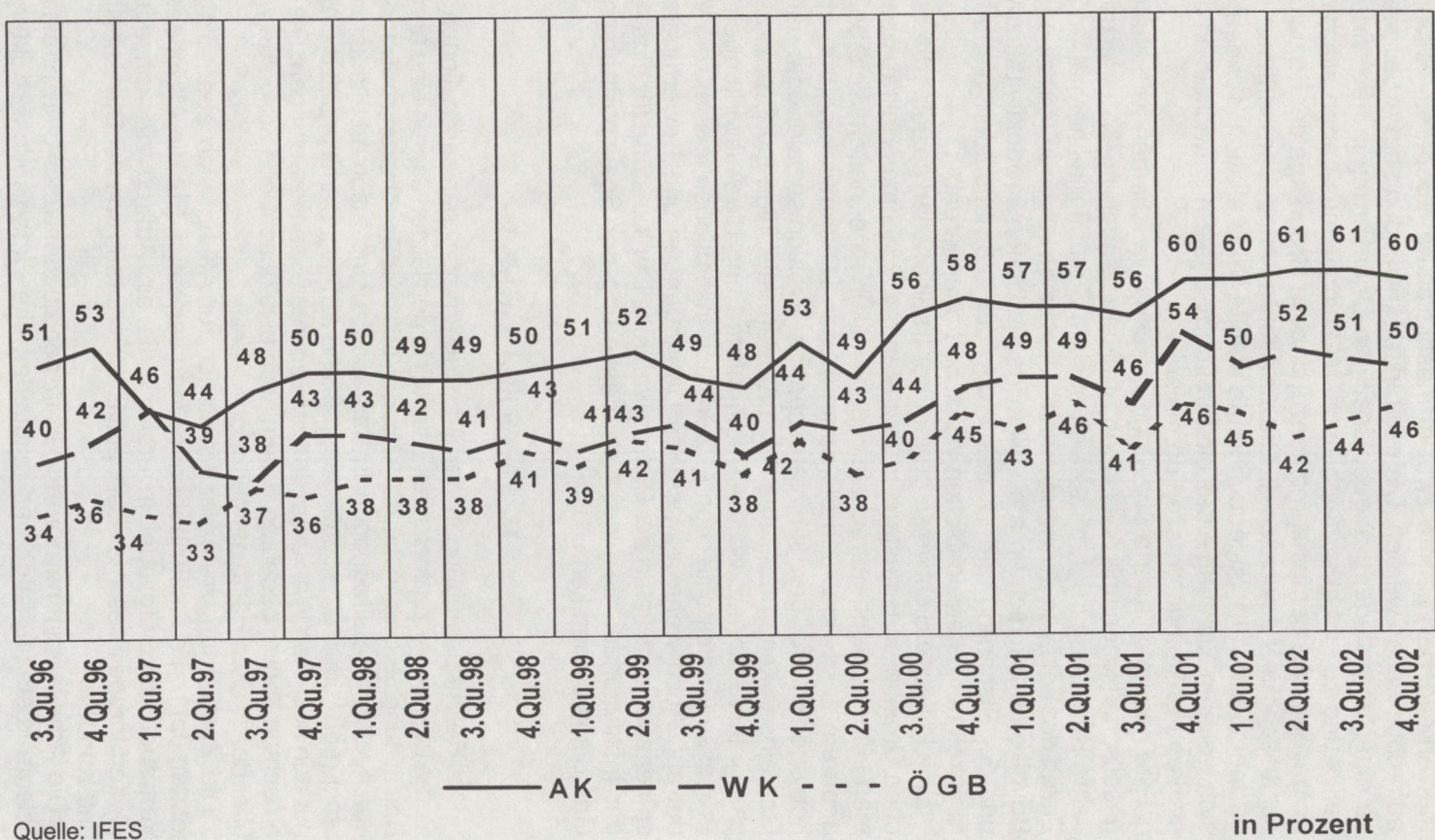
Resümee und Ausblick

Die Reformbemühungen der Arbeiterkammerorganisation finden in den Daten über die Akzeptanz ihrer Tätigkeit in den letzten Jahren eine erfreuliche Bestätigung. Zuletzt im Jahr 2002 haben 60% der Bevölkerung bei regelmäßig durchgeführten Befragungen ihr Vertrauen zur Institution Arbeiterkammer als „sehr groß“ oder „groß“ angegeben (siehe Abb. 1). Damit erzielt die AK nicht nur den höchsten Wert unter den großen Interessenvertretungen. Die zuletzt erreichten Zahlen bedeuten zudem noch eine beachtliche Steigerung gegenüber der zweiten Hälfte der neunziger Jahre.

Die Zustimmungsrate der Mitglieder zur AK hat sich ebenfalls in den letzten Jahren auf sehr hohem Niveau verfestigt. Für die AK ist das hohe Vertrauen der Mitglieder in erster Linie ein Auftrag zur konsequenten Weiterführung ihres interessenpolitischen Kurses und der Dienstleistungen und Kunden.

Die Arbeiterkammern verfügen in der Zukunft über eine effektive, effiziente kostengünstige und mitgliedernahe Organisationsstruktur. Neun

12 Abbildung 1: Generelles Vertrauen in Institutionen



Quelle: IFES

Länderkammern erbringen mitgliedernahe Dienstleistungen und regionale Politikmitgestaltung. Sie bündeln ihre bundesweite interessenpolitische Durchsetzung ohne eigene Bundesorganisation (zehnte Kammer) im Rahmen des BAK-Büros Wien mit vielfältiger Unterstützung durch Experten aus den übrigen Länderkammern.

Einige Projekte im Rahmen von AK Plus haben Sparpotenziale durch verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Länderkammern eröffnet. Der Weg ist vorgezeichnet zu einer weiteren Integration und Zusammenarbeit.

Die Kommunikation und Information, ein starker gemeinsamer Internetauftritt, gemeinsame Ausbildung, Arbeitsteilung in den Schulungseinrichtungen seien nur beispielhaft angeführt. Aber auch bundesweit abgestimmte Leistungsangebote, dort wo nicht spezifische regionale Problemlagen regionale Lösungen im Interesse der Mitglieder erforderlich machen, sind die Zukunft.

Die Arbeiterkammern werden in den nächsten Jahren ihr zielgruppenorientiertes Vorgehen weiter schärfen, ihre Kundenbindung vertiefen und ihr Leistungsangebot straffen. Durch die Privatisierung und Ausgliederung mancher bisher rein öffentlich erbrachter Leistungen werden in den nächsten Jahren die Arbeiterkammern an der Schnittstelle zum öffentlichen Dienst neue Mitglieder bekommen (als Beispiel seien nur die MitarbeiterInnen der österreichischen Universitäten ab 2004 genannt). Für sie muss trotz Strafung ein zielgruppenorientiertes Beratungsangebot erbracht werden.

Für das AK-Mitglied muss in Zukunft verstärkt auch der individuelle Nutzen aus der AK Mitgliedschaft erkennbar sein. Die Nachfrage nach Beratungsleistungen in unseren Kernkompetenzen Arbeits-, Sozialrecht und Konsumentenschutz steigt kontinuierlich. Hier ein leistungsfähiges Angebot für unsere Mitglieder zu bieten, ist eine tragende Säule in dem ständigen Bemühen um die langfristige Akzeptanz und damit auch für die Existenzsicherung der Organisation. Gerade Beispiele aus der individuellen Beratung der letzten Zeit (nämlich das sprunghafte Anwachsen des illegalen organisierten Schwarzunternehmertums) zeigen aber auch die Notwendigkeit der engen Verzahnung von individueller Dienstleistung und den dabei gemachten Erfahrungen mit dem kollektiven interessenpolitischen Handeln der Arbeiterkammern. Spürbare Verbesserungen der allgemeinen Situation (damit auch für das einzelne AK-Mitglied) schaffen meist nur gesetzliche Änderungen der Rahmenbedingungen. Daher ist es für die Arbeiterkammer unabdingbar, im öffentlichen Diskurs Position zu beziehen zu gesellschaftspolitischen Zielen, Strategien und Instrumenten.

Der ÖGB, die Betriebsräte, Personalvertreter und die Arbeiterkammern haben auch künftig in unserem hoch komplexen System der modernen Demokratie, eingebettet in EU und Globalisierung, einen hohen Stellenwert. Die Durchsetzung interessenpolitischer Vorstellungen der Arbeitnehmerorganisation erfordert heute veränderte Strategien. Konflikt- und Kommunikationsfähigkeit und das vernetzte Handeln mit anderen, die Anliegen der AK unterstützenden Organisationen der Zivilgesellschaft sind dafür Voraussetzung.

Die Arbeiterkammern sind auf Basis interessengeleiteter Expertise und ihrer argumentativen Substanz auch in Zukunft stark in den Kernthemen der Arbeitswelt engagiert und damit wesentlicher Mitgestalter des sozial-, wirtschafts- und bildungspolitischen Entscheidungsprozesses in Österreich. Auch auf EU-Ebene gibt es im Bereich der Arbeitnehmer- und Konsumentenschutzorganisation wenige Organisationen, die mit vergleichbarer Expertise Stellungnahmen zu Grün- und Weißbüchern, Richtlinien und Verordnungen erarbeiten können wie die Arbeiterkammern.

Die Arbeiterkammern können selbstbewusst und gut gerüstet an der Bewältigung der Herausforderungen, die sich für unsere Mitglieder aus der Arbeitswelt der nächsten Jahre ergeben, mitarbeiten.

Gesetzliche Grundlagen für die Tätigkeit der Kammer für Arbeiter und Angestellte seit dem AKG 1992

Astrid Bertalan

Mit dem Arbeiterkammergesetz 1992¹ (AKG) wurden die Arbeiterkammern umfassend reformiert. Diese Reform war nach dem starken Absinken der Wahlbeteiligung bei den Arbeiterkammerwahlen 1989, dem „Fall Rechberger“ und der daran anschließenden Diskussion in der breiten Öffentlichkeit unumgänglich geworden.

So enthielt auch das Arbeitsübereinkommen der damaligen Regierungsparteien vom 17.12.1990 ein eigenes Kapitel „Reform der gesetzlichen Interessenvertretungen“. Mit 1.1.1992 trat schließlich das AKG 1992 in Kraft und löste das AKG 1954 ab.

Es brachte in folgenden Punkten umfangreiche Neuerungen:

- Erweiterung der Aufgaben,
- Arbeiterkammerzugehörigkeit,
- mehr Demokratie,
- mehr Transparenz,
- mehr Kontrolle.²

Die Grundstruktur der Arbeiterkammern und der Bundesarbeitskammer (vormals Österreichischer Arbeiterkammertag) als Einrichtungen der beruflichen Selbstverwaltung mit Weisungsfreiheit im eigenen Wirkungsbereich und gesetzlicher Zugehörigkeit blieb in Entsprechung des Arbeitsübereinkommens der Regierungsparteien vom 17.12.1990 bestehen und wurde weiter gefestigt. Auch wenn besonders die sog. Pflichtmitgliedschaft im Mittelpunkt des Interesses und der Kritik stand, so ist gerade sie essentielles und unverzichtbares Merkmal der Selbstverwaltung³ und war daher beizubehalten.

Zu erwähnen ist an dieser Stelle auch die Zusammenarbeit zwischen Arbeiterkammern und Gewerkschaften, die mit dem AKG 1992 nun auch ausdrücklich normiert wurde.⁴

Der Aufgabenbereich der Arbeiterkammern wird in § 1 AKG 1992 wie schon im AKG 1954 sehr umfassend beschrieben⁵ und in § 4 AKG 1992 konkretisiert. Neu ist, dass Arbeitslose innerhalb bestimmter Fristen⁶ und Pensionisten⁷ in den eigenen Wirkungsbereich einbezogen wurden. Wesentlich ist dabei, dass die Interessenvertretung von Arbeitslosen und Pen-

sionisten an ein vorher bestehendes die Arbeiterkammerzugehörigkeit begründendes Arbeitsverhältnis anknüpft.

Die wichtigste Neuerung im Aufgabenbereich der Arbeiterkammern ist jedoch zweifellos die Einführung des Rechtsschutzes.⁸ Die Arbeiterkammern wurden damit zur Gewährung von Rechtsschutz an ihre Mitglieder in arbeits- und sozialrechtlichen Angelegenheiten gesetzlich verpflichtet. Die näheren Regelungen, insbesondere unter welchen Voraussetzungen Rechtsschutz nicht oder nicht im vollen Umfang zu gewähren ist, erfolgten im von der Hauptversammlung beschlossenen und von der Aufsichtsbehörde genehmigten bundeseinheitlichen Rahmen-Regulativ betreffend Rechtsschutz und in den auf dieser Grundlage von den Vollversammlungen beschlossenen Rechtsschutz-Regulativen der jeweiligen Arbeiterkammer.

Ein besonderes Anliegen – unter dem Eindruck der sinkenden Wahlbeteiligung – war auch die Verbesserung und Vereinfachung des Wahlrechts, v.a. was die Erfassung der Wahlberechtigten anlangt. Bisher hatten die Arbeitgeber daran mitzuwirken. Dies wurde durch eine Mitwirkungspflicht der Sozialversicherungsträger ersetzt, die aufgrund der eigenen Daten Listen der wahlberechtigten Kammerzugehörigen zu erstellen und dem Wahlbüro der Arbeiterkammer zu übermitteln haben. Auch die Teilnahme an den Arbeiterkammerwahlen wurde in einigen Punkten erleichtert, etwa durch die Einführung von Wahlkarten.

Weiters erfolgte im AKG 1992 eine Stärkung der Minderheitenrechte. So wurde z.B. eingeführt, dass mindestens ein Viertel der stimmberechtigten Mitglieder der Vollversammlung die geheime Wahl des Präsidenten, der Vizepräsidenten und der Vorstandsmitglieder verlangen kann, oder dass mindestens ein Drittel der Kammerräte die Einberufung einer außerordentlichen Vollversammlung durchsetzen kann.⁹

Eine bedeutsame Neuerung war auch, dass das AKG 1992 die Rechte der kammerzugehörigen Arbeitnehmer ausdrücklich normiert. Es sind dies das aktive und passive Wahlrecht, das Auskunftsrecht, das Recht auf Rechtsberatung und Rechtsschutz in arbeits- und sozialrechtlichen Angelegenheiten, das Antragsrecht und das Petitionsrecht.¹⁰ Es wurden somit auch Instrumente der direkten Demokratie im Arbeiterkammerrecht verankert.

Hauptaugenmerk bei der Reform der Arbeiterkammern wurde aber auf die Bereiche Transparenz und Kontrolle gelegt.

So sah das AKG 1992 vor, dass die Gebarung der Arbeiterkammern nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit zu erfolgen hat. Die Hauptversammlung der Bundesarbeitskammer hat eine Rahmen-Haushaltsordnung zu erlassen, die die Grundsätze der Haushaltsführung der Arbeiterkammern bundesweit regelt. Sie bedarf zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Auf ihrer Grundlage hat jede Vollversammlung eine Haushaltsordnung der jeweiligen Arbeiterkammer zu erlassen.¹¹

Weiters wurde im AKG 1992 zwingend geregelt, dass die Vollversammlungen der Arbeiterkammern und die Hauptversammlung der Bundesarbeitskammer öffentlich tagen.

Besonders sensibel sind die Regelungen der Funktionsgebühren und Pensionen.¹² Das AKG 1992 sah diesbezüglich folgende Bestimmungen vor:

Kammerräte üben diese Tätigkeit ehrenamtlich aus. Sie haben allerdings Anspruch auf Ersatz des ihnen in Ausübung ihrer Tätigkeit erwachsenden Aufwandes. Der Vorstand der jeweiligen Arbeiterkammer kann die Höhe des Aufwandsatzes mittels Richtlinie festsetzen. Durch eine Richtlinie der Bundesarbeitskammer kann für bestimmte Aufgaben auch pauschalierter Aufwandsatz gewährt werden.

Funktionsgebühren können vom Vorstand der jeweiligen Arbeiterkammer nur dem Präsidenten, den Vizepräsidenten, den weiteren Vorstandsmitgliedern sowie dem Vorsitzenden des Kontrollausschusses zuerkannt werden. Der Vorstand ist dabei allerdings an die in einer Richtlinie der Bundesarbeitskammer festgelegten Höchstgrenzen gebunden. Diese Richtlinie ist von der Hauptversammlung der Bundesarbeitskammer zu beschließen und bedarf zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Weiters ist diese Richtlinie bereits durch im AKG 1992 enthaltene Vorgaben determiniert: Die für einen Monat zustehende Funktionsgebühr des Präsidenten darf den Betrag nicht übersteigen, der dem um 25% verminderten höchstens zustehenden Bezug (Amtseinkommen) zuzüglich Auslagenersatz (Funktionszulage) eines Mitglieds der Landesregierung (Landesrat) des jeweiligen Bundeslandes entspricht. Die Funktionsgebühren der Vizepräsidenten, der weiteren Vorstandsmitglieder und des Vorsitzenden des Kontrollausschusses sind unter der Funktionsgebühr des Präsidenten angemessen abzustufen.

Eine Pension für die Ausübung einer gewählten Funktion kann nur dem Präsidenten vom Vorstand der jeweiligen Kammer zuerkannt werden. Dieser ist dabei wiederum an eine Richtlinie der Bundesarbeitskammer gebunden, die aber nur ein Höchstausmaß der Pension von maximal 80% der letzten Funktionsgebühr vorsehen darf. Eine Pension vor Erreichung des 60. Lebensjahres darf nur bei Berufsunfähigkeit vorgesehen werden. Pensionsansprüche aus einer gesetzlichen Pensionsversicherung oder Altersversorgung öffentlich Bediensteter sind auf die Kammerpension anzurechnen. Weiters haben auch die Präsidenten einen Pensionsbeitrag zu leisten.

Abfertigungen für die Ausübung gewählter Funktionen in der Arbeiterkammer sind nicht vorzusehen.

Bei Mehrfacheinkommen oder -pensionen gelten die Höchstgrenzen gemäß Bezugesetz.

Die bereits mehrfach erwähnte Richtlinie der Bundesarbeitskammer¹³ hat auch Regelungen für die Arbeitsverträge der Direktoren und deren Stellvertreter vorzusehen. Der Bezug des Direktors darf die Höhe der für den Präsidenten der jeweiligen Arbeiterkammer geltenden Funktionsgebühr nicht überschreiten. Im Fall einer Pensionszusage ist ein Pensionsbeitrag zu leisten.

Im Bereich der Kontrolle wurde durch das AKG 1992 ein Kontrollausschuss eingeführt, der von der Vollversammlung der jeweiligen Arbeiter-

kammer zwingend zu wählen ist. Jede in der Vollversammlung vertretene Fraktion ist darin mit mindestens einem Mitglied vertreten.¹⁴ Der Vorsitzende des Kontrollausschusses darf nicht derselben Fraktion angehören wie der Präsident. Der Kontrollausschuss hat die Gebarung der jeweiligen Arbeiterkammer umfassend zu prüfen und der Vollversammlung einen Bericht über seine Prüftätigkeit vorzulegen.

Auch das Aufsichtsrecht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales¹⁵ wurde mit dem AKG 1992 erweitert und v.a. konkreter ausgestaltet.¹⁶

Schließlich sieht das AKG 1992 noch vor, dass der Vorstand der jeweiligen Arbeiterkammer Abschlussprüfer zur Prüfung des Rechnungsabschlusses zu bestellen hat. Es dürfen nur beeidete Wirtschaftsprüfer oder Steuerberater bestellt werden.¹⁷

Das Arbeitsübereinkommen der Regierungsparteien vom 17.12.1990 sah auch die Ausweitung der Rechnungshofkontrolle auf die Kammern vor. Es gab jedoch bei Schaffung des AKG 1992 massive Bedenken gegen dieses Vorhaben, sodass dieser Schritt – zunächst – unterblieb.¹⁸

Insgesamt kann das AKG 1992 als umfassende und tiefgreifende Reform des Arbeiterkammerrechts bezeichnet werden. Immerhin umfasst das neue Gesetz 103 Paragraphen gegenüber den bloß 38 Paragraphen des AKG 1954.

Seit dem In-Kraft-Treten des AKG 1992 vor nunmehr zehn Jahren wurde es in Entsprechung des Grundverständnisses der Arbeiterkammern von Reform als permanenten Prozess laufend weiterentwickelt und gilt es nun die gesetzlichen Änderungen seit dem Arbeiterkammergesetz 1992 zu beleuchten.

Nach zwei kleineren Anpassungen im Jahr 1994 – v.a. war infolge des EU-Beitritts Österreichs das in § 93 AKG 1992 verankerte Recht der Arbeiterkammern bzw der Bundesarbeitskammer auf Begutachtung von und Stellungnahme zu Gesetzesentwürfen und dgl. auf den Bereich der Rechtssetzung im Rahmen der EU auszudehnen¹⁹ – wurde mit 1.1.1996 eine neue Bestimmung zur Durchführung der im Jahr 1996 abgehaltenen Mitgliederbefragung notwendig.²⁰

Der abermalige Rückgang der Wahlbeteiligung bei den Arbeiterkammerwahlen 1994 unter dem Eindruck des „Falles Zacharias“ und die Verluste der Regierungsparteien, v.a. der SPÖ, bei der Nationalratswahl kurz darauf führten zu einem Neuaufflammen der politischen Debatte über das System der Kammern als Einrichtungen der beruflichen Selbstverwaltung und über die Sozialpartnerschaft. Die Forderung nach einer „Urabstimmung“ über die „Pflichtmitgliedschaft“ zu den Kammern wurde wieder laut und fand schließlich ihren Niederschlag im Arbeitsübereinkommen der damaligen Bundesregierung, wo vereinbart wurde, dass bis Ende 1996 in allen Kammern Mitgliederbefragungen durchzuführen seien.

Um diese Mitgliederbefragung in den Arbeiterkammern sinnvoll abwickeln zu können, wurde eine eigene Bestimmung mit der Überschrift „Befragung der Kammerzugehörigen“ eingefügt. Grundsätzlich ermächtigt das AKG 1992 nur die Wahlbehörden dazu, im Sinne des Datenschutzgesetzes

die zur Durchführung der Wahl notwendigen personenbezogenen Daten zu ermitteln und zu verarbeiten. Da es sich bei der Mitgliederbefragung 1996 nicht um eine Arbeiterkammerwahl handelte, die kammerzugehörigen Arbeitnehmer aber für die praktische Durchführung der Befragung genauso zu erfassen waren, musste eine ähnliche Bestimmung geschaffen werden, die die Arbeiterkammern und die Bundesarbeitskammer entsprechend im Sinne des Datenschutzgesetzes ermächtigte. Genauso wurde auch in diesem Zusammenhang wie zur Erfassung der Wahlberechtigten bei den Arbeiterkammerwahlen die Mitwirkung der Sozialversicherungsträger vorgesehen. Damals gab es noch keine ständige Mitgliederevidenz, zu deren Führung die Arbeiterkammern zwischenzeitig gesetzlich verpflichtet sind und auf die die Erfassung der Wahlberechtigten nunmehr aufbauen kann.

Die Bestimmung ist in der Zwischenzeit wieder entfallen, da sie sich nur auf die Mitgliederbefragung 1996, die bekanntlich für die Arbeiterkammern überaus erfolgreich endete, bezog.

Eine umfassende und auch aus politischer Sicht wichtige Änderung erfolgte im Jahr 1997 mit dem Bezügebegrenzungsgesetz.²¹ Hierbei ging es um die Schaffung einer Einkommenspyramide für Politiker in Bund, Ländern, Gemeinden und Selbstverwaltungskörpern, die sich am jeweiligen Aufgaben- und Verantwortungsbereich orientieren sollte. Mit Inkraft-Treten des Bezügebegrenzungsgesetzes am 1.8.1997 wurden die Präsidenten der Arbeiterkammern in das allgemeine System der Politikerbezüge- und -pensionsregelung eingeordnet.

Einschlägig in diesem Zusammenhang sind die §§ 73 und 74 AKG.

Hinsichtlich der Funktionsgebühren sah § 73 AKG – wie schon weiter oben skizziert – bis zu dieser Novelle vor, dass sie vom Vorstand der jeweiligen Arbeiterkammer dem Präsidenten, den Vizepräsidenten, den weiteren Vorstandsmitgliedern sowie dem Vorsitzenden des Kontrollausschusses zuerkannt werden konnten. Der Vorstand war bei seinem Beschluss über die Zuerkennung von Funktionsgebühren in zweierlei Hinsicht determiniert: Einerseits war er an die Höchstgrenzen gebunden, die in einer Richtlinie der Bundesarbeitskammer festzulegen waren, andererseits war dabei auch auf das Ausmaß der zeitlichen Inanspruchnahme des Funktionärs, auf die Zahl der Kammerzugehörigen sowie auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der jeweiligen Arbeiterkammer Bedacht zu nehmen. Diese Richtlinie der Bundesarbeitskammer wurde von der Hauptversammlung beschlossen und bedurfte zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

Für die Richtlinie selbst waren Höchstgrenzen schon durch das AKG vorgegeben und zwar für die Funktionsgebühr des Präsidenten maximal 75% des Bezuges (Amtseinkommen) zuzüglich des Auslagenersatzes (der Funktionszulage) eines Landesrates des jeweiligen Bundeslandes. Die Funktionsgebühren der übrigen Funktionäre waren darunter angemessen abgestuft zu begrenzen.

Die in der Richtlinie festgesetzten Höchstgrenzen durften nicht durch Vorstandsbeschluss oder freien Dienstvertrag mit dem Präsidenten über-

schritten werden. Ein solcher Beschluss wäre durch die Aufsichtsbehörde aufzuheben gewesen, eine überschreitende Vereinbarung in einem freien Dienstvertrag mit einem Präsidenten nichtig.

Das Bezügebegrenzungs-gesetz ersetzte nun die Anbindung an den Bezug eines Landesrates durch die Höchstgrenzen des Bezügebegrenzungs-gesetzes selbst. Gemäß Art 1 § 10 Bezügebegrenzungs-gesetz betragen die Obergrenzen für die monatlichen Bezüge von nach dem 1.8.1997 neu bestellten obersten Funktionären der gesetzlichen beruflichen Interessenvertretungen auf Landesebene 130% des Ausgangsbetrages von S 100.000,- (monatlicher Bezug eines Mitglieds des Nationalrates), somit S 130.000,- bzw auf Bundesebene 140% , somit S 140.000,-.²²

Hinsichtlich der Pensionsregelung sah § 74 AKG bis zu dieser Novelle folgende Regelung vor: Eine Pension für die Ausübung einer gewählten Funktion in der Arbeiterkammer konnte vom Vorstand nur dem Präsidenten zuerkannt werden. Auch hierfür gab es eine Richtlinie der Bundesarbeitskammer, die von der Aufsichtsbehörde zu genehmigen war und der der Vorstandsbeschluss zu entsprechen hat. Andere Funktionäre konnten rechtsgültig keine Pensionsregelung mit der Arbeiterkammer vereinbaren. Die Details dazu wurden ebenfalls schon weiter oben dargestellt.

Mit dem Bezügebegrenzungs-gesetz gab es künftig keine direkten Leistungszusagen auf eine Pension für die Ausübung der Funktion als Präsident einer Arbeiterkammer mehr. Solche Zusagen blieben allerdings gültig, wenn sie vor dem 1.8.1997 unter Einhaltung der geltenden Vorschriften zustande gekommen waren.

Die Bundesarbeitskammer konnte in einer Richtlinie eine Pensionsregelung für Präsidenten einer Arbeiterkammer vorsehen, die neben dieser Funktion keine weiteren Berufe oder Funktionen, für die Anspruch auf Abgeltung besteht, ausüben und die keine direkte Leistungszusage nach der alten Rechtslage hatten. Für diese Pensionsregelung hatten die entsprechenden bezügerechtlichen Regelungen des Bundes sinngemäß zu gelten. Die Beschlussfassung im Einzelfall erfolgte durch den Vorstand der Arbeiterkammer.

Die bezug habenden Richtlinien der Bundesarbeitskammer²³ wurde in der Folge den neuen gesetzlichen Bestimmungen entsprechend geändert. Im Ergebnis bedeutete dies jedoch keine großen finanziellen Anpassungen, zumal die Richtlinien schon als wesentlicher Teil der Reform der Arbeiterkammern mit 1.1.1996 ohne rechtliche Notwendigkeit und lange vor der allgemeinen Neuregelung der Politikerbezüge mit dem Bezügebegrenzungs-gesetz grundlegend geändert worden waren. Bereits mit dieser Änderung waren nicht nur die gesetzlichen Höchstgrenzen der Funktionsgebühren zum Teil erheblich unter das gesetzlich vorgegebene Höchstmaß herabgesetzt worden, sondern war auch eine wesentlich restriktivere Pensionsregelung beschlossen worden.

Die nächste Novelle erfolgte mit 1.8.1998.²⁴ Sie brachte Änderungen auf drei Gebieten: Arbeiterkammerzugehörigkeit der Arbeitnehmer der Österreichischen Postsparkasse, Einführung einer Mitgliederevidenz und Re-

form des Wahlrechts mit dem Ziel der Vereinfachung und Straffung des Wahlverfahrens.

Die Österreichische Postsparkasse war eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes und die dort beschäftigten Arbeitnehmer von der Arbeiterkammerzugehörigkeit ausgenommen. Mit dem Bundesgesetz über die Einbringung der Österreichischen Postsparkasse in eine Aktiengesellschaft²⁵ wurde diese Bestimmung obsolet. Deren Streichung stellte nunmehr klar, dass die Arbeitnehmer der Österreichischen Postsparkasse seit der Einbringung in eine Aktiengesellschaft arbeiterkammerzugehörig sind.

Weiters wurden die Arbeiterkammern mit dieser Novelle erstmals berechtigt (und verpflichtet), jeden arbeiterkammerzugehörigen Arbeitnehmer in einer ständigen Mitgliedervidenz zu verzeichnen. Bis dahin verfügten die Arbeiterkammern über keine aktuellen Daten hinsichtlich der eigenen Mitglieder. Lediglich im Zuge der alle fünf Jahre abgehaltenen Arbeiterkammerwahlen wurden Wählerlisten erstellt. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass die Einhebung der Arbeiterkammerumlage über die mit der Durchführung der gesetzlichen Krankenversicherung befassten Sozialversicherungsträger erfolgt. Diese und nicht die Arbeiterkammern selbst erfahren im Wege der Anmeldung zur Sozialversicherung durch den Arbeitgeber vom Beginn und der Beendigung eines die Arbeiterkammer-Zugehörigkeit begründenden Arbeitsverhältnisses.

Mit dem AKG 1992 waren jedoch die Rechte der einzelnen Kammerzugehörigen gestärkt worden (etwa durch die Einführung des Rechts auf Rechtsschutz in arbeits- und sozialrechtlichen Angelegenheiten), sodass für die Arbeiterkammern die Verfügbarkeit bestimmter Daten zur entsprechenden Mitgliederbetreuung notwendig wurde. Die Mitgliedervidenz sollte dies nun ermöglichen. Die erforderlichen Daten waren nunmehr von den Sozialversicherungsträgern und Krankenfürsorgeeinrichtungen in regelmäßigen Abständen zur Verfügung zu stellen.

Bei der Wahlreform ging es im Kern darum, den Wahlmodus transparenter zu gestalten und zu vereinfachen, um v.a. dem einzelnen Arbeitnehmer den Zugang zur Wahl zu erleichtern. Immerhin ist es für Selbstverwaltungskörper wie die Arbeiterkammern von wesentlicher Bedeutung, dass die eigenen Organe durch demokratische Wahl aus dem Kreis der Selbstverwaltungsangehörigen bestellt werden. Die Wahlbeteiligung war aber immer weiter zurückgegangen, während im Gegensatz dazu die Beteiligung an der 1996 durchgeführten Mitgliederbefragung hoch war. Die nunmehr vorgenommenen Änderungen beruhten daher auch auf den bei der Durchführung der Mitgliederbefragung gemachten Erfahrungen.

Im Wesentlichen wurden folgende Änderungen vorgenommen:

- Die Wahlzeit wird von zwei Tagen auf bis zu drei Wochen verlängert, wobei die konkreten Festsetzungen durch den Vorstand erfolgen können. Die entsprechende Bestimmung definiert nun die Wahljahre ausgehend vom Jahr 1994 mit fünfjährigem Abstand. Die Wahlen müssen in diesen für alle Arbeiterkammern geltenden Wahljahren abgeschlossen werden,

es kann jedoch in den einzelnen Arbeiterkammern zu unterschiedlichen Wahlterminen kommen. Dies entspricht der Rechtsstellung der einzelnen Arbeiterkammern als eigenständige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie haben somit auch die Möglichkeit bei der Festsetzung des Wahltermins auf die Gegebenheiten in den einzelnen Bundesländern Bedacht zu nehmen.

- Die Wahl wird nunmehr grundsätzlich in Betriebswahlsprengeln durchgeführt, wobei das Einvernehmen mit dem Betriebsinhaber herzustellen ist. In diesen Betriebswahlsprengeln soll die Stimmabgabe persönlich erfolgen. Die Wahlberechtigten können aber die Ausstellung einer Wahlkarte beantragen und so ihre Stimme mittels Briefwahl abgeben, falls sie am Wahltag beispielsweise wegen Urlaubs abwesend sind.

Für jene Wahlberechtigten, die keinem Betriebswahlsprengel zugeordnet werden können, ist ein das gesamte Kammergebiet umfassender Allgemeiner Wahlsprengel einzurichten, wo die Stimmabgabe wiederum persönlich oder mittels Briefwahl erfolgen kann. Für den Allgemeinen Wahlsprengel ist von der Hauptwahlkommission eine Mehrzahl von Sprengelwahlkommissionen zu bestimmen, wobei sich die Anzahl v.a. nach der Zahl der dem Allgemeinen Wahlsprengel zugeordneten Wahlberechtigten zu richten hat. Die Einrichtung eines Wahllokals in jeder Gemeinde entfällt.

- Die Vorschriften hinsichtlich der Erfassung der Wahlberechtigten werden modifiziert.

- Das aktive und passive Wahlalter wird herabgesetzt. Das bisherige Mindestwahlalter von 18 Jahren wird ersatzlos gestrichen, sodass Lehrlinge und andere jugendliche Arbeitnehmer wahlberechtigt werden. Im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz über die Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen²⁶ ergibt sich somit grundsätzlich ein Wahlalter von 15 Jahren.

Das passive Wahlalter wird von 21 auf 19 Jahre gesenkt. Weiters muss der Betreffende in den letzten fünf Jahren insgesamt zwei Jahre in Österreich in einem die Arbeiterkammerzugehörigkeit begründenden Arbeitsverhältnis gestanden haben und von der Wählbarkeit zum Nationalrat nicht ausgeschlossen sein. Ursprünglich war mit dieser Novelle auch die Ausdehnung des passiven Wahlrechts auf ausländische Arbeitnehmer geplant und im Begutachtungsentwurf vorgesehen. Dieses Vorhaben fand jedoch kein Einvernehmen im Ministerrat, sodass diese Frage nach wie vor insbesondere im Hinblick auf die Europarechtlichen Bestimmungen einer Lösung harrt.

- Die bisherigen Wahlkörper Arbeiter, Angestellte und Verkehrsbedienstete entfallen. Sie finden ohnehin keinen Niederschlag in den Strukturen der Arbeiterkammern. Innerhalb der Vollversammlung und auch der anderen Organe gibt es keine Trennung nach Wahlkörpern. So konnten sie also im Sinne einer wesentlichen Vereinfachung entfallen.

Diese umfassende Wahlreform fand eine kleine Ergänzung mit der nächsten Novelle²⁷, durch die kleinere redaktionelle Versehen rückwirkend beseitigt wurden.

Eine weitere Änderung wiederum im Zusammenhang mit der Wahl erfolgte 1999,²⁸ die normierte, dass die Arbeiterkammer-Wahlordnung²⁹ vorzusehen hat, dass sich körper- oder sinnesbehinderte Wähler von einer Person, die sie sich selbst auswählen können, führen und sich bei der Wahlhandlung helfen lassen dürfen. Hier wurde so wie schon im Jahr 1998 in der Nationalrats-Wahlordnung³⁰ auf Wunsch der Behindertenvertreter die Wortfolge „blinde, schwer sehbehinderte und gebrechliche Wähler“ durch die Wendung „körper- oder sinnesbehinderte Wähler“ ersetzt.

Zu diesem Bundesgesetz war es gekommen, nachdem aufgrund einer Entschließung des Nationalrates eine Arbeitsgruppe zur Durchforstung der österreichischen Bundesrechtsordnung hinsichtlich behindertenbenachteiligender Bestimmungen eingesetzt worden war, die sodann einen umfangreichen Bericht erstattet und zahlreiche zu ändernde Bestimmungen aufgelistet hatte.

Mit 1.7.2000 erfolgte eine nochmalige Änderung im Bereich der Funktionsgebühren und Pensionsregelung.³¹

Im Mai 2000 hatten die Regierungsparteien ÖVP und FPÖ einen entsprechenden Initiativantrag eingebracht mit der Begründung, den Privilegienabbau im Bereich der Arbeiterkammern fortführen zu wollen.³²

Wie bereits erläutert, konnten bis zu diesem Zeitpunkt Funktionsgebühren vom Vorstand der jeweiligen Arbeiterkammer dem Präsidenten, den Vizepräsidenten, den weiteren Vorstandsmitgliedern sowie dem Vorsitzenden des Kontrollausschusses im Rahmen der RILF³³ mit Beschluss zuerkannt werden. Die Richtlinien wurden von der Hauptversammlung der Bundesarbeitskammer beschlossen d.h. sie hatten bundesweite Geltung für alle Arbeiterkammern und musste zu ihrer Gültigkeit von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden.

Mit dieser neuerlichen Novelle wurden die Kompetenzen des Vorstands in diesem Zusammenhang auf die Vollversammlung der jeweiligen Arbeiterkammer verlagert, sodass nunmehr jede Arbeiterkammer durch Beschluss der jeweiligen Vollversammlung eine eigene Funktionsgebührenordnung zu erlassen hatte, die wiederum der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf. Der gesetzlich vorgegebene Rahmen dafür blieb aber im Wesentlichen gleich.

Was die Pensionsregelung anlangt, so kam es ebenfalls zu keinen materiellen Änderungen, sondern wurde der Inhalt der RILF nahezu gleichlautend in die Bestimmung des § 74 AKG übernommen.

Zusammenfassend lässt sich also zu dieser Novelle festhalten, dass sie im Wesentlichen nur zu diesem Zeitpunkt ohnehin schon geltendes Recht wiederholte und entgegen den Materialien³⁴ nichts Neues brachte.

Die bislang letzte Novelle erfolgte schließlich im Zusammenhang mit der Einführung des Euro,³⁵ die im AKG 1992 vorgesehenen Schillingbeträge durch Euro ersetzte.

Anmerkungen

¹ BGBl Nr 626/1991 Bundesgesetz vom 13.11.1991 über die Kammern für Arbeiter und Angestellte und die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte .

² Vgl. Cerny, Arbeiterkammergesetz 1992, DRdA 1992, 65 ff.

³ Vgl. Korinek, Staatsrechtliche Grundlagen der Kammer-Selbstverwaltung, DRdA 1991, 105 ff.

⁴ Vgl. 252 BlgNR XVIII.GP Sachlich gerechtfertigt ist diese Zusammenarbeitsmöglichkeit, weil Arbeiterkammern und Gewerkschaften zwar unterschiedliche Organisationsformen und Tätigkeitsschwerpunkte, aber in Teilbereichen gleichgerichtete Zielsetzungen haben.

⁵ „Die Kammern für Arbeiter und Angestellte und die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte sind berufen, die sozialen, wirtschaftlichen, beruflichen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu vertreten und zu fördern.“

⁶ Vgl. § 10 Abs 1 Z 1 AKG 1992.

⁷ Pensionisten sind zwar nicht arbeiterkammerzugehörig, aber gleichsam als Nachwirkung aus dem vorangegangenen Arbeitsverhältnis weiter von den Aktivitäten umfaßt.

⁸ Vgl. § 7 Abs 1 AKG 1992 „Die Arbeiterkammern haben kammerzugehörige Arbeitnehmer in arbeits- und sozialrechtlichen Angelegenheiten zu beraten und ihnen insbesondere Rechtsschutz durch gerichtliche Vertretung in arbeits- und sozialrechtlichen Angelegenheiten nach Maßgabe eines von der Hauptversammlung der Bundesarbeitskammer zu beschließenden Rahmen-Regulativs zu gewähren.“

⁹ Vgl. §§ 48 Abs 3, 49 Abs 6 und 52 Abs 1 AKG 1992.

¹⁰ Vgl. §§ 12 bis 16 AKG 1992.

¹¹ Vgl. §§ 62 und 63 AKG 1992.

¹² Vgl. §§ 71 bis 75 AKG 1992.

¹³ Sie wurde am 20.2.1992 von der Hauptversammlung der Bundesarbeitskammer unter dem Namen Richtlinien der Bundesarbeitskammer für Funktionsgebühren, für die Pensionsregelung der Präsidenten, für Entgeltregelungen und Pensionszusagen der Direktoren der Arbeiterkammern sowie über pauschalierten Aufwandsatz (RILF) beschlossen und mit Erlaß der Aufsichtsbehörde vom 12.3.1992 genehmigt.

¹⁴ Vgl. § 50 AKG 1992.

¹⁵ Derzeit Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

¹⁶ Vgl. § 91 AKG 1992.

¹⁷ Vgl. § 70 AKG 1992.

¹⁸ Dieses Vorhaben wurde mit dem Bundesverfassungsgesetz vom 21.12.1994 (Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994), BGBl Nr 1013/1994 und einer Novelle zum Rechnungshofgesetz BGBl Nr 119/1996 umgesetzt.

¹⁹ Vgl. BGBl Nr. 314/1994 und BGBl Nr 661/1994.

Die Erläuterungen führen hierzu an: „Zu den wesentlichen Aufgaben der Arbeiterkammern als gesetzliche Interessenvertretung gehört die Mitgestaltung im Gesetzgebungsprozeß. Diese Aufgabe soll auch im Rechtssetzungsprozeß im Rahmen der Europäischen Union gewahrt bleiben.“

²⁰ Vgl. BGBl Nr 832/1995 Sozialrechts-Änderungsgesetz 1995.

²¹ Vgl. BGBl I Nr 64/1997.

²² Art 1 § 3 Bezügebegrenzungsgesetz sieht eine jährliche Anpassung des Ausgangsbetrages vor.

²³ Richtlinien der Bundesarbeitskammer für Funktionsgebühren, für die Pensionsregelung der Präsidenten, für Entgeltregelungen und Pensionszusagen der Direktoren der Arbeiterkammern sowie über den pauschalierte Aufwandsatz (RILF).

²⁴ Vgl. BGBl I Nr 104/1998.

²⁵ Vgl. BGBl Nr 742/1996.

²⁶ Vgl. BGBl Nr 599/1987 idgF.

²⁷ Vgl. BGBl I Nr 166/1998.

²⁸ Vgl. BGBl I Nr 164/1999 Bundesgesetz, mit dem zur Beseitigung behinderend diskriminierender Bestimmungen das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, das Arbeiter-

ammergesetz, die Allgemeine Bergpolizeiverordnung, die Bundesabgabenordnung, das Finanzstrafgesetz, die Abgabenexekutionsordnung, das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch, das Gerichtsorganisationsgesetz und die Strafprozeßordnung 1975 geändert werden.

²⁹ Es handelt sich dabei um eine Verordnung des zuständigen Bundesministeriums über die Durchführung der Wahl der Vollversammlungen der Arbeiterkammern auf Grund der §§ 12, 18 bis 45a sowie 47 Abs 1, 95, 97 und 98 AKG 1992.

³⁰ Vgl. BGBl I Nr 161/1998.

³¹ Vgl. BGBl I Nr 41/2000.

³² Vgl. IA 165/A XXI.GP.

³³ Vgl. FN 13.

³⁴ Vgl. auch 193 BlgNR XXI.GP.

³⁵ Vgl. BGBl I Nr 98/2001 1. Euro-Umstellungsgesetz - Bund.

Reihe
„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der AK-Wien“

Band 1: „Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren“, hrsg von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 198 Seiten, € 21,66.

Band 2: „Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates“, hrsg von Günther Chaloupek und Bruno Rossmann, 114 Seiten, € 14,39.

Band 3: „Faktorproduktivität im internationalen Vergleich – Belgien, Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden“, von Franz R. Hahn, Wolfgang Gerstenberger, Willem Molle und F. J. Meyer zu Schlochtern, 114 Seiten, € 14,39.

Band 4: „Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor“, hrsg von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 110 Seiten, € 14,39.

Band 5: „Kapitalismus im 21. Jahrhundert.“ Ein Survey über aktuelle Literatur, hrsg von Günther Chaloupek und Thomas Delapina, 88 Seiten, € 14,39.

Band 6: „Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven“, hrsg von Bruno Rossmann, 142 Seiten, € 22,-.

Die Reihe erscheint im LexisNexis Verlag ARD Orac,
1014 Wien, Graben 17, Tel 01/534 42-0, Fax 01/534 52-142,
e-mail: : verlag@lexisnexus.at

Wahlbeteiligung und Mitgliederbefragung

Herbert Wabnegg

1. Die Krise als Herausforderung

Die Kammern für Arbeiter und Angestellte galten jahrzehntelang als eine der Säulen der österreichischen Sozialpartnerschaft. Wie Säulen an einem historischen Gebäude wurden sie auch wahrgenommen: natürlich musste es sie geben, natürlich bewegten sie sich nicht, und natürlich interessierte sich kaum jemand für sie. Ende der achtziger Jahre änderte sich das: die Sozialpartnerschaft war nicht mehr das einzige für Österreich vorstellbare Modell gesellschaftlicher Konfliktaustragung. Etablierte Institutionen wurden in Frage gestellt. Die bis dahin von zwei Großparteien dominierte Parteienlandschaft änderte sich radikal. Traditionelle politische Lager lösten sich auf. Das in den Medien gezeichnete Bild einer Organisation entschied über Erfolg und Misserfolg. Die Kammern – nicht nur die Arbeiterkammern – gerieten unter Beschuss. Die gesetzliche Zugehörigkeit wurde zur „Zwangsmitgliedschaft“ umetikettiert. 1990 kam es zu einer vehementen öffentlichen Diskussion über die Bezüge einiger AK-Spitzenfunktionäre – der Name des damaligen steirischen AK-Präsidenten Rechberger wurde zu einem Synonym für Missbrauch von öffentlichen Funktionen. Die Kammern versuchten darauf mit inneren Reformen zu reagieren, sie bemühten sich um modernes Management, stellten Wirtschaftlichkeitsanalysen an, leiteten Organisationsentwicklungsprojekte ein. Aber in den Medien wurden die Arbeiterkammern weiterhin als toter Hund gehandelt. Kurz vor den Parlamentswahlen 1994 fanden AK-Wahlen statt. In einer Fernsehdiskussion der Spitzenkandidaten brachte Jörg Haider, damals noch aufstrebender Populist, Bundeskanzler Vranitzky mit dem ersten seiner fast schon sprichwörtlichen „Taferln“ in arge Verlegenheit: darauf stand der Monatsbezug des damaligen steirischen AK-Direktors.

Bei der Wiener AK-Wahl 1994 sackte die Wahlbeteiligung gegenüber 1989 von 40,2% auf 27,5% ab. Heinz Vogler trat noch vor der Nationalratswahl als AK-Präsident zurück. Das ist eine der möglichen Arten, ein Bild dieser Ereignisse zu zeichnen. Das prägte auch einige Zeit das von den Medien kolportierte Bild der AK in der Öffentlichkeit: Missstände – Aufdeckung – Denkmittel – Rücktritt..

Außer acht bleibt dabei, dass Heinz Vogler als AK-Präsident und Josef Cerny als AK-Direktor in langen Diskussionen und Verhandlungen eine politische Einigung vorbereitet hatten, die im AKG 1992 ihren Niederschlag fand und mit neuen Kontrollorganen, neuen (restriktiven) Funktionsgebührenregelungen und einem neuem Dienstrecht für die AK-Beschäftigten die Grundlage für die Beseitigung der in Teilen der Arbeiterkammerorganisation aufgetretenen Missstände darstellte. Man kann die Ereignisse dann auch so sehen, dass AK-Präsident Heinz Vogler geopfert werden musste, weil die Regierung Vranitzky das Vertrauen vieler Arbeitnehmer verspielt hatte – wie der alttestamentarische Sündenbock, der mit den Verfehlungen der Gemeinschaft beladen in die Wüste geschickt wird.

Franz Vranitzky blieb Bundeskanzler. Die aus den Wahlen hervorgegangene SPÖ-ÖVP-Koalitionsregierung kam überein, dass alle Kammern Mitgliederbefragungen über ihren Weiterbestand abhalten sollten. Der Ausgang dieser Plebiszite, vor allem für die Arbeiterkammern, galt weithin als höchst ungewiss.

Der neuen AK-Präsidentin Lore Hostasch gelang es nach gründlichen Beratungen eine gemeinsame offensive Reaktion der Bundesarbeitskammer einzuleiten. Während andere gesetzliche Interessenvertretungen die Aufforderung der Bundesregierung schlichtweg ignorierten oder mit einer Pflichtübung antworteten, wollte die AK mit einer breit angelegten Mitgliederbefragung der Beweis antreten, dass die Mehrheit der Arbeitnehmer Österreichs ihre Interessenvertretung schätzt und zu erhalten wünscht. Damit gab der BAK-Vorstand den Startschuss für ein zukunftsentscheidendes Projekt: „Ja zur AK“.

- Den rund 2,3 Millionen AK-Mitgliedern in Österreich sollte unmissverständlich die Frage nach der weiteren Existenz der AK vorgelegt werden
- Die Mitgliederbefragung sollte in der ersten Jahreshälfte 1996 stattfinden. Ziel war ein klares „Ja“ in allen 9 Kammern für Arbeiter und Angestellte, also in jedem einzelnen Bundesland mehr als 50% der abgegebenen gültigen Stimmen
- Die Fragestellung sollte einheitlich lauten: „Sind Sie dafür, dass die Kammer für Arbeiter und Angestellte für ... auch in Zukunft als gesetzliche Interessenvertretung aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in ... bestehen bleibt?“

Zweieinhalb Millionen Arbeitnehmer möglichst persönlich am Arbeitsplatz anzusprechen ist kein einfaches Unterfangen. Um es zu bewältigen, wurde zunächst über die betriebliche Interessenvertretungen (Betriebsräte oder Personalvertreter) ein Zugang zu den in größeren und mittleren Betrieben beschäftigten, repräsentierten Arbeitnehmern gesucht.

Um auch den auf diesem Weg nicht erreichbaren Arbeitnehmern (vor allem in Kleinbetrieben und Betrieben mit 1 bis 2 Beschäftigten) die Gelegenheit zur Teilnahme an der Mitgliederbefragung direkt am Arbeitsplatz zu geben, entschloss sich zum Beispiel die Arbeiterkammer Wien zum Einsatz „fliegender Befragungsteams“: Nach einer brieflichen Bitte der Präsidentin der AK an die Arbeitgeber, die Durchführung der Befragung im Betrieb zu

ermöglichen und einer unterstützenden Mitteilung des Präsidenten der Wirtschaftskammer suchten in einem Zeitraum von vier Wochen mehrere hundert Mitarbeiter und Aktivisten der AK an die 10.000 Betriebe – oft mehrmals – auf, informierten die Beschäftigten über die AK und führten an Ort und Stelle die Mitgliederbefragung durch. Ein Großteil der Arbeitgeber zeigte sich im Zug dieser Aktion kooperationsbereit, und von den Arbeitnehmern wurde der Schritt der AK auf sie zu durchwegs positiv aufgenommen. Für die Mitglieder der Befragungsteams kam kaum je der Eindruck auf „Stimmen keilen“ zu müssen, sondern für fast alle war der persönliche Kontakt zu den Mitgliedern ein wichtiges, motivierendes Erlebnis, in dem sich die verstärkte Bindung zwischen AK und ihren Mitgliedern bestätigte.

2. Mitgliederbefragung: 90% sagen „Ja zur AK“

Das Ergebnis der Mitgliederbefragung der AK wurde denn auch von den Medien als kleine Sensation gewertet: Österreichweit nahmen mehr als 60% der Arbeitnehmer an der Mitgliederbefragung teil, und mehr als 90% sagten „Ja zur AK“. Damit sprachen sich in allen Bundesländern weit mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmer ausdrücklich für den Fortbestand ihrer gesetzlichen Interessenvertretung aus.

Über dieses Ergebnis hinaus hat die AK auch auf andere Weise Gewinn aus der Mitgliederbefragung ziehen können:

- Der Kontakt zu den Mitgliedern wurde intensiviert, und viele Mitglieder haben jetzt neue und konkretere Informationen über die Leistungen ihrer gesetzlichen Interessenvertretung
- Die AK hat neue Arbeitsformen erprobt und neues Know-how erworben
- Die Beziehung zwischen AK als überbetrieblicher und Betriebsräten und Personalvertretern als betrieblicher Interessenvertretung ist ein Stück enger geworden.

Das Bild der AK hatte sich gründlich verändert – das Selbstbild ebenso wie ihre Wahrnehmung in der Öffentlichkeit. Entsprechend rasch konnte die AK das Vertrauen ihrer Mitglieder wiedergewinnen.

Die bei der AK-Mitgliederbefragung 1996 gesammelten Erfahrungen wurden genutzt, um das AK-Wahlrecht rundzuerneuern. Für einen großen Teil der Arbeitnehmer – mehr als die Hälfte – wurde die Möglichkeit zur Wahl direkt am Arbeitsplatz geschaffen, der Wahlzeitraum wurde verlängert und die Briefwahl eingeführt, außerdem wurde die Wählererfassung verbessert und das Wahlverfahren wesentlich vereinfacht. Im Ergebnis stieg die Wahlbeteiligung bei den AK-Wahlen 2000 in Wien (gegenüber 40,2% im Jahr 1989 und 27,5% im Jahr 1994) auf 46,8%, österreichweit (von 48% im Jahr 1989 und 31% im Jahr 1994) auf über 49%. In unabhängigen Meinungsumfragen zum Vertrauen der Bevölkerung in öffentliche Institutionen liegt die AK regelmäßig in der Spitzengruppe.

Die Grundlage für diese Trendumkehr wurde schon vor vielen Jahren mit der Einleitung der AK-Reform unter Präsident Heinz Vogler und Direktor

Josef Cerny geschaffen. Das schon erwähnte Arbeiterkammergesetz 1992 brachte eine Reihe dafür entscheidender Veränderungen:

- Die Aufgaben der AK wurden im Sinn einer klaren Mitgliederorientierung neu gefasst
- Vor allem der AK-Rechtsschutz im Verfahren vor den Arbeits- und Sozialgerichten schafft in vielen Fällen überhaupt erst die Voraussetzung zur Rechtsdurchsetzung für Arbeitnehmer
- Die verstärkte Zusammenarbeit von Gewerkschaft und Arbeiterkammer (im Rechtsschutz, im Insolvenzverfahren, bei der Betreuung atypischer Beschäftigungsverhältnisse, in der beruflichen Weiterbildung, aber natürlich auch in der kollektiven Interessenvertretung und in der Weiterbildung von Arbeitnehmervertretern)
- Neue, strenge Regeln für die Ausübung gewählter Funktionen in den Arbeiterkammern und für ihre Bezahlung.

Die AK-Mitgliederbefragung 1996 führte die AK-Reform einen Schritt weiter. In einer schwierigen Situation, die in letzter Konsequenz zu einer Zerstörung der gesetzlichen Interessenvertretung der Arbeitnehmer geführt hätte – denn ohne Mitgliedschaft aller Arbeitnehmer, also ohne Pflichtmitgliedschaft ist eine gesetzliche Interessenvertretung, also die Vertretung aller Arbeitnehmer auf demokratischer Basis, nicht denkbar – griff die AK zu ihrem stärksten Druckmittel. Sie mobilisierte ihre Mitglieder und trat den Beweis an, dass die österreichischen Arbeitnehmer über ihre Vertretung selbst zu entscheiden vermögen. Im Inneren der Organisation machte das einen Schritt zu neuen Arbeitsformen – Projektarbeit – und einer Neuausrichtung der Arbeitsweise – auf die Schaffung und Pflege von Netzwerken hin zu den Mitgliedern – nötig. Diese Verbindung von Organisation und Mitgliedern weiterzuentwickeln ist der entscheidende Ansatzpunkt für die Fortsetzung der AK-Reform. Die AK-Wahlrechtsänderung 1999 griff diese Erfahrungen auf. Sie stützte sich auf die gleichen Netzwerke von Gewerkschaftern und Betriebsräten und auf die gleichen Arbeitsstrukturen wie die Mitgliederbefragung. Die Urabstimmung des ÖGB im Herbst 2001 griff diese Erfahrungen ebenfalls auf und entwickelte sie weiter.

In vielem ist die AK-Reform aber eben erst begonnen und noch längst nicht abgeschlossen. Die Aktivierung und Einbeziehung der Mitglieder in die Auseinandersetzung um die Weiterentwicklung und Erneuerung des Sozialstaats steht dabei an erster Stelle. Die Rolle der Arbeitnehmervertretungen in einem vereinten Europa hängt eng mit dem Kampf um gemeinsame europäische Sozialstandards zusammen. Die Beziehungen zwischen den drei Grundpfeilern der Arbeitnehmerinteressenvertretung – freiwillige, betriebliche und gesetzliche Interessenvertretung (ÖGB, AK BR) – müssen ständig weiter entwickelt werden. Die Professionalisierung des AK-Büros muss im Gleichklang mit der Entwicklung einer modernen Selbstverwaltung erfolgen und die Beziehung zwischen diesen beiden Aspekten der gesetzlichen Interessenvertretung muss im Interesse der Arbeitnehmer in Bewegung gebracht werden. Die öffentliche Diskussion über das Verhält-

nis des Bedarfs nach staatlicher Regulierung und die Gestaltungsmöglichkeiten selbstverwalteter Institutionen muss aufgenommen werden. Im Inneren müssen die Arbeiterkammern Methoden eines modernen NPO-Managements nicht nur punktuell aufgreifen, sondern aktiv weiterentwickeln.

Die Arbeiterkammern haben sich in den vergangenen Jahren wieder einigen Spielraum erkämpft. Eine Stagnation dieses Veränderungsprozesses hin zu engeren, zeitgemäßen Verbindungen von Organisation und Mitgliedern in einem gemeinsamen Entwicklungsprozess der freiwilligen, der betrieblichen und der gesetzlichen Interessenvertretung würde diesen Spielraum sehr schnell wieder zunichte machen. Nur wenn die Arbeiterkammern ihn gemeinsam mit ÖGB, Betriebsräten und den von ihnen vertretenen Arbeitnehmern für einen verstärkten inneren und äußeren Erneuerungsprozess nutzen, werden sie sich auch in Zukunft behaupten können. Die AK-Reform ist ein Teil der Erneuerung der Gewerkschaftsbewegung, und als solcher muss sie auch betrieben werden.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 5**

Kapitalismus im 21. Jahrhundert Ein Survey über aktuelle Literatur

Günther Chaloupek, Thomas Delapina (Hrsg.)

Werner Teufelsbauer

Lester Thurows Weg zur Überwindung des konservativen durch einen
aufgeklärten Kapitalismus.

Günther Chaloupek

Paul Krugman über die Zukunft des Kapitalismus.

Ewald Walterskirchen

„Die Herausforderung des Weltkapitalismus“ von Robert Gilpin.

Felix Butschek

David Landes' Lehren aus der Vergangenheit.

Peter Rosner

„Aufstieg und Niedergang von Nationen“ und „Power and Prosperity“ von
Mancur Olson.

Manfred Prisching

Robert Heilbroners ungreifbare Visionen.

Thomas Delapina

Kapitalismus im 21. Jahrhundert – Versuch eines Resümees.

Wien 2001, 88 Seiten, € 14,39.

Bestellungen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1014 Wien, Graben 17,
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-142, e-mail: verlag@lexisnexus.at

„AK-Plus“: Ausgangssituation, Zielsetzungen und Ergebnisse

Josef Peischer, Manfred Polzer

1. Ausgangslage

1.1 Einige Zahlen

Seit der Arbeiterkammer-Reform 1992 (neues AK-Gesetz) und dem darin enthaltenen allgemeinen Rechtsschutz für alle Mitglieder, der Novellierung des Dienstrechtes (1993) sowie der Wahlrechtsreform (1998) hat sich die Arbeiterkammer konsequent in Richtung eines modernen Dienstleisters entwickelt. Dies lässt sich wie folgt belegen:

- Zwischen 1990 und 2000 stieg die Arbeiterkammerumlage real um ca. 15 Prozent, die Anzahl der Beratungsfälle ist in diesem Zeitraum um über 100 Prozent gestiegen. Der Anteil des Rechtsschutzes am Gesamtaufwand beträgt 2000 bereits über 30 Prozent. Gleichzeitig wurde der Verwaltungsaufwand in diesem Zeitraum real gesenkt. Sparsamer und effizienter Mitteleinsatz war und ist also Voraussetzung, um die übertragenen Aufgaben erfüllen zu können. Über 1000 AK-MitarbeiterInnen (= nahezu 50%) sind österreichweit in der Beratung von Arbeits- und Sozialrecht, im Konsumentenschutz, in der Bildung und im Steuerrecht eingesetzt.
- Ca. eine halbe Million österreichischer Arbeitnehmer sind von der Arbeiterkammerumlage befreit (Lehrlinge, Krankenpflegeschüler, Arbeitslose, Karenzgeldbezieherinnen, Präsenz- und Zivildienstler, geringfügig Beschäftigte, etc.) und können trotzdem die Leistungen der Arbeiterkammer in Anspruch nehmen.
- Hinzu kommt, dass die Arbeiterkammer auch jene 1,5 Millionen Arbeitnehmerpensionisten vertritt und unterstützt, die ihr Berufsleben lang Beiträge bezahlt haben.

Gleichzeitig ist die Arbeiterkammer als gesetzliche Interessenvertretung verpflichtet, die kollektiven Interessen der Arbeitnehmer zu vertreten. In dieser Rolle ist sie weder Parteien noch der Regierung verpflichtet, sondern ausschließlich den Interessen ihrer Mitglieder.

Abbildung 1: Umfrage Kosten-Nutzen-Verhältnis

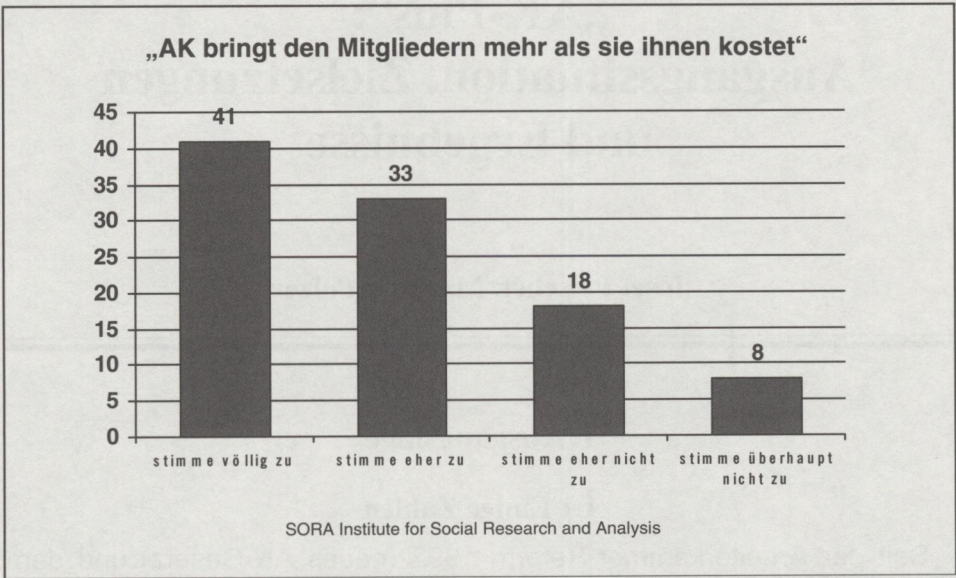
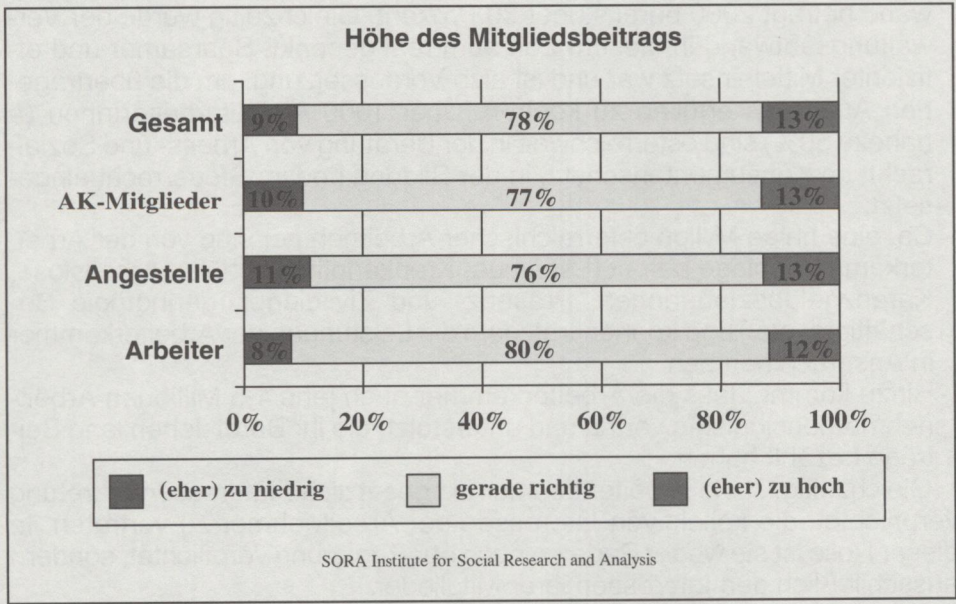


Abbildung 2: Umfrage Höhe AK-Umlage



1.2 Hohe Akzeptanz der AK und deren Leistungen

Bei der Diskussion über die Umlagensenkung in der Wirtschaftskammer und die Übertragung dieser Diskussion im Zusammenhang mit dem Regierungswechsel 2000 auf die Arbeiterkammern (warum übrigens nicht auf alle Kammern?) sind folgende Fakten zu berücksichtigen:

Die Umlagensenkungsdiskussion wurde in der Wirtschaftskammer von Mitgliedergruppen (Industrie) initiiert; völlig anders ist die Situation in der Arbeiterkammer: Die AK-Mitglieder akzeptieren die Umlage (im Durchschnitt € 0,17 pro Tag) und haben hohes Vertrauen sowohl in die Institution als auch in deren Dienstleistungen (vgl. Ogris et al, 2000):

1.3 Wesentliche Unterschiede zwischen Arbeiterkammer und Wirtschaftskammer

Zum Zeitpunkt (1999/2000) der Diskussion um die Umlagensenkung gab es wesentliche Unterschiede zwischen AK und WK, z.B.:

- Die Arbeiterkammer hatte in Österreich 2,8 Millionen Mitglieder und 2.250 Beschäftigte. Die Wirtschaftskammer rund 360.000 Mitglieder und 5.200 Beschäftigte.
- Die Arbeiterkammer verfügte 2001 Österreichweit über ein Budget von rund 3,7 Milliarden Schilling, die Wirtschaftskammer über ein Budget inklusive der Außenhandelsbeiträge von rund neun Milliarden Schilling.
- Die Arbeiterkammer hatte insgesamt bei einer Mitgliederzahl von 2,8 Millionen 840 Funktionäre in ganz Österreich, die Wirtschaftskammer bei rund 360.000 Mitgliedern derzeit 17.000 Funktionäre.
- In Österreich gibt es neun Arbeiterkammern. Die Wiener Länderkammer führt auch die Geschäfte als Koordinator im Sinne einer Bundesarbeitskammer. Im Vergleich dazu gibt es zehn Wirtschaftskammern. Allein die zehnte Wirtschaftskammer, die Bundeswirtschaftskammer, kostet zwei Milliarden Schilling.
- Die Arbeiterkammerumlage ist seit der Mitgliederbefragung 1996 (die äußerst positiv für die Arbeiterkammer war) außer Streit.
- Die Wirtschaftskammerumlage wird zum Teil von der Lohnsumme berechnet. Das bedeutet, sie hat Lohnnebenkostencharakter.
- Die Arbeiterkammerumlage wird von den Arbeitnehmern selbst bezahlt. Das heißt, für den Unternehmer hat die Arbeiterkammerumlage keine Bedeutung und hat auch keinen Lohnnebenkostencharakter.
- Die finanzielle Ausgangssituation von Wirtschaftskammer und Arbeiterkammer ist extrem unterschiedlich: Die Wirtschaftskammer verfügt pro Mitglied über ein 15-mal höheres Budget als die Arbeiterkammer, selbst nach einer 30-prozentigen Umlagenkürzung hätte die Wirtschaftskammer noch immer 10-mal mehr Budgetmittel als die Arbeiterkammer ohne Umlagenkürzung.
- Während die Wirtschaftskammer ihren Einnahmenausfall durch Verrechnung von Leistungen an ihre Mitglieder weitgehend ausgleichen kann, ist dies bei der Arbeiterkammer nur in einem sehr eingeschränkten Maß

möglich: Wenn Arbeitnehmer/-innen für unsere Dienstleistungen und Hilfe kostendeckende Preise zu zahlen hätten, könnten es sich viele nicht mehr leisten, zu ihrem Recht zu kommen.

1.4 AK reformiert seit über einem Jahrzehnt

Selbstverständlich und daher außer Streit stehend ist für die Arbeiterkammer ein sparsamer und effizienter Einsatz der zur Verfügung gestellten Mittel, ein laufendes Überprüfen des Leistungsangebotes und damit ein permanenter Rationalisierungsprozess.

Schon viel früher als die Wirtschaftskammer hat die Arbeiterkammer, unterstützt durch international tätige Beraterfirmen, in den Länderkammern Rationalisierungsprozesse in Gang gesetzt (Aufgabenanalyse, Portfolioanalyse, Leitbildprozesse, Einführung von Facility Management, Neugestaltung des Dienstleistungsangebotes, Cash Management, etc.). Die dokumentierten Ergebnisse liegen überprüfbar vor. (vgl. AK-OÖ, 1999)

Außer Zweifel steht auch, dass die Überprüfung der Kosten der angebotenen Leistungen sowie der Dienstleistungsqualität in der Arbeiterkammer ein permanenter Prozess ist und daher fortzusetzen ist (laufendes Leistungscontrolling).

Die aus diesen Maßnahmen erzielten Einsparungen dienen dazu, die bestehenden Angebote auf dem anerkannt hohen Leistungsniveau zu halten, die ständig steigende Nachfrage zu bedienen und auf Grund der veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen notwendige neue Leistungsangebote zu schaffen.

2. Ziele von AK-Plus

Die Veränderungen in unserer Gesellschaft sowie die daraus erwachsenen gesellschaftspolitischen Herausforderungen verlangen auch von der Arbeiterkammer neue Leistungen für ihre Mitglieder.

Um diesen Anforderungen gerecht werden zu können und als konsequente Fortsetzung der laufenden Rationalisierungsmaßnahmen hat die Arbeiterkammer bundesweit das Aktionsprogramm „AK-Plus“ mit folgenden Zielsetzungen gestartet:

- Auf der Grundlage neuester empirischer Befunde werden die Arbeiterkammern zusätzliche Leistungsschwerpunkte, insbesondere in den Bereichen berufliche Bildung, Konsumentenschutz und moderne Kommunikationstechnologien sowie beim Informationsangebot setzen.
- Ausschöpfung von Einsparungspotentialen durch konsequentes Kostenmanagement in den Länderkammern und durch verstärkte Kooperation auf Bundesebene.
- Überprüfung des bestehenden Leistungsportfolios unter zwei Gesichtspunkten:
 - a) Kosten-Nutzen-Orientierung für unsere Mitglieder
 - b) Welche neuen Leistungen brauchen unsere Mitglieder, um den raschen

wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandel bewältigen zu können und damit auch den Standort Österreich wettbewerbsfähig zu erhalten?

In diesem Zusammenhang wird sich auch die Frage stellen, welche Anforderungen ein neues Sozialpartnerselbstverständnis (z.B. mehr Regelungskompetenz auf betrieblicher Ebene, ...) an das Leistungsangebot der jeweiligen Interessenvertretung stellt.

Der Ausbau der Mitgliedernähe dient dazu, um neue Formen der Rückkoppelung und Mitsprache für unsere Mitglieder zu ermöglichen, aber auch um besser auf zielgruppenspezifische Bedürfnisse eingehen zu können (z.B. junge ArbeitnehmerInnen, Frauen, ...).

3. Wirkungsbereich von AK-Plus

Das AK-Plus-Programm betrifft drei Leistungsbereiche:

3.1 Interessenvertretung

Aufbauend auf ein bundesweites Schwerpunktprogramm werden für spezifische Aufgabenstellungen, die österreichweit Relevanz haben (z.B. Energiepolitik, Sozialpolitik, Steuerpolitik, Begutachtung von Ausbildungsinhalten, etc.), länderübergreifende themenbezogene Projektgruppen eingerichtet, die einerseits hochqualitative Ergebnisse durch Bündelung von Know-how fördern, andererseits Einsparungspotentiale (virtuelle Arbeitsformen, AK-Net, etc.) ermöglichen.

3.2 Externer Dienstleistungsbereich

Hier geht es vor allem darum, die Arbeiterkammer als effiziente Dienstleistungsorganisation auszubauen. Dazu sind folgende Maßnahmen nötig:

- Ausbau der Kundenorientierung durch das Prinzip „one face to the customer“ (z.B. Rechtsberatung „aus einer Hand“ bzw. verstärkte Präsenz in den Bezirks- bzw. Außenstellen)
- Fixkostenreduktion und Erhöhung der Flexibilität durch Zukauf von Leistungen (z.B. Anwaltsleistungen)
- Ausbau und österreichweite Nutzung modernster Kommunikationstechnologien (Internet-Homepage, fax back- und e-mail-Dienste) ermöglichen effiziente Erstkundensuche für unsere Mitglieder. In diesem Kontext ist insbesondere länderübergreifende Zusammenarbeit bei Dienstleistungsangeboten gefragt.
- Durchforstung und Neugestaltung aller AK-Subventionen
- Einstellen von Dienstleistungsangeboten, die nicht zu unseren Kernkompetenzen gehören (z.B. Sportanlagen)

Der Bedarf nach neuen Dienstleistungsangeboten ergibt sich aus den wirtschaftlichen Strukturveränderungen sowie aus einem neuen Selbstverständnis von Sozialpartnerschaft.

- Neue Angebote im Bereich der Bildungsberatung und -information (auf Basis einer internet-orientierten Beratungsplattform). Ziel: Überblick über

die immer differenzierter werdende Bildungslandschaft, Orientierung für junge ArbeitnehmerInnen und Jugendliche, Förderung von Weiterbildungsangeboten in Zukunftssektoren

- Ausbau des Konsumentenschutzes für spezifische Fragestellungen
- Übernahme öffentlicher Aufgaben im Kernkompetenzbereich der Arbeiterkammer (z.B. Konsumentenschutz, Gesundheit am Arbeitsplatz, etc.)
- Auf- und Ausbau von betriebswirtschaftlichem Know how (Managementwissen, soziale Kompetenz in Veränderungsprozessen, Arbeitszeitflexibilisierung, etc.)
- Neue Zielgruppenangebote: Beispielsweise für mittlere Führungskräfte, für Frauen und für jugendliche Arbeitnehmer/-innen.
- Angebote für neue Arbeitnehmergruppen (z.B. für atypische Beschäftigungsverhältnisse)

3.3 Interner Dienstleistungsbereich

Um eine möglichst effiziente Ressourcennutzung zu gewährleisten, werden eine Reihe von Kooperationsmöglichkeiten geprüft:

- Gemeinsame Organisation und Abwicklung der Einkaufsaktivitäten, Gehaltsverrechnung, Revision, Mitgliederevidenz, Gebäudebewirtschaftung, Cash Management
- Gemeinsame Datenbanknutzung
- Österreichweite Tarife für die Telekommunikation
- Koordinierte Personal- und Organisationsentwicklung und darauf abgestimmte gemeinsame Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen (z.B. Berater/-innen-Akademie, Kompetenzzentren für bestimmte Ausbildungsinhalte, etc.)
- Verstärkte Kooperation im EDV-Bereich

Alle angesprochenen Rationalisierungs- bzw. Effizienzsteigerungsaktivitäten zielen darauf ab, die Arbeiterkammer als effiziente Dienstleistungsorganisation für ArbeitnehmerInnen zu stärken.

4. AK-Plus im Detail

Wie in vergangenen Abschnitten dargestellt, verfolgt AK-Plus zwei wesentliche Stoßrichtungen:

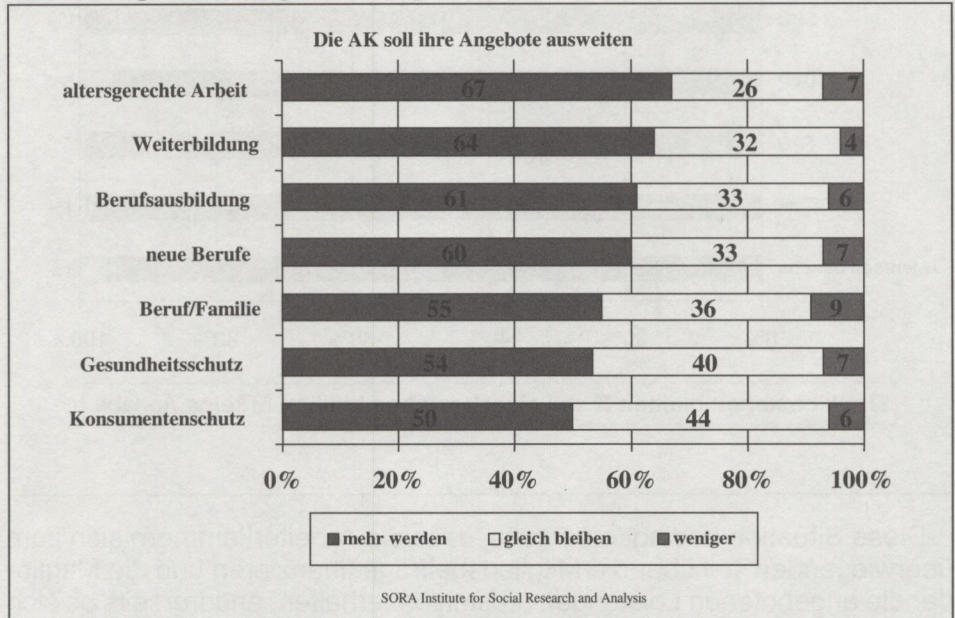
1. Die von unseren Mitgliedern eingeforderten neuen Leistungsangebote kundennah und qualitativ hochwertig zur Verfügung zu stellen
2. Österreichweit in den neun Länderkammern einen Organisationsentwicklungsprozess zu initiieren, der durch neue Kooperationsformen und -inhalte jene Einsparungspotentiale realisiert, die es erst ermöglichen diese neuen Leistungsangebote auch flächendeckend anzubieten.

Der gewählte Weg ist also von der Philosophie getragen realisierte Einsparungspotenziale direkt an unsere Mitglieder bzw. Kunden weiterzugeben.

Zum ersten Punkt wäre zu erwähnen, dass die AK-Mitglieder sehr klare

Vorstellungen in Bezug auf die erwarteten Leistungsangebote haben (vgl. Ogris/Thalhammer, 2000).

Abbildung 3: Umfrage AK-Angebote



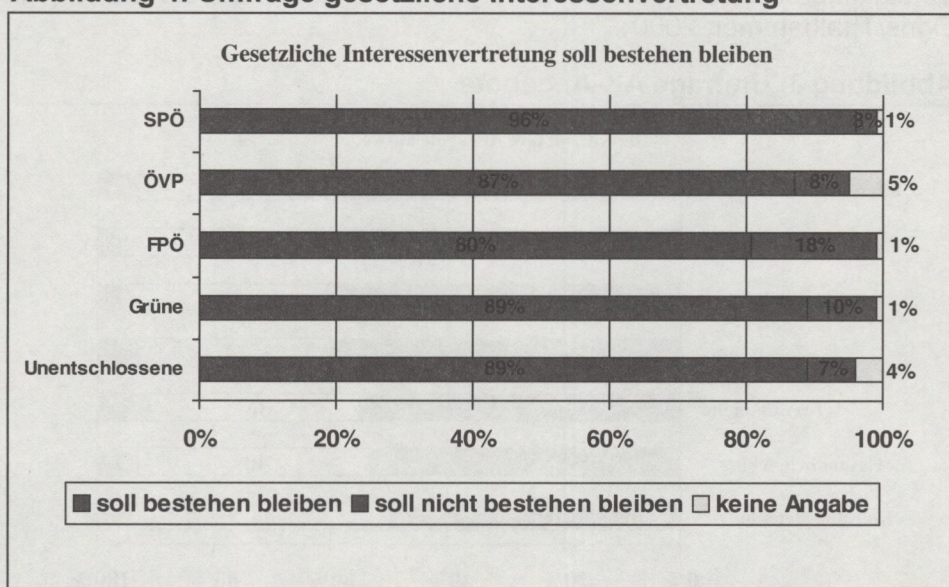
Es geht vor allem um Dienstleistungen, die unseren Mitgliedern in ihrer Rolle als Arbeitnehmer und als Konsument Information und Unterstützung anbieten.

Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass unsere Mitglieder die AK zwar noch immer als Schutzeinrichtung sehen (Beratung und Vertretung in Arbeits- und Sozialrechtsangelegenheiten, Arbeitnehmerschutz, Konsumentenschutz, ...), immer mehr jedoch Leistungen einfordern, die ihre Rolle am Arbeitsmarkt unterstützen (Bildungsberatung, Weiterbildungsmaßnahmen, neue Berufe ...) oder Rat und Hilfe in spezifischen Lebenssituationen bieten (altersgerechte Arbeit, Vereinbarkeit von Beruf und Familie ...).

Unbestritten ist auch die Aufgabe der AK, als gesetzliche, kollektive Interessenvertretung der Arbeitnehmer aufzutreten (vgl. Ogris et al, 2000).

Zum zweiten – AK-Plus als Organisationsentwicklungsprojekt zur Steigerung von Effizienz (Ausschöpfung von Einsparungspotentialen) und Effektivität (Erhöhung des Kundennutzens) – soll noch Folgendes angemerkt werden:

Körperschaften öffentlichen Rechts, wie sie die Arbeiterkammern darstellen, sind und agieren als Non-Profit-Organisationen; sie sind ... „staatlich organisiertes Instrument des Interessenausgleiches wirtschaftlicher Gruppen mit Sonderinteressen“ bewegen sich aber ... „funktional im Spannungsfeld zwischen marktlicher und politischer Ökonomie“ (vgl. Nausner/Baumann, 2001, S. 649).

Abbildung 4: Umfrage gesetzliche Interessenvertretung

Diese Situation bedingt einerseits, dass die Arbeiterkammern sich zum überwiegenden Teil über die Mitgliedsbeiträge finanzieren und die Mitglieder die angebotenen Leistungen „kostenlos“ erhalten, andererseits es sich um Leistungen handelt, die auch am Markt angeboten werden oder könnten (marktfähige Leistungen).

Daraus ableitbar entstehen zwei zentrale Problemstellungen:

Für das Management fehlen Steuerungsinformationen in der Form der Gegenüberstellung von Aufwendungen und Erträgen und es wird schwieriger die Qualität der angebotenen Leistungen am Markt zu messen und ein dementsprechendes Qualitätsmanagement zu betreiben.

Im Rahmen von AK-Plus wurde beiden Problemstellungen Rechnung getragen:

- Im Rahmen einer Studie der Johannes Kepler Universität Linz zur „Volkswirtschaftlichen Analyse des Nutzens und der Kosten der AK OÖ“ (vgl. Schneider/Dreier in diesem Heft) wurde in Form eines Pilotprojektes der AK OÖ der Nutzen, den sie für die Mitglieder erbringt, auf zwei Arten ermittelt und „bewertet“:
- Einerseits wurden die Dienstleistungen, die die AK OÖ für ihre Mitglieder erbringt mit Alternativpreisen bewertet, sodass daraus ein (fiktiver) Marktwert der Leistungen der AK OÖ errechnet werden konnte - neben den direkten Leistungen wurden auch die Geldflüsse eruiert, die durch die Arbeit der AK an die Mitglieder zurückgeflossen (Geldflüsse an die Mitglieder) sind. Nicht bewertet wurde der „externe Nutzen“, der durch die Folgewirkungen der interessenpolitischen Arbeit der AK entsteht – dieser „externe Nutzen“ lässt sich am ehesten durch die generelle Zahlungsbereitschaft der AK-Mitglieder erfassen.

- Zum zweiten wurde eine „Zahlungsbereitschaftsanalyse“ (verstanden als jener Betrag, den ein Individuum aus einem gegebenen Einkommen für den „externen Nutzen“, den es aus den Folgewirkungen der Arbeit der AK erzielt, zu zahlen bereit wäre) durchgeführt.

Der ermittelte Marktwert der Dienstleistungen entspricht 85 % des Gesamtaufwandes („externer Nutzen“ ist hier nicht berücksichtigt). Theoretisch ließe sich daraus ein Einsparungs- bzw. Effizienzsteigerungspotential von 15 % in den Dienstleistungsbereichen ableiten.

Aus der Zahlungsbereitschaftsanalyse ist dieses Einsparungspotential geringer bewertet, da die Befragten neben dem direkten Nutzen in Form von Dienstleistungen auch den „externen Nutzen“ bewertet haben – das Effizienzsteigerungspotential bemisst sich nach diesen Ergebnissen auf ca. 7 - 8 %.

Realistischerweise ergibt sich daraus – hochgerechnet für Gesamtösterreich – ein Effizienzsteigerungspotential in den Arbeiterkammern von 7 - 15%; ein Wert, der auch in Relation zum Profit-Bereich nicht als „besorgniserregend“ zu sehen ist; in jedem Fall aber eine Vorgabe im Rahmen von AK-Plus darstellt.

- Qualitätsmanagement ist in Non-Profit-Organisationen eine relativ „junge“ Disziplin (vgl. Grossmann/Scala, 1997, S 17 ff) und vor allem ist es schwierig, die richtige Balance zwischen Qualität und Rationalisierung zu finden. So ist es z.B. zwar möglich in Beratungseinrichtungen Personal einzusparen und damit zu rationalisieren - die Gefahr besteht jedoch, die Kosten so weit zu reduzieren, dass die damit erbrachten Leistungen in keiner befriedigenden Nutzenrelation für die Mitglieder mehr stehen.

Das AK-Plus Projekt ist ein relevanter Schritt in den Arbeiterkammern durch die Einführung von Kundenmonitorings (vgl. Michenthaler, 2002) und durch die Etablierung von Leistungscontrolling das Qualitätsmanagement auszubauen.

AK-Plus als Organisationsentwicklungsprojekt ist somit der Versuch, die Arbeiterkammern im Spannungsfeld zwischen Markt und Politik neu zu positionieren und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen interessenpolitischer Vertretungseinrichtung und zeitgemäßem Dienstleistungsunternehmen zu schaffen.

5. Projektdesign, erste Ergebnisse

5.1 Die Projektstruktur

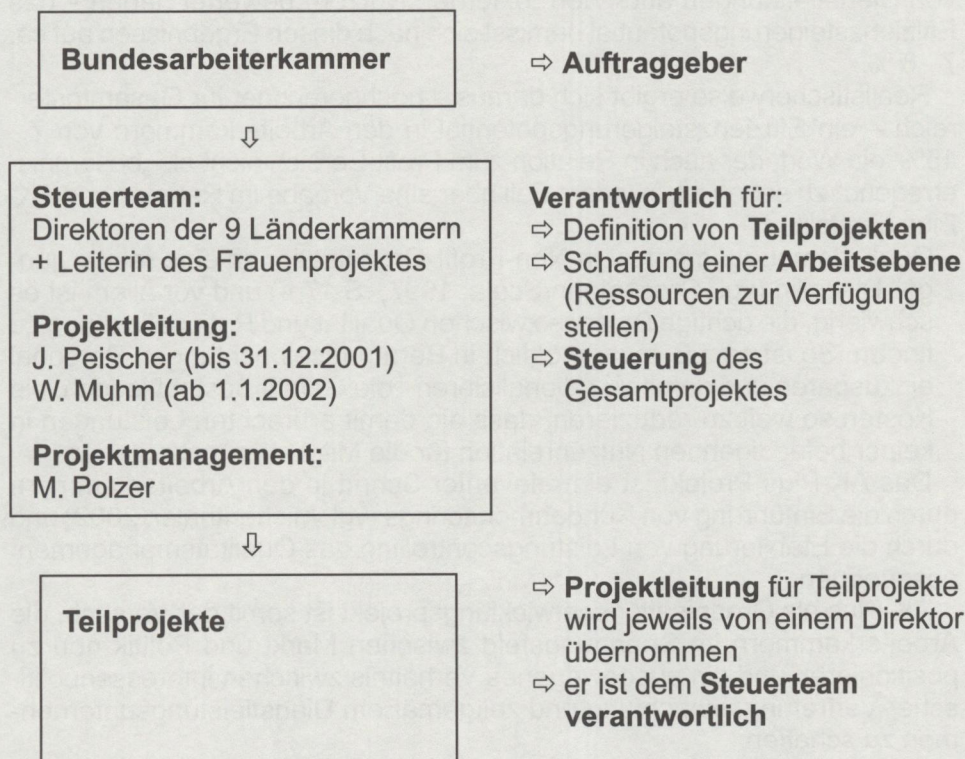
Auftraggeber für das Projekt AK-Plus ist die Bundesarbeitskammer (Hauptversammlung und BAK-Vorstand); die Projektsteuerung obliegt einem Steuerteam, das sich aus den Direktoren der neun Länderkammern zusammensetzt.

Aufgaben des Steuerteams sind das Vorantreiben bzw. die Steuerung des Gesamtprojektes, die Definition der Teilprojekte sowie die zur Verfügungstellung von Ressourcen. Die Teilprojekte werden jeweils von einem

Direktor einer Länderkammer als Projektleiter übernommen, der Projektleiter ist dem Steuerteam verantwortlich.

Parallel zu den Teilprojekten laufen österreichweit Untersuchungen durch AK-interne Teams und durch externe Beraterfirmen (z.B. Analyse des Gesamtleistungsspektrums, Analyse der Rechtsschutzangebote, Status quo-Erhebung über den EDV-Einsatz in den Länderkammern, Analyse des Web-Auftritts,...).

Projektstruktur



5.2 Die Teilprojekte

5.2.1 Projekt „ Synergienutzung zwischen den Länderkammern / Einsparungsmaßnahmen“ (Projektleitung: G. Schmidt)

Zentrales Ziel dieses Projektes ist durch Kooperation zwischen den Länderkammern und dadurch entstehende Synergien Einsparungspotentiale zu lukrieren und diese in Form von AK-Plus-Leistungen unseren Mitgliedern zukommen zu lassen.

Folgende Produktbereiche im Rahmen der internen Leistungserstellung wurden analysiert und einer österreichweiten Regelung zugeführt: Energie (österreichweite Ausschreibung der Energieleistungen), Fuhrpark und Benzin (österreichweite Vereinbarung), Informations- und Kommunikationsgebühren und Datenbanknutzung (Gesamttarifangebote), Bürobedarf, Büromöbel, Kopierer (Gesamtausschreibung), Versicherungen (Ziel: Gesamtausschreibung), Reorganisation und Vereinheitlichung des Facility-Managements, Vergabe einer externen Studie zur Ortung und Nutzung von Kosteneinsparungspotentialen im Bereich der Informationstechnologien.

Die Projektgruppe versteht sich neben der Verfolgung des definierten Projektauftrages auch als Informations- und Steuerungsinstrument in allen Fragen der Güter- und Dienstleistungsbeschaffung in den österreichischen Arbeiterkammern.

5.2.2 Projekt „Information und Kommunikation“

(Projektleitung: H. Guth und E. Paska)

Ziele dieser beiden Projekte sind durch Nutzung inhaltlicher und technischer Synergiepotentiale die Information unserer Mitglieder zu optimieren sowie die Kommunikation mit den Mitgliedern auszubauen. Wesentliche Projektinhalte sind:

- die Etablierung eines gemeinsamen Internetauftrittes der Länderkammern sowie die Nutzung des Internets für Online-Beratungsangebote
- Vereinheitlichung des österreichweiten Broschürenangebotes sowie die Organisation der Broschürenherstellung nach dem „print on demand“-Prinzip
- Aufbau einer zielgruppenspezifischen Informationsoffensive über die AK-Plus Leistungsangebote und
- Koordination der Öffentlichkeitsarbeit zwischen den Länderkammern inklusive einer Abstimmung der AK-Printmedien.

5.2.3 Projekt „Synergienutzung bei den AK-Bildungseinrichtungen“

(Projektleitung: M. Hirner)

Im Jahr 2000 fanden in den verschiedenen Bildungs- und Kultureinrichtungen der Arbeiterkammern (exklusive BFI und VHS) 3.737 Kurse/Veranstaltungen mit ca. 63.000 TeilnehmerInnen statt. Dies entspricht einem Gesamtwert von ca. 6 Millionen Euro pro Jahr, welche von den Arbeiterkammern im Rahmen der AK-eigenen Bildungseinrichtungen direkt für die ArbeitnehmerInnen aufgewendet werden.

Zentrale Projektergebnisse sind: die Standardisierung der Kostenrechnungen, die Abstimmung der Personalausbildung und der Austausch von Personal unter den Bildungshäusern sowie gegenseitige Hilfestellung bei Personalengpässen und die Verbindung der Bildungshäuser im Internet über Links.

Als nächster Arbeitsschwerpunkt wird über eine Analyse der Ausbildungsschwerpunkte die Etablierung von Schwerpunktbildungszentren vorangetrieben.

Die bisher beschriebenen Projekte dienen im wesentlichen dazu Synergie- und Einsparungspotentiale zu lukrieren bzw. die Informations- und Kommunikationsqualität zu unseren Mitgliedern auszubauen.

Die folgenden Teilprojekte führten in ihren Ergebnissen zu qualitativ verbesserten oder neuen Dienstleistungsangeboten für unsere Mitglieder.

Das Angebot dieser Dienstleistungen erfolgt zum Teil in Form von bundesweiten Aktivitäten (z.B. Euro-Hotline), zum Teil werden in Anlehnung an das bundesweite Aktionsprogramm die Maßnahmen länderspezifisch konzipiert und regional angeboten. Die länderspezifische Organisation der Umsetzung verfolgt vor allem das Ziel eine größtmögliche Kundennähe zu gewährleisten.

5.2.4 Projekt „Konsumentenschutz“

(Projektleitung: M. DeMartin)

Aus der Einschätzung, dass vor allem in der ersten Phase der Euro-Umstellung ein Leistungsausbau im Bereich des Konsumentenschutzes erforderlich sein wird, wurden folgende Maßnahmen geplant und umgesetzt:

- Ausbau des Konsumentenrechtsschutzes durch Erhöhung der Klagsaktivitäten bei Musterprozessen und bei UWG-Prozessen sowie verstärkte Rechtsvertretung im Einzelfall durch Anwälte;
- Einrichtung der AK-Euro-Hotline mit dem Ziel, eine zentrale Preisüberwachungskompetenz um die Euro-Einführung zu etablieren sowie Wissensfragen zum Euro abzudecken;
- Beitritt der AK zur Europäischen Konsumentenschutzorganisation BEUC um frühzeitig konsumentenpolitische Initiativen auf EU-Ebene beeinflussen zu können;
- Schlichtungsstelle Gütezeichen *e-commerce*, um im Interesse unserer Mitglieder „schwarze Schafe“ unter den online-Anbietern herauszufinden;
- Aufbau einer online-Beratung für konsumentenpolitische Fragestellungen (z.B. im Reisebereich, bei Tarifen etc.).

5.2.5 Projekt „Berufliche Bildung“

(Projektleitung: H. Peter)

Qualifizierte Aus- und Weiterbildungsangebote sind eine wesentliche Voraussetzung für Arbeitnehmer um ihre Position am Arbeitsmarkt verbessern zu können.

Ausgehend von dieser Grundorientierung werden im Rahmen von AK-Plus folgende Angebote realisiert:

- Bildungsscheck der AK flächendeckend im gesamten Bundesgebiet (bis 2001 regional differenziert S 1.000,-, ab 2002 € 100,-). Schwerpunkte des Bildungsschecks sind bei aller notwendigen Differenzierung des Bil-

ungsangebotes EDV-Kurse und Kurse für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen (z.B. im Bereich der Sprachen).

- Bildungspaket für Internet-Einsteiger, um allen ArbeitnehmerInnen den Zugang zum Internet zu ermöglichen;
- Auf- bzw. Ausbau einer qualitativ hochwertigen Internet-unterstützten Bildungsberatung;
- Unterstützung regionaler Qualifizierungsoffensiven (z.B. Initiative „Arbeitsplatz NÖ“, Vorarlberg: Bildungs-Centrum-AK, Wien: Lehrgang „IT-Netzwerk-TechnikerIn“, ...).

5.2.6 Projekt „Neue Zielgruppen“

(Projektleitung: G. Wolfsgruber)

Im Rahmen von AK-Plus erhalten freie Dienstnehmer (das sind z.B. Zeitungsverteiler, Redakteure, Journalisten, Telearbeiter, Reiseleiter, freie angestellte EDV-Spezialisten, freie Mitarbeiter in Call-Centern, ...), d.h. Dienstnehmer ohne echtes Arbeitsverhältnis (die somit auch nicht AK Mitglied sind) freiwillig kostenlose Rechtsberatung, zum Teil auch kostenlose Rechtsvertretung.

Dieses zusätzliche Leistungsangebot erfordert sowohl quantitativ vermehrte als auch inhaltlich neue Personal- und Sachaufwendungen in den Bereichen Arbeits-, Steuer- und Sozialversicherungsrecht.

5.2.7 Projekt „Jugendliche Arbeitnehmer“

(Projektleitung: bis 31.12.2001 W. Muhm, ab 1.1.2002 J. Peischer)

Folgende neue Leistungsangebote für jugendliche ArbeitnehmerInnen wurden entwickelt:

- 2002 gibt es eine bundesweite Aktion „Negativsteuer“ (Möglichkeit der Rückerstattung von Sozialversicherungsbeiträgen) für Lehrlinge und KrankenpflegeschülerInnen, welche den jungen AK-Mitgliedern ca. 7,3 Millionen Euro Geldrückflüsse bringen wird.
- Um zu einem möglichst frühen Zeitpunkt Kontakt mit den neuen jugendlichen ArbeitnehmerInnen zu bekommen, wird zukünftig jeder Lehrling ein Info-Startpaket erhalten
- Initiierung einer periodischen Studie zur Arbeitsmarkt- und Qualifizierungsanalyse mit dem Ziel der Erarbeitung eines Modells zur dynamischen Entwicklung von Berufen und Qualifikationen.

5.2.8 Projekt „Neue Leistungsangebote für Frauen“

(Projektleitung: J. Ettl)

Zentrales Ziel der neuen AK-Leistungsschiene für Frauen in der ersten Phase ist die Unterstützung des Wiedereinstieges für Frauen nach der Karenz. Beispiele aus diesen neuen Angeboten sind:

- Broschüre für WiedereinsteigerInnen;

– EDV-Anwenderschulungen im Paket mit arbeits- und sozialrechtlichen Informationen zum Wiedereinstieg sowie Kinderbetreuung während des Kurses.

Weiters werden unter dem Aspekt des „*Gender Mainstreaming*“ zukünftig alle AK-Aktivitäten analysiert und dementsprechend adaptiert.

5.3 Die finanziellen Konsequenzen

Für die in den Projekten erarbeiteten neuen Leistungsangebote für unsere Mitglieder haben und werden die Arbeiterkammern österreichweit folgende Mittel zur Verfügung gestellt/stellen:

Wert der neuen Leistungen:

2001 ...	7,3 Mio €
2002 ...	18,1 Mio €
2003 ...	21,8 Mio €
2004 ...	<u>25,4 Mio €</u>
	72,6 Mio €

Auf der Basis der Umlage von 1999 sollen somit ab dem Jahr 2004 jährlich ca. 10% der Umlage der Arbeiterkammern für neue Leistungen (mit jährlichen Schwerpunktsetzungen) für die Mitglieder aufgewendet werden.

Bis 2004 ergibt dies Aufwendungen für verbesserte und neue Leistungen von über 70 Millionen Euro.

Die Finanzierung dieser neuen Leistungsangebote erfolgt über Einsparungen aus Rationalisierungsmaßnahmen und Umschichtung bei den bestehenden Angeboten.

Geht man von dem in der Schneider-Studie (vgl. Schneider/Dreer, 2001) errechneten Effizienzsteigerungspotential von 7 - 15% aus, lässt sich aus den obigen Zahlen ableiten, dass die durchgeführten Effizienzsteigerungs- und Modernisierungsmaßnahmen in den österreichischen Arbeiterkammern unseren Mitgliedern zugute kommen und damit ihrem Wunsch entsprechen, nicht die Umlage zu senken, sondern die Leistungen anzupassen und auszubauen.

In einem im August 2001 durchgeführten *Monitoring* über die Beurteilung des AK-Plus Projektes bewerteten 24% der Befragten die Aktion AK-Plus mit der Note 1 (auf einer fünfteiligen Bewertungsskala), 41% vergaben die Note 2 und 21% die Note 3. Der Gesamtbewertungsdurchschnitt für die Aktion liegt bei 2,02.

Auch die neuen Leistungsangebote wurden sehr positiv aufgenommen. 84% bewerteten den Ausbau des Konsumentenschutzes, 88% die Förderung von Aus- und Weiterbildung in den Zukunftsbereichen, 84% die Förderung von Frauen im Berufsleben, 69% den Ausbau der Rechtsberatung für freie Arbeitnehmer als „sehr wichtig“ oder „wichtig“ (vgl. Michenthaler, 2001).

Als Resümee lässt sich folgender Schluss ziehen:

Das Konzept ist von seiner Philosophie her aufgegangen. Rationalisierungserfolge unseren Mitgliedern in Form neuer Leistungsangebote zu

gute kommen zu lassen und die Arbeiterkammern als starke Interessenvertretungen und als effiziente Dienstleister für Arbeitnehmer auszubauen.

Literatur

- Arbeiterkammer Oberösterreich (1999), *Neue Ziele - Neue Aufgaben, Vom Kammeramt zum modernen Dienstleister*, Linz, 1999.
- Bundesarbeitskammer, Hrsg. (Juni 2001), *Bericht an die Hauptversammlung*, Wien, Juni 2001.
- Bundesarbeitskammer, Hrsg. (November 2001), *Ein Jahr AK-Plus, Erster Umsetzungsbericht*, Wien, November 2001.
- Grossmann, R./Scala, K. (1997), *Organisationen im Umbau*, in: Scala, Grossmann, *Supervision in Organisationen*, Juvena Verlag, Weinheim und München, 1997, S. 17 ff.
- Michenthaler, G. (2001), *Wahrnehmung der Aktion AK-Plus durch die AK-Mitglieder*, unveröffentlichte Erhebung des IFES, Linz, August 2001.
- Michenthaler, G. (2002), *Kontinuierliche Messung der Zufriedenheit mit den Beratungs- und Vertretungsleistungen der Arbeiterkammer Oberösterreich*, unveröffentlichte Erhebung des IFES, Linz, Juli 2002.
- Nausner, P./Baumann, K. (2001), *Die Reform der Wirtschaftskammern als Organisationsreform*, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 48. Jg., 6/2001, S. 649-663.
- Ogris, G./Ortner, G./Paul, V./Thalhammer, E. (2000), *Befragung zum Image der Arbeiterkammer*, SORA Institute for Social Research and Analysis, Wien, Oktober 2000.
- Ogris, G./Thalhammer, E. (2000), *AK-Mitgliederbefragung*, SORA Institute for Social Research and Analysis, Wien, Oktober 2000.
- Schneider, F./Dreer, E. (2001), *Eine volkswirtschaftliche Analyse des Nutzens und der Kosten der Arbeiterkammer Oberösterreich*, Universitätsverlag Trauner, Linz 2001 (Kurzfassung in diesem Heft).

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 6**

**Finanzausgleich –
Herausforderungen und Reform-
perspektiven**

Bruno Rossmann (Hrsg.)

Maria Kubitschek
Eröffnungsstatement

Erich Thöni
Der Stellenwert des Finanzausgleichs: Reformdruck, Problemdarstellung
und internationale Perspektiven

Wilfried Schönböck, Johann Bröthaler, Lena Sieber
Die Relevanz der Bevölkerungsentwicklung für den Finanzausgleich in
Österreich

Claudia Doubek
Reformbedarf in der Siedlungswasserwirtschaft

Hermann Kepplinger
Auswirkungen der Strukturprobleme des Finanzausgleichs aus der Sicht
einer Stadt

Aimo Ryyänänen
Reformbestrebungen im finnischen Finanzausgleich

René L. Frey
Reformperspektiven in der Schweiz: Der neue Finanzausgleich

Helfried Bauer
Methodische Reformperspektiven für Österreichs Finanzausgleich

Bruno Rossmann
Herausforderungen und Reformoptionen für den Finanzausgleich in
Österreich – Versuch eines Resümees

Wien 2002, 142 Seiten, € 22,-.

Bestellungen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1014 Wien, Graben 17,
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-142, e-mail: verlag@lexisnexus.at

Volkswirtschaftliche Analyse des Nutzens und der Kosten der Arbeiterkammern am Beispiel der AK OÖ

Elisabeth Dreer, Friedrich Schneider

1. Einleitung

Die Arbeiterkammer steht, wie die Wirtschaftskammer, vor der Herausforderung, ihre Leistungen für die Gesellschaft transparenter zu machen. Die Arbeit der Kammer ist häufig nur jenen bewusst, die davon direkt profitieren. Eine Umfrage im Auftrag der Arbeiterkammer Oberösterreich (AK OÖ) zeigt, dass 56% der Befragten den Nutzen der AK höher einschätzen, als die Kosten, die durch diese Institution verursacht werden.¹ Ein Fünftel der Befragten ist in dieser Frage jedoch unschlüssig. Dies ist ein Signal dafür, dass über den konkreten Nutzen der Arbeiterkammer weiter Informationsbedarf besteht.

Der „Nutzen“, den die AK OÖ mit ihren Serviceleistungen stiftet, wurde in zwei Studien untersucht.² Folgende Methoden wurden dabei angewandt:

1.) Die Dienstleistungen, die die AK OÖ für Ihre Mitglieder erbringt, wurden mit Alternativpreisen (d.s. Marktpreise) bewertet, sodass daraus ein (fiktiver) Marktwert der Leistungen der AK OÖ errechnet werden konnte. Dieser wurde dem Aufwand gegenübergestellt (vgl. 2. „Kosten-Nutzen-Analyse“).

Neben den direkten Leistungen wurden auch die Geldflüsse eruiert, die durch die Arbeit der AK an die Mitglieder zurückfließen (vgl. 3. „Geldflüsse an die Mitglieder“).

2.) Nicht bewertet werden konnte hier der „externe Nutzen“, der durch die Folgewirkungen der interessenspolitischen Arbeit der AK entsteht. Dieser „externe Nutzen“ kann am ehesten durch die Zahlungsbereitschaft der Mitglieder erfasst werden, die in der zweiten Studie untersucht wurde. Über Präferenzäußerungen der AK-Mitglieder für die einzelnen Dienstleistungen wurde versucht, die Zahlungsbereitschaft der Mitglieder für diese Serviceleistungen der Arbeiterkammer zu quantifizieren. Mit der Zahlungsbereitschaft wird sowohl der wahrgenommene direkte, als auch der „indirekte“ bzw. „externe Nutzen“, der durch die Folgewirkungen der Leistungen der Interessensvertretung entsteht, bewertet (vgl. 4. „Zahlungsbereitschaftsanalyse“).

Zunächst wird im 2. Abschnitt die Kosten-Nutzen-Analyse auf Basis der Alternativkosten dargelegt. Danach werden im 3. Abschnitt die Gelder, die durch die Arbeit der AK an die Mitglieder flossen, transparent gemacht. Im 4. Abschnitt wird dann das Konzept der „Zahlungsbereitschaft“ auf die Serviceleistungen der AK OÖ angewandt und im 5. Abschnitt werden dann die Ergebnisse für OÖ präsentiert. Im 6. Abschnitt erfolgt eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse.

2. Kosten-Nutzen-Analyse

Die Kosten-Nutzen-Analyse ist eigentlich ein Konzept der Wohlfahrts-ökonomik, das auf die Leistungen der AK OÖ angewandt wurde. Die Hauptprobleme einer derartigen Analyse liegen in den zumeist uneinheitlichen Bewertungsmaßstäben der Kosten und des Nutzens sowie in der Berücksichtigung von Nebenwirkungen, die nicht objektivierbar sind (hier: Folgewirkungen bzw. externer Nutzen durch die „Produktion“ von öffentlichen Gütern³).

Um die Leistungen der AK OÖ umfassend bewerten zu können, wurden die Leistungen zunächst nach ihrer Marktfähigkeit differenziert. „Produziert“ die AK OÖ Leistungen, die auch am Markt erhältlich sind (z.B. bei Rechts-hilfen, Unternehmensberatungen, etc.), können hier Marktpreise angesetzt werden. Für die interessenspolitische Arbeit wurden vergleichbare Bewertungsansätze (z.B. Rechtsanwaltskosten) angewendet. Schwierig war die Bewertung der externen Effekte, die durch die interessenspolitische Arbeit der AK OÖ entstehen. Diese Folgewirkungen wurden in einer weiteren Studie indirekt, nämlich über die Zahlungsbereitschaftsanalyse, bewertet (vgl. 4. Zahlungsbereitschaftsanalyse).

Die Leistungsbewertung erfolgte generell unter folgenden Gesichtspunkten:

- Die Mitglieder erhalten (von Gesetz wegen oder „freiwillig“) kostenlose Leistungen, die auch am Markt angeboten werden (marktfähige Leistungen).
- Diese Leistungen sind mit entsprechenden Marktpreisen zu bewerten (Alternativkosten).
- Der Nutzen für die Mitglieder ergibt sich aus der Ersparnis durch die Kammerzugehörigkeit.

Die Bewertung der von der AK OÖ erbrachten Leistungen erfolgte nach folgenden Kriterien:

- * Outputorientiert (wenn möglich),
- * Bewertung mit tatsächlich erzielten oder hypothetisch erzielbaren Marktpreisen,
- * Erfassung von Leistungen die ausschließlich an externe Kunden adressiert waren (keine Doppelzählungen).

In Tabelle 1 sind die verwendeten Alternativpreise bzw. die angewandten Bewertungsansätze zusammengefasst.

Tabelle 1: Alternativpreise bzw. Bewertungsansätze der Serviceleistungen der AK OÖ

Alternativpreise	Preis		Einheit	Beschreibung
<u>Beratungen</u>	ATS	Euro		
Telefonische Beratungen	125	9 pro	5 Min	Tagsatz gem. Fachverband der Unternehmensberater umgerechnet auf Stunden (ca. 1.500 S/109 € pro h)
Persönliche Beratungen	750	55 pro	30 Min	Tagsatz gem. Fachverband der Unternehmensberater umgerechnet auf Stunden (ca. 1.500 S/ 109 € h)
Schriftliche Beratungen	1.500	109 pro	1 h	Tagsatz gem. Fachverband der Unternehmensberater umgerechnet auf Stunden (ca. 1.500 S/ 109 € pro h)
Beratungen/Informationen über Interessenv.	1.024	74	1 h	Unterrichtseinheit des Pädagogischen Instituts ca. 768 S/55,81 € je 45 Min
<u>Referate/Vorträge</u>	5.000	363 pro	Fall	geschätzter Marktpreis für Vortragstätigkeit inkl. Diskussion
<u>Studien/Projekte</u>				Auftragssumme bzw. Projektkosten
<u>Stellungsnahmen/Expertisen/</u>				
<u>Gesetzesbegutachtungen</u>				
Stundensatz für wissensch. Arbeit	1.500	109 pro	1 h	Mischpreis von 0,5 h zu 1000 S/72,67 € f. wissenschaftlichen Assistenten und 0,5 h zu 2000 S/145,45 € f. Univ. Prof.
Pro Fall: Tagesarbeit = 8 h	12.000	872 pro	8 h	ca. Rechtsanwaltsatz bei einem Streitwert von weniger als 50.000 S/ 3.634 € (Quelle: oerak.or.at)
<u>Gremienarbeit</u>				
Stundensatz für wissensch. Arbeit	1.500	109	1 h	Mischpreis von 0,5 h zu 1000 S/72,67 € f. wissensch. Assistenten und 0,5 h zu 2000 S/ 1.45,45 € f. Univ. Prof.
<u>Veranstaltungen</u>				
a) Teilnehmerzahl multipliziert mit geschätztem Marktpreis abzüglich event Eintrittspreise				
b) Arbeitszeit z.B. bei Messepräsent.	1.024	74 pro	1 h	Unterrichtseinheit des Pädagogischen Instituts ca. 768 S/55,81 € je 45 Min
c) Schulungsveranstaltungen	1.024	74 pro	1 h	Unterrichtseinheit des Pädagogischen Instituts ca. 768 S/55,81 € je 45 Min
<u>Serviceleistungen</u>				
Arbeitnehmerschutz: Messungen:	1.800	131 pro	1 h	Technisches Büro
Konsumenteninformation:	300	22 pro	Fall	Maklerpreis für Versicherungsvergleiche
Versicherungsvergleiche				
Konsumenteninformation: Wassertests	320	23 pro	Fall	Kosten pro Test bei Analyseinstitut
<u>Publikationen</u>				
<u>Sonstiges:</u>				
Abteilung „Funktionärebildung“				Quelle AK OÖ, siehe Anhang
Abteilung „Öffentlichkeitsarbeit“				Diverse Quellen, AK OÖ
Andere Leistungen				Quelle AK OÖ

Quelle: Eigene Erhebung, AK OÖ

Untersucht wurden die einzelnen Abteilungen des „Rechts- und Sozialbereichs“, des Bereichs „Wirtschaft, Umwelt und Konsumentenschutz“, des „Kultur- und Bildungsbereichs“ sowie der „Öffentlichkeitsarbeit“.

In Tabelle 2 und in Abbildung 1 ist der Aufwand der AK OÖ für ihre Dienstleistungsbereiche dem (fiktiven) Marktwert, den die einzelnen Abteilungen erwirtschaften, gegenübergestellt. Aufwand und Marktwert der Abteilung „Öffentlichkeitsarbeit“ wurden annäherungsweise auf die Dienstleistungsbereiche umgelegt und diesen zugerechnet. Nur die abteilungsübergreifenden Leistungen wurden als „Kernbereich“ der Abteilung „Öffentlichkeitsarbeit“ gewertet (z.B. AK Report u.ä.).

Für die Dienstleistungsbereiche „Rechts- und Sozialbereich“, „Wirtschaft, Umwelt- und Konsumentenschutz“, „Kultur- und Bildungsbereich“ sowie für den Bereich „Öffentlichkeitsarbeit“ wurden 1999 rund 31 Mio. Euro aufgewendet (Gesamtaufwand). Dem Gesamtaufwand stand ein (fiktiver) Gesamtmarktwert der erbrachten Leistungen von rund 26 Mio. Euro in diesem Jahr gegenüber. In Summe entsprach der Marktwert der Leistungen ca. 85% des Gesamtaufwandes für die Servicebereiche.

Wie aus Abbildung 1 ersichtlich ist, gleicht sich Aufwand und Marktwert des Bereichs „Wirtschaft, Umwelt und Konsumentenschutz“ beinahe aus. Dies ist nicht zuletzt auch auf den hohen Marktwert der Abteilung „Konsumentenberatung“ zurückzuführen.⁴

Eine Diskrepanz von lediglich 1,7 Mio. Euro ist im Rechts- und Sozialbereich gegeben. Obwohl der Marktwert des Rechtsbereichs den Aufwand deutlich übersteigt, liegt der Marktwert der stärker interessenspolitisch ausgerichteten Abteilung „Sozialpolitik“ deutlich darunter.⁵

Eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem Marktwert der Leistungen und Gesamtaufwand ist auch im Bereich Bildung und Kultur zu verzeichnen (3,4 Mio Euro) und dies, obwohl bei den Kulturveranstaltungen die lukrierten Einnahmen gegengerechnet wurden.

3. Geldflüsse an die Mitglieder

Die Dienstleistungsbereiche bringen für ihre Mitglieder auch monetäre Rückflüsse. Diese umfassen im wesentlichen erstrittene Gelder aus Arbeits-, Sozial- und Insolvenzrechtsvertretungen (Barwert der Forderungen) sowie Konsumentenrechtsvertretungen, Gelder für Wissenschaftsförderungspreise der AK, sowie Beihilfen für Bildungsaktivitäten.

Die Zuschüsse der AK an das BFI/BBRZ und an die VHS können ebenfalls als indirekter Geldfluss an die Mitglieder interpretiert werden, da hier Bildungsangebote für die Mitglieder bereitgestellt werden. Die Zuschüsse belaufen sich 1999 auf eine Summe von 1,5 Mio. Euro.

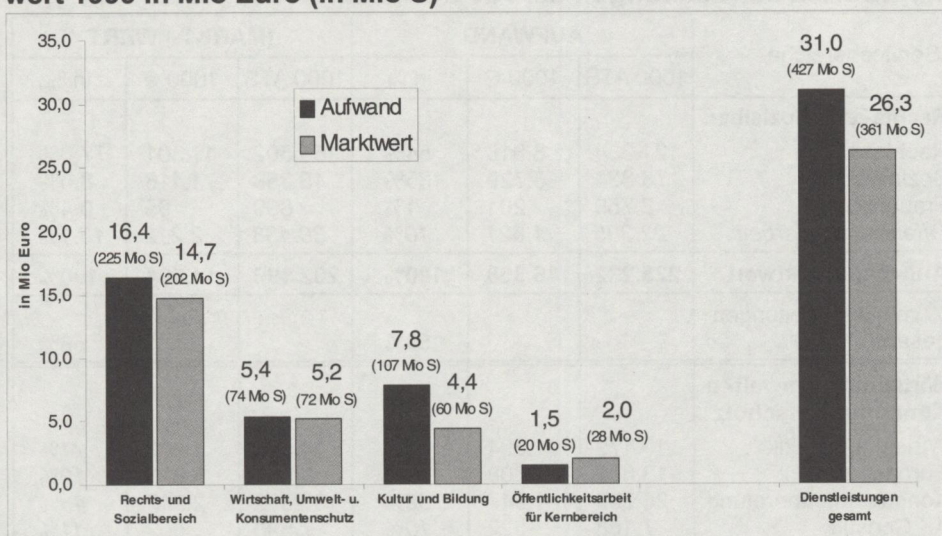
Die Geldrückflüsse betragen in Summe 83 Mio. Euro im Jahr 1999 und sind in Tabelle 3 dargestellt.

Tabelle 2: Gegenüberstellung des Gesamtaufwands und des (fiktiven) Marktwertes der Leistungen der AK OÖ im Jahr 1999*

Servicebereiche	AUFWAND			(MARKT-) WERT		
	1000 ATS	1000 €	in %	1000 ATS	1000 €	in %
Rechts- und Sozialber.						
Rechtsbereich	121.334	8.818	54%	155.502	11.301	77,0%
Sozialpolitik	78.834	5.729	35%	15.358	1.116	8,0%
Frauenbüro	2.759	201	1%	899	65	0,4%
Öffentlichkeitsarbeit	22.305	1.621	10%	30.438	2.212	15,1%
Aufwand/Marktwert	225.232	16.368	100%	202.196	14.694	100%
% von Dienstleistungen gesamt			53%			56%
Wirtschaft, Umwelt- u. Konsumentenschutz						
Wirtschaftspolitik	19.179	1.394	26%	14.888	1.082	21%
Europapolitik	13.867	1.008	19%	8.567	623	12%
Konsumentenberatung	26.796	1.947	36%	30.502	2.217	43%
AK Consult	7.188	522	10%	7.598	552	11%
Öffentlichkeitsarbeit	7.300	531	10%	9.962	724	14%
Aufwand/Marktwert	74.331	5.402	100%	71.516	5.197	100%
% von Dienstleistungen gesamt			17%			20%
Kultur- und Bildungsbereich						
Bildung und Kultur	68.432	4.973	64%	26.969	1.960	45%
Funktionärbildung	28.411	2.065	26%	18.799	1.366	31%
Öffentlichkeitsarbeit	10.600	770	10%	14.465	1.051	24%
Aufwand/Marktwert	107.443	7.808	100%	60.233	4.377	100%
% von Dienstleistungen gesamt			25%			17%
Öffentlichkeitsarbeit für Kernbereich (AK Report, AK informiert, AK Wandzeitung, Anzeigen)						
Aufwand Kernbereich	20.149	1.464	100%	27.496	1.998	100%
Aufwand/Marktwert	20.149	1.464		27.496	1.998	
% von Dienstleistungen gesamt			5%			8%
Summe Dienstleistungen	427.155	31.043		361.441	26.267	
Marktwert in % des Aufwandes für Dienstleistungen						85%

* Ohne die durch die AK induzierten Geldflüsse und ohne Bewertung des „externen Nutzens“
 Quelle: Angaben der AK OÖ und eigene Berechnungen

Abbildung 1: Gegenüberstellung von Aufwand und (fiktivem) Marktwert 1999 in Mio Euro (in Mio S)



Quelle: Eigene Darstellung

4. Zahlungsbereitschaftsanalyse

Die „Zahlungsbereitschaft“ repräsentiert den Betrag, den ein Individuum aus seinem gegebenem Einkommen für die Bereitstellung eines „öffentlichen Gutes“ zu zahlen bereit ist. Im Fall der Arbeiterkammer OÖ bezieht sich der Begriff auf die Einschätzung der Mitglieder über den Nutzen, den die Serviceleistungen und die politische Interessensvertretung der Arbeiterkammer für die Mitglieder stiftet.

Um die Präferenzen der AK-Mitglieder für die Dienstleistungen der AK zu ermitteln, werden i.d.R. Befragungen durchgeführt.⁶ Die im Rahmen einer repräsentativen Meinungsumfrage gewonnenen (qualitativen) Präferenzäußerungen lassen sich unter bestimmten Bedingungen auch dazu verwenden, um die Wertschätzung für Dienstleistungen mit „öffentlichem-Gut-Charakter“ zu eruieren.

Ausgangspunkt bildet die Überlegung, dass ein Befragter – je nachdem, ob der wahrgenommene Nettonutzen positiv oder negativ ist – die Bedeutung einer bestimmten Leistung unterschiedlich einschätzt. Von jenen, die die derzeitige Leistung als „ziemlich wichtig“ bewerten, wird angenommen, dass sie den Status quo akzeptieren – also auch ihren derzeitigen monetären Beitrag dazu. Bei jenen, die die Leistung als „sehr wichtig“ bezeichnen, wird unterstellt, dass sie die Leistung und ihren monetären Beitrag dazu ausweiten würden und bei jenen, die die Leistung als „nicht besonders wichtig“ bewerten, wird davon ausgegangen, dass sie die Leistung und ihren monetären Beitrag einschränken würden. Die genaue Berechnungsmethode wird in Abschnitt 4.3 erläutert.

Tabelle 3: Durch die AK OÖ bewirkte Geldflüsse an die Mitglieder, 1999

Geldflüsse an Mitglieder im Jahr 1999		
	ATS	€
1) Recht		
Arbeitsrechtsvertretung	143.601.556	10.435.932
Insolvenzrechtsvertretung	520.130.078	37.799.327
Sozialrechtsvertretung	440.000.000	31.976.047
Recht gesamt	1.103.731.634	80.211.306
2) Konsumenteninformation		
Konsumentenrechtsvertretung	13.192.715	958.752
3) Europapolitik		
AK-Preise für Dipl.-Arbeiten u. Dissertationen	155.000	11.264
4) Bildung und Kultur		
AK-Maturabeihilfe, Anträge (bis 1. 12. 99)	773.500	56.212
AK-Bauhandwerkerbeihilfe, Anträge (bis 1. 12. 99)	118.800	8.634
AK- Leistungskarte – ermäßigte Kurskosten für VHS	5.495.000	399.337
Bildung und Kultur gesamt	6.387.300	464.183
5) Zuschüsse		
<i>AK-Zuschuss an Volkshochschule</i>	<i>10.000.000</i>	<i>726.728</i>
<i>AK-Zuschuss an VHS Linz</i>	<i>1.000.000</i>	<i>72.673</i>
<i>AK-Zuschuss an BFI</i>	<i>9.500.000</i>	<i>690.392</i>
Zuschüsse gesamt	20.500.000	1.489.793
Gesamt	1.143.966.649	83.135.299

Quelle: AK OÖ 1999, eigene Zusammenstellung

4.1 Untersuchte Serviceleistungen

Für die Dienstleistungsabteilungen wurden einzelne Serviceleistungen definiert und wurde nach deren Wichtigkeit⁷ für die Mitglieder gefragt. Beispielhaft für die Arbeit der in Tabelle 4 angeführten Abteilungen wurde die Einschätzung/Bedeutung der kursiv angeführten Leistungen für die Mitglieder abgefragt.

4.2 Präferenzäußerungen der AK-Mitglieder für die Serviceleistungen

Tabelle 5 zeigt die Präferenzäußerungen der AK-Mitglieder für die einzelnen Serviceleistungen gemäß einer repräsentativen Befragung im Jahr 2002. Die „arbeitnehmernahen“ Dienstleistungen werden i.d.R. höher

Tabelle 4: Charakterisierung der Serviceleistungen der AK: „Wichtigkeit von....“

<u>A) Rechts- und Sozialbereich</u>	
<u>Rechtsschutz Linz:</u> -> Arbeits- u. Sozialrecht -> Lohnsteuerberatung	<i>„Beratung in Arbeits- und Sozialrechtsfragen, z.B. bei Kündigungen oder wenn Löhne und Gehälter vorenthalten werden“ „Kostenlose Lohnsteuerberatung z.B. über Abschreibungsmöglichkeiten, Sonderausgaben etc.“</i>
<u>Sozialpolitik</u> -> Arbeitnehmerschutz -> Lehrlings- u. Jugendschutz -> Insolvenzrecht	<i>„Ausbildung von Vertrauenspersonen in Betrieben zur Verhinderung von gesundheitsschädlichen Arbeitsplätzen“ „Lehrlings- und Jugendschutz, um für die fachlich richtige Ausbildung sowie die geeigneten Arbeits- und Wohnverhältnisse der Lehrlinge zu sorgen“ „Kostenlose Rechtsvertretung vor Gericht bei Insolvenz, also Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers“</i>
Frauenbüro	<i>„Frauenbüro als Interessensvertretung der berufstätigen Frauen“</i>
<u>B) Wirtschaft, Umwelt- und Konsumentenschutz</u>	
Wirtschaftspolitik	<i>„Interessensvertretung der Arbeitnehmer in wirtschaftspolitischen Fragen“</i>
Europapolitik / Inst. für Wirtschafts- u. Sozialwissenschaften (ISW)	<i>„Interessensvertretung der Arbeitnehmer in europapolitischen Fragen“</i>
AK Consult	<i>„Beratung der Betriebsräte z.B. für Arbeitszeitmodelle oder Mitbestimmung“</i>
Konsumenteninformation	<i>„Kostenlose Beratung in Konsumentenfragen“</i>
<u>C) Kultur und Bildungsbereich</u>	
Bildung und Kultur (inkl. Betriebssport)	<i>„Kulturangebote mit ermäßigtem Eintritt von Klassik bis Kabarett“ „Ermäßigungen für die Weiterbildung bei Bfl oder VHS“</i>
Funktionärebildung	<i>„Kooperation der Arbeiterkammer mit ÖGB und Gewerkschaften bei der Ausbildung von Betriebsräten“</i>
<u>D) Information, Öffentlichkeitsarbeit und Dokumentation</u>	
Öffentlichkeitsarbeit	<i>„Zusendung von Informationsbroschüren über die Tätigkeit der AK an die Arbeitnehmer“</i>

Quelle: Eigene Darstellung

eingeschätzt als Serviceleistungen ohne direkten Bezug für die Arbeitnehmer. Die Abbildungen 2 und 3 zeigen weiters den Zusammenhang zwischen der Nutzung der Dienstleistungen und ihrer Wichtigkeit sowie zwischen der Bekanntheit der Dienstleistungen und ihrer Bedeutung für die Mitglieder.

Tabelle 5: Präferenzäußerungen der AK-Mitglieder für die einzelnen Serviceleistungen

Servicebereiche	Wichtigkeit der Serviceleistungen für die AK-Mitglieder				
	sehr wichtig	ziemlich wichtig	nicht besonders wichtig	gar nicht wichtig	weiß nicht
Rechts- und Sozialbereich					
<u>Rechtsschutz Linz</u>					
* Arbeits- und Sozialrecht	83%	14%	2%	1%	0%
* Insolvenzrecht	79%	16%	3%	1%	0%
* Exkurs: Wohnrecht	44%	32%	17%	6%	2%
<u>Sozialpolitik</u>					
* Arbeitnehmerschutz	61%	30%	7%	2%	0%
* Lehrlingsschutz- und Jugendschutz	77%	20%	2%	1%	0%
* Lohnsteuerberatung	48%	34%	14%	3%	1%
<u>Frauenbüro</u>	48%	34%	14%	3%	1%
Wirtschaft, Umwelt- u. Konsumentenschutz					
<u>Wirtschaftspolitik</u>	34%	41%	19%	3%	3%
<u>Europapolitik</u>	27%	39%	25%	5%	4%
<u>Konsumenteninformation</u>	50%	36%	12%	2%	1%
<u>AK Consult</u>	52%	37%	8%	2%	1%
Kultur und Bildungsbereich					
<u>Bildung und Kultur</u>					
* (Weiter-) Bildung	65%	28%	5%	1%	1%
* Kultur	22%	34%	35%	8%	1%
<u>Funktionärebildung</u>	49%	36%	10%	3%	2%
Information, Öffentlichkeitsarbeit u. Dokumentation					
<u>Öffentlichkeitsarbeit</u>	57%	33%	7%	1%	1%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von IMAS 2002

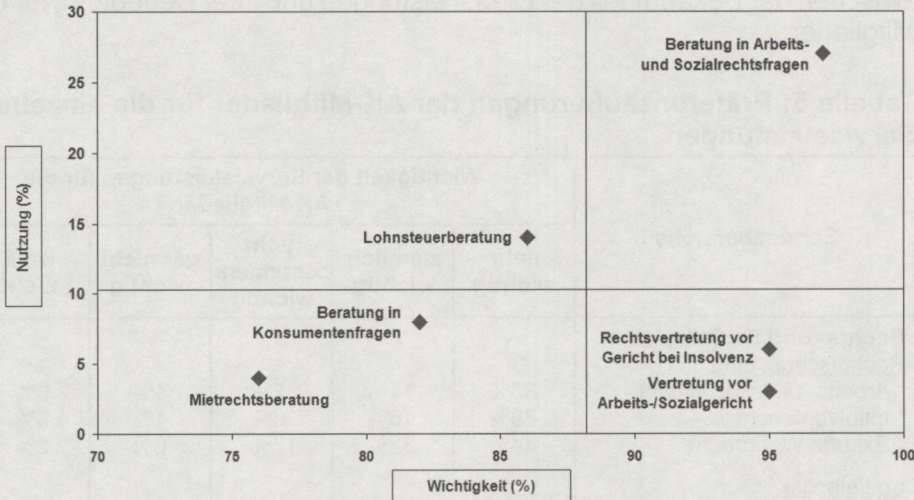
4.3 Die Berechnung der Zahlungsbereitschaft

Aus den Ergebnissen wurde die Zahlungsbereitschaft wie folgt berechnet:

Ausgangspunkt sind die Prozentangaben über die „Wichtigkeit“ der einzelnen Abteilungen laut IMAS (sehr wichtig, ziemlich wichtig, nicht besonders wichtig, gar nicht wichtig und weiß nicht).

Abbildung 2: Portfolio der marktfähigen Serviceleistungen nach Nutzung und Wichtigkeit

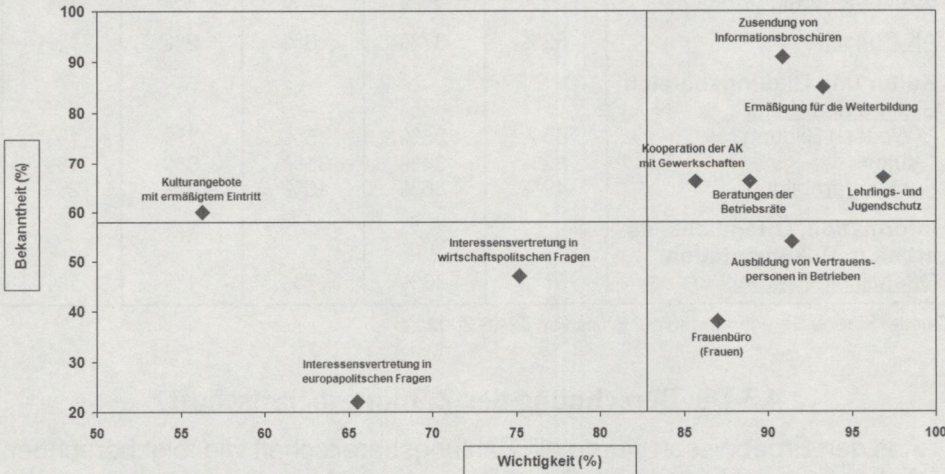
Basis: AK-Mitglieder in OÖ



Quelle: Ergebnisse auf Basis von IMAS 2002

Abbildung 3: Portfolio weiterer Serviceleistungen nach Bekanntheit und Wichtigkeit

Basis: AK-Mitglieder in OÖ



Quelle: Ergebnisse auf Basis von IMAS 2002

Berechnet wurde die Zahl der Mitglieder, die die jeweilige Dienstleistung als „sehr wichtig“, „ziemlich wichtig“, etc. befinden.

Bei „ziemlich wichtig“ wurde davon ausgegangen, dass der/die Befragte mit dem jetzigen Angebot zufrieden ist. Das heißt, dass der Anteil, den er/sie für diese Abteilung von der Kammerabgabe (5,09 €, 70 S) bezahlt, gerade richtig ist.⁸ Die Zahl der Mitglieder, die die jeweilige Dienstleistung für „ziemlich wichtig“ erachten, wird also mit dem derzeitigen Euro-Anteil dieser Abteilung am gesamten Dienstleistungsaufwand der AK multipliziert. Bei der Antwortkategorie „sehr wichtig“ wurde der derzeit zu bezahlende Anteil in 10%-Schritten erhöht (d.h. Euro-Anteil zzgl 10%/20%/30% bis 100%). Bei der Antwortkategorie „nicht besonders wichtig“ wurde der derzeit zu bezahlende Anteil in 10%-Schritten reduziert (d.h. Euro-Anteil abzgl. 10%/20%/30% bis 100%). Insgesamt resultieren daraus 10 Schritte.

Aus diesen Ergebnissen wurde der Mittelwert errechnet, der die Zahlungsbereitschaft der Mitglieder entsprechend ihrer Einschätzung über die „Wichtigkeit“ dieser Dienstleistung zeigt.

Die so errechnete Zahlungsbereitschaft wurde in Relation zur Benchmark (= wenn alle Mitglieder diese Dienstleistung als „ziemlich wichtig“ einstufen würden und folglich bereit sind, den derzeitigen Euro-Anteil am Dienstleistungsaufwand zu zahlen) und zum tatsächlichen Aufwand für die jeweilige Abteilung gesetzt.⁹

5. Ergebnisse für Oberösterreich

Im Durchschnitt liegt die Zahlungsbereitschaft (ZB) für die Dienstleistungen der AK um 27% über dem Wert, der erreicht würde, wenn alle Befragten die Serviceleistungen als „ziemlich wichtig“ bewertet hätten (Benchmark) – und lediglich um 8% unter dem tatsächlichen Dienstleistungsaufwand (vgl. Tab. 6). Im Durchschnitt errechnet sich ein Reformpotential von rund 10% des gesamten Dienstleistungsaufwands.

Die Zahlungsbereitschaft ist für den Rechtsschutz am höchsten. Sie übersteigt die Benchmark um mehr als 40% und liegt auch über dem tatsächlichen Aufwand für diese Abteilung. Die höchste Wertschätzung erlangt dabei die Arbeits- und Sozialrechtsberatung mit +42%.

Vergleichbar hoch liegt die Zahlungsbereitschaft für die Insolvenzrechtsberatung und für den Lehrlings- und Jugendschutz der Abteilung Sozialpolitik (mit jeweils 40% über der Benchmark und ebenfalls knapp über dem tatsächlichen Aufwand).

Ebenfalls hoch ist die Zahlungsbereitschaft für den Bereich „Bildung“. Sie liegt um rund 30% über der Benchmark, jedoch knapp unter dem tatsächlichen Aufwand.

Relativ gering ist die Zahlungsbereitschaft für den kulturellen Bereich. Hier liegt v.a. das Interesse an Ermäßigungen für kulturelle Angebote mit -16% deutlich unter der Benchmark und mit beinahe -40% deutlich unter dem tatsächlichen Aufwand für diese Serviceleistung.

Tabelle 5.1: Zahlungsbereitschaft für die Servicebereiche der AK OÖ 2001 (in Euro)

OÖ gesamt	Zahlungs- bereitschaft	Konfidenz- intervall (95%)	Benchmark	Zahlungsbereit- schaft liegt x% über/unter der Benchmark	tat. Aufwand	Zahlungsbereit- schaft liegt x% über/unter dem tat. Aufwand
Rechts- und Sozialbereich						
<u>Rechtsschutz Linz</u>	9.480.148	+/- 199.680	6.732.159	41%	9.320.390	2%
* Arbeits- und Sozialrecht	9.052.543	+/- 193.914	6.359.356	42%	8.804.260	3%
* Lohnsteuerberatung	427.605	+/- 5.766	372.803	15%	516.130	-17%
<u>Sozialpolitik</u>	4.317.897	+/- 78.633	3.142.337	37%	4.350.433	-1%
*Arbeitnehmerschutz	842.118	+/- 13.172	659.451	28%	912.982	-8%
* Lehrlings- und Jugendschutz	1.466.098	+/- 27.059	1.045.346	40%	1.447.237	1%
* Insolvenzrecht (Sozialpolitik)	2.009.681	+/- 38.402	1.437.540	40%	1.990.214	1%
<u>Frauenbüro</u>	176.680	+/- 2.383	154.036	15%	213.257	-17%
Wirtschaft, Umwelt- u. Konsumentenschutz						
<u>Wirtschaftspolitik</u>	967.552	+/- 10.952	946.261	2%	1.310.058	-26%
<u>Europapolitik</u>	879.241	+/- 9.115	954.659	-8%	1.321.685	-33%
<u>Konsumenteninformation</u>	2.153.909	+/- 29.396	1.811.530	19%	2.507.987	-14%
<u>AK Consult</u>	632.547	+/- 8.900	521.926	21%	722.584	-12%
Kultur und Bildungsbereich						
<u>Bildung und Kultur</u>	5.154.984	+/- 81.074	4.135.369	25%	5.725.244	-10%
*Bildung	4.688.431	+/- 76.682	3.578.955	31%	4.954.912	-5%
* Kultur	466.553	+/- 4.392	556.414	-16%	770.332	-39%
<u>Funktionärebildung</u>	2.161.612	+/- 29.690	1.856.257	16%	2.569.910	-16%
Information, Öffentlichkeits- arbeit und Dokumentation						
<u>Öffentlichkeitsarbeit</u>	4.831.586	+/- 72.363	3.880.792	25%	5.372.793	-10%
Gesamt	30.756.182		24.135.325	27%	33.414.341	-8%
Durchschnittliche Zahlungsbereitschaft				20%		-11%

* Die Lohnsteuerberatung der Abteilung Rechtsschutz und der Abteilung Sozialpolitik wurden zusammengefasst.

Die Berechnungen für die Zahlungsbereitschaft und die Benchmark basieren auf einem mittleren Kammerbeitrag (Median) von 5,09 Euro / 70 S.

Im Dienstleistungsaufwand ist der Aufwand für die Sozialpolitik (1.664.632 Euro/22.630.627 S) nicht enthalten, da diese Leistung in der Befragung nicht berücksichtigt wurde.

Der Dienstleistungsaufwand versteht sich auch ohne den Aufwand für die Fachausschüsse.

Rechnungsabschluss der AK 2001

Quelle: Eigene Berechnungen

Deutlich schwächer und ebenfalls negativ ist die Zahlungsbereitschaft für die Interessensvertretung in europapolitischen Fragen.

Insgesamt zeigt sich jedoch eine hohe Wertschätzung für die Leistungen der AK OÖ. Dennoch ist ein Reformpotential von ca. 10% des Gesamtaufwands im Dienstleistungsbereich gegeben.

6. Zusammenfassung

Aus der Kosten-Nutzen-Analyse der Dienstleistungen der AK wurde ein Marktwert der Leistungen von rund 26 Mio. Euro im Jahr 1999 errechnet. Das bedeutet, dass sich die Mitglieder Dienstleistungen in diesem Umfang ersparen konnten, da diese Leistungen von der AK OÖ kostenlos angeboten werden! In Relation zum Gesamtaufwand für die Dienstleistungsbe-
reiche entspricht der Marktwert rund 85% des Gesamtaufwands.

Die Marktwertanalyse greift jedoch zu kurz, da sie den Wert der Dienstleistungen nur über die tatsächliche Nutzung (z.B. Zahl der Anfragen, Beratungen, etc.) ermittelt. Der Nutzen der Dienstleistungen besteht jedoch aus der potentiellen (kostenlosen) Verfügbarkeit dieser Serviceleistungen für alle Kammermitglieder und aus dem sog. externen Nutzen, an dem alle partizipieren.

Die Wertschätzung für die Serviceleistungen wurde über eine Befragung in eine monetäre Größe, nämlich die Zahlungsbereitschaft für die jeweilige Dienstleistung transferiert. Hier zeigt sich, dass die Zahlungsbereitschaft für „arbeitnehmernahe“ Dienstleistungen am höchsten ist. Dies betrifft die Bereiche „Rechtsschutz Linz“, den „Lehrlings- und Jugendschutz“ sowie die „Insolvenzrechtsberatung und -vertretung“, aber auch der Bildungsbereich wird deutlich positiv wahrgenommen.

In Summe zeigt die Marktwertanalyse ein Effizienzsteigerungspotential von ca. 15% des Dienstleistungsaufwands; die Zahlungsbereitschaftsanalyse zeigt ein Reformpotential von rund 10% des gesamten Dienstleistungsaufwands. In den Präferenzäußerungen der Kammermitglieder spielt folglich nicht nur der tatsächliche Leistungsbezug eine Rolle, sondern die potentielle Verfügbarkeit der Dienstleistung und der daraus entstehende externe Nutzen.

Anmerkungen

¹ Vgl. SORA (Institut for Social Research and Analysis) 2000.

² Schneider F., Dreer E., 2001 und Schneider F., Dreer E., 2002.

³ Öffentliches Gut (ö. G.) = Kollektivgut, Charakteristika nach Musgrave: Die Nutzung des ö. G. kann nicht von der Zahlung eines Entgeltes abhängig gemacht werden, da niemand vom Konsum des Gutes (z.B. aus technischen Gründen) ausgeschlossen werden kann. Der den Individuen zufließende Nutzen aus dem ö. G. ist unabhängig von der Zahl der Nutzer. Die genannten Merkmale verhindern eine effiziente Allokation dieser Güter über den Marktmechanismus (Marktversagen). Externe Effekte sind Auswirkungen einer wirtschaftlichen Aktivität, die nicht dem Urheber zugerechnet wird. Gehen von einem Gut ausschließlich externe Effekte aus, handelt es sich um ein öffentliches Gut. In Bezug auf die Arbeit der AK wird darunter z.B. die Mitwirkung an der Gesetzgebung mit (positiven) Effekten für die Arbeitnehmer verstanden.

⁴ Vgl. Schneider F., Dreer E. 2001.

⁵ Vgl. Schneider F., Dreer E. 2001.

⁶ Vgl. Pommerehne, 1987, S. 204ff.

⁷ Kategorien „sehr wichtig“, „ziemlich wichtig“, „nicht besonders wichtig“, „gar nicht wichtig“ und „weiß nicht“.

⁸ Der Wert fungiert als „Ankerwert“ ausgehend vom mittleren Kammerbeitrag (Median); Quelle AK OÖ.

⁹ Zu beachten ist, dass die Aufwandszahlen in der Zahlungsbereitschaftsanalyse auf dem Rechnungsabschluss der AK für das Jahr 2001 beruhen und jene für die Kosten-Nutzen Analyse auf dem Rechnungsabschluss für das Jahr 1999!

Literatur

AK Bericht, 1999, 2000, Die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Oberösterreich.

AK Oberösterreich Rechnungsabschluss 2001.

Honorarrichtlinie der Wirtschaftstreuhänder, <http://www.kwt.or.at/treu/treu61.html>.

Honorarrichtlinie der Rechtsanwälte, <http://www.oerak.or.at>.

Pommerehne Werner, 1987, Präferenzen für öffentliche Güter, J.C.B. Mohr, Tübingen.

Schneider Friedrich, Dreer Elisabeth, 2001, Eine volkswirtschaftliche Analyse des Nutzens und der Kosten der Arbeiterkammer Oberösterreich, Trauner Verlag, Linz.

Schneider Friedrich, Dreer Elisabeth, 2002, Quantitative und qualitative Bewertung der Leistungen der Arbeiterkammer Oberösterreich, Studie im Auftrag der AK OÖ.

SORA Institut for Social Research and Analysis, Das Image der Arbeiterkammer und die Einstellung zur Arbeiterkammer-Umlage, 2000.

Pflichtmitgliedschaft in den Arbeiterkammern

Michael Mesch

Berufliche Selbstverwaltung in den Kammern und gesetzliche Mitgliedschaft (Pflichtmitgliedschaft) bilden eine untrennbare Einheit. Im Folgenden sollen diese Zusammenhänge zwischen dem Organisationsmerkmal ‚Körperschaft öffentlichen Rechts‘, der beruflichen Selbstverwaltung und der Pflichtmitgliedschaft dargelegt sowie wichtige Argumente zugunsten der Pflichtmitgliedschaft, vor allem aus staatsrechtlicher und ökonomischer, aber auch aus politikwissenschaftlicher Perspektive zusammengefasst werden.

1. Staatsrechtliche Überlegungen

1.1 Selbstverwaltung und Pflichtmitgliedschaft

Mitunter – insbesondere von sog. freiheitlichen Ideologien – wird die Demokratie nur im Gegensatz von Bürgern und dem Staat gesehen. Neben den Interessen der einzelnen Bürger und dem einheitlichen Staatswillen bestehen jedoch legitime Teilinteressen, z.B. die Interessen von Berufsgruppen, der Bewohner von Regionen usw. Gegensätze zwischen diesen Teilinteressen sind der modernen Gesellschaft wesenseigen.

Die österreichische Verfassung anerkennt diese Gliederung der Bevölkerung nach Interessenbereichen, indem sie die in der Gemeinde verkörperte örtliche Gemeinschaft als Selbstverwaltung einrichtet und indem sie Kammern als Einrichtungen der *wirtschaftlichen und beruflichen Selbstverwaltung* vorsieht: Die Aufgabe der umfassenden Interessenvertretung erfordert eine selbstverwaltungsmäßige Konstruktion. Zur Selbstverwaltung gehört aber nach österreichischem Verfassungsrechtsverständnis und nach Judikatur des Verfassungsgerichtshofs begrifflich die Pflichtmitgliedschaft (PMS);¹ man kann auch aus einer Gemeinde nicht ‚austreten‘.

Das Organisationsmerkmal ‚Körperschaft öffentlichen Rechts‘, die berufliche Selbstverwaltung (Autonomie) und die PMS bilden somit eine untrennbare Einheit.² Diese Einheit macht das Wesen der Kammern aus.

Die Kammern als berufliche und wirtschaftliche Selbstverwaltungskörper dienen einerseits der umfassenden Interessenvertretung und andererseits

der Wahrnehmung bestimmter öffentlicher Aufgaben, d.h. der Mitwirkung an der Gesetzgebung, an der Sozialgerichtsbarkeit, an der Staatsverwaltung in dezentralisierter, mittelbarer Form usw. In allen Funktionen erfüllen die Kammern Aufgaben der Verwirklichung des Gemeinwohls in einer pluralistischen, interessenmäßig gegliederten Gesellschaft:

1.2 Umfassende Interessenvertretung, interner Interessenausgleich und Pflichtmitgliedschaft

Eingangs sei betont, dass auch die *Interessenvertretung* eine *öffentliche Aufgabe* darstellt.³ Die spezifische Art der Interessenvertretung durch die Kammern unterscheidet sich gerade dadurch von den vereinsmäßig organisierten Interessenverbänden, dass nicht nur eine bestimmte Gruppe von Berufsangehörigen, nämlich der jeweils zusammengefassten Mitglieder, sondern alle Berufsangehörigen nach objektivierten Kriterien der Interessenlage zusammengeschlossen werden. Dies gewährleistet *Repräsentativität* in Bezug auf alle Angehörigen der betreffenden Berufsgruppe, setzt aber PMS nach objektiven Kriterien der Berufszugehörigkeit voraus.

Auf PMS beruhende und demokratisch legitimierte Interessenvertretungen aller relevanten beruflichen Gruppen wiederum sind Voraussetzung eines *dem Gemeinwohl dienenden externen* (gesellschaftlichen) *Interessenausgleichs*.

Aufgrund der *umfassenden Vertretung der Interessen der Berufsangehörigen* obliegt den Kammern die Funktion des *internen Interessenausgleichs* unter den Mitgliedern (der der Sache nach auch Minderheitenschutz ist). Die Aufgabe der Arbeiterkammer (AK) besteht mithin darin, die möglicherweise widerstreitenden Interessen einzelner Arbeitnehmergruppen intern aufeinander abzustimmen. Es ist der AK gesetzlich zur Pflicht gemacht, stets das *Gesamtinteresse der unselbstständig Beschäftigten* im Auge zu behalten und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen einzelner Gruppen von ArbeitnehmerInnen abzuwägen und ausgleichend zu berücksichtigen. Diese Integration der vielfältigen Einzelinteressen, die mittels demokratischer Willensbildung erfolgt, ermöglicht es den Kammern, nach außen hin in allen Angelegenheiten eine einheitliche Stellungnahme abzugeben.⁴ Diese öffentliche Funktion der Bildung eines verbindlichen, umfassenden Gemeinwillens setzt freilich PMS voraus, da andernfalls eine mächtige, finanzkräftige Minderheit der Mitglieder die Berufsvertretung durch Austrittsdrohung manipulieren könnte.

Innerhalb der Kammer besteht eine bindende demokratische Struktur in Form von Partizipations- und Kontrollrechten: Auf der Grundlage von aktivem und passivem Wahlrecht für die Kammerwahlen kann jedes Mitglied an der Gestaltung seiner Interessenvertretung mitwirken. Durch das Arbeiterkammergesetz 1992 wurden zudem Auskunfts-, Petitions- und Antragsrechte an die Vollversammlung eingeführt.⁵ Abgesehen davon sind noch weitere Kontrollmöglichkeiten institutionalisiert: Im Kontrollausschuss

der Arbeiterkammern sind alle in der Vollversammlung präsenten Fraktionen vertreten, und den Vorsitz führt ein Angehöriger einer Minderheitsfraktion.

Unzufriedenheit mit den Zielen, dem Mitteleinsatz oder der Effizienz der Kammer kann daher durch die wahlwerbenden Gruppen in mehrfacher Weise zum Ausdruck gebracht werden:

- durch Forderungen nach Reformen;
- durch intensive Nutzung der demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten in der Kammer, vor allem
- durch die Teilnahme an den Kammerwahlen. Das demokratische Grundprinzip impliziert, dass sich die wahlwerbenden Gruppen im Zuge der kammerinternen Interessenabstimmung um eine Mehrheit aller Angehörigen der jeweiligen Berufsgruppe bzw. deren Repräsentanten bemühen müssen und auf diese Weise Reformen durchsetzen können.

Abschließend sei an dieser Stelle festgehalten, dass die Einrichtung von Kammern mit dem Grundrecht der Vereinsfreiheit, auf dem private Verbände (wie der Österreichische Gewerkschaftsbund oder die Industriellenvereinigung) beruhen, nichts zu tun hat. Eine Verletzung der positiven Vereinigungsfreiheit liegt nicht vor, weil die Bildung privater Interessenvereinigungen und der Beitritt zu solchen durch die öffentlichrechtlichen Kammern weder untersagt noch faktisch unmöglich gemacht werden (Urteil des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes).⁶ Die Bürger können ihre Interessen in voller Freiheit bündeln.

1.3 Die Wahrnehmung von Staatsaufgaben durch die Kammern

Neben dem internen Interessenausgleich und der umfassenden Interessenrepräsentation obliegen den Kammern weitere öffentliche Funktionen. Aus Letzteren lässt sich eine Reihe von Argumenten für die PMS begründen.

1.3.1 Begutachtungs- und Beratungsrechte der Kammern

Die Kammern als berufliche Selbstverwaltungskörper sind dazu angehalten, in ihrem Wirkungsbereich das ihnen anvertraute Teilstück des Gemeinwohls zu realisieren. Dies geschieht u.a. dadurch, dass die Kammern den verschiedenen Organen des Staates ihren spezifischen Sachverstand zur Verfügung stellen: Die Kammern haben das Recht, zu Gesetzentwürfen der Regierung bzw. der Ministerien Gutachten abzugeben. Nicht nur ist es für die Effizienz der Kammern wichtig, ihren umfassenden Interessenvertretungsauftrag auch im Vorfeld der Gesetzgebung wahrzunehmen, vielmehr ist die Expertise der Kammern auch für die Regierung und die Gesetzgeber vorteilhaft, weil die Ministerialbürokratie und die Abgeordneten (sowie deren Assistenten) nicht immer in der Lage sind, alle Interessen zu überblicken und die Auswirkungen der beabsichtigten gesetzlichen Regelung vollständig abzuschätzen. Die Erstattung von Kammergutachten

zu Gesetzentwürfen dient daher sowohl der umfassenden Interessenvertretung als auch dem Gemeinwohl. Die Beauftragung der Kammern mit der *Begutachtung* beruht auf den öffentlichen Funktionen des internen Interessenausgleichs und der umfassenden Interessenvertretung derselben (siehe oben 1.2), welche wiederum die PMS zur Voraussetzung haben. Privater Interessen-Lobbyismus könnte die Kammern in ihrer Funktion der Mobilisierung des Sachverständes für den Gesetzgeber keinesfalls ersetzen.

Entsprechendes gilt für die *Beratungsfunktion* der Kammern: Diese sind kraft Gesetzes verpflichtet, in zahlreiche Kommissionen, Beiräte und Kollegialorgane fachkundige Interessenvertreter zu entsenden, Sachverständige zu nominieren usw. Auch diese Aufgaben setzen die Objektivierung der Interessenvertretung im Sinne aller Berufsangehörigen voraus und bedürfen daher der PMS.

1.3.2 Sozialautonomie und Pflichtmitgliedschaft

Die Kammern sind weiters mit der *Mitwirkung u.a. an der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit und an der Sozialversicherung* betraut.⁷ Das österreichische Arbeitsverfassungsrecht, das Sozialversicherungssystem, die Wirtschaftsförderung und weite Teile des Verwaltungsrechts des Bundes und der Länder sind auf der Grundlage der Kammerselbstverwaltung und der *Sozialpartnerparität* errichtet. Die Beteiligung der Kammern an diesen öffentlichen Funktionen erfolgt aufgrund der Erfordernisse des sachgerechten Interessenausgleichs und des Gegengewichtsprinzips. Die PMS in den Kammern erfüllt in diesem Zusammenhang die Voraussetzungen für ein gleichgewichtiges System der Sozialautonomie. Ohne die auf der PMS beruhenden Sozialpartnerparität wäre das gesamte System funktionswidrig und verfassungsrechtlich bedenklich.

1.4 Konsensorientierte Demokratie und berufliche und wirtschaftliche Selbstverwaltung

Zu den wesentlichsten Voraussetzungen einer konsensorientierten Demokratie, eines partnerschaftlichen Zusammenwirkens und einer *sachorientierten*, die Interessen der verschiedenen in der Wirtschaft tätigen Gruppen einbeziehenden *Politik* zählt die umfassende Repräsentation dieser Interessen in Selbstverwaltungseinrichtungen (Kammern). Selbstverwaltung aber bedarf der PMS. Beseitigt man die PMS, so verzichtet man auf die Selbstverwaltungskonstruktion.

1.5 Staatsmacht, Freiheitssicherung und Selbstverwaltung

Staatsmacht muss im Interesse der Freiheit der Bürger in Grenzen gehalten werden. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, bezieht sich die österreichische Verfassung auf das Modell der *Gewaltenteilung*: Staatliche

Macht muss auf verschiedene Organe aufgeteilt werden. Nur wenn die Macht tragenden Organe in ihrer Kompetenz und Machtausübung begrenzt sind und einander gegenseitig kontrollieren, ist die Freiheit der Bürger geschützt. Einer der von der österreichischen Verfassung vorgesehenen Mechanismen, welcher das Prinzip der Gewaltenteilung in die Realität umsetzt, ist die Einrichtung von Selbstverwaltungskörpern. Diese entspricht auch dem Konzept der *Subsidiarität*.

Die Idee der beruflichen Selbstverwaltung impliziert, dass die Betroffenen Angelegenheiten, die sich auf ihre Berufsgruppe beziehen, selbst in die Hand nehmen und *eben nicht* dem Staat überlassen.⁸ Die Existenz von beruflichen und wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörpern (Kammern) – zu deren Begriff, wie betont, PMS gehört – wirkt somit auch *staatsmachtbegrenzend* und auf diese Weise freiheitssichernd.

1.6 Rechtspolitische Alternativen zur Pflichtmitgliedschaft

Die Aufhebung der PMS in den Kammern wäre nicht etwa nur eine Organisationsreform, sondern käme deren Auflösung als Selbstverwaltungskörpern gleich und bedeutete eine Änderung der österreichischen ‚Realverfassung‘.

Welche Folgen⁹ hätte die Beseitigung der Kammern als Einrichtungen der beruflichen und wirtschaftlichen Selbstverwaltung?

1.6.1 Interessenvertretung durch private Verbände

Die Artikulation von Interessen wäre privaten Verbänden zugeordnet. Innerhalb der einzelnen Verbände würden sich die finanzstarken Mitglieder bzw. -gruppen in den Vordergrund schieben und mit der Austrittsdrohung die Berücksichtigung ihrer *Sonderinteressen* zu erzwingen versuchen. Ein Interessenausgleich, der berechnete Anliegen von Minderheiten bzw. der Mehrheit der finanziell Schwachen Rechnung trägt, fände nicht mehr statt.¹⁰ Die regelmäßige Durchsetzung der Interessen der wirtschaftlich Stärksten widerspräche den Prinzipien der Gerechtigkeit und der Solidarität. Eine umfassende Interessenvertretung, welche immer auch das Gemeinwohl im Auge behält und gleichzeitig die Belange der schwachen Minderheiten berücksichtigt, wäre nicht mehr im bisherigen Ausmaß gewährleistet. Eine Vielzahl von Verbänden, die jeweils nur enge Sonderinteressen vertreten, stünde in scharfer Konkurrenz zueinander.¹¹ Auch in diesem Konkurrenzkampf zwischen den Verbänden würden sich die wirtschaftlich stärksten durchsetzen. Ein Lobby-System zeichnet sich zudem durch ein Höchstmaß an Intransparenz aus.

Die Aufgabe der Integration der unterschiedlichen Interessen, die gegenwärtig zunächst von den Kammern und auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene auf vielen Gebieten von der Sozialpartnerschaft (bzw. vom umfassenden, symmetrischen System der Kammern) geleistet wird, müsste unter diesen Bedingungen von Organen des Zentralstaates übernommen werden.

1.6.2 Verstärkung der staatlichen Einflussnahme

Die derzeit von den Kammern in Selbstverwaltung besorgten öffentlichen Aufgaben müssten – auch aus verfassungsrechtlichen Gründen – auf den Staat übertragen werden, d.h. die Verwaltung des Bundes und der Länder hätte zusätzliche Aufgaben zu übernehmen. Die Folge wäre eine *Expansion des Staatssektors*. Die Abschaffung der Autonomie (Selbstverwaltung) und die Verstaatlichung eines Sektors des öffentlichen Lebens würde eine *verstärkte staatliche Reglementierung*, Bürokratisierung, *Zentralisierung* und damit auch Bürgerferne bedeuten. Das System privater Interessenverbände ist daher – dies mag auf den ersten Blick paradox erscheinen – gleichzeitig ein Modell des starken Staates!

Mit der Auflösung der Kammern als Selbstverwaltungseinrichtungen wäre aber nicht nur eine Konzentration von Aufgaben und Macht beim Staat verbunden, sondern auch eine Abkehr von den Konzepten der Gewaltentrennung und der Subsidiarität, die der Freiheit der Bürger dienen: Denn Sonderinteressengruppen können die Staatsmacht begrenzende Funktion im staatsrechtlichen Ordnungssystem nicht entsprechend wahrnehmen.

Ferner besteht das Problem, dass große Gruppen wirtschaftlich Schwacher kaum instande sind, sich auf der Grundlage freiwilliger Mitgliedschaft selbst mit dem Hauptzweck zu organisieren, öffentliche Güter und Gruppengüter bereitzustellen (zu den Gründen siehe unten die Abschnitte 2.2.1 und 2.2.3). Derartige freiwillige Interessenverbände existieren daher, wie komparative internationale Studien bestätigen, meist nur dort, wo der Staat hilft, indem er die Organisationskosten subventioniert und/oder nur den Mitgliedern Privilegien zugesteht. Die Finanzierung dieser Verbände hängt somit stark von dem jeweiligen Regierungsprogramm und den kurzfristigen staatlichen Budgetentscheidungen ab. Der Einfluss der Mitglieder auf die Ziele, Vorhaben und Ausgabenstruktur des Verbandes ist erheblich eingeschränkt. Von Unabhängigkeit gegenüber dem Staat kann bei diesen Interessenverbänden somit nicht die Rede sein.¹² Finanziell unabhängig vom Staat sind daher tendenziell nur die freiwilligen Interessenverbände der wirtschaftlich Starken.

Die Notwendigkeit von staatlichen Subventionen¹³ für die Bildung von freiwilligen und umfassenden Verbänden wirtschaftlich Schwacher mit dem Ziel der Bereitstellung kollektiver Güter bedeutet auch, dass die Aufhebung der PMS für den betreffenden Personenkreis *nicht* den völligen Wegfall von Mitgliedsbeiträgen mit sich brächte – wie dies nicht selten suggeriert wird. Die Folge wäre vielmehr, dass die betreffenden Personen ihren Mitgliedsbeitrag auf dem Umweg über staatliche Kassen entrichteten.¹⁴

2. Ökonomische Überlegungen

2.1 Bereitstellung von Kollektivgütern und Pflichtmitgliedschaft

Viele der Aufgaben, welche die AK gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag wahrnimmt, sind ihrem Wesen nach sog. *„Kollektivgüter“* (z.B. Gesetzes-

begutachtung, Interessenausgleich, Mitwirkung an der Sozialpartnerschaft, Konsumentenschutz). Kollektivgüter zeichnen sich durch die Merkmale der Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität im Konsum aus.¹⁵

Nichtausschließbarkeit im Konsum bedeutet, dass der Anbieter einer Leistung keine Möglichkeit besitzt, nichtzahlende Personen und Wirtschaftssubjekte vom Konsum auszuschließen. Mit anderen Worten: Kollektivgüter stehen allen Mitgliedern einer Gesellschaft zur Verfügung, gleichgültig, ob sie einen finanziellen Beitrag zur Deckung der Kosten der Bereitstellung der Leistungen erbrachten oder nicht. Nichtrivalität im Konsum liegt dann vor, wenn die Nutzung durch ein Individuum die Möglichkeiten der Nutzung durch andere Individuen nicht einschränkt.

Die besondere Problematik von Kollektivgütern ergibt sich direkt aus diesen Merkmalen. Ohne PMS besteht für rational handelnde (d.h. ihren Nutzen maximierende) Personen keinerlei Anreiz zur Beteiligung an den Kosten der Bereitstellung der Leistung, denn ist diese einmal erstellt, kann sie auch ohne Kostenbeteiligung uneingeschränkt genutzt werden. Das sog. *Trittbrettfahrerverhalten* wird daher weit verbreitet sein.¹⁶ Im Extremfall führt das ‚Schwarzfahren‘ der Konsumenten von Kollektivgütern dazu, dass eine von allen gewünschte Leistung überhaupt nicht bereitgestellt wird, denn es findet sich kein privater Anbieter, der Leistungen mit diesem Merkmal erstellt. In jedem Fall aber wird die bereitgestellte Menge des Kollektivgutes unter dem gesellschaftlichen Optimum und unter den von den einzelnen Personen gewünschten Mengen liegen: *Marktversagen* liegt vor.

Die einzelnen Konsumenten befinden sich in einem sog. *Gefangenendilemma*: Dieses Dilemma besteht darin, dass die rationalen Überlegungen der Individuen (die zum Trittbrettfahren führen) ein gesamtwirtschaftlich erwünschtes bzw. effizientes Ergebnis verhindern.

Die PMS ermöglicht die *Lösung des Trittbrettfahrer-Problems* und gewährleistet somit die *ausreichende Bereitstellung von Kollektivgütern*. Sie sorgt dafür, dass niemand Leistungen genießt, die er bzw. sie nicht bezahlt hat.

Anzufügen ist an dieser Stelle, dass die PMS prinzipiell *nicht* gegen das Nutzenkalkül der Betroffenen erfolgt: Es wäre zwar – wie angeführt – für jeden Berufsangehörigen rational, auf die Mitgliedschaft in einer freiwilligen beruflichen Interessenvertretung zu verzichten und die kollektiven Güter, welche durch die Beiträge der anderen finanziert worden sind, ‚schwarz‘ zu konsumieren. Wenn jedoch jeder so handelt, wird das kollektive Gut gar nicht erstellt. Dann kann der Nutzen jedes potenziellen Verbrauchers des kollektiven Gutes gesteigert werden, indem PMS eingeführt und damit eine gesellschaftlich optimale Bereitstellung gewährleistet wird.

Folgende Aufgaben der AK besitzen den Charakter von Kollektivgütern:¹⁷

2.1.1 Begutachtung von Gesetzen und Verordnungen

In erster Linie dient das Begutachtungsrecht der AK den Interessen der ArbeitnehmerInnen (und stellt somit vornehmlich ein Gruppengut dar; siehe unten 2.2). *Positive externe Effekte* aus dieser Tätigkeit der AK, die für die

Wirtschaftssubjekte außerhalb der AK entstehen, können dann abgeleitet werden, wenn man unterstellt, dass durch das Begutachtungsrecht mehrerer Kammern ausgewogenere Gesetze und Verordnungen zustande kommen, von denen alle Mitglieder einer Volkswirtschaft profitieren.¹⁸

Die AK begutachtet weiters auch Gesetze und Verordnungen, deren Inhalte weit über den arbeitnehmerspezifischen Bereich hinausgehen (Konsumentenschutz, Familienrecht etc.). Für die betreffenden Gruppen sind die Tätigkeiten und Bemühungen der AK als externe Vorteile zu werten.

Die umfassende Repräsentativität der Kammern und die Symmetrie des Kammersystems bilden die Voraussetzung für eine sachliche und am Gemeinwohl orientierte Auseinandersetzung über zu regelnde Inhalte. Bei der Ausübung des *Begutachtungsrechtes* kommt es auf die Kraft der Argumente und nicht auf die Zahl und die finanziellen Ressourcen der jeweiligen Mitglieder an.

2.1.2 Gesellschaftlicher Interessenausgleich

Die umfassende Repräsentativität der Kammern und die Symmetrie des Kammersystems ermöglichen einen gesamtgesellschaftlichen Interessenausgleich. *Sozialer Friede* stellt ein klassisches Kollektivgut dar, von dessen Nutzung kein Bürger ausgeschlossen werden kann. Bei Wegfall der PMS wäre der gesellschaftliche Interessenausgleich nur durch den Zentralstaat zu gewährleisten (siehe unten 2.1.3 und 2.2.8).

2.1.3 Mitwirkung an der Sozialpartnerschaft

Ohne Abstützung auf umfassende, mit PMS ausgestaltete Organisationen wäre das System der gesamtwirtschaftlichen Relevanz besitzenden *Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft* nicht aufrechtzuerhalten:¹⁹ Verbindliche Beschlüsse auf gesamtwirtschaftlicher Ebene setzen umfassend repräsentative Verbände und die interne Bindungswirkung voraus. Durch die PMS und den demokratisch herbeigeführten internen Interessenausgleich innerhalb der Kammern wird beides sichergestellt.

Die österreichische Sozialpartnerschaft leistete einen wesentlichen Beitrag zur im internationalen Vergleich *günstigen wirtschaftlichen Entwicklung Österreichs* in den zurückliegenden Jahren und Jahrzehnten (nach internationalen Maßstäben hohe Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens, niedrige Arbeitslosenrate, geringer Preisauftrieb). Diese Ergebnisse, an deren Zustandekommen die Kammern mitwirkten, sind Kollektivgüter: Wenn in einem Land Preisstabilität besteht, so zieht jedes Wirtschaftssubjekt daraus Nutzen, gleichgültig, ob es selbst dazu beiträgt oder nicht.

Einen wesentlichen Bestandteil der österreichischen Wirtschaftspolitik bildete und bildet die in der Regie der Sozialpartner stehende *Einkommenspolitik*:

Für die in Österreich praktizierte maßvolle, am mittelfristigen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität orientierte *Lohnpolitik* stellt die

Existenz umfassender Verbände eine unabdingbare Voraussetzung dar; denn umfassende Verbände sind im Interesse ihrer Mitglieder dazu veranlasst, die gesamtwirtschaftlichen Folgen ihrer Verbandspolitik zu berücksichtigen. Weder die einzelne Fach- bzw. Betriebsgewerkschaft noch der einzelne Unternehmer bzw. Branchenverband unterliegt derartigen Anreizen. Das Bestehen umfassender Verbände und die Suche der Sozialpartner nach einer gemeinsamen Sichtweise der wirtschaftlichen Abläufe lenken die Aufmerksamkeit auf Kreislaufzusammenhänge sowie Interdependenzen der Verbandsinteressen und führen dazu, dass die umfassenden Organisationen die Verhandlungen nicht als Nullsummenspiel begreifen. Auf diese Weise werden ungebremsste Verteilungskonflikte um das Sozialprodukt, in deren Gefolge erhebliche Faktorpreisverzerungen und kosteninflationistische Tendenzen eintreten, verhindert.

Die Aufhebung der PMS in den Kammern hätte aus den bereits angeführten Gründen das Ende der gesamtwirtschaftlich wirksamen Wirtschaft- und Sozialpartnerschaft zur Folge. Sowohl auf der Arbeitgeber- als auch auf der Arbeitnehmerseite würden (als private Verbände organisierte) Sonderinteressengruppen viel größeres Gewicht haben als derzeit.

Derartige *Sonderinteressengruppen* streben die Umverteilung von Einkommen und Vermögen zugunsten ihrer begrenzten Klientel an und unterliegen keinen Anreizen, die sozialen Kosten (d.h. die negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen) ihrer Handlungen zu berücksichtigen. Mit anderen Worten: Sonderinteressengruppen fühlen sich nicht für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung verantwortlich.

Während die Kammern aufgrund der PMS in der Lage sind, im Rahmen der Sozialpartnerschaft *langfristige Verpflichtungen* einzugehen, die dem *Gemeinwohl* (u. U. auch jenem der nächsten Generation) *zugute kommen*, sind berufliche Verbände, die um Mitglieder werben müssen, gezwungen, sich den Erwägungen der den Beitritt überlegenden Individuen anzupassen. Und da die Zeithorizonte Einzelner – wie Erfahrungen zeigen – nicht sehr weit in die Zukunft reichen, orientieren sich private Verbände eher an kurzfristigen Zielen. Bei Nichtbefolgung der Präferenzen von mächtigen Mitgliedergruppen können diese mit ihrem Austritt drohen. Dies verstärkt den Druck auf die Verbandsfunktionäre, im Streben nach Wiederwahl kurzfristige Vorteile auch unter Inkaufnahme langfristiger Nachteile (für die Mitglieder selbst, aber auch für die Gesamtwirtschaft) zu verfolgen. PMS hingegen eröffnet die Möglichkeit, auf Positivsummenspiele überzugehen (z.B. kurzfristige Ansprüche an das Sozialprodukt gegen eine höhere Wachstumsrate einzutauschen).

Die Effekte des einkommenspolitischen Verhandlungssystems der Sozialpartnerschaft reichen über den Arbeitsmarkt hinaus. Sie beeinflussen die Erwartungen der Unternehmer und der anderen Akteure. Die durch sie erreichte Reduzierung von Unsicherheit²⁰ und bestehenden Destabilisierungstendenzen schafft überhaupt erst die *Voraussetzung* für einen zielführenden Einsatz von *Stabilisierungspolitik*.²¹

Die auf dem Bestehen von mit PMS ausgestatteten Kammern und eines umfassenden Gewerkschaftsbundes beruhende österreichische Sozial-

partnerschaft bietet mithin günstige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Teilnahme an der Europäischen Währungsunion.

Ferner trägt die Sozialpartnerschaft wesentlich dazu bei, den *sozialen Frieden* in Österreich zu sichern, also die Anzahl, Dauer und den Erfassungsgrad von Streiks sowie die mit diesen zwangsläufig verbundenen Reibungsverluste (Produktionsausfälle, Einbußen von Exportaufträgen durch Nichteinhaltung von Lieferfristen etc.) auf ein Mindestmaß herabzudrücken.

Die Aufhebung der PMS wäre also mit gesamtwirtschaftlichen Kosten verbunden: Erzielte Österreich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit dem System der Kammern und der darauf beruhenden Sozialpartnerschaft Stabilitätsgewinne und positive Wachstumseffekte, so bedeutete die Abschaffung der PMS geringere Stabilität und Wachstumsverluste.

2.1.4 Konsumentenschutz

Auch die Aktivitäten der AK im Bereich des Konsumentenschutzes sind als Kollektivgüter zu klassifizieren. Sie kommen allen Konsumenten zugute, denn der Ausschluss von Nichtmitgliedern der AK stößt auf unüberwindbare technische und finanzielle Schwierigkeiten.

2.1.5 Berufliches Bildungswesen

Die beruflichen Fortbildungsprogramme des Berufsförderungsinstituts (BFI) kommen zwar in erster Linie den KursteilnehmerInnen selbst zugute, darüber hinaus ruft der erzielte *höhere Qualifikationsstand* der Arbeitnehmer aber auch positive externe Effekte für die Gesamtwirtschaft hervor.

2.2 Bereitstellung von Gruppengütern und Pflichtmitgliedschaft

Zahlreiche Tätigkeiten der AK für ihre Mitglieder sind sog. Gruppengüter, d.h. sie können von allen der Gruppe der unselbstständig Beschäftigten angehörenden Personen genutzt werden, und Nichtmitglieder aus dieser Gruppe können vom Konsum der Leistungen nicht ausgeschlossen werden.

Folgende Aufgaben der AK besitzen den Charakter von Gruppengütern:

- Begutachtungs- und Vorschlagsrecht der Arbeiterkammer im Hinblick auf Gesetze und Verordnungen: Von einem durch die AK initiierten oder mitgestalteten Gesetz zur *Verbesserung der Arbeitsbedingungen* profitieren alle in Österreich tätigen ArbeitnehmerInnen. Ein Ausschluss von Nichtmitgliedern ist technisch nicht möglich.
- Auch die Wahrnehmung der Arbeitnehmerinteressen durch Entsendung von VertreterInnen in Gremien der Gebietskörperschaften kommt allen ArbeitnehmerInnen zugute. Diese Leistungen haben zudem einen Umverteilungsaspekt: Die sozial und wirtschaftlich schwächsten ArbeitnehmerInnen profitieren in höherem Maße von der Interessenvertretung

durch die AK, ihre Pflichtbeiträge liegen aber unter jenen der Bezieher mittlerer und höherer Löhne bzw. Gehälter. (Insofern dieser Beitrag zu einer ‚gerechten‘ Verteilung im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegt, ist derselbe sogar als Kollektivgut (siehe oben 2.1) zu klassifizieren.)

Das Charakteristikum der Nichtrivalität im Konsum der Gruppengüter wird am Beispiel der Interessenvertretung besonders deutlich. Negative externe Effekte (Überfüllungskosten, Staueffekte), die bei Hinzukommen eines weiteren Konsumenten auftreten, sind hier nicht vorhanden. Im Gegenteil gilt eher, dass mit steigender Anzahl der Mitglieder die Effizienz der Interessenvertretung für die Gruppe zunimmt. PMS ermöglicht die Nutzung von Größenvorteilen und Verbundvorteilen bei der Erstellung der Leistung ‚*Interessenvertretung*‘. Mit anderen Worten: PMS erfüllt auch den Zweck, ein Gruppengut produktionstechnisch am *effizientesten* (kostengünstigsten) bereitzustellen.

- Wissenschaftliche Grundsatzarbeiten und statistische Erhebungen dienen u.a. der Untermauerung interessenspezifischer Standpunkte und bilden die Grundlage für eine erfolgreiche Vertretung der Arbeitnehmerinteressen.
- Überwachung der Arbeitsbedingungen: Diese Aufgabe der AK verfolgt den Zweck, den gesetzlich garantierten *Schutz der ArbeitnehmerInnen am Arbeitsplatz* zu gewährleisten.

2.2.1 Allgemeine Konsequenzen einer Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft für die Bereitstellung von Gruppengütern

Ist die Einhebung von Pflichtbeiträgen ausgeschlossen, so ist eine Organisation, die sich die Vertretung der Interessen aller ArbeitnehmerInnen (welche ein Gruppengut darstellt) zum Ziel setzt, unausweichlich mit dem *Trittbrettfahrer-Problem* konfrontiert. Da kein Arbeitnehmer von dem Nutzen der Leistungen dieser Organisation ausgeschlossen werden kann, somit jeder an den Vorteilen teilhaben kann, ohne sich an den Kosten beteiligen zu müssen, hat jede einzelne Person aus diesem Kreis einen Anreiz, die Zahlung des Mitgliedsbeitrages zu unterlassen. Somit tritt nur ein Teil desjenigen Personenkreises, dessen Interessen vertreten werden, der Organisation bei und zahlt Mitgliedsbeiträge, die Übrigen ziehen Nutzen aus der Interessenvertretung, ohne zu der Abdeckung der Kosten beizutragen, betätigen sich also als Trittbrettfahrer. Das Ergebnis ist eine *Unterversorgung* mit dem Gruppengut Interessenvertretung.

In einem System privatrechtlicher Verbände und Lobbys geriete die Vertretung der Interessen der sozial und wirtschaftlich schwächsten Arbeitnehmergruppen in Gefahr: Verlangt der Verband für seine Tätigkeit von allen Mitgliedern den gleichen Mitgliedsbeitrag, kommen die wenig vertretungsintensiven Mitglieder billiger weg, wenn sie ihre Vertretung außerhalb dieses Verbandes selbst organisieren. Wenn aber die ‚billigeren‘ Mitglieder wegfallen, also die Nettozahler, muss der Mitgliedsbeitrag für die

verbleibenden, vertretungsintensiven ArbeitnehmerInnen erhöht werden. Das wiederum macht es für die nächste Gruppe sinnvoll und billiger, ihre Vertretung selbst zu organisieren usw. Zuletzt bleiben die vertretungsintensivsten und wohl auch sozial und wirtschaftlich schwächsten Gruppen übrig, für welche die Kosten der Interessenvertretung nicht mehr tragbar wären. Man nennt diesen Prozess ‚*Negativauslese*‘,²² ein Problem, das auch als Argument für Pflichtmitgliedschaft bei der Sozialversicherung dient.

Große Gruppen wirtschaftlich und sozial Schwacher sind (im Gegensatz zu kleinen Gruppen wirtschaftlich Starker) somit kaum imstande, selbst Verbände zur Bereitstellung von öffentlichen und Gruppengütern zu organisieren.²³ Die Benachteiligung dieser Interessen widerspricht dem demokratischen Prinzip, demgemäß alle beruflichen Interessen die gleiche Chance haben sollen, vertreten zu werden. PMS gibt den Gruppen der Nicht-Selbstorganisationsfähigen eine Vertretung.

Letztlich ist festzuhalten, dass ein System von Sonderinteressengruppen und Lobbys nicht die billigere Lösung gegenüber der PMS darstellt. Bei der Aufteilung der Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen auf zahlreiche Verbände könnten weder Größenvorteile noch Verbundvorteile in der Erstellung der Leistungen erzielt werden. Sonderinteressengruppen müssten um ihre Mitglieder konkurrieren und auf diese Art und Weise Ressourcen verwenden, die dann für die Bereitstellung der Gruppen- und Individualgüter fehlten.

Inwieweit das Grundproblem der Bereitstellung von Gruppengütern, nämlich das Trittbrettfahrer-Problem, zum Tragen kommt, hängt von der Größe der Gruppe ab:

2.2.3 Gruppengröße und Trittbrettfahrer-Problem

In *kleinen Gruppen* ist die Erstellung von Gruppengütern häufig auf freiwilliger Basis möglich. Erstens senken das Fehlen der Anonymität, die Existenz sozialer Beziehungen unter den Mitgliedern und die daraus resultierenden sozialen Anreize die Trittbrettfahrerneigung stark. Zweitens muss der Einzelne aus der kleinen Gruppe, der Beitritt und Trittbrettfahren abwägt, erkennen, dass sein individueller Beitrag für den Erfolg der Vereinigung wesentlich ist bzw. sein Beitrag einen erheblichen Einfluss auf das Verhalten der anderen hat, deren Beiträge in Summe für den Erfolg der Vereinigung erforderlich sind. Jeder hat somit einen Anreiz, in einer Weise zu handeln, welche die Wirkungen der eigenen Entscheidung auf die Entschlüsse der anderen in Betracht zieht. Für den Angehörigen einer Kleingruppe ist Trittbrettfahren daher keine vernünftige Alternative.

Kleingruppen wie z.B. Betriebsgewerkschaften können sich somit häufig mit Gruppengütern versorgen, ohne auf PMS zurückgreifen zu müssen. Ein schwerwiegendes Problem besteht hier allerdings darin, dass die effiziente Bereitstellung von Gruppengütern durch Kleingruppen in einen Gegensatz zur Bereitstellung von Kollektivgütern gerät. Am Beispiel der Lohnpolitik von Betriebsgewerkschaften wird das deutlich: Während umfassende

Gewerkschaftsverbände bei der Formulierung ihrer Lohnpolitik auf die makroökonomische Lage Bedacht nehmen müssen, berücksichtigen Betriebsgewerkschaften lediglich die lokalen Bedingungen, d.h. die Ertragslage des Unternehmens, den regionalen Arbeitsmarkt etc. Sie unterliegen aber keinerlei Anreizen, die negativen gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen überhöhter Ansprüche an das Sozialprodukt in Rechnung zu stellen. *Kleine Verbände* werden also selbst zu *Trittbrettfahrern*.

In *Großgruppen* sieht der Einzelne seinen Beitrag zur Erreichung des Gruppenziels als unmerklich und unwesentlich an. Das Trittbrettfahrer-Verhalten überwiegt daher: Es ist für kein Individuum rational, einer großen Gruppe beizutreten, um ein Kollektiv- oder Gruppengut mitzufinanzieren. Das Ergebnis ist jedenfalls eine *Unterversorgung mit Gruppengütern*.

Eine Möglichkeit, dem Trittbrettfahren entgegenzuwirken, besteht darin, neben den Gruppengütern auch Leistungen anzubieten, die ausschließlich Mitgliedern zugute kommen. Durch die Bereitstellung von derartigen *Zusatzleistungen*, so genannten positiven *selektiven Anreizen*, für die im Gegensatz zu den Gruppengütern der Ausschluss von Nichtmitgliedern möglich ist (z.B. Beratung, Bildungsangebote), steigert sich die Bereitschaft abwägender Personen, dem Verband beizutreten und einen Mitgliedsbeitrag abzuführen. Infolge positiver selektiver Anreize ist es daher möglich, dass sich große Gruppen freiwillig zu Verbänden zusammenschließen, wobei die Bereitstellung des Gruppengutes als Neben- oder Kuppelprodukt anzusehen ist und in den Augen der Mitglieder gegenüber den zusätzlichen Individualleistungen in den Hintergrund tritt.

Die freiwillige Verbandsbildung und in der Folge die Bereitstellung von Gruppengütern aufgrund selektiver Anreize können jedoch aus folgendem Grund bezweifelt werden: Häufig werden sich nämlich private Anbieter finden, die diese Individualleistungen billiger als der Verband erstellen, denn sie müssen im Gegensatz zum Verband nicht die Zusatzkosten für das Gruppengut tragen. Das Angebot von Verbänden kann nur dann günstiger sein, wenn sich diese bei der Erstellung der Individualleistungen Größenvorteile zunutze machen können.

In der Praxis ist daher zu beobachten, dass sich das Engagement privater Verbände im Bereich der Interessenvertretung vor allem auf jene Bereiche konzentriert, in denen selektive Leistungen und Gruppengüter enge Kuppelprodukte bilden. Aus der oben ausgeführten Argumentation ergibt sich somit, dass private Verbände nicht alle angeführten Gruppen- und Kollektivgüter bereitstellen können und jene, die sie erstellen, nicht in dem Ausmaß wie Verbände mit PMS.

2.2.3 Komplementarität von freiwilligen Interessenverbänden und Kammern

Spezialisierte und dezentralisierte private Interessenverbände besitzen Attraktivität, da sie Gruppengüter effizient anbieten können (siehe oben 2.2.2) und im Hinblick auf Individualleistungen besser auf die Anliegen ihrer

Mitglieder eingehen können. Komplementarität zur PMS besteht insofern, als sich derartige freiwillige Interessenverbände leichter etablieren und erfolgreicher agieren können, wenn bereits Kammern bestehen, die sich vor allem auf die Bereitstellung von Kollektiv- und Gruppengütern (für große Gruppen) konzentrieren. Spezialisierte Interessenverbände können sich dann auf jene Bereiche der Betreuung beschränken, welche die Kammern nicht gut abdecken können, etwa weil sie zum Interessenausgleich veranlasst sind.

Auf die konkrete österreichische Situation angewandt, bedeutet dies, dass die Existenz der mit PMS ausgestatteten AK das politische Gewicht des ÖGB und seiner Einzelgewerkschaften sowie die Effektivität ihrer Aufgabenerfüllung (Lohn- und Kollektivvertragspolitik, Verbindung zu den Betriebsräten und Personalvertretungen) erhöht. Die bewährte *Kooperation zwischen AK und ÖGB* findet ihren Niederschlag im AK-Gesetz: Demgemäß sind die Arbeiterkammern berufen, die Gewerkschaften zu beraten, zu unterstützen und mit ihnen zusammenzuarbeiten.

2.3 Bereitstellung von Individualgütern und Pflichtmitgliedschaft

Zahlreiche Leistungen der AK – wie die *Beratungstätigkeit* in Bezug auf Arbeitsrecht, Sozialrecht, Steuerrecht, Pensionsrecht usw., überwiegend auch die Erwachsenenfortbildung – sind als Individualgüter zu klassifizieren, d.h. Nichtmitglieder können ausgeschlossen werden und der Konsum rivalisiert (z.B. längere Wartezeiten bei höherer Anzahl von Ratsuchenden).²⁴

Die Vorteile der PMS im Hinblick auf die Bereitstellung dieser Individualgüter liegen in der *kostengünstigeren Erstellung* (Nutzung von Größenvorteilen) und in der *Umverteilungswirkung* (Einkommensschwächste profitieren stärker). Das Argument, dass bei Auflösung der PMS bestimmte Dienstleistungen nicht mehr angeboten werden können, ist freilich nicht stichhaltig. Erstens könnten in vielen Fällen private Anbieter einspringen, zweitens könnten jene individuellen Leistungen, die positive externe Effekte aufweisen, vom Staat subventioniert werden. Während sich somit aus der Bereitstellung von Kollektiv- und Gruppengütern durch die Kammern starke Argumente für die PMS ableiten lassen, trifft dies auf die Individualgüter in der Palette der Kammerleistungen nur in geringem Maße zu.

3. Politikwissenschaftliche Argumente

3.1 Vernetzung gesellschaftlicher Subsysteme

Autonomisierung, Subsidiarisierung und Dezentralisierung sind anerkannter Ausdruck der Notwendigkeit von Subsystemen innerhalb größerer Systeme. Das Zusammenspiel (die Vernetzung) der Subsysteme setzt relativ selbstständige Körper mit innerem Zusammenhalt voraus. Die beruflichen Selbstverwaltungskörper mit PMS erfüllen diese Bedingung, sie dienen der Vernetzung innerhalb der Gesellschaft.

3.2 Legitimierungsfunktion der Pflichtmitgliedschaft

PMS erzeugt Legitimierung der AK nach außen, dem Staat und den Arbeitgebern gegenüber, und nach innen, den Mitgliedern gegenüber (durch die Verhinderung von Trittbrettfahren).²⁵

3.3 Interner Interessenausgleich und Vertretung gesamtgesellschaftlicher Interessen

Sowohl theoretische Überlegungen als auch vergleichende Studien über die Interessenartikulation in anderen Demokratien lassen die Aussage zu, dass in Organisationen mit PMS der interne Interessenausgleich besser funktioniert als in einem System privatrechtlicher Verbände und Vereine.

PMS begünstigt zudem umfassende *Initiativen für gemeinsame, gesamtgesellschaftliche Interessen*.²⁶ Zwischen internem Interessenausgleich und gesamtgesellschaftlichen Interessen besteht somit ein Zusammenhang. Der interne Interessenausgleich in den Selbstverwaltungskörpern ist mehr als ein bloßer Kompromiss divergierender Interessen, er enthält auch ein Element von Vorausschau und Orientierung an allgemeinen Grundsätzen (z.B. soziale Marktwirtschaft). Im Gegensatz zu privatrechtlichen Verbänden können die Kammern auch die langfristigen Effekte von Maßnahmen berücksichtigen.

Im internationalen Vergleich²⁷ sind umfassende Interessensysteme vom Typus der Sozialpartnerschaft leistungsfähiger und funktioneller in Bezug auf die Erreichung wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Ziele als Lobby-Systeme, und sie tragen mehr zur Effektivität des politischen Prozesses bei.

Aufgrund von vielfältigen wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen werden der interne Interessenausgleich und jener untereinander für die Kammern immer schwieriger. Gleichzeitig steigt angesichts dieser Veränderungsprozesse die Bedeutung eines umfassenden, dem Gemeinwohl verpflichteten wirtschaftlichen und sozialen Interessenausgleichs, stellt er doch eine wesentliche Grundlage für die Stabilität der demokratischen Ordnung dar. Die Rolle der Kammern als gesellschaftliche Stabilisatoren, die auf ihrem Potenzial zu diesem umfassenden internen und externen Interessenausgleich beruht, ist somit wichtiger denn je. In nicht sozialpartnerschaftlich geprägten politischen Systemen obliegt dieser Interessenausgleich überwiegend den politischen Parteien und der Legislative sowie auch den Gerichten. Doch diese Institutionen sind für diese Aufgabe weniger gut geeignet als umfassende berufliche Interessenverbände. Die österreichische Praxis des letzten Jahrzehnts zeigt, dass die Ausnahmeregelungen in Gesetzen stark zunahmen: Sonderinteressengruppen verstanden es, solche Ausnahmen von der Norm oder sogar Ausnahmen von der Ausnahme durchzusetzen. So entstanden hoch komplizierte, teils unvollziehbare Gesetze – ein Ausdruck misslungenen Interessenausgleichs. Und Urteile von Gerichten wirken nur punktuell (und mit

großer Verzögerung) und können daher keinen Ersatz für einen funktionierenden Interessenausgleich darstellen.

3.4 Umfassende und effektive Interessenvertretung

Ein mit PMS ausgestatteter Verband ermöglicht eine *effektivere Interessenvertretung* als eine Vielzahl von Verbänden, die jeweils auf freiwilliger Basis Sonderinteressen repräsentieren. Eine Interessenvertretung setzt sich gegenüber dem Staat und anderen Interessenvereinigungen vor allem dann besser durch, wenn sie im Namen aller handelt. Macht hängt auch vom internen Interessenausgleich ab. Je erfolgreicher der interne Interessenausgleich gelingt, desto mächtiger ist die Interessenvertretung.

3.5 Gegenmachtprinzip

Die Macht einer Interessenvertretung beruht nicht nur auf der Anzahl und den Ressourcen der Mitglieder, der umfassenden Repräsentativität, dem internen Interessenausgleich, der Informationsstärke, sondern hängt auch von der Macht konkurrierender Interessenvertretungen ab. Die Existenz von *ausgleichenden Gegenmächten* liegt im gesamtgesellschaftlichen Interesse.

Eine Abschaffung der PMS in den Arbeiterkammern oder eine wesentliche Herabsetzung der AK-Umlage würde die finanziellen Mittel, die den Arbeitnehmerinteressenvertretungen zu Verfügung stehen, sehr stark einschränken. Es entstünde ein erhebliches Ungleichgewicht zugunsten der Arbeitgeberorganisationen.

Gegenwärtig haben die Unternehmerverbände, was die Ressourcenausstattung betrifft, einen klaren Vorsprung:

Allein die Wirtschaftskammern hatten 2001 inklusive ihrer Außenhandelsorganisation ein Jahresbudget von rd. 9 Mrd. öS (siehe Peischer und Polzer in diesem Heft). Auch die Landwirtschaftskammern verfügen über bedeutende finanzielle Mittel. Die in der „Bundeskonzferenz der Kammern der Freien Berufe“ zusammengeschlossenen neun Kammern der Freiberufler mit über 50.000 Mitgliedern sind ebenfalls der Arbeitgeberseite zuzurechnen.

Außer den Kammern bestehen auf der Unternehmenseite weitere finanzstarke Verbände: die Industriellenvereinigung und eine Vielzahl von Branchenverbänden aus der verarbeitenden Industrie (z.B. Vereinigung Österreichischer Papierindustrieller, Vereinigung der industriellen Bauunternehmer) sowie aus dem verarbeitenden Gewerbe; Assoziationen im Finanzsektor (Bankenverband, Sparkassenverband, Volksbankenverband, Versicherungsverband); der Raiffeisenverband; der Handelsverband; in der Tourismusbranche die Österreichische Hoteliersvereinigung und zahlreiche Verbände auf Landesebene; und noch viele weitere Organisationen in anderen Bereichen des tertiären Sektors.

Die AK verfügte 2001 österreichweit über ein Budget von rd. 3,7 Mrd. öS und hatte 2.250 Beschäftigte (Wirtschaftskammer: 5.200 Beschäftigte).

Wenn auch von einem Gleichgewicht der Ressourcenausstattung keine Rede sein kann, so beruht die Sozialpartnerschaft doch auf einem zumindest einigermaßen ausgewogenen Stärkeverhältnis.

3.6 Machtverteilung

Es liegt im gesamtgesellschaftlichen Interesse, dass wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Macht nicht konzentriert ist. Die Verteilung der Macht auf viele Träger erhöht die *demokratische Qualität* eines politischen Systems. In Österreich stehen die Kammern einerseits dem wirtschaftspolitischen Akteur Staat gegenüber, andererseits sorgt die Symmetrie des Kammerwesens für eine einigermaßen ausgewogene Machtbalance zwischen den großen beruflichen Gruppen. Die noch vor kurzem für Österreich charakteristische Einbindung der Verbände in die Wirtschaftspolitik setzte umfassende und verpflichtungsfähige (innere Verbandsdisziplin) Organisationen voraus. Durch die PMS wurden diese Voraussetzungen erfüllt.

Eine Aufhebung der PMS in den Kammern würde die Machtverteilung zugunsten des Staates und zugunsten weniger unternehmerischer Sonderinteressengruppen verändern.²⁸

3.7 Konsequenzen der Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft

Die Abschaffung der PMS sowohl bei Arbeiter- als auch bei Wirtschaftskammer würde keinesfalls bedeuten, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber bei ihrem jeweiligen Bemühen um eine durchschlagskräftige, auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhende Interessenvertretung auf einer ähnlichen Ausgangsposition stünden. Organisationen, welche die Mobilisierung und Vertretung von großen, uneinheitlichen Gruppen (z.B. die ArbeitnehmerInnen einer Branche oder eines Wirtschaftssektors) bezwecken, haben aus mehreren Gründen eine ungleich schwierigere Aufgabe als Organisationen, welche sich die Vertretung einer der Zahl nach vergleichsweise kleinen Gruppe (z.B. von Unternehmungen eines Industriezweiges) zum Ziel setzen:

- Eine kleine Zahl an potenziellen Mitgliedern bedeutet, dass die Kosten der Mobilisierung und Koordination gering sind, der individuelle Nutzen der Teilnehmer aus der Interessenvertretung aber relativ hoch ist.
- In Kleingruppen kann das Trittbrettfahrer-Problem gelöst werden (siehe oben 2.2.2).

Jene Marktteilnehmer also, welche bei freiem Spiel der Kräfte die günstigsten Ausgangspositionen einnehmen, große und mittlere Unternehmungen nämlich, können mit den geringsten Schwierigkeiten effektive Interessenverbände bilden.

Insgesamt würde sich somit eine *stark ungleichgewichtige Situation* ergeben: Einer überwiegend straff organisierten Arbeitgeberseite stünden auf der Arbeitnehmerseite einige umfassend vertretene, durchschlagskräftige Bereiche, aber auch eine Reihe von sehr unzulänglich organisierten Arbeitnehmergruppen gegenüber.

Eine Abschaffung der PMS hätte nicht nur die Verlagerung der Interessenvertretung in Richtung auf die kurzfristigen Ziele von Sonderinteressengruppen zur Folge, sondern auch eine *Vergrößerung des staatlichen Einflusses*. Der Staat hätte öffentliche Aufgaben, die derzeit von den beruflichen Selbstverwaltungskörpern besorgt werden, zu übernehmen (siehe oben 1.6.2).

Anmerkungen

¹ Siehe Korinek (1991a).

² Siehe dazu ausführlich Pernthaler (1994) Kapitel 2.

³ Vgl. Pernthaler (1995).

⁴ Siehe dazu Barazon (1994).

⁵ Zu den Neuerungen im Arbeiterkammergesetz 1992 siehe im Einzelnen Cerny (1995). Zur Kritik am Kammersystem in den achtziger und neunziger Jahren sowie den Kammerreformen (AK-Reform 1992 und Novellierung des Arbeiterkammergesetzes 1998) siehe Karlhofer (1993, 1999). Die Reform des Wahlrechts im Rahmen der Novellierung des Jahres 1998 wird ausführlich behandelt im Beitrag von Bertalan in diesem Band.

⁶ Vgl. Korinek (1991b).

⁷ Siehe dazu Pernthaler (1994) Kapitel 6.

⁸ Hier sei daran erinnert, dass Selbstverwaltung – auch – ein genuin liberales Anliegen darstellt. Vgl. Tancsits (1995).

⁹ Siehe dazu Neisser (1991), Pernthaler (1994) Kapitel 7, Pelinka (1994), Smekal und Fink (1994) Kapitel 3.4.; Prisching (1996) Abschnitt III.

¹⁰ Vgl. Prisching (1996) 105ff.

¹¹ Vgl. Prisching (1995) 150ff.

¹² Siehe dazu u.a. Teufelsbauer (1994). Wie Recherchen der Wirtschaftskammer Steiermark (Pressemitteilung vom 3.10.2000) ergaben, finanziert sich ein typischer freiwilliger Unternehmerverband mit Wirtschaftsförderungsaufgaben in Großbritannien folgendermaßen: Mitgliedsbeiträge ca. 10%, Entgelt für Dienstleistungen ca. 20%, Projektkontakte mit der Regierung ca. 70%.

¹³ Siehe dazu u.a. Schneider (1994).

¹⁴ Vgl. Prisching (1996) 107. Dieser Autor fasst die Konsequenzen der Aufhebung der PMS folgendermaßen zusammen (S. 117): „Unter den österreichischen Bedingungen ist die Beseitigung der PMS eine Strategie zur Schwächung der Interessengruppen durch die Förderung des Abwanderns ihrer Mitglieder; eine Strategie zur Fragmentierung der Interessenverbände mit dem Resultat, dass ihr Einfluss verloren geht; eine Strategie zur Umverteilung nach oben, zu den ökonomisch mächtigeren Institutionen; eine Verstaatlichungsinitiative, also ein Rücktransfer ausgegliederter Aktivitäten in den Bürokratiebereich; ein Triumph der Parteipolitik, weil sich der Handlungsspielraum für politische Akteure erweitert; ein Impuls für eine kurzsichtige, gesamtwirtschaftlich irrationale Politik; und ein Beitrag zur Verschleierung politischer Einflussnahmen in einer lobbyistischen Szenerie.“

¹⁵ Zur Theorie öffentlicher Güter siehe Gärtner (1986); Smekal, Fink (1994) Kapitel 2.1.

¹⁶ Siehe Prisching (1996) 99ff.

¹⁷ Zur Typologisierung der Aufgaben der Kammern siehe Smekal, Fink (1994) Kapitel 3.2.

¹⁸ Zur Theorie externer Effekte siehe Smekal, Fink (1994) Kapitel 2.2.

¹⁹ Zur aktuellen Befindlichkeit der Sozialpartnerschaft und möglichen Entwicklungstendenzen siehe den Beitrag von Delapina in diesem Heft.

²⁰ Vgl. Aiginger (1994) 500.

²¹ Zu den Effekten einer Verstetigung der Wirtschaftspolitik durch die Sozialpartnerschaft siehe u.a. Tichy (1988), Chaloupek (1994, 1995).

²² Die Kammern wahren v.a. die Interessen der schwächeren Mitglieder, es gibt eine Umver-

teilung von oben nach unten. In der öffentlichen Diskussion wurden von mancher Seite allerdings gerade die Ressentiments der ‚kleinen Leute‘ gegen die ‚Zwangsmitgliedschaft‘ geschürt. Vgl. dazu auch Prisching (1995).

²³ In Gewerkschaften sind Beschäftigte aus Kleinbetrieben und Niedriglohnbranchen, Teilzeit- und geringfügig Beschäftigte unterrepräsentiert, in privatrechtlichen Arbeitgeber- und Unternehmerverbänden sind kleine und mittlere Unternehmungen unterrepräsentiert – obwohl die wirtschaftlich Schwächeren in stärkerem Maße effektive Interessenvertretung benötigen.

²⁴ Zur Problematik der verstärkten Hinwendung der Kammern zum Angebot von individuellen Dienstleistungen (selektiven Anreizen) siehe u.a. Karlhofer (1994).

²⁵ Zur Legitimierungsfunktion siehe Weissel (1986).

²⁶ Zur Gesamtwohlorientierung vgl. Supper (1986) und Prisching (1991), (1996) 102ff.

²⁷ Siehe dazu insbesondere Gerlich (1995).

²⁸ Siehe dazu u.a. Pelinka (1995).

Literatur

- Aiginger, Karl, Sozialpartnerschaft in Österreich, in: Wirtschaftspolitische Blätter 41/5-6 (1994) 497-510.
- Barazon, Roland, Die notwendige Rettung der Kammern, in: Der österreichische Volkswirt 2 (1995) 2-4.
- Bundesarbeitskammer (Hrsg.), Kammern und Pflichtmitgliedschaft in Österreich (=Arbeit. Recht. Gesellschaft. Rechts- und sozialwissenschaftliche Schriftenreihe der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Bd. 10, Wien 1994).
- Bundesarbeitskammer (Hrsg.), 75 Jahre Kammern für Arbeiter und Angestellte (Wien 1995).
- Cerny, Josef, Die Reform der Arbeiterkammer, in: BAK (1995) 99-136.
- Chaloupek, Günther, Die Rolle der Sozialpartnerschaft in der Stabilisierungspolitik, in: Wirtschaftspolitische Blätter 41/3 (1994) 318-323.
- Chaloupek, Günther, Entwicklung und Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft, in: BAK (1995) 291-329.
- Gärtner, M., Pflichtmitgliedschaft aus der Sicht der Theorie öffentlicher Güter, in: Wirtschaftspolitische Blätter 33/2 (1986) 155-164.
- Gerlich, Peter, Interessensysteme und Politik. Versuch einer Evaluierung (=Materialien zur Wirtschaft und Gesellschaft 55, Wien 1995).
- Karlhofer, Ferdinand, Geschwächte Verbände – stabile Partnerschaft?, in: Tálos (1993) 117-130.
- Karlhofer, Ferdinand, Dienstleistungsbetrieb oder kollektive Interessenvertretung?, in: BAK (1994) 109-128.
- Karlhofer, Ferdinand, Verbände: Organisation, Mitgliederintegration, Regierbarkeit, in: Karlhofer, Tálos (1999) 15-46.
- Karlhofer, Ferdinand; Tálos, Emmerich (Hrsg.), Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsbedarf und Reformdynamik (=Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Bd. 19, Wien 1999).
- Korinek, Karl, Staatsrechtliche Überlegungen zur aktuellen Diskussion um die Selbstverwaltung, in: Wirtschaftspolitische Blätter 38/1 (1991a) 48-60.
- Korinek, Karl, Die Stellung der Kammern im staatsrechtlichen Ordnungsgefüge – Konstantes und Veränderliches (=unveröff. Manuskript eines Vortrags in Bad Ischl am 27.10.1991b).
- Neisser, Heinrich, Die Pflichtmitgliedschaft in politologischer Sicht – Lobbyismus versus gesamtgesellschaftliche Aufgaben, in: Wirtschaftspolitische Blätter 38/1 (1991) 60-67.
- Pelinka, Anton, Kammerstaat und politische Erosion – Verbände und Sozialpartnerschaft in der Defensive, in: BAK (1994) 95-107.
- Pelinka, Anton, Dritte Republik. Weniger Demokratie und keine Kammern? Zukunftsperspektiven der Arbeiterkammern (=Rede anlässlich der 119. Vollversammlung der AK Wien, Wien, 5. Mai 1995).

- Pernthaler, Peter, Kammern und Pflichtmitgliedschaft in Österreich aus der Sicht des öffentlichen Rechts, in: BAK (1994) 19-91 (enthält umfassendes Literaturverzeichnis).
- Pernthaler, Peter, Berufliche Selbstverwaltung in Österreich – Relikt des Ständestaates oder Modell für die Zukunft?, in: BAK (1995) 71-97.
- Prisching, Manfred, Bestandsaufnahme der Sozialpartnerschaft, in: Wirtschaft und Gesellschaft 17/1 (1991) 9-36.
- Prisching, Manfred, Geburtstag mit Unbehagen. 75 Jahre Kammern für Arbeiter und Angestellte, in: Arbeit und Wirtschaft 5 (1995) 18-21.
- Prisching, Manfred, Die Zukunft der Arbeiterkammer und der Gewerkschaften, in: BAK (1995) 137-178.
- Prisching, Manfred, Die Sozialpartnerschaft. Modell der Vergangenheit oder Modell für Europa? Eine kritische Analyse mit Vorschlägen für zukunftsgerichtete Reformen (Wien 1996).
- Schneider, Friedrich, Wirtschaftsordnung und Sozialpartnerschaft im internationalen Wettbewerb, in: Wirtschaftspolitische Blätter 41/5-6 (1994) 495-497.
- Smekal, Christian; Fink, Christof, Kammern und Pflichtmitgliedschaft in Österreich aus ökonomischer Sicht – eine finanzwissenschaftliche Untersuchung, in: BAK (1994) 141-208.
- Supper, Meinhard, Zur Diskussion 'Interessenvertretung und Pflichtmitgliedschaft', in: Wirtschaftspolitische Blätter 33/2 (1986) 202-216.
- Tálos, Emmerich (Hrsg.), Sozialpartnerschaft – Kontinuität und Wandel eines Modells (Wien 1993).
- Tancsits, Walter, Zukunft der Sozialpartnerschaft, in: Gesellschaft und Politik 2 (1995) 7-10.
- Teufelsbauer, Werner, Argumente zur Pflichtmitgliedschaft (Wirtschaftskammer Österreich, Wien 1994).
- Tichy, Gunther, Soziale Marktwirtschaft in Österreich, in: WiSt 6 (1988) 289-294.
- Weissel, Erwin, Pflichtmitgliedschaft bei Arbeitnehmervertretungen, in: Wirtschaftspolitische Blätter 33/2 (1986) 178-183.

Themen einer sozialpartnerschaftlichen Politik in einer neuen Welt

Manfred Prisching

Eine neue postindustrielle¹, posttayloristische oder postfordistische² Wirtschaftskonstellation beginnt sich zu formieren, und wie dies mit einem umfassenden Wandel der Produktivkräfte nun einmal so ist: Sie scheinen einer neuen gesamtgesellschaftlichen Konstellation ihre Charakteristik aufzuprägen – „alles Ständische, alles Althergebrachte, alles Verknöcherte und Verkrustete verdampft.“ Man kann das bejubeln oder betrauern; nüchtern ist festzustellen, dass die alten Ortsbestimmungen vielfach nicht mehr hilfreich sind. Dies gilt für die großen Interessengruppen, für die weltanschaulichen Positionen, für die wirtschaftspolitischen, sozialpolitischen und gesellschaftspolitischen Instrumente. Es geht um neue Paradigmen, die sich in unseren Köpfen formen müssen, wenn wir mit dieser neuen Welt zurecht kommen wollen.

Es wäre verwunderlich, wenn der umfassende Wandel, der auch ein Wandel des Staates und ein Wandel des Politikmachens ist, die Sozialpartnerschaft unberührt gelassen hätte. Die Sozialpartnerschaft hat nicht nur zu den Zutaten eines vagen österreichischen Identitätsbewusstseins³ gehört (und allzu viele stützende Elemente für eine solche Identität, mit denen man unbefangen umgehen hätte können, hat es ja nicht gegeben); sie hat auch auf der internationalen politikwissenschaftlichen Szene einen Sonderfall dargestellt: Österreich war immer ein Musterbeispiel für ein korporatistisches Land.⁴ Das „korporatistische“ Regierungsmodell⁵ wurde zwar unterschiedlich definiert, aber Österreich war jedenfalls in allen verfügbaren Definitionen ein gutes und erfolgreiches Beispiel. Man führte das österreichische Wirtschaftswunder nicht zuletzt auf die sozialpartnerschaftlich gewährleistete Friedlichkeit der sozialökonomischen Beziehungen in diesem Lande zurück; aber man stellte zunehmend auch fest, dass in den letzten zwei Jahrzehnten die Stärke und zugleich die Problemlösungsfähigkeit der Sozialpartnerschaft kontinuierlich abgenommen haben: Es begann sich eine Reformangst breit zu machen, die sich gegen die Tendenzen der globalen Entwicklung wendete, zunehmend verkrampft an alten Sitten und Gebräuchen festhielt, sich gegen eine Professionalisierung des politischen Apparats wendete und langsam in eine gewisse Krisenhaftigkeit schlitterte. Dabei lässt sich – auf Grund der engen Verflechtungen – nicht immer trenn-

scharf unterscheiden, welche Schwächen bei den Sozialpartnern selbst und welche bei den ihnen verbundenen Parteien begründet waren. Insgesamt hat sich der Eindruck verbreitet, dass die Sozialpartnerschaft nicht nur eine kontinuiertsgarantierende Konstellation politisch relevanter Kräfte darstellt, sondern auch auf eine Welt der Kontinuitäten angewiesen ist – und das heißt: in einer turbulenten Welt mit ihren Instrumenten und ihrer Weltsicht in Schwierigkeiten gerät.

Nun handelt es sich hierbei, wie dies in solchen Fällen immer der Fall ist, nicht (nur) um die mangelnde Erkenntnis- oder Anpassungsfähigkeit einzelner Personen, denen die Schuld an allem zuzuschieben wäre, sondern auch um einen so tiefgreifenden Wandel äußerer Umstände, dass eine ganze Reihe von Voraussetzungen für die stabile sozialpartnerschaftliche Ordnung herkömmlicher Prägung in einem nationalstaatlich beherrschbaren System weggefallen ist.⁶ Die alte Politik wurde weitgehend obsolet; ein neues Bild des Staates begann sich herauszubilden; eine neue internationale Konstellation kam hinzu. Alles das ergibt eine neue Situation, und die Sozialpartnerschaft muss ihre „Bilder“ davon, was vor sich geht, und ihre Vorstellungen davon, was hinfort politisch gemacht werden kann, revidieren, wenn sie eine Chance haben will, bei der Politikgestaltung wieder stärker mit im Spiel zu sein. Da sich heute kein Staat mehr als eine Art von obrigkeitlicher Monopolverwaltung verstehen und als Schutzwall vor der Flexibilisierung aller Verhältnisse profilieren kann, ist jene Form der Sozialpartnerschaft – die, manchmal auch in überzogener Weise, als „Verhinderungsgemeinschaft“ mit überholten Perspektivierungen von Problemlagen angesehen wurde – Vergangenheit. Zudem ist es schwierig, in turbulenten Zeitläufen Unbeweglichkeit von Kontinuitätswahrung zu unterscheiden, die unzureichende Wahrnehmung von Veränderungserfordernissen von der bewussten Positionierung einer Verweigerungshaltung, die nicht allen Modernismen applaudierend nachläuft. Da aber zugleich auch die klassische weltanschaulich gefügte Parteienkonstellation in die Vergangenheit abgedriftet ist, haben die Rearrangements im parteipolitischen Bereich den Manövrierspielraum der Interessenorganisationen weiter eingeeengt. Es geht nunmehr um die *Entwicklung eines geistigen Rahmens für eine neue Sozialpartnerschaft*. Die folgenden Bemerkungen können nur eine allgemeine Skizze für eine Auseinandersetzung liefern, die vertieft werden muss und sich letztlich an politischen Details konkretisieren muss. Angesichts des Kontexts dieser Ausführungen wird der Arbeitnehmerseite und ihren Institutionen besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

1. Von der politischen Verfügbarkeit zur neuen Flexibilität

Einst gab es einen Nationalstaat, in dem die jeweilige Regierung (fast) machen konnte, was sie wollte – freilich mit abnehmender Wirksamkeit in Anbetracht hoher Außenwirtschaftsverflechtungen. Wirtschafts- und Sozialpolitik waren aber im Grunde eine nationalstaatliche Angelegenheit. Wenn sich die Sozialpartner einig waren, konnten sie mit Hilfe der Regie-

rung ihre Pläne durchsetzen,⁷ und da sie auch mit Regierungs-, Partei- und Legislativinstitutionen enge Verflechtungen aufwiesen, wurde ihnen dieser Freiraum in der Tat oft gewährt.⁸

Das ist grundlegend anders geworden: Herkömmliche *nationale Sozialpartnerpolitik* kann in einer *transnationalen Politikszene* nicht mehr betrieben werden, weil die herkömmlichen Themen und Instrumente nicht mehr im politischen Zugriffsbereich liegen. Geldpolitik kann es im gemeinsamen Währungsraum nicht mehr geben⁹, und Fiskalpolitik ist für einzelne Staaten so gut wie sinnlos, allenfalls auf europäischer Ebene in konzertierter Aktion realisierbar.¹⁰ Preis- und Mengenfestlegungen sind obsolet geworden; Marktregulierungen sind dem innerstaatlichen Zugriff immer mehr entzogen; und was europäische Verbote in dieser Hinsicht nicht leisten, das bringt der neoliberale Zeitgeist zuwege. Vieles an der traditionellen Sozialpartnerpolitik lief ja auf Wettbewerbsbeschränkung hinaus; nun aber gibt es einen europäischen Wettbewerb und eine europäische Behörde, die über das Konkurrenzgeschehen wacht, und das Konkurrenzgeschehen hat an Härte gewonnen. Man kann als Bundes- oder Landesregierung Unternehmen nicht mehr nach Belieben subventionieren, auch wenn die Betriebsräte zusammen mit den Arbeitgebern noch so heftig intervenieren, oder man muss zumindest beachtliche rechtliche Kunstgriffe zuwege bringen, um die eine oder andere versteckte Förderung doch noch zu bewerkstelligen. Die alten verstaatlichten Betriebe, die man einst im bequemen Hausmacht-Zugriff hatte, gibt es nicht mehr, genau so wenig wie Post, Bahn und Elektrizitätswirtschaft als politische Vorfeldorganisationen; und selbst die Banken kämpfen hart im internationalen Wettbewerb.

Dieser Wandel hat viele politische Akteure in Verwirrung gestürzt. Man hat am Gewohnten über die Zeit hinaus festgehalten, weil man sich Alternativen nicht vorstellen konnte, vor allem aber auch, weil eingesessene Machtgruppen nicht wahrnehmen wollten, dass ihnen sämtliche Stützpfiler wegbrachen; das gilt für die seinerzeitige Verstaatlichte Industrie ebenso wie auch heute für den landwirtschaftlichen Bereich. Zugleich akkumulierten sich im Laufe der Zeit etliche Probleme, die verschoben und verdrängt wurden. Der politische Immobilismus¹¹ in den letzten Jahren des vorigen Jahrhunderts – die „verschwiegene Sklerose“ Österreichs – hat viele Gesichter, und um sie wahrzunehmen, muss man keineswegs ein blinder Bejubler jenes Wandels sein, der nur des Wandels halber vorgenommen wird. Über Pensionsreformen wurde Jahre, ja eigentlich Jahrzehnte geredet, ohne dass sie auch nur zaghafte angegangen wurden. Im Bildungsbereich wurde herum dilettiert, ohne wirklich etwas zu bewirken. In der Ökologie gab es eine Politik der sehr kleinen Schritte. Im Gesundheitsbereich traute man sich über keine System-Reformen. Die Staatsverschuldung explodierte in der Endphase der großen Koalition, als man alle vorherigen, bereits zaghafte unternommenen Konsolidierungsversuche endgültig einstellte. Wenn – von welcher Seite auch immer – ein Problem thematisiert wurde, stemmten sich jeweils einflussreiche Interessengruppen dagegen, weil sie nicht einsehen konnten, dass jene Politik, die immer

richtig gewesen war, nunmehr nicht mehr stimmen sollte. Die österreichische Pfründenverteilungspolitik wurde immer unzeitgemäßer, ebenso wie jene österreichische Konfliktvermeidungspolitik, die auf der gleichmäßigen Bedienung aller Beteiligten durch öffentliche Gelder fußte.

Das politische Handlungsrepertoire hat sich nunmehr verändert: Bei geschlossenen Grenzen¹² braucht man nicht wirklich Standortpolitik zu machen, bei offenen Grenzen ist die Standortpolitik (unter Einschluss von Technologie-, Forschungs-, Bildungs-, Infrastrukturpolitik) beinahe das einzige verbliebene wirtschaftspolitische Instrumentarium.¹³ Standortpolitik ist jedoch eine „neue“ Politik. Das Betreiben von Standortpolitik ist ein abstraktes Geschäft (im Vergleich mit der Vergabe konkreter politischer „Wohltaten“), ein komplexes Geschäft (weil es nicht mehr nur um simple „Ankurbelung“ im Sinne seinerzeitiger Fiskalpolitik gehen kann) und ein langwieriges Geschäft (dessen Erfolg ungewiss ist, ja nicht einmal nachträglich in seiner Kausalität wirklich nachgewiesen werden kann). Es geht um eine *Revision der Machbarkeiten*: Die Sozialpartner sind nicht mehr Herren im eigenen Hause Österreich, und somit ist eine „Hausherrenmentalität“ nicht mehr angebracht. Man muss die Wahrnehmung der Wirklichkeit zurechtrücken.

Zu den Elementen der herkömmlichen „Verfügbarkeitsattitüde“ gehörte ein wohlausgeprägtes *Besitzstandsdenken*. Die Perspektive der Arbeitnehmervertretung ist von der geschichtlichen Erfahrung geformt, derzufolge man auf friedlichem Wege beachtliche Erfolge einfahren kann, wenn man hartnäckig jeweils kleine Schritte durchsetzt und das Erreichte vehement verteidigt. Aber dieser an sich sinnvolle Weg genügt nicht in allen Situationen, und in turbulenten Zeiten macht er notwendige Reformen unmöglich. Die alte Wachstumslogik – *Arbeitnehmerpolitik heißt Inflationsrate plus drei Prozent* (und ein paar Schutzbestimmungen dazu) – ist (a) an eine hohe Wachstumsrate und (b) an einen kontinuierlichen Wachstumspfad gebunden. Aber zu den Reformrestriktionen in schwächeren Wachstumsphasen hat Lester Thurow in seiner „Null-Summen-Gesellschaft“ seinerzeit schon das Nötige gesagt¹⁴, und dass man in Zeiten der Globalisierung und der Wissensgesellschaft nicht mehr von „kontinuierlichen Pfaden“ sprechen kann, bedarf keiner näheren Erläuterung. Wenn zudem bestimmte Entwicklungen absehbar in Schwierigkeiten führen – vom Pensionsystem bis zur Ökologie –, dann stimmen die Prämissen einer solchen Politik nicht mehr. Österreich ist nicht (mehr) allein auf der Welt, und Vergleiche mit anderen Ländern können nicht abgetan werden. Öffnung ist angesagt, ohne dass deswegen alles, was erreicht worden ist, über Bord geworfen werden soll (und darf). Aber genau das gilt es zu analysieren und auseinanderzuhalten: Wie macht man *grundsätzliche Reformen*, ohne *soziale Errungenschaften* aufzugeben? Es ist eine anspruchsvollere Politik als jene, die Stück für Stück auf das Erreichte aufsetzen konnte; denn sie soll ja auch nicht in einen stückweise verhandelbaren Rückbau münden. Die Arbeitnehmerpolitik hat sich zu wandeln: *vom linearen Inkrementalismus* (mehr vom Gleichen) zum *inkrementalen Redesign* („anders“, ohne

dass es schlechter, ja damit es vielleicht sogar besser wird) von Politikbereichen. Sie braucht soziale Phantasie, Mut zum Experiment und die Fähigkeit zur Fehlerkorrektur.

2. Von den Milieus zu den Interessen

Die korporative Interessenvertretung beruhte auf geschlossenen Klassen mit abgrenzbaren Interessenlagen, aber diese sind in einer individualisiert-pluralisierten Gesellschaft immer weniger zu finden. Man trifft jetzt auf Milieus und Lebensstilgruppen, auf Individuen mit ganz unterschiedlichen Interessen und Wünschen.¹⁵ Herkömmliche Sozialpartnerpolitik hat auf großen Aggregaten beruht. Wenn aber jede Gruppe Klienten mit ganz unterschiedlichen Interessen und zum Teil mit gegensätzlichen Vorstellungen zu vertreten hat, wie dies in einer „Lebensstilgesellschaft“ anstelle einer „Klassengesellschaft“ der Fall ist, wissen die Vertreter der Sozialpartnerpolitik nicht mehr, was sie wollen sollen. Die Interessenvertretungen haben sich damit abzufinden, dass die Voraussetzungen für eine kollektiv durchgeplante *Normalbiographie* (einschließlich des „Normalarbeitsverhältnisses“) ebenso wie die Voraussetzungen für eine lebensweltlich gesättigte Solidarität in einheitlicher Weltanschauung dahingeschwunden sind: Es gibt nicht mehr die Arbeitersiedlungen, die lebenslangen Arbeitsplätze, die geschlossenen Lebenskreise¹⁶; es gibt auf der Arbeitgeberseite auch immer weniger jene große Zahl von Kleinunternehmern, die eine lebenslange Bindung an die Entwicklung ihrer Firma hatten. Es steigt die *Volatilität* auf allen Seiten.

Die Weltanschauungsparteien lösen sich ebenso auf wie die Interessenvertretungen. „Der Typus der auf relativ homogenen sozialen Milieus beruhenden Weltanschauungspartei, die zugleich einen lebenspraktischen Rahmen für ihre Gefolgschaft ‚von der Wiege bis zur Bahre‘ bildet, gehört der Vergangenheit an. Es gibt keine säkulare soziale Bewegung mehr, die, wie es prototypisch für die Arbeiterbewegung zutraf, den gesamten Lebenszusammenhang von der Regulierung der Arbeit über die politische Interessenvertretung bis hin zur kulturellen Reproduktion gleichsam in einer Paketlösung zu organisieren verspricht.“ Das hat Folgen: Eine Entwicklung von der politischen *Beheimatungsattitüde* zur Mentalität einer Inanspruchnahme von *Serviceleistungen* setzt ein. „Parteien und Verbände sind in ihren heutigen Funktionen spezifischer und zugleich leistungsfähiger geworden; sie verstehen sich zunehmend als Dienstleistungsunternehmen [...], die man situativ beansprucht. Parteien sammeln Wählerstimmen, Interessenverbände suchen bestimmte Fachpolitiken zu beeinflussen, aber sie bieten kaum mehr ganzheitliche Entwürfe, in denen Fragen der sozialen und politischen Ordnung mit denen der alltäglichen Lebenspraxis aufs engste verknüpft werden. Wie im Falle der Erwerbsarbeit treten individuelle Motive und organisatorische Zwecke auseinander [...] Man ist nicht Mitglied im ADAC (Allgemeiner Deutscher Automobil-Club), weil man seine Verkehrspolitik unbedingt gutheißt, sondern seine Pannenhilfe schätzt. Man

bleibt nicht in der Gewerkschaft aus Klassenbewusstsein, sondern weil man auf ihre Hilfe im Fall einer arbeitsgerichtlichen Auseinandersetzung hofft.¹⁷ Die politischen Parteien ebenso wie die Interessenvertretungen werden, wie Sozialwissenschaftler nicht müde werden zu betonen, von „Mitgliederorganisationen“ auf der Grundlage von Solidarpakten zu Vertrags-, Service- und Versicherungsorganisationen.¹⁸

Aber das ist nur die halbe Wahrheit; man soll die Vernunft der Menschen ebenso wenig überschätzen wie man an ihrem Egoismus und an ihrer Kurzsichtigkeit verzweifeln soll – das schlichte Autofahrer-Club-Modell erschöpft nicht die Eigenart des politischen Bereichs. Ein Blick auf drei Aspekte – Politiker, Medien und Experten – ist angebracht, um die Politikszene etwas ausführlicher zu beschreiben.

Erstens: Die Qualität der „*politischen Diskussion*“ ist verbesserungsbedürftig, wenn das politische Geschehen nicht tatsächlich in den „Service-Sektor“ abgleiten soll. Es gibt in diesem Lande viele Politiker, die nie etwas anderes gelernt haben als „Untergriffe“ und die deshalb zu einer seriösen Sachdiskussion unfähig sind – da ist das Klima bereits in Deutschland viel besser. Es gibt auch hinreichend viele Politiker, die glauben, sich über Rechtsregeln (und seien es Regeln der Verfassung) ebenso wie über Verfassungsinstitutionen (und sei es der Verfassungsgerichtshof) ungeübt hinwegsetzen zu können – weil eben in Österreich augenzwinkernde Umgehungsstrategien zum normalen politischen Leben gehören. Ebenso gibt es Politiker, die nach wie vor glauben, sich auf Dauer ungestraft ihre „Freundeskreise“ durch Geldvergaben absichern zu können, auf dass ihnen selbst hinterdrein, wenn sie aus der Politik ausscheiden, ein lukrativer Direktorenposten winke. Die Zeit der politische Erbpachten für die geschlossene Besetzung und Versorgung von Funktionärsriegen ist in seriösen administrativen und intermediären Systemen abgelaufen. Alle Demokratien sind so schlecht, dass solche Bestrebungen immer vorhanden sind; aber die meisten sind so gut, dass es auch permanente Konflikte gibt mit Leuten, die sich erfreulicherweise dagegen wehren. Österreich ist institutionell „aufgelockert“, aber es ist noch lange kein wirklich „liberales“ Land: mit einem hinreichenden Maß an Rechtsstaatlichkeit; mit Selbstbewusstsein und Mündigkeit der Bürger; mit einem kompetenten Mediensystem, das noch etwas anderes kennt als bejubeln oder heruntermachen. Wir haben noch ein schönes Stück Weges an Liberalisierung vor uns, einer Liberalisierung, die eben auch mit einem „flexibleren“ Verhältnis zu politischen „Beheimatungen“ verbunden ist, und deshalb sollte man nicht allzu schnell Angst davor haben, dass die ganze Szene ein wenig „volatiler“ wird.

Zweitens: Die politische Bindungskraft auf Grund festgefügtter Traditionen ist also geschwunden; aber nach wie vor tragen die Interessenorganisationen (wie auch die herkömmlichen Parteien) dazu bei, die Wirklichkeit zu strukturieren und die Welt zu ordnen. Freilich sind es nicht mehr ausgeklügelte Programme, die öffentlichkeitswirksam werden, sondern es sind *Bündel flottierender, widersprüchlicher und diffuser Haltungen*, die sich

im Publikum finden. Damit ist zu rechnen, und es wäre unrealistisch, den Bedingungen einer mediengeprägten (und vielleicht sogar postmodernen) Gesellschaft nicht Rechnung zu tragen. Allerdings bleibt ein Rest von Authentizität, politischer Erfahrung und Sachverstand vonnöten – und da ist es für die politischen Organisationen zunehmend fatal, dass sie sich schwerer tun, qualifiziertes Personal zu finden. Es ist zum einen nicht damit getan, in den intermediären Organisationen politisch nahestehende Personen, die sonst nirgends landen können, „unterzubringen“, weil auch diese Organisationen auf ihre Effektivität achten müssen; es ist zum anderen nicht damit getan, für die politische Öffentlichkeitsszene als wichtigste Wege zur Politikkarriere nur auf fernsehen- und bürgerinitiativen-erfahrene Proponenten zu setzen. Politik soll man nicht abwerten: Es handelt sich um einen Job, für den man Kenntnisse und Erfahrungen benötigt, soweit die Position mehr sein soll als die Zählstimme eines Hinterbänklers. Die Reduktion des politischen Personals auf Stammtischhegemone (und seien es auch akademische Stammtische) und Bierzeltvirtuosen (bei denen sich ein breites Spektrum von Varianten anbietet) würde zudem die politische und wirtschaftliche Entwicklung auf Dauer beeinträchtigen; die Demokratie ist ohnehin ein anfälliges Gebilde. Interessenverbände weisen im Vergleich mit politischen Parteien, die sich in die Rolle von Marketing-Organisationen begeben, oft eine gewisse „Erden-schwere“ auf, und es fällt ihnen schwer, Medienattraktivität zu entfalten; aber dies hebt sich andererseits auch vorteilhaft von einem allzu luftigen Populismus ab, dessen Anziehungskraft auf Dauer nachlassen könnte, und sie ist ein Gegengewicht gegen beliebige Schwankungen von Mehrheiten, die seit jeher als eines der bestandsgefährdenden Grundprobleme einer demokratischen Ordnung verstanden worden sind.

Drittens: Auch wenn der Auflösungsprozess der Institutionen mit einer Volatilität von Personal und Programm einhergeht, gibt es eine „Hinterbühne“ der *Experten*. Denn zugleich sind die (rechtlichen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, organisatorischen) Verhältnisse derart kompliziert geworden, dass so viel Sachverstand und Expertentum vonnöten ist wie nie zuvor. Die Interessenorganisationen haben auf diesem Gebiet immer punkten können, und tatsächlich ist es verfehlt anzunehmen, man bräuchte keinen institutionalisierten Sachverstand, sondern könne sich im Bedarfsfall die erforderlichen Ratschläge von einer Consulting-Firma besorgen. Die Wahrheit ist, dass der Sachverstand dort nicht zu finden ist: weil es sich um ein „gewachsenes“ Expertentum handeln muss, das in der Zwischenwelt zwischen Wissenschaft und Politik schwebt; das genug Pragmatismus aufweist, um die Grenzen des Machbaren umschreiben zu können, und genug Wahrhaftigkeit, um nicht nur der politischen Legitimierung beliebiger Ideen dienlich zu sein; das letztlich auch einen beträchtlichen Bestand an „tacit knowledge“ aufbauen kann.

Nicht zuletzt diesem pragmatisch disziplinierten Sachverstand ist es zuzuschreiben, dass die Sozialpartnerorganisationen bei ihrer jeweiligen Klientel „Vertrauen“ genießen: Auch wenn im Einzelfall nicht immer nach-

vollzogen werden kann, was im Ganzen vor sich geht, sind die Mitglieder überzeugt, dass grosso modo ihre Interessen gewahrt und verfolgt werden. Es sind Kurzfrist- und Langfristeffekte zu unterscheiden. Lächeln allein genügt nicht. Gags genügen nicht. Medien genügen nicht. Aber auch der ad hoc-Zukauf von Expertenwissen genügt nicht. Das Vertrauen muss gepflegt und bewahrt werden, nicht durch starke Gesten und große Sager, sondern auch durch langfristige Arbeit auf einer institutionell gesicherten Hinterbühne.

3. Von der Obrigkeit zum Verhandlungsstaat

Die Regierung war – nach der österreichischen „Lehre“ – stark, weil sie von den Sozialpartnern unterstützt wurde, die im Hinblick auf die gesellschaftlichen Schichtungen eine große Durchdringungskraft besaßen. Aber die „starke“ Regierung war in Wahrheit immer auch eine schwache: Sie war den Interessengruppen und letztlich der Gesellschaft insofern oft ausgeliefert, als sich die nichtantagonistisch handelnden Partner mit ihren divergierenden Interessen oft auf Kosten eines Dritten, in diesem Falle der staatlichen Kasse, einigten. In der Verstaatlichten Industrie hatten ohnehin die Betriebsräte das Sagen; und öffentliche Einrichtungen wie die Eisenbahn und die Post waren, trotz aller Ineffizienz, ebenso unantastbar wie die Elektrizitätsgesellschaften, trotz aller Pfründenverteilung. Auch diese Zeit geht immer mehr vorbei: Nunmehr erhöht die Internationalisierung die Handlungsfähigkeit der nationalen Regierungen gegenüber ihren Gesellschaften, vor allem auch gegenüber den Interessenverbänden. Die Regierung kann sich auf internationale Vereinbarungen und Verpflichtungen beziehungsweise auf internationale Zwänge berufen; daher werden viele ihrer Maßnahmen unangreifbar. Plötzlich gibt es Energie- und Postmärkte, und die letzten „unsinkbaren Schiffe“ melden starken Wassereinbruch; viele sind schon unter den sich kräuselnden Wellen verschwunden: „Die Kommission, das Europäische Parlament, Brüssel hat beschlossen.“ Eine zunehmende Menge von Sachverhalten wird durch internationale Expertengruppen reguliert, und die Nationalstaaten haben deren Vereinbarungen mehr oder minder nachzuvollziehen. Das ist nicht notwendig nur negativ zu bewerten, ja die Abgabe der Verantwortung in vielen Bereichen kann sogar als demokratieförderliche Veränderung bewertet werden. Die Internationalisierung, so wird von Politikbeobachtern verkündet, kann zur *Stärkung der Demokratie* beitragen, insofern sie zur Stärkung der Exekutive führt, das heißt zur Rückgewinnung der *Unabhängigkeit der Politik gegenüber der Gesellschaft*. Internationalisierung ist ein Remedium gegen Unregierbarkeit. Die Regierung ist nicht mehr den modischen Alltagsströmungen ausgesetzt, sie hat die Möglichkeit zum bedauernden Schulterzucken. Sie muss keine privilegierenden Interventionen mehr exekutieren: Der gebeutelte Staat gewinnt Autonomie; es ist nicht mehr ein Abtausch-Staat, in dem jede Maßnahme (jeder Posten) „verdoppelt“ werden muss, weil die Zustimmung des anderen „erkauft“ werden muss.¹⁹ Eine Sozialpartnerschaft, die

nur auf „Verdoppelungspolitik“ in diesem Sinne setzt, muss an Terrain verlieren.

Die korporatistische Demokratie war eine Demokratie der Interessengruppen *für* die Bürger. Insoweit die Politisierung aller Bereiche als Gefährdung der Demokratie im Sinne einer Entmündigung der Bürger angesehen werden kann (wofür Österreich natürlich auch immer ein Musterbeispiel war) und Demokratie als Abwesenheit politisierter, freiheitsgefährdender Interventionen in Markt und Zivilgesellschaft angesehen werden kann, in einem *liberalen Demokratieverständnis* also, fördert Internationalisierung (durch pauschale Zurückdrängung staatlicher Intervention) die Demokratie. Hier ist das Paradoxon einer liberalisierenden Politik wirksam: Diese läuft darauf hinaus, dass der Staat einerseits nicht mehr intervenieren *muss* und andererseits nicht mehr intervenieren *kann*: ein Staat, der so *stark* gemacht wird, dass er sich selbst *schwächen* kann.²⁰ In analoger Form findet dieser „Rückzug“ auch bei den Sozialpartnern statt: Sozialpartner, die so „schwach“ sind, dass sie ihre paternalistische Zugriffsfreude auf den Bürger und auf die Politik nicht mehr auszuleben vermögen; die aber „stark“ sind in ihren Kernthemen und ihrer argumentativen Substanz.

Dem ersten Eindruck zufolge mag es sich dabei um ein verheerendes Szenarium für die Sozialpartner handeln; aber auf den zweiten Blick ergibt sich Überraschendes, nämlich der Umstand, dass die Sozialpartner darin eine durchaus moderne Rolle spielen können.

Erstens erfüllt das sozialpartnerschaftliche System einige Kriterien dessen, was man als moderne Politik verstehen kann. Es handelt sich um eine politische Landschaft, in der im Zuge fortschreitender Entstaatlichungsinitiativen die „Zivilgesellschaft“ immer stärker angerufen wird. Nun soll man die Reichweite und Funktionsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Tätigkeiten und Organisationen nicht überschätzen (insbesondere wird man sich nicht erwarten dürfen, dass sich durch derlei Aktivitäten eine wesentliche finanzielle Entlastung für den Sozialstaat ergibt); aber es handelt sich dabei nicht nur um die Freiwillige Feuerwehr, den Gesangsverein und die Sterbehilfe. Vielmehr sind die Interessenorganisationen klassische Einrichtungen einer „Bürgergesellschaft“.

Zweitens ist das Modell des „Verhandlungsstaates“²¹ eines, mit dem die Sozialpartner umgehen können; denn das war immer ihr ureigenstes Terrain. „Mehrebenenpolitik“ ist ein politischer Prozess, der nicht mehr nur in formal streng geregelten Verfahrensweisen abläuft. Er ist informell; hat unterschiedliche Akteure; beruht auf Kontakten, Informationen und Treffen; zielt auf Verhandlungslösungen, mit denen alle leben können; wird immer fortgesetzt. Das war das, was die Sozialpartner immer getan haben; mittlerweile haben sie zwar weitere Mitspieler bekommen und die Szene ist unübersichtlicher geworden, aber das Verhandeln im informellen Kreise unter Wahrung der empfindlichen Punkte der Verhandlungspartner sollte ihnen nicht fremd sein.

Drittens: Die alte, obrigkeitliche Sozialpartnerschaft wird sich an eine gewisse „Horizontalisierung“ der Strukturen gewöhnen müssen; es handelt

sich eher um Netzwerke als um Hierarchien, eher um Wendigkeit als um etablierte Macht, eher um eine „lose Kopplung“ als um eine „enge Kopplung“. Auch hierbei besteht Gewöhnungsbedarf. Aber zugleich ergibt sich dadurch die Chance, eine stärkere Einbeziehung der Bürger zu gewährleisten. Es ist schließlich eine der großen Bedrohungen, dass die Bürger – aus Verdruss oder Indifferenz – einen Massen-Exitus aus demokratischen Prozessen vornehmen.

Viertens: Die demokratiebewussten Vorbehalte gegen die Sozialpartnerschaft – als „Nebenregierung“ – werden durch den Blick auf die neuen europäischen Formen einer *demokratischen Ordnung* hinfällig. Die Sozialpartnerschaft hatte sich als zweite politische Ebene etabliert, so wie andere institutionelle Elemente als balancierende Gewichte im demokratischen System verankert wurden. An Hand der entstehenden europäischen Verfassung wird das klassische Demokratiemodell nunmehr als historisch gewachsene Form bewusst gemacht; es kann durchaus demokratische Formen geben, die nicht der herkömmlichen Funktions- und Kompetenzverteilung von Legislative und Exekutive entsprechen, und das gilt es jenseits eines naiven Demokratismus festzuhalten.

Allerdings gilt es herauszustellen, dass die Sozialpartnerschaft von der Konstruktion her ein *hoch kontingentes System* ist: Es ist wesentlich von Personen geprägt. Das bedeutet zugleich, dass die Vorgangsweise, die Sozialpartner in das politische Boot zu holen, in zweierlei Richtung wirken kann: Erstens kann sie eine Reformpolitik *fördern*, weil ein breiter Konsens aller Gruppen erzielt wird. Zweitens kann sie jede Reformpolitik *verhindern*, weil sich die Gruppen wechselseitig zuverlässig blockieren.²² Erforderlich ist in turbulenten Zeiten ein bewusster Umgang mit der ersten Variante; aber letztlich ist es eine Sache der Atmosphäre, der Kompatibilität der handelnden Akteure und des politischen Anstands, ob sich eher die eine oder die andere Variante durchsetzt. Dies kann durch institutionelle Regelungen nicht wirklich determiniert werden.

4. Von der Gemeinschaftlichkeit zum breiteren Horizont

Im alten Modell waren die Grenzen des Staates auch die Grenzen einer *nationalen Gesellschaft*, ebenso die Grenzen einer Volkswirtschaft im Sinne einer funktional vollständigen und nach außen weitgehend *abgrenzbaren Ökonomie*, weiters die Grenzen einer *Kultur-, Werte- und Solidargemeinschaft*. Darauf haben sich Geldverteilungsaktivitäten gegründet. Die Solidaritätspflicht wurde durch die kulturelle Einheit legitimiert und durch die funktionale Vollständigkeit der Wirtschaft ermöglicht.²³ Österreicher helfen Österreichern.

Diese Optionen sind mit dem dahinschwindenden Modell eines „Container-Staates“, einer abgeschlossenen, scharfrandigen, souveränen Einheit, der Erosion preisgegeben: Bei offenen Grenzen können Verpflichtungen weniger leicht auferlegt werden, und in multikulturellen Gesellschaften ist das Wir-Gefühl komplexer gelagert. In der Europäischen Union

ist die solidarische Perspektive überhaupt weiter gefasst: Österreicher sollen Spaniern, Griechen, Südtalienern, bald auch Slowenen, Ungarn, Polen, Tschechen, Slowaken helfen. Aber die Solidarität, die sich in einer solchen Perspektive wachrufen lässt, ist weniger intensiv, und auch das Umverteilungsvolumen ist weit geringer, als es innerstaatliche Redistributionsprogramme vorgeführt haben. Dazu kommen die generellen Budgetbegrenzungen. Unter diesen Bedingungen sind die Spielräume für Arbeits- und Sozialpolitik geschrumpft, jene Bereiche, die immer die Kernfelder des sozialpartnerschaftlichen Wirkens waren.

Natürlich ist es für sozialpartnerschaftliche Institutionen nicht leicht, mit einer Erweiterung der Europäischen Union fertig zu werden. Auf der Arbeitgeberseite hegen die kleinen Gewerbetreibenden ihre Aversionen gegen das Ausland, weil sie Konkurrenz befürchten, während sich die Industrie über die Aussicht freut, ihr Arbeitskräftepotential aufzustocken. Auf der Arbeitnehmerseite stehen die durchaus vorhandenen internationalen Solidaritätsgefühle mit dem Unbehagen schlechtgestellter Arbeitnehmer, die nicht zu Unrecht eine verschärfte Lage auf dem Arbeitsmarkt voraussehen, in Konflikt. Ähnliche Ambivalenzen finden sich in der Haltung zu anderen Europäisierungsthemen: Natürlich wird man im Zuge der europäischen Erweiterung für eine Neugestaltung der Brüsseler Entscheidungsverfahren eintreten müssen; aber das wird es verunmöglichen, die Sozialpolitik im eigenen Hause zu behalten, und mit europäischen „Freizügigkeiten“ und globalen „GATS-Regeln“ wird manches auf Dauer nicht verträglich sein. Das wird uns die europäische Rechtsprechung zeitgerecht mitteilen.²⁴

Kurz gesagt: Es wird kein politisches Problem geben, bei dem nicht die europäische Ebene und die globale Ebene in Rechnung zu stellen sind. Das macht alle Probleme viel schwieriger; jedes Problem einer *Beschäftigungs- oder Sozialpolitik* ist hinfort nicht allein als „österreichisches“ Problem zu betrachten. Die Vereinbarkeit von *Ökonomie und Ökologie* ist dann nicht auf das Problem des LKW-Verkehrsaufkommens in Tirol zu reduzieren, sondern bedarf einer nachhaltigen und intelligenten Gesamtstrategie; die Arbeitnehmerbewegung ist da in einem Gewöhnungsprozess. Auch die *Multikulturalität* ist weder mit einigen Phrasen über Offenheit und Menschlichkeit und einer diffusen Authentizitätsideologie („Welt umarmen“) noch mit unintelligenten Abschottungsmaßnahmen („auf die Straße setzen“) abgetan, sondern bedarf eines harten Kerns – Wahrung der Menschenrechte, Integration in umschreibbaren Sachverhalten – und gleichzeitig einer Entfaltung von Hilfsbereitschaft und Toleranz; die Arbeitnehmerbewegung tut sich noch schwer im Umgang mit diesen Dingen. Tatsächlich werden eine prosperierende Wirtschaft und eine ausreichende soziale Versorgung nicht alle Migrationsprobleme lösen können.²⁵ Wie sich die Sozialversicherungssysteme im internationalen Benchmarking tun werden, wird abzuwarten sein. Wie sich die Zukunft öffentlich-rechtlicher Medien entwickeln wird, werden wir sehen. Welche Berufsberechtigungen wir anpassen müssen, ist Sache der nächsten Jahre. Die Konturen dessen,

wie sich die Konvergenz der Bildungssysteme weiter entwickelt, zeichnet sich ab. Viele Probleme dieser Art stehen an.

5. Von der Marktaversion zur Leistungsethik

Die sozialdemokratische Variante der „sozialen Demokratie“ hat seit der Nachkriegszeit auf einer Aversion gegen Marktgesetzmäßigkeiten beruht, die es manchen Politikern aus dem linken Lager oder aus Interessenverbänden – allen marktwirtschaftsfreundlichen Bekundungen zum Trotz – als vorzugswürdig erscheinen ließ, Menschen durch sozialpolitische Maßnahmen aus dem Markt herauszunehmen.²⁶ Es gab Kreise, die – bei allem Einsatz für Beschäftigungspolitik – nicht unbedingt an die Bedürfnisse oder Notlagen der Klienten anknüpften, sondern es klammheimlich begrüßten, wenn jemand durch marktunabhängige, das heißt staatliche Alimentierung von dem verabscheuungswürdigen Zwang, seine Arbeitskraft verkaufen zu müssen, freigestellt werden konnte:²⁷ Jeder Sozialhilfeempfänger ist ein sozialer Erfolg. Jede Ausweitung von wohlfahrtsstaatlichen Budgets ist ein politischer Erfolg. Jedes Budgetdefizit ist unbeachtlich, wenn es nur guten Zwecken dient.

Der Aufstieg des Marktparadigmas in den letzten Jahrzehnten lässt den *Schutz vor dem Markt* als Kernelement eines politischen Programms unglaublich und unrealistisch erscheinen. Das „wohlfahrtsstaatliche Projekt“ verliert seine „utopischen Energien“, die es sich fälschlich appropriiert hat;²⁸ denn dieses Projekt war in Wahrheit (glücklicherweise) immer ein recht pragmatisches und kein utopisches. Doch Politik, auch wohlfahrtsstaatliche Politik, muss heute anders ansetzen als mit dem Ziel der Befreiung vom Markt: Es kann sich nicht mehr um die Schaffung von Nischen eines *erleichterten Lebens* und *verringelter Arbeitsmühe* inmitten einer „feindseligen“, das heißt leistungsfordernden Umwelt handeln, sondern es muss sich um die Angleichung von Lebenschancen durch Hilfe zur Marktbewährung handeln. Das ist eine Strategie des *Empowerment*. Eine *Schlaraffenland-Ideologie*, die ohnehin nie gestimmt hat, ist endgültig als obsolet erwiesen.

Die Herausnahme aus dem Markt kollidiert nicht nur mit einer weithin akzeptierten Antiverschuldungspolitik, weil der freizügige Ersatz privaten Einkommens durch öffentliches auf Dauer unbezahlbar wird; es regt sich auch der Verdacht, dass langfristig fortgesetzte Abhängigkeit soziale Pathologien produziere, insbesondere auch den Verlust der Fähigkeit zu verantwortlicher sozialer Teilhabe. Das weitverbreitete Bewusstsein „Gerechte Sozialpolitik heißt, dass den anderen genommen und mir gegeben wird“ muss nicht noch gefördert werden. Als Ziel von sozialpolitischen Maßnahmen wird heute weithin anerkannt, dass die Klienten nach Tunlichkeit zur Lebensführung aus eigenen Kräften zu befähigen sind. Wirtschaftlicher Zwang gilt nicht mehr per se als persönlichkeitsdeformierendes Unheil, sondern wird auch als charakterbildende Kraft gesehen. Die Menschen im Wettbewerb halten und sie dazu wieder befähigen – „employability fördern“ hat Programm der Sozialpartner zu sein.

Zum neuen geistigen Gehalt einer Politik im 21. Jahrhundert, auch einer Arbeitnehmerpolitik, gehört eine *neue Leistungsethik*: Auch die alte Arbeiterbewegung hat ihre sozialen Absicherungsideen immer mit einem Ethos der manuellen Arbeit als Quelle aller Werte verbunden. In jeder Gesellschaft war die Sorge für die ihr Angehörigen mit der selbstverständlichen Verpflichtung verbunden, dass jeder nach seinen Kräften zum Wohl des Ganzen beizutragen habe. Die Gesellschaft hat die Verpflichtung, einen Arbeitslosen nach Kräften zu unterstützen; und der Arbeitslose hat die Verpflichtung, sich nach Kräften um eine neue Arbeit zu bemühen. Das Heer der strahlenden, braungebrannten, bergsteigenden und „kurenden“ Frühpensionisten muss nicht mit allen Mitteln verteidigt und vermehrt werden. Dass es Personen gibt, die unter turbokapitalistischen Turbulenzen zu leiden haben, ist ebenso offenkundig wie der Umstand, dass es arbeitsscheue Personen gibt, die nichts mehr fürchten als einen Arbeitsplatz. Die augenzwinkernde Nutzung sozialstaatlicher Programme ist zurückgedrängt, aber noch nicht beseitigt. Da in der konsumistischen Gegenwartskultur ein Ethos der Arbeit immer weniger zur Verfügung steht, weil es unter anderem durch eine marktturbulente Event- und Konsumkultur – die ja den wirklichen, alle Lebensbereiche aufzehrenden Sieg einer Wirtschaftsmentalität ausmacht, die den Menschen nur noch auf seine Rolle als Arbeitskraft und Konsument reduziert – abgebaut wird²⁹, werden auch die Sozialpartner akzeptieren müssen, dass an die Stelle dieses Ethos weithin die *Disziplin des Marktes* tritt. Diese passt ohnehin besser zum dominierenden Selbstentfaltungs- und Autonomiebewusstsein. Das bedeutet eine Neugewichtung, auch bei weiterhin gültiger Anerkennung der beiden Prinzipien: Erstens, der Wohlfahrtsstaat, eine großartige Errungenschaft³⁰, braucht sein Gegengewicht, den Markt. Zweitens, der Markt braucht sein Gegengewicht, den Wohlfahrtsstaat.³¹

6. Vom etatistischen System zur Symbiose von Markt und Staat

Ein hohes Maß an Vertrauen in die Superiorität staatlicher Regelungen und Interventionen ist zeitweise für eine Arbeitnehmervertretung kennzeichnend gewesen, die sich den Launen eines ungebärdigen Kapitals ausgesetzt sah. Der Gedanke, dass sich die wirtschaftlichen Prozesse am besten von einer zentralen Instanz aus steuern ließen, hat – allen Dementis und Proklamationen zum Trotz – immer noch insofern Spuren hinterlassen, als man jedes Mal, wenn ein Problem irgendeiner Art auftauchte, ohne Umschweife die Verantwortung der Politik angerufen hat. Diese Ära ist vorüber: Ohne Politik unterschätzen zu wollen – es ist ein guter Grundgedanke, dass die Menschen in erster Linie *für ihr Leben selbst verantwortlich* sind. Nicht an allem ist „die Gesellschaft“ schuld. Und nicht für jedes Problem ist „der Staat“ zuständig. Der *Pawlowsche Etatismus* hat ausgedient.

Der hemmungslose Umgang mit den *Verschuldungspotentialen* des Staates war ohnehin immer der Kurzsichtigkeit und nicht der Gerechtigkeit

geschuldet. Es ist kein Zeichen von Anstand, aus Gründen kurzfristiger politischer Opportunität der nächsten Generation die unbeglichenen Rechnungen zu hinterlassen. Eine wesentliche Herausforderung der Demokratie „erwächst aus ihrer angeborenen Neigung, vorrangig ‚die Bedürfnisse des Augenblicks‘ [...] zu befriedigen – zu Lasten der Zukunft. Die Lastenverschiebung auf spätere Generationen ist bequem, begünstigt den Machterwerb und Machterhalt hier und heute und ist politisch relativ einfach zu bewerkstelligen. Denn die zukünftigen Generationen haben weder Stimmrecht noch sonstige Machtressourcen. Dadurch kommen die lautstarken Interessen der Gegenwart, vor allem die für Machterhalt oder -verlust ausschlaggebenden Interessen, um so besser zum Zuge. Doch die Lastenabwälzung auf die Zukunft kann auf ihre Urheber zurückschlagen, wenn ein Teil der Abwälzungsfolgen schon in der Gegenwart spürbar wird. Dies ist z.B. im Fall der Staatsverschuldung gegeben, zu der auch die Demokratie neigt. Die Bedienung einer hohen Staatsverschuldung mit Zins und Tilgung allerdings verknappt den haushaltspolitischen Spielraum außerordentlich, erschwert die Zukunftsvorsorge und behindert zudem die Reaktions- und Gestaltungsfähigkeit in der Gegenwart nachhaltig.“³² Ausgabendisziplin ist für alle politischen Lager zu einem Imperativ geworden, allenfalls natürlich hingezogen über einen Konjunkturzyklus, aber jedenfalls nicht im Sinne der Ausschöpfung aller Finanzierungsmöglichkeiten auf dem Kapitalmarkt, dessen Wirkungsmechanismen ja auch nicht so gestaltet sind, dass die Auswirkungen einer Verschuldungspolitik vorrangig den Arbeitnehmern zugute kommen.

Der Staat soll *stark*, aber nicht *groß* sein. Das ist auch für Arbeitnehmer gut. Dabei ist die einfache Entgegensetzung von Markt versus Staat im Grunde eine Diskussion von gestern. Bei allen praktischen Fragen geht es immer häufiger um brauchbare *institutionelle Mischungen*: um New Public Management; um regulierte Märkte; um Verschränkungen öffentlicher und privatwirtschaftlicher Aufgabenerfüllung. Die Gestaltung dieser Bereiche ist kompliziert, und in vielen Fällen geht es nur um Versuche, Experimente, Probe-Designs – und diese ließen sich trefflich unter Beteiligung der Sozialpartner anstellen. Es gibt in diesen neu zu erschließenden Politikfeldern keine Rezepte, sondern man muss Erfahrungen sammeln, wie man eine sinnvolle Balance zwischen Einflussphären zustande bringt. Dort spielen sich die wirklichen Probleme ab, nicht bei der klassischen Markt-Staat-Konfrontation.

Das Entstaatlichungsprogramm hat natürlich auch seine Grenzen, und man müsste die Augen ganz fest zukneifen, um zu glauben, dass man sich um sie nicht kümmern muss: Nicht immer sind vorgebliche Privatisierungen, bei denen die eine Gebietskörperschaft durch eine andere ersetzt wird, tatsächliche „Verkäufe“, und es handelt sich schon gar nicht um „Entstaatlichungsinitiativen“. Zuweilen kommt der Verdacht auf, dass öffentliches Vermögen auf für den Käufer günstigste Weise in Privatvermögen umgewandelt wird. Auch dubiose Ausgliederungen, bei denen Vermögenswerte von einer im öffentlichen Besitz befindlichen Gesellschaft übernom-

men werden, sind nicht immer überzeugende Lösungen.³³ Deregulierungsinitiativen haben in einigen Fällen zu großartigen Leistungssteigerungen und Preissenkungen geführt; aber in manchen Fällen bleibt die Ratio rätselhaft. Jedenfalls wären die unterschiedlichen Fälle eine sachkundige Debatte wert, eine Debatte, die freilich nicht mit Pauschalbekundungen – „Verschleuderung öffentlichen Vermögens“ auf der einen Seite und „Belastungsverminderung des Steuerzahlers“ auf der anderen Seite – geführt werden darf. Die Sozialpartner haben sich ihre Reputation seinerzeit nicht zuletzt dadurch erworben, dass Sachargumente (bei allem politischen Hintergrundverständnis) in ihren Überlegungen eine große Bedeutung besaßen, und dadurch, dass sie – mehr pragmatisch als ideologisch – auch einmal über ihren Schatten springen konnten. Das sind Qualitäten, die das politische Leben in Zeiten wie diesen brauchen könnte, in denen tatsächlich bei vielen Problemen „soziale Innovationen“ erforderlich sind.

7. Von der alten zur neuen Sozialpolitik

Das Ziel, *soziale Gerechtigkeit* zu verwirklichen, bleibt aufrecht, gerade in tiefgreifenden Transformationsprozessen. Aber das bedeutet keinen dogmatischen Traditionalismus. Es bedeutet vielmehr, jenen zu helfen, die sich nicht selbst helfen können; jene zu fördern, die ihre Potentiale entfalten wollen; jenen Überbrückung zu leisten, die sich in transitorischen Verhältnissen befinden; und jene zu tadeln, die es sich auf die billige Tour und zu Lasten der anderen „richten“ wollen.

Soziale Gerechtigkeit ist etwas anderes als *formale Gleichmacherei*; sie schließt die *Herausforderung zur Leistung* ein. Es ist ein *neuer Produktivismus* angesagt: Es gibt keinen Schutz mehr vor den Leistungszumutungen des Marktes, sondern vorrangig Hilfe bei ihrer Bewältigung. Die individuellen „Anfangspotentiale“ im Wettbewerbsgeschehen sind zu korrigieren, nicht die Ergebnisse unter dem Titel einer egalitär verstandenen Gerechtigkeitsauffassung, die mit Vorliebe an die *schlechteren Instinkte der Menschen*, an den Neid allzumal, appelliert. Eine Verbesserung der Marktchancen für jedes Mitglied der Gesellschaft ist anzustreben. Dass die Ergebnisse des Wettbewerbs nicht allen Wünschen Rechnung tragen, wird sich nicht vermeiden lassen. Die egalitäre Demokratie nach der produktivistischen Wende zielt demgemäß auf den Aufbau von fair verteilter Wettbewerbsfähigkeit.

Soziale Gerechtigkeit bedeutet nicht, ein verpflichtungsloses Anspruchsdenken zu fördern: der „Staat“ möge zahlen, die „Reichen“ mögen zahlen, die „anderen“, wer immer dies auch jeweils sein mag, mögen zahlen. Ein angemessenes Verhältnis von Rechten und Pflichten ist vorauszusetzen und immer wieder zu bekräftigen. Es ist auch eine Aufgabe der öffentlichen Einrichtungen, eines öffentlichen Diskurses, dies bewusst zu machen. Politik, auch Arbeitnehmerpolitik, ist nicht nur das Reich der Versprechungen, sondern auch jenes der Herausforderungen. Politische Kultur wird nicht gedeihen, wenn man immer an die Schwächen der Menschen appel-

liert, an ihre Ressentiments, ihre Faulheit und ihre Gier. Das war nie Kennzeichen der klassischen Arbeiterbewegung, es ist stete Versuchung in populistischen Zeiten. Arbeitnehmerpolitik muss im Gegenteil die besten Seiten der Menschen herausstellen und diese pflegen und entfalten. Das geschieht auch jenseits konkreter Versprechungen; zuweilen gilt es auch Grundsatzfragen zu thematisieren, im Hinblick auf die man nichts „tun“ kann.

Herausforderungen sind nicht gleichbedeutend mit beliebigen Forderungen oder mit Überforderung. Natürlich gibt es Flexibilisierungsgrenzen, das heißt aber auch: Grenzen des liberalen Programms. Der Markt ist immer ebenso innovativ wie destruktiv.³⁴ Die Wahrnehmung einer adäquaten Rolle für Marktprozesse heißt nicht, dass man seinen Frieden macht mit allen Formen einer neoliberalen Ideologie. Globalisierungsjubel ist begrenzt glaubwürdig: Auch die gute Botschaft, dass man sich dies und jenes in Zukunft selbst zahlen müsse und dadurch einen ungeheuren „Freiheitsgewinn“ erzielen könne, ist nicht immer überzeugend. Der „flexible Mensch“³⁵ ist ein Elitenprogramm, keine verstehbare Lebensperspektive für alle und gerade für „Normalmenschen“ sehr oft kein erstrebenswertes Modell. Je dynamischer und vermarktlichter die Gesellschaft ist, desto schwerer tut sie sich mit Halbleistungsfähigen, die gleichwohl, da man sie nicht wegzaubern oder zur Gänze gettoisieren kann, integriert werden müssen. Es bleibt gültig, dass ein Markt im Rahmen von Normen funktioniert; dass eine Gesellschaft ohne Vertrauen gar nicht funktioniert;³⁶ und dass deswegen der Wohlfahrtsstaat³⁷ eine gewohnte und geschätzte Konfiguration ist.³⁸ Alle diese alten Besorgnisse und Warnungen sind zutreffend, so neoliberal und liberalprogressiv sich die Wirtschaftspropaganda auch geben mag.³⁹

Natürlich geht es somit trotz des Perspektivenwechsels um *Reform und Aufrechterhaltung des Sozialstaates*, den in Wahrheit kein vernünftiger europäischer Politiker demontieren will; die treffende Formulierung ist die von der „solidarischen Hochleistungsgesellschaft“. Da stimmt es nachdenklich, wenn politische Kreise sich mit einer solchen Formulierung nicht anfreunden können, handelt es sich doch um einen essentiellen Bereich dessen, was immer vernünftige Sozialpartner-Politik ausgemacht hat. Die solidarische Hochleistungs-Gesellschaft ist gleichermaßen ein *politisches* und ein *wirtschaftliches* Konzept. Es gilt das Resümee Franz-Xaver Kaufmanns: „Wenn es [...] richtig ist, dass Sozialpolitik es mit der *Vermittlung von Staat und bürgerlicher Gesellschaft* zu tun hat, oder moderner formuliert: mit der Abarbeitung der Folgeprobleme einer funktionsorientierten Struktur differenzierung sich modernisierender Gesellschaften, so kann es nicht genügen, die Dinge *entweder* aus der Sicht des Staates – also juristisch oder politikwissenschaftlich – *oder* aus der Sicht der Marktwirtschaft bzw. einem breiter ansetzenden Konzept der Versorgung und der Wohlfahrtsproduktion – also ökonomisch oder soziologisch – zu betrachten. Es kommt vielmehr gerade auf eine Verschränkung der disziplinären Perspektiven an, um das hybride Gebilde ‚Sozialpolitik‘ oder ‚Sozialstaat‘ in

seiner Eigenart zu erfassen. Und es genügt ebenso wenig, Sozialpolitik nur im Hinblick auf ihre unmittelbaren Wirkungen auf die Lebenslagen und Entfaltungschancen von Individuen hin zu diskutieren.“ Sozialpolitik habe „neben personfunktionalen auch systemfunktionale Aspekte. Diese zur Sprache zu bringen fällt schwer in einer auf individualistische Selbstentfaltungswerte festgelegten Kultur. Die individuellen Nutzen allein könnten jedoch in der Regel keine politischen Mehrheiten mobilisieren. Sozialpolitik, auch soziale Umverteilungspolitik, ist eine Weise, in der sich ein Gemeinwesen seiner basalen Solidarität versichert. Und es tut dies um kollektiver Nutzen wie der Humankapitalbildung, der inneren Pazifizierung oder der Verwirklichung akzeptierter Werte willen.“⁴⁰

Es geht – erstens – in manchen Bereichen wohl um eine *neue Ziel-sicherheit*: Die Sozialpolitik wird sich ein wenig zielgerechter geben müssen, sie muss nicht alle Bereiche der Mittelschichten bevormunden und nicht alle Probleme der Welt lösen, sondern die wirklichen Härten angehen.

Es kann aber auch – zweitens – *Selbstbehalte und Mischverhältnisse* geben, aus Finanzierungsgründen ebenso wie aus Steuerungsgründen; und die Einschwörung auf eine „Gratismentalität“ in allen Lebensbereichen, die beliebige luxuriöse Ansprüche als den „unteren Rand“ menschenwürdigen Lebens ansieht, ist gleichermaßen unrealistisch wie sozial ungerecht.

Damit ist – drittens – die „Unantastbarkeit“ der „Kernbereiche“ des Wohlfahrtsstaates, auch im Sinne *universeller Abdeckung*, durchaus vereinbar: Eine umfassende Krankenversicherung gehört in die Kategorie Chancengleichheit, nicht in die Kategorie Bevormundung, wie dies manche sehen wollen, und es gibt auch im internationalen Vergleich keine guten Gründe, wesentliche Vermarktlichungsinitiativen im Bereich der Krankenversorgung zu setzen. Die Vereinigten Staaten machen es vor, wie man mit viel Geld in einem marktförmigen Ambiente schlechte Resultate erzielen kann, und ein komparativer empirischer Befund wie dieser ist nun einmal ein gutes Argument.

Solidarität bleibt auch in einer modernen, flexiblen, globalisierten Wirtschaft ein Wert. Aber Solidarität und soziale Gerechtigkeit bedeuten – viertens – nicht, dass man den Sozialstaat ideologisch in der Utopie einer entkommodifizierten Gesellschaft und Lebensform verankern muss. Tatsächlich ist es ein Skandal, wenn in einer reichen Gesellschaft wie dieser *Armut* herrscht. Aber Armut liegt – nur zur statistischen Erinnerung – nicht dann vor, wenn jemand unterhalb des Medianeinkommens einer Gesellschaft liegt; vielmehr geht es um die Definition „echter“ Armut, die in einer Luxusgesellschaft durchaus zu relativieren ist. Grundeinkommensvisionen sind unter den Vorbehalt realistischer Finanzierbarkeitsberechnungen zu stellen. Armut wird nicht gleich zu behandeln sein, wenn es um *selbstgewählte* Armut – einschließlich der Armut in Übergangsphasen – geht; so sind beispielsweise nicht alle alleinerziehenden Mütter, die ihren „Exkurs“ aus der Arbeitswelt genau geplant und vorbereitet haben, automatisch als gesellschaftliche „Opfer“ zu sehen. Rund zehn Prozent der Bevölkerung

sind hingegen offenbar von dauernder Armut geplagt, und sie können sich auf dem Arbeitsmarkt nicht gut situieren; die meisten von ihnen nicht unbedingt aus eigenem Verschulden, manche von ihnen hingegen durchaus mit dem Kalkül sozialstaatlich abgesicherter „Gemütsruhe“.

Asoziale Elemente gibt es – fünftens – auf beiden Enden der sozialen Skala: am oberen Ende jene, die sich mit Hilfe wirtschaftsnaher Dienstleister der Steuerpflicht und allen sonstigen Verpflichtungen der „Bürgergesellschaft“ geschickt entziehen oder in jenen Grauzonen des Arbeitsmarktes Geld verdienen, in denen tatsächlich oft Ausbeutung herrscht; am unteren Ende viele von jenen, die Karl Marx einst als „Lumpenproletariat“ beschrieben hat und die es – als Mentalitätskonstellation – natürlich nach wie vor gibt.

In der Perspektive sozialer Gerechtigkeit sind – sechstens – auch manche überkommenen primitiven Progressismen überdenkenswert. In manchen Kreisen herrscht beispielsweise eine Feindschaft gegenüber der herkömmlichen Familie, die für den Kernbestand der Arbeiterschaft nie typisch war. Von manchen erhält etwa alles, was nicht der konventionellen Ehe entspricht, blinden Applaus, und alles, was ihr ähnelt, verfällt dem Hohn. Auch wenn sich der diffus-linke, aber schicke Progressismus in den lebensnahen Milieus einer Arbeitnehmerbewegung niemals wirklich verankern konnte, ist doch seine Wirkung zuweilen spürbar und beeinflusst die politische Agenda. In Wahrheit handelt es sich um überholte Traditionsbestände aus dem vorigen und vorvorigen Jahrhundert. Die Frage, wie das „gute Leben“ in Zukunft aussehen kann, wird in einer umfassenderen Weise zu diskutieren sein.⁴¹

8. Schlussbemerkungen

Es wächst eine neue *Governance*-Struktur – nach dem nationalstaatlichen Konsens des 19. Jahrhunderts und dem wohlfahrtsstaatlichen Konsens des 20. Jahrhunderts. „Governance“ als sozialwissenschaftliches Modewort bringt zum Ausdruck, dass Politik vielgestaltiger wird, ein Mehrebenenmodell, ein Bargaining-System mit staatlichen und nichtstaatlichen Partnern. Sie schließt auch die Zivilgesellschaft ein, deren Ausprägungen in den letzten Jahren ein neues Interesse gefunden haben: intermediäre Assoziierungen, Gruppen, Vergemeinschaftungen zwischen Individuum und Staat.⁴² Dazu gehören letzten Endes auch die Interessengruppen. Weder ist die „Verstaatlichung“ ihrer Aufgaben empfehlenswert in Zeiten, in denen staatliche Bürokratien eher abgeschafft werden, noch ist ihre Überflüssigkeit in Zeiten hegemonialer Vermarktlichungsideologien plausibel zu machen.

Die alte Sozialpartnerschaft ist tot, es lebe eine neue Governance-Struktur. Diese erfordert eine Reorientierung, auf allen Seiten. Nach dem Paradigmenwechsel, der als Gewöhnungsprozess einige Zeit dauert und für manche schmerzhaft ist, ist ein neues korporatistisches Verhandlungsregime möglich und angebracht. Auch in einer entrepreneurialen Welt wird

es sinnvoll sein, ein paar korporatistische Säulen – in etwas modernisiertem Design – in das demokratische Gebäude einzubauen.

Anmerkungen

¹ Daniel Bell, Die nachindustrielle Gesellschaft (The Coming of Postindustrial Society. A Venture in Social Forecasting, 1973), Reinbek b. H. 1979.

² Alain Lipietz, Towards a New Economic Order. Postfordism, Ecology and Democracy (Europe and the International Order), Cambridge 1992.

³ Ernst Bruckmüller, Nation Österreich. Kulturelles Bewusstsein und gesellschaftlich-politische Prozesse, 2. Aufl., Wien-Köln-Graz 1996.

⁴ Manfred Prisching, Die Sozialpartnerschaft. Modell der Vergangenheit oder Modell für Europa, Wien 1996.

⁵ Gerhard Lehmbuch und Philippe C. Schmitter (Hg.), Patterns of Corporatist Policy Making, Beverly Hills-London 1982; Philippe C. Schmitter und Gerhard Lehmbuch (Hg.), Trends Towards Corporatist Intermediation, Beverly Hills-London 1979.

⁶ Ich habe die folgenden Prinzipien herausgearbeitet in dem Artikel Die Sozialpartnerschaft auf dem Weg zum Neo-Neo-Korporatismus, Österreichisches Jahrbuch für Politik 2001, 299-320.

⁷ Die Sozialpartner haben in der Tat auch viel gestaltet, so viel, dass Kritiker ihr immer vorwarfen, eine demokratisch nur unzulänglich legitimierte „Nebenregierung“ zu sein. Andererseits wird auch immer wieder betont, dass die Sozialpartner vom Staat auch instrumentalisiert werden konnten; im Bedarfsfall hatte immer der eigentliche Staatsapparat das letzte Wort.

⁸ Die allgemeine politische Positionierung von Interessenverbänden wird folgendermaßen beschrieben: „Interessenverbände zielen primär auf Einfluß und nicht auf Machterwerb. Sie suchen zugunsten einer meist sozial bzw. funktional klar abgrenzbaren Klientel, der sie bestimmte Anreize bzw. Leistungen in Aussicht stellen, auf politische Entscheidungen einzuwirken. Die Mittel der Intervention sind variabel; sie umfassen u.a. Einflußnahme auf die öffentliche Meinungsbildung, Wahlkampfhilfe für bestimmte Parteien, Lobbying, Beteiligung an Hearings und Expertengremien, Kooperationsverweigerung gegenüber Regierung und Administration, Protest und Bestechung. Ähnlich wie die Parteien weisen Interessenverbände eine Verankerung in der Lebenswelt der Bürger auf, die - je nach Art des Interesses - zentrale oder auch marginale Aspekte betreffen kann. Abhängig von der Art des politischen Systems und dem Typ des Interessenverbandes ist auch die Einbindung in das politisch-administrative System mehr oder weniger eng. Korporatistische und klientelistische Systeme privilegieren dauerhaft bestimmte Interessenverbände; ausgesprochen pluralistische Systeme neigen stärker zu situativen Kontakten und Austauschprozessen; manche staatszentrierten Systeme schirmen sich eher generell gegenüber organisierten Interessen ab.“ Dieter Rucht, Soziale Bewegungen und ihre Rolle im System politischer Interessenvermittlung, in: Hans-Dieter Klingemann und Friedhelm Neidhardt (Hg.), Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, Berlin 2000.51-69.

⁹ Rainer Weinert, Voluntarismus, Oligarchisierung und institutionelle Entkopplung. Institutionenbildung und Institutionenpolitik der Europäischen Zentralbank, in: in: Maurizio Bach (Hg.), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften (Sonderheft 40 der KZSS), Opfaden 2000, 68-92.

¹⁰ Vgl. dazu Volker Bornschie, State-building in Europe. The Revitalization of Western European Integration, Cambridge 2000.

¹¹ Vgl. dazu auch Manfred Prisching: Die eingeschränkte Leistungsfähigkeit postmoderner Politik, in: Andreas Khol u.a. (Hrsg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1999, Wien-München 2000, 469-497.

¹² Wobei das Wort von den „geschlossenen Grenzen“ die Sachlage natürlich überzeichnet; gerade ein kleines Land wie Österreich mit intensiver Außenhandelsverflechtung – eine

SMOPEC (small open economy) – musste ohnehin auf seine besonderen Bedingungen Obacht geben.

¹³ Lester Thurow, *Head to Head. The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America*, New York 1992.

¹⁴ Lester C. Thurow, *Die Null-Summen-Gesellschaft. Einkommensverteilung und Möglichkeiten wirtschaftlichen Wandels* (engl. *The Zero-Sum Society. Distribution and the Possibilities for Economic Change*, New York 1980), München 1981.

¹⁵ Vgl. den Überblick bei Peter H. Hartmann, *Lebensstilforschung. Darstellung, Kritik und Weiterentwicklung*, Opladen 1999.

¹⁶ „Seit die reflexive Modernisierung um sich gegriffen hat, haben sich die Verbindungen zwischen klassengebundenem und kollektivem sozialem Engagement extrem gelockert. Früher bestanden verschiedene Verbindungen zwischen der Zugehörigkeit zu einer Klasse und gemeinschaftlichem Erleben und Handeln. Eine dieser Verbindungen ergab sich aus der räumlichen Abgegrenztheit und der gemeinsamen Berufserfahrung im lokalen Bereich. Viele dieser traditionellen Zusammenschlüsse – insbesondere Zusammenschlüsse der Arbeiterklasse – sind seither in die Brüche gegangen. Neue Formen der Abgrenzung, die sich aus globalisierten Schichtentrennungen ergeben, führen nur in seltenen Fällen zu den gleichen Beziehungen der Klassensolidarität.“ Anthony Giddens, *Jenseits von Links und Rechts. Die Zukunft radikaler Demokratie*, Frankfurt a. M. 1997, 197.

¹⁷ Rucht 2000, 57.

¹⁸ Theo Pirker, *Vom ‚Ende der Arbeiterbewegung‘*, in: Rolf Ebbighausen, Friedrich Tiemann (Hg.): *Das Ende der Arbeiterbewegung in Deutschland?* Opladen 1984, 39-51.

¹⁹ Diese Bemerkung betrifft nur den Sozialpartnerkonsens. Dass es andere, etwa parteipolitisch-koalitionäre Gründe geben kann, die gleichfalls in ähnliche Konstellationen von Postenbeschaffung, Postenverteilung oder Postenverdoppelung münden, ist eine andere Sache.

²⁰ Wolfgang Streeck, *Einleitung: Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie?*, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Frankfurt-New York 1998, 11-58.

²¹ Ein Beispiel bietet Klaus von Beymes Beschreibung des postmodernen Staates: „Die *Rationalität der Teilsysteme* wird gesteigert, die *Irrationalität des Ganzen* wächst. Diese Grunderfahrung der klassischen Moderne führte jedoch nicht mehr zur Suche nach einer integrierenden Klammer, sondern nur noch zur Suche nach Mechanismen, wie Handeln in den auseinanderdriftenden Teilsystemen noch koordiniert werden könnte. Selbststeuerungspotentiale wurden in der Realität entdeckt und lösten auch in der Theoriebildung ein Aha-Erlebnis aus. Ungelöst blieb bei solchen Vermittlungen zwischen empirischen Befunden und theoretischen Ansätzen, welches Ausmaß der Selbststeuerung realistisch ist. Wilke hat der anarchistischen Idee ausschließlicher Selbststeuerung, die von der autopoietischen Theorie eigentlich nahegelegt wird, widerstanden. Wir werden mit dem Paradoxon entlassen, daß die List der Gesellschaft zwar zur Entzauberung des Staates geführt habe. Der Staat aber entwickelte Gegenlisten in Form von Verhandlungssystemen. Politik wurde damit der Ökonomie immer ähnlicher. Die Theorie der Macht als oberstes Steuerungsmittel der Politik wurde abgelöst durch die *Theorie des politischen Tauschs*“ (142f.; Literaturhinweise weggelassen). Klaus von Beyme, *Theorie der Politik im 20. Jahrhundert*, Frankfurt a. M. 1991.

²² Das gilt natürlich auch für entsprechende Regierungskonstellationen; eine große Koalition kann besonders durchsetzungsfähig oder besonders sklerotisch sein. Das lässt sich aus der formalen Konstellation heraus nicht von vornherein sagen.

²³ Claus Offe, *Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration*, in: Wolfgang Streeck (Hg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Frankfurt-New York 1998, 99-136.

²⁴ In andere Bereiche führen Themen wie: Man kann wirklich nicht guten Gewissens gleichzeitig für die Neutralität und gegen eine gezielte Bewaffnung des Bundesheeres sein.

²⁵ Vgl. dazu etwa Karl Acham, *Ökonomismus - Politischer Moralismus - Multikulturalismus*.

Eine gegenwartsdiagnostische Betrachtung, in: Harald Eitner, Günter Getzinger, Werner Hauser und Wolfgang Muchitsch (Hg.), *Res Publica* (Festschrift für Peter Schachner-Blazizek zum 60. Geburtstag), Graz 2002. 195-211. „Derzeit überdeckt eine leidlich prosperierende Wirtschaft die in einigen europäischen Ländern bestehenden latenten Spannungen zwischen der ansässigen Bevölkerung und den Immigranten. Allein durch die Wirtschaft ist aber Integration nicht zu leisten, dazu bedarf es auch gemeinsamer kultureller Orientierungen, die sich nicht auf eine Konfliktvermeidungsstrategie beschränken können. So wichtig eine solche auch ist – sie bleibt eine Form des ‚Sich-aus-dem-Weg-Gehens‘. Sie ist äquivalent dem Gegenteil eines heißen Kriegs, nämlich dem kalten Frieden unter dem Namen der Toleranz. Wenn also heute auf der Grundlage entsprechender ökonomischer Ressourcen und der dadurch ermöglichten technischen Effizienz oftmals Konfliktvermeidung im Namen der Politik stattfindet, so bleibt eine solche im Ergebnis unbefriedigend für all jene Minderheiten, die vom Politischen mehr erwarten als den Betrieb dessen, was ohnehin der Fall ist. Dennoch belässt man es im Regelfall bei einem Konfliktmanagement, begleitet von der Pflege eines bunten erlebnisgesellschaftlichen Allerleis, insbesondere einer florierenden Psycho- und Sinnstiftungsindustrie, einer medial vermittelten narzisstischen Selbstexplikation und des dazugehörigen exhibitionistischen Film- und Literaturschleims.“ (209f.)

- ²⁶ Gösta Esping-Anderson, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ 1990.
- ²⁷ Joshua Cohen und Joel Rogers, *Can Egalitarianism Survive Internationalization?*, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Frankfurt-New York 1998, 175-193.
- ²⁸ Jürgen Habermas, *Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien*, in: *Die neue Unübersichtlichkeit*, Frankfurt a. M. 1985.
- ²⁹ Daniel Bell, *Die Zukunft der westlichen Welt. Kultur und Technologie im Widerstreit* (*The Cultural Contradictions of Capitalism*, New York 1976), Frankfurt a. M. 1976; Manfred Prisching, *Die McGesellschaft. In der Gesellschaft der Individuen*, Graz-Wien-Köln 1998.
- ³⁰ Franz-Xaver Kaufmann, *Towards a Theory of the Welfare State*, in: *European Review* 8 (2000), 291-312.
- ³¹ Robert Kuttner, *Everything for Sale. The Virtues and Limits of Markets*, New York 1997.
- ³² Manfred G. Schmidt, *Entwürfe demokratischer Regierungsweise und die Zukunft der Demokratie*, in: *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*, Berlin 2000, 512.
- ³³ Dass Privatisierungsinitiativen mit einem reflexhaften Superioritätsanspruch versehen werden, der verhindert, dass man ernsthaft konkrete Situationen und ihre Vor- und Nachteile durchdenkt, führt sogar dazu, dass eine so angesehene Sozialpartnerinstitution wie das Wirtschaftsforschungsinstitut in Privatisierungsspekulationen einbezogen wird; ein Staat, der überlegt, sich kompetenter und renommierter Beratungsinstitutionen zu bedienen, nur weil er im Zuge modischer Tendenzen keine Möglichkeit, einen Entstaatlichungs-Gag zu landen, auslassen will, behindert sich selbst.
- ³⁴ Albert Hirschman, *Rival Interpretations of Market Society: Civilizing, Destructive or Feeble?*, in: *Journal of Economic Literature* 20 (1982), 1463-1484.
- ³⁵ Richard Sennett, *Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus*, Berlin 1998.
- ³⁶ Francis Fukuyama, *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York et.al. 1995.
- ³⁷ Manfred Prisching, *Bilder des Wohlfahrtsstaates. Sozioökonomische Studien*, Marburg 1996.
- ³⁸ Carsten G. Ullrich, *Die soziale Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Ergebnisse, Kritik und Perspektiven einer Forschungsrichtung*, in: *Soziale Welt* 51 (2000), 131-151.
- ³⁹ Es gibt Einkommensgruppen, die seit Jahren stagnieren oder absinken, und sie schätzen es zu Recht nicht, wenn ein Bankdirektor sich sein „sauer verdientes“ Pensionsgeld in der Höhe von fünfzig Millionen Schilling (aus steuerlichen Gründen vorzeitig) auszahlen lässt.
- ⁴⁰ Franz-Xaver Kaufmann, *Der Begriff Sozialpolitik und seine wissenschaftliche Bedeutung*, in: *Grundlagen der Sozialpolitik*, Bd. 1: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Baden-Baden 2001, 3-102, hier 99f.

⁴¹ Vgl. Manfred Prisching, Auf dem Weg zu einem neuen Sozialstaat, in: Christopher Drexler, Herwig Hösele, Manfred Prisching and Herbert Roßmann (Hg.), *Streben nach Gerechtigkeit. Soziale Sicherheit nach dem Umbruch*, Graz 2002, 15-35.

⁴² Helmut K. Anheier, Eckhard Priller and Annette Zimmer, Zur zivilgesellschaftlichen Dimension des Dritten Sektors, in: Hans-Dieter Klingemann and Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*, Berlin 2000, 71-98.

Entwicklungstendenzen der österreichischen Sozialpartnerschaft

Thomas Delapina

1. Umfassende Verbände als Basis des Systems

Der Aufstieg Österreichs aus den Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges zu einem der weltweit reichsten Länder ist untrennbar mit dem spezifisch österreichischen System der Sozialpartnerschaft verbunden, das weit über den Kernbereich der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen, nämlich die Regelung der Arbeitsbeziehungen (Kollektivverträge über Bezahlung und Arbeitsbedingungen) hinausgeht. Vor allem die beachtliche wirtschaftliche und soziale Stabilität sind auf dieses System zurückzuführen, das auf der Existenz großer, umfassender Organisationen der Interessenvertretung der großen wirtschaftlichen Gruppen aufbaut: Praktisch alle Berufsgruppen sind in den öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungskörpern der Kammern mit gesetzlicher Mitgliedschaft organisiert, und der Österreichische Gewerkschaftsbund als Verein mit freiwilliger Mitgliedschaft fungiert als umfassende Dachorganisation der einzelnen Fachgewerkschaften.

Diese umfassende Organisationsform mit hohem Repräsentationsgrad und breiter demokratischer Legitimation ist notwendige Bedingung für den internen und externen Interessenausgleich. Im Gegensatz zu der an vierjährigen Wahlzyklen orientierten Politik der Parlamentsparteien erlaubt sie einen Verzicht auf einseitige Maximalstrategien und damit eine Versachlichung der Politik sowie eine gesamtwirtschaftliche Orientierung der Strategien. Dies fördert die Stabilität von Erwartungen und des Gesamtsystems, steigert Verlässlichkeit und Kalkulierbarkeit und führt daher zu einer Kostenentlastung, sowohl auf einzel- als auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene.

2. Die Entwicklung in der EU

Obwohl die Sozialpartnerschaft nie in ein starres Korsett gezwängt war und sich im Laufe der Jahrzehnte laufend an neue Rahmenbedingungen anpasste, wurden allgemein zu Mitte der neunziger Jahre größere Veränderungen erwartet, die zu einem Bedeutungsverlust der Sozialpartnerschaft führen, da mit dem EU-Beitritt Österreichs wesentliche Entschei-

dungen dem nationalen Gestaltungsspielraum entzogen wurden, wogegen auf EU-Ebene (ebenso wie in den meisten anderen Mitgliedstaaten der Union) keine ähnlich entwickelten Strukturen der Sozialpartnerschaft bestehen.

In der Praxis erwiesen sich die Änderungen durch den EU-Beitritt als nicht allzu gravierend, bestand doch weiterhin unverändert die wesentliche Aufgabe der Sozialpartner in der Beeinflussung der nationalen Entscheidungsträger, unabhängig davon, ob letztendlich die Gesetzgebung im nationalen Parlament oder auf europäischer Ebene über den Ministerrat erfolgt. Und abgesehen davon, dass für die Sozialpartner zentrale Materien (Arbeitsmarkt, Sozialpolitik...) weiterhin in nationaler Kompetenz verblieben, räumt in der Regel die nationale Umsetzung bei auf die europäische Ebene abgewanderten Materien große nationale Gestaltungsspielräume ein. Nicht zuletzt ergaben sich – quasi als Kompensation für wegen Kompetenzabwanderung verloren gegangene – neue Einflussmöglichkeiten für die Sozialpartner auf europäischer Ebene, entweder über Dachverbände wie EGB oder UNICE (z.B. im Sozialen Dialog) oder in konsultativer Funktion im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss.

Die Lage der Sozialpartnerschaft in der EU muss dabei allerdings als recht widersprüchlich eingeschätzt werden. Denn – ohne hier in Details eingehen zu können – zeigen sich folgende Tendenzen:

- Der Einfluss der existierenden sozialpartnerschaftlichen Einrichtungen wie Sozialer Dialog und EWSA auf den Entscheidungsprozess ist gering.
- In offiziellen Dokumenten, Erklärungen, Schlussfolgerungen von Ratsitzungen wird regelmäßig die Bedeutung einer verstärkten Einbindung der organisierten Gruppen aus Wirtschaft und Gesellschaft, also insbesondere der Sozialpartner gefordert; dies vor allem, um Bedenken bezüglich mangelnder Bürgernähe und demokratischer Legitimation von Entscheidungen, also dem bekannten Akzeptanzproblem entgegenzutreten. Die praktische Umsetzung erfolgt aber zumeist weit weniger ambitioniert, was zwei unterschiedliche Ursachen hat.
- Erstens wurde auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten in jüngster Vergangenheit das Interesse an kooperativen Strategien unter Einbeziehung möglichst vieler Betroffener geringer, das politische Klima entwickelt sich in Richtung Konfrontation, die Dialogbereitschaft nimmt ab. Charakteristisch dafür ist die Entwicklung in Italien, wo das Erreichen der Maastricht-Kriterien und die wenige Jahre zuvor noch als unrealistisch erscheinende Mitgliedschaft in der EWWU als historischer Erfolg gefeiert werden konnte, der nur durch das Zusammenwirken der Sozialpartner ermöglicht wurde. Doch kurz nachdem Politikwissenschaftler daraus einen in den Notwendigkeiten der EWWU begründeten Trend konstatierten, kippte das Klima nach den letzten Wahlen wieder hin zur offenen Konfliktaustragung. Und auch die jüngsten Wahlergebnisse in Frankreich und in den traditionell konsensorientierten Niederlanden weisen in diese Richtung: konsensual orientierte Parteien haben an Bedeutung verloren, und neoliberale Kräfte arbeiten verstärkt daran, die Einfluss-

möglichkeiten vor allem der Arbeitnehmerorganisationen zurückzudrängen.

- Zweitens leidet die EU-Ebene nach wie vor unter einer Begriffsverwirrung: neben die Sozialpartner trat in der Bemühung um verstärkte Identifizierung der Bürger mit der Politik die „Zivilgesellschaft“. Die Sozialpartner werden nun manchmal als Zivilgesellschaft (oder als wesentlicher Teil davon) identifiziert, manchmal aber unter Zivilgesellschaft nur sonstige NGOs außerhalb traditionellen Sozialpartnerorganisationen verstanden. Neben den (in seinen engen Grenzen) funktionierenden Sozialen Dialog mit klar definierten Beteiligten und Kompetenzen wurde ein ziviler Dialog reklamiert, wobei dessen Rolle und Teilnehmer aber zumeist unklar bleiben und die an den Sozialen Dialog angelehnte Bezeichnung irreführend ist: mangels Repräsentativität und Durchsetzungsgewalt gegenüber ihren Mitgliedern können in einem wie auch immer organisierten zivilen Dialog keine bindenden Vereinbarungen geschlossen werden.

3. Die Entwicklung in Österreich im ausklingenden Jahrtausend

In der Analyse der Entwicklung der Sozialpartnerschaft ist es sinnvoll, zwischen zwei Aspekten der Sozialpartnerschaft zu unterscheiden: erstens im weiteren Sinne die tripartite Beziehung zwischen Arbeitgeber-, Arbeitnehmervertretung und Regierung, und zweitens die Sozialpartnerschaft i.e.S., also zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, speziell wenn es um die Regelung von Arbeitsbeziehungen geht. Während also, wie oben dargestellt, der EU-Beitritt Österreichs unerwarteterweise nicht zu massiveren Änderungen im sozialpartnerschaftlichen Gefüge Österreichs führte, bewirkten dies zwei hausgemachte Ereignisse: einerseits eine neue Bundesregierung seit dem Februar 2000, was vor allem die Sozialpartnerschaft i.w.S. betrifft, und andererseits ein neues Regime in der Wirtschaftskammer Österreich nach dem Abgang von Präsident Maderthaner mit ihren Konsequenzen für die Sozialpartnerschaft i.e.S.

3.1 Regierungswechsel und Sozialpartnerschaft i.w.S.

Die Koalitionsverhandlungen nach der Nationalratswahl 1999 führten in Österreich erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg zu einer Regierung, die anstatt des gewohnten Konsenskurses eine einseitige „winner takes all“ – Strategie fuhr. In einem abrupten Kurswechsel wurde eine bislang unbekannte aggressive, zuweilen geradezu hasserfüllte Macht- und Einkommensumverteilung auf Kosten anderer politischer und gesellschaftlicher Gruppen, also vor allem Arbeitnehmerorganisationen und Sozialdemokratie, eingeleitet. Maßgebliche Vertreter der stimmenstärkeren Regierungspartei hatten sogar explizit die Zerschlagung von Arbeitnehmerinteressenvertretungen zum Programm erhoben. Ernsthafte Gespräche oder gar Verhandlungen mit den Gewerkschaften über Regierungsvorhaben wurden

folglich gar nicht angestrebt, und anfangs wurden sogar gesetzlich verbrieft Rechte wie die Begutachtung von Gesetzesentwürfen durch die gesetzlichen Interessenvertretungen ignoriert. Auch die traditionelle Mitwirkung von Vertretern der Sozialpartner in zahlreichen Gremien, Beiräten und Ausschüssen wurde erheblich reduziert.

Zwar versuchte die neue Regierung, den Anschein einer Einbindung der Sozialpartner aufrecht zu erhalten (nicht zuletzt durch das Wissen um Umfrageergebnisse, nach welchen die Sozialpartnerschaft in der Bevölkerung regelmäßig die besten Noten bezüglich Problemlösungskompetenz erhält), indem sie etwa die Gewerkschaften sehr wohl zu Gesprächen einlud und sich auch in sogenannten „Reformdialogen“ mit ihnen (wie auch Vertretern anderer Organisationen) an einen runden Tisch begab. Allerdings wurde dabei weder verhandelt noch ein Dialog geführt, das Ziel war jeweils die Deklamation der Konzepte der Regierung, ohne dass dabei Raum für Abänderungen gelassen worden wäre.

Erst nachdem der Bevölkerung die Auswirkungen der Politik der neuen Regierung, nämlich Sozialabbau und Umverteilung von unten nach oben, bewusst wurden, und als dem Österreichischen Gewerkschaftsbund in einer Urabstimmung die massive Unterstützung und Solidarität seiner Mitglieder bekundet wurde, stieg die Gesprächsbereitschaft der Regierung wieder etwas an, und in der letzten Phase der FPÖ-ÖVP-Regierung kann eine leichte Verbesserung im Dialogverhalten konstatiert werden.

3.2 Regimewechsel in der WKÖ und Sozialpartnerschaft i.e.S.

Nach dem Abgang Präsident Maderthaners unterzog sich die WKÖ einer tiefgreifenden Reform, sowohl in personeller, inhaltlicher und organisatorischer Hinsicht. Eine komplett neue politische Führungsmannschaft, die schon alleine aufgrund ihrer bisherigen Tätigkeit weitgehend unbelastet von sozialpartnerschaftlichen Erfahrungen, Traditionen, Umgangsformen und Gepflogenheiten ist, verordnete der WKÖ eine Organisationsreform, die modernen Schlagworten (wie Verschlinkung, Entbürokratisierung, Beitragssenkung, Serviceorientierung, Ausgliederung...) gerecht werden und damit mediengerecht für positive Schlagzeilen gut sein sollte. Bald war klar, dass sich die angekündigte Kostenreduktion nur dann realisieren lässt, wenn man sich von (teureren) Führungskräften und älteren Mitarbeitern trennt sowie traditionelle Kernkompetenzen aufgibt. So bewirkte die angestrebte Reduktion der Zahl der Abteilungen unter anderem eine Kannibalisierung der Abteilung Wirtschaftspolitik.

Wesentliche personelle Grundpfeiler der Sozialpartnerschaft kamen der WKÖ somit abhanden, sowohl auf Funktionärs- als auch auf Expertenebene. Vom verbliebenen Rest dieser „WKÖ neu“ erlagen manche kurzfristig durchaus dem Reiz der blau-schwarzen Wendepolitik mit ihrer „winner takes all“ Strategie und dem radikalen Umverteilungsanspruch zu Gunsten der nun Mächtigen. Auch die verstärkte Nutzung informeller Kanäle zur Regierung zwecks Interessensdurchsetzung ging auf Kosten der so-

zialpartnerschaftlichen Beziehungen. Nach einer kurzen Orientierungsphase bekannte sich allerdings die neue politische Führung grundsätzlich zum Geist der Sozialpartnerschaft – wenn auch in vielen Fällen die Praxis nicht mit diesem Anspruch Schritt halten konnte und vermehrt der Weg einer antagonistischen Interessenpolitik beschritten wurde.

Dabei muss allerdings festgehalten werden, dass die Sozialpartnerschaft in ihrem Kernbereich, nämlich im Bereich der Arbeitsbeziehungen und der Kollektivvertragsverhandlungen, trotz der beiden Regimewechsel weiterhin ungebrochen funktioniert hat und die bewährten Praktiken durch die üblichen Zwischenrufer von außen nicht spürbar mehr gestört wurden als gewohnt.

Was dagegen in der WKÖ verloren gegangen sein dürfte oder zumindest vorübergehend nicht wirklich erkennbar ist, ist der umfassende Mitgestaltungsanspruch auf der Basis einer gemeinsamen „Weltsicht“, der die herausragende Qualität der österreichischen Sozialpartnerschaft ausmachte. Das gesamthafte Denken in makroökonomischen Kreislauftzusammenhängen und das Bewusstsein über die Rolle der Nachfrage drohen zu Gunsten einer einseitigen Kostenminimierungsstrategie verloren zu gehen. Es gibt Signale in die Richtung, dass die aktuelle WKÖ-Führung unter Sozialpartnerschaft eine leicht verkaufbare, also sehr medien- und schlagzeilenorientierte, punktuelle Zusammenarbeit in ausgewählten Einzelfragen versteht, quasi auf Abruf – ÖGB-Präsident Verzetnitsch prägte dazu den Begriff einer „just in time“ - Sozialpartnerschaft.

4. Die Zukunft: Drei Szenarien

Prinzipiell sind – nicht wirklich überraschend – drei Zukunftsszenarien denkbar: erstens eine Rückbesinnung und ein Wiederaufleben der traditionellen umfassenden Kooperation (natürlich aktuellen und zukünftigen Herausforderungen entsprechend modernisiert); zweitens eine Entwicklung in Richtung Konfrontation, also die Umwandlung in ein klassisches Lobby-System, und drittens der Versuch eines Mittelweges, quasi eine „Sozialpartnerschaft light“. Auf diese drei Szenarien, auf die Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens sowie auf ihre (insbesondere makroökonomischen) Konsequenzen, soll in der Folge detaillierter eingegangen werden.

4.1 Renaissance der klassischen Sozialpartnerschaft

Dieses System setzt – wie in Abschnitt 1 dargestellt – große, möglichst umfassende repräsentative Verbände voraus, welche langfristige Verpflichtungen eingehen, gesamtwirtschaftliche Folgen berücksichtigen und das Trittbrettfahrerproblem lösen können. Gekennzeichnet ist dieses System durch ein Bekenntnis zu gemeinsamen Zielen (wie hoher, gleichmäßiger Wohlstand, Lebensqualität, Gestaltung der Arbeitsbeziehungen, Solidarität in Wirtschaft und Gesellschaft..., wie sie etwa im jüngsten Sozialpartnerabkommen 1992 oder im Jahr 1998 im Gutachten „Wirtschaftspolitische

Handlungsspielräume“ des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen definiert wurden) basierend auf einem gemeinsamen Verständnis bezüglich makroökonomischer Zusammenhänge, weiters durch Verzicht auf einseitige „Maximalstrategien“, durch Bereitschaft zu sachlicher Diskussion, Konsens und Kompromiss. Angestrebt wird eine aktive Gestaltung der Zukunft: Zukunftsthemen sollen offensiv besetzt werden, weshalb der Anspruch auf Eingriffe in die Marktkonkurrenz erhoben wird.

Ein solches System erlaubt eine professionellere Wirtschaftspolitik (keine Verabsolutierung eines Zieles, sach- und problemorientierte Diskussionen...) sowie längerfristige, nachhaltige Lösungen anstatt einer überhasteten ad-hoc-Politik. Diese Versachlichung und längerfristige Orientierung erleichtert auch die Bewältigung von Herausforderungen in einer durch zunehmende Unsicherheiten und Fluktuationen geprägten Welt, wie etwa durch „Globalisierung“ oder EU-Erweiterung, also einen Strukturanpassungsprozess, welcher soziale Verwerfungen minimiert.

Weiters erlaubt dieses System einen effizienteren gesamtwirtschaftlich (produktivitäts-)orientierten Lohnbildungsprozess durch Branchenkollektivverträge, was den Unternehmen durch Auslagerung von Konflikten in eigene Systeme eine Entlastung von Verhandlungs- und Konfliktaustragungskosten bringt. Dies fördert auch die Verlässlichkeit der Rahmenbedingungen, die Kalkulierbarkeit und die Stabilität, was mittelfristig – von besonderer Relevanz in einer Währungsunion – überdurchschnittliche Resultate bezüglich Wachstum, Beschäftigung und Inflation ermöglicht. Stabile und berechenbare Rahmenbedingungen (Arbeitsbeziehungen, sozialer Frieden) erlauben eine Verbindung von hoher Wettbewerbsfähigkeit mit starkem sozialen Zusammenhalt und erweisen sich daher als positiver Standortfaktor.

Eine darüber hinaus gehende tripartite Kooperation, eine Reaktivierung einer gemeinsamen regelmäßigen Gesprächsebene zwischen den Spitzen von Regierung und Sozialpartnern, wie etwa die formal nie sistierte Paritätische Kommission, würde der Regierung wieder ein enormes Potenzial an Know-how und „Sozialem Kapital“ erschließen.

Die in der Vergangenheit – ob zu Recht oder Unrecht – kritisierten Probleme eines solchen Systems müssten natürlich ernst genommen und repariert werden. Dies betrifft etwa die Gefahr eines relativ inflexiblen politischen Prozesses und der schwerfälligen Entscheidungsfindung, die Gefahr der Abschöpfung von Renten (Lösungen zu Lasten Dritter) oder eine Verzögerung von Reformen (Kritikpunkte wie Erstarrung, Strukturkonservierung, Schwerfälligkeit etc. sind dabei aber durchaus durch Makro-Daten der neunziger Jahre widerlegbar – siehe z.B. BIP/Einwohner, Wettbewerbsfähigkeit gemessen an der relativen Lohnstückkostenposition, Arbeitslosenrate...).

Über die grundsätzliche Kooperationsbereitschaft und permanente, umfassende Kontakte und Konsultationen auf allen Ebenen sowie eine Einbeziehung in ein breites Spektrum von Politikbereichen (ermöglicht „package-deals“ und Abtausch bei Patt-Stellungen) hinausgehend ist da-

her verstärkte Transparenz gefordert, und die demokratische Legitimation von Entscheidungen ist gegenüber Öffentlichkeit, Medien und Mitgliedern ständig zu beweisen. Notwendig zur Akzeptanz sind vor allem konkrete Erfolge bei Problemlösungen, gar nicht so sehr in großen Fragestellungen, sondern in den die veröffentlichte Meinung dominierenden Fragen, rasche(re) Lösungen für geänderte Herausforderungen sowie eine überzeugende Präsentation der Leistungen. Dabei muss klar dargestellt werden, dass in einer funktionierenden Sozialpartnerschaft Konflikte nicht ausgeschlossen sind und kontroverse Diskussionen auch öffentlich geführt werden. Denn Sozialpartnerschaft bedeutet kein Verleugnen oder Verdrängen unterschiedlicher Interessenslagen, sondern sie stellt nur einen bestimmten, kooperativen Stil dar, wie damit umgegangen wird, eine Methode, wie zum Vorteil aller Beteiligten eine gemeinsame Problemlösung gefunden werden kann.

Derzeit scheint die Chance auf eine Neubestimmung auf die Grundwerte eines solchen Modells, welches im Wesentlichen eine Stabilisierungsfunktion erfüllt und damit zu einer Kostenentlastung führt, gering zu sein. Das Hauptproblem dieses Modells liegt wohl darin, dass es nicht dem (sehr populistischen) Zeitgeist entspricht, welcher bei immer komplexer werdenden Zusammenhängen offensichtlich vermehrt Schlagworte fordert und simple, rasche Lösungen vorgaukelt, ohne die anstehenden Probleme in einer Tiefe und Breite zu analysieren, die auch die Entwicklung nachhaltiger Lösungen erlaubt, welche einer größtmöglichen Zahl an Bürgern Nutzen bringen.

4.2 Offene Konfrontation: ein Lobbysystem

Dieses Szenario geht aus von der Entwicklung hin zu einem klassischen Lobby-System US-amerikanischer Prägung, in welchem durch Konkurrenz sowie das Aufeinanderprallen von Meinungen und Interessen die „siegreiche“ als beste Lösung herausgefiltert werden soll. Die Verbände vertreten Partikularinteressen ohne Berücksichtigung des Gesamtsystems.

Die Vorzüge eines solchen Modells liegen in kürzeren Entscheidungsprozessen (und damit rascheren Reformen), in einer klar erkennbaren Zuordenbarkeit von Interessen sowie in einer leichteren Nachvollziehbarkeit von Aktivitäten und Entscheidungen für die Mitglieder in den einzelnen Verbänden.

Die wesentlichen Nachteile gegenüber kooperativen Systemen liegen allerdings in einem Verlust an mittel- und langfristiger politischer und wirtschaftlicher Kalkulierbarkeit und Stabilität sowie in einer wirtschaftlichen und sozialen Polarisierung: die Starken werden stärker, die Schwachen werden schwächer – gemäß der „goldenen Regel“ eines austrokanadischen Großindustriellen: Wer das Gold hat, macht die Regeln. Damit sind erhebliche einzel- und gesamtwirtschaftliche Kosten verbunden.

Ein „*winner takes all*“-System der aggressiven Macht- und Einkommensumverteilung sowie die Machtverschiebung zu Sonderinteressengruppen

ohne Verantwortung für das Gesamtwohl bewirken abrupte Kurswechsel („Rachegesetzgebung“), die Nichtberücksichtigung der Interessen der Verlierer bringt hohe Reibungskosten (schärfere Verteilungsauseinandersetzung / Streiks), was auch zu einer langsameren Um- und Durchsetzung von Maßnahmen (Widerstände, Blockaden...) führt, und überhastete, unausgereifte Konzepte, Formalfehler etc. verursachen Folgekosten („speed kills“).

Ein solches System geht üblicherweise Hand in Hand mit dezentralen Lohnverhandlungen: gegenüber einem gesamtwirtschaftlich orientierten System von flächendeckenden Branchenkollektivverträgen entstehen höhere Kosten durch aufwendigere Lohnfindungsverfahren, durch die Unsicherheit über die Kostenentwicklung bei Wegfall der Orientierung an der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und durch höhere Lohnforderungen in führenden Branchen/Unternehmen.

Ein Druck auf die Lohn-Preis-Spirale führt zu einer Dämpfung der Wachstumsdynamik und zu einer höheren Volatilität makroökonomischer Größen, der Druck auf die (realen) Masseneinkommen dämpft Nachfrage und Wachstum. Höhere Unsicherheiten bei Entscheidungen sowie die Beeinträchtigung der politischen und sozialen Stabilität (auch typischerweise durch die zunehmende Durchlöcherung einer umfassenden Krankenversicherung, Einkommensabsicherung bei Arbeitslosigkeit, Alterssicherung, umfassender Kollektivverträge...) bewirken einen Bedeutungsverlust dieses vielleicht wichtigsten komparativen Standortvorteils – denn andere Standortfaktoren wie Technologie, qualifizierte Beschäftigte etc. sind heute beinahe überall in der industrialisierten Welt austauschbar erhältlich – was wiederum höhere Zinsen und damit weniger Investitionen und Arbeitsplätze nach sich zieht.

Durch den kurzfristigen Planungshorizont sind auch Zukunftsbereiche (Bildung, Ausbildung, Zukunftsinvestitionen) bedroht und damit eine Schwächung im Qualitätswettbewerb vorprogrammiert. Eine bedauerliche Begleiterscheinung solcher Systeme sind auch eine Entsachlichung und Banalisierung der öffentlichen wirtschaftspolitischen Debatten, die von vielfach unsinnigen Schlagworten geprägt wird und sich um nach haarsträubenden Kriterien erstellte Ranglisten dreht, die aus Gebieten entlehnt werden, welche mit Makroökonomie nicht das Geringste zu tun haben.

Ein solches radikales Konfrontationsszenario scheint zumindest derzeit auch unwahrscheinlich zu sein. Die Ansätze der FPÖ-ÖVP-Regierung in diese Richtung stießen in der Bevölkerung auf keine große Gegenliebe, was auch nicht unwesentlich zum Scheitern dieser Koalitionsregierung beitrug, und in der WKÖ dürfte noch die Mehrheit der Klein- und Mittelbetriebe dominieren, die auch nicht gerade als die Vorreiter des Neoliberalismus bezeichnet werden können. Wie der nächste Abschnitt zeigt, könnte sich der Weg dahin jedoch als kürzer herausstellen, als so mancher vermutet.

4.3 Der Versuch eines Mittelweges: „Sozialpartnerschaft light“

Darunter könnte man ein System verstehen, welches die Kollektivvertragspolitik in ihren Grundzügen beibehalten will und grundsätzlich zur Kooperation bereit ist, allerdings nicht als umfassendes wirtschaftliches und gesellschaftliches Prinzip und ohne zugrundeliegendes gemeinsames Weltbild, sondern ad hoc, punktuell und themenbezogen. Von neuen Gremien und Prozeduren sowie einer offeneren, kontroversielleren Diskussion wird frischer Wind erwartet. Ein wesentliches Merkmal dieses Modells ist auch ein Politikstil, der eher auf kurzfristige mediale Effekte abzielt anstatt sich detailliert inhaltlichen Fragen zu widmen.

Die Verfechter eines solchen Modells erhoffen sich aus diesem vermeintlichen Mittelweg eine Kombination der Vorteile der beiden ersten Szenarien, also ein bisschen Sozialpartnerschaft mit sowohl den Vorteilen des ersten (Kooperations-)Szenarios (Stabilisierung, Kostenentlastung) als auch den Vorteilen des zweiten (Konfrontations-)Szenarios (prinzipiell raschere Reaktionen auf neue Herausforderungen), natürlich ohne die Nachteile beider Modelle.

Ein solches „Herauspicken von Rosinen“ lässt sich aber leider nicht realisieren. So sinnvoll und wichtig die Zusammenarbeit in Einzelfragen (Bsp. Abfertigung neu) auch sein mag, die Stabilisierungsfunktion kann nur erfüllt werden, wenn auch die in Abschnitt 4.1 beschriebenen Kriterien der umfassenden Zusammenarbeit erfüllt sind (gemeinsames Weltbild, gemeinsames Verständnis makroökonomischer Kreislau fzusammenhänge, gemeinsame übergeordnete, längerfristige Orientierung und Ziele, Anspruch der aktiven Zukunftsgestaltung...). Lippenbekenntnisse bezüglich der Notwendigkeit der Kooperation ohne Erfüllung der Kriterien einer umfassenden Kooperation erlauben nur eine „*just in time* – Sozialpartnerschaft“, bei welcher die Verbände bloß auf Aufforderung der Regierung oder des Sozialpartners zu einem Einzelthema tätig werden. In einem solchen System kann aber die Stabilisierungsfunktion (Erwartungen, Rahmenbedingungen, Kalkulierbarkeit...) nicht erfüllt und damit die Senkung gesamtwirtschaftlicher sowie einzelwirtschaftlicher Kosten nicht erreicht werden. Die Kompromissfindung ist überdies erschwert, da Abtauschmöglichkeiten und „*package-deals*“ ein breiteres Themenspektrum voraussetzen. Wegen der größeren Unsicherheiten ist in der Folge somit die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes geringer.

Auch ist ein dauerhaftes Bestehen dieses Szenarios unwahrscheinlich, es stellt eher ein Übergangsszenario dar. Durch das Fehlen einer umfassenderen gemeinsamen stabilen Grundlage der Zusammenarbeit (mit den bei Szenario 2 nachzulesenden Nachteilen) besteht eine Tendenz der Entwicklung zum reinen Konfrontationsszenario, zum klassischen Lobbyismus bis hin zur Lagerbildung. Auch der umfassende Kollektivvertrag als letzte Bastion der Zusammenarbeit wird in einem solchen System mit der Zeit erodieren.

Dennoch ist derzeit die Wahrscheinlichkeit groß, dass die Entwicklung in diese Richtung verläuft, werden doch von der WKÖ starke diesbezügliche Akzente signalisiert.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die österreichische Sozialpartnerschaft konnte sich bislang – nicht zuletzt dank ihres informellen Charakters – erstaunlich erfolgreich an geänderte Rahmenbedingungen anpassen, von der Inflationskontrolle der geschlossenen Nachkriegs-Volkswirtschaft bis hin zum Katalysator der Internationalisierung (EU-Beitritt). In den vergangenen Jahrzehnten waren die Sozialpartner dabei grundsätzlich immer sehr darauf bedacht, ihre (Zusammen-)Arbeit unabhängig von der aktuellen Regierungs(koalitions)form zu gestalten, egal ob ÖVP- oder SPÖ-Alleinregierung, ob SPÖ-ÖVP- oder SPÖ-FPÖ-Koalition.

Doch das Jahr 2000 brachte eine Abkehr von dieser Qualität. Die radikale Machtumverteilungspolitik der FPÖ-ÖVP-Koalition und die – zumindest zum Teil davon nicht unberührt gebliebene – Reformpolitik der WKÖ brachen mit dieser Tradition. Eine bedeutende Gemeinsamkeit der „Wendepolitik“ der Regierung und der „Reformpolitik“ der WKÖ scheint darin zu liegen, dass um jeden Preis reformiert werden muss. Altes ist schlecht, Neues ist gut. Altes ist langweilig, umständlich, verkomplizierend – also medial schlecht zu vermarkten. Deshalb muss alles neu werden, und zwar so rasch wie möglich, koste es, was es wolle. Der Zeitgeist erfordert dies. Schlagzeilen sind wichtiger als Inhalte. Kurzsichtige Reformen werden in beiden Fällen hohe Kosten nach sich ziehen: soziale Kosten, betriebswirtschaftlich und gesamtwirtschaftlich.

Ein Weg zurück zur traditionellen, umfassenden Zusammenarbeit der Sozialpartner (natürlich in modifizierten, aktualisierten Formen) passt nicht gut in Reformkonzepte, die sich zunehmend von politischer und ökonomischer Grundlagenarbeit entfernen und Interessenverbände in Lobbyorganisationen umwandeln, welchen die Entwicklung des Gesamtsystems gleichgültig ist. Dass damit auch auf Arbeitnehmerseite die Stimmen immer lauter werden, die einen härteren Konfrontationskurs fordern, ist nur natürlich. Die Konsequenzen für den Wirtschaftsstandort Österreich wären evident.

Ein langer Bestand dürfte daher einer „just in time“-Sozialpartnerschaft nicht gegeben sein, wenn den Sonntagsreden über die Wichtigkeit der Zusammenarbeit in der Realpolitik eine antagonistische Interessenpolitik in Form einer einseitigen Kostenminimierungsstrategie ohne Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Nachfrage gegenübersteht. Das solchen Systemen inhärente spontanistische, tendenziell unseriöse schlagwortorientierte Agieren wird von der Politik bzw. den Partnern auf Dauer nicht ernst genommen werden. Die kooperative Konflikt-austragungsstrategie leidet: die flatterhafte Beziehung einer punktuellen Zusammenarbeit bietet zuviel Anreize zum Fremdgehen, zum Ausscheren

und Austricksen. Ein solches System wäre wohl nur ein Übergangsstadium zum Konfrontationsszenario.

Die österreichische Sozialpartnerschaft steht somit derzeit vor der fundamentalsten Richtungsentscheidung in ihrer Geschichte. Entweder behalten diejenigen Kräfte die Oberhand, die bereit sind, gesamthaft zu denken und im Sinne einer positiven Entwicklung von Gesamtwirtschaft und -gesellschaft das traditionelle System der umfassenden Kooperation neu zu beleben und zu reformieren. Oder man erliegt, liebäugelnd mit einer dauerhaften Machtumverteilung, dem Reiz eines zeitgeistigen Pseudo-Reformismus, der um der Veränderungen und der Schlagzeilen willen den Weg der umfassenden Kooperation auf einer breiten, umfassenden Grundlage verlässt, und begibt sich so auf den Weg in ein „just in time“-Sozialpartnerschaft, welche vermutlich im Laufe der Zeit in ein System der offenen Konfliktaustragung münden wird. Ein wesentlicher komparativer Vorteil der österreichischen Wirtschaft, nämlich Stabilität und sozialer Frieden, würde dabei auf der Strecke bleiben.

Wirtschaft und Gesellschaft

Die heuer im 29. Jahrgang erscheinende Quartalszeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“ wird von der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien redaktionell betreut. Sie beschäftigt sich sowohl mit österreichischen als auch internationalen Fragen der Wirtschaftspolitik, mit Wirtschaftstheorie, gelegentlich auch mit verwandten Bereichen wie Wirtschaftsgeschichte, Soziologie und Politikwissenschaft.

Die Zeitschrift wendet sich an alle, die an eingehenderen Analysen von wirtschaftspolitischen Themen interessiert sind. Bei der Auswahl und Behandlung der Inhalte wird großer Wert auf die Synthese aus Erkenntnissen der akademischen Wissenschaft mit der Praxis, der wirtschafts- und sozialpolitischen Realität, gelegt.

Ein Jahrgang umfasst vier Hefte mit insgesamt rund 600 Seiten. Jedes Heft enthält ein Editorial, in dem zu aktuellen tagespolitischen Problemen Stellung bezogen wird, vier bis fünf Hauptartikel sowie mehrere Rezensionen kürzlich erschienener Fachliteratur. Fallweise erscheinen auch Beiträge in den Rubriken „Kommentar“ und „Berichte und Dokumente“ sowie längere Besprechungsaufsätze. Die Artikel stammen von in- und ausländischen Vertretern von Theorie und Praxis, aus Forschung und Lehre, von Unternehmen und Verbänden.

In den letzten Heften erschienen u.a.: ein Beitrag von Joseph E. Stiglitz über Demokratische Entwicklungen als Früchte der Arbeit(-erbewegung) (1/02), von A. Heise zur ökonomischen Sinnhaftigkeit von ‚Null-Defiziten‘ (3/02), von J. Schweighofer über die ‚Europäische Beschäftigungsstrategie‘ (4/02), von Ph. Arestis und M. Sawyer über Third Way and EMU Macropolicies (1/02), von F. Traxler über Institutionen der Lohnregulierung (4/02), von G. Tichy über die Herausforderung der Wissensgesellschaft (2/02) sowie von A. Falk über Eigennutz kontra Reziprozität in der Ökonomie (3/02).

Preise: Einzelnummer € 9,-, Jahresabonnement € 29,- (inkl. Auslandsversand € 41,90, ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement gegen Vorlage einer Inskriptionsbestätigung € 17,-, jeweils inkl. MwSt.

Zu bestellen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1010 Wien, Graben 17, Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-142, e-mail: verlag@lexisnexus.at. Dort kann auch ein kostenloses Probeheft angefordert werden.



LexisNexis™

ARD Orac

AK

Wien

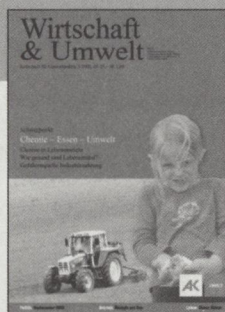
„**Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft**“ sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

Heft 1-51:	vergriffen
Heft 52:	Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik in Europa; Oktober 1994
Heft 53:	Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Lehranfängern; Sept. 1994
Heft 54:	Saisonale Muster von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich; September 1994
Heft 55:	Interessensysteme und Politik, Versuch einer Evaluierung; Jänner 1995
Heft 56:	vergriffen
Heft 57:	Anmerkungen zum Verhalten börsenemittierender Unternehmen aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht; Juni 1995
Heft 58:	Kosten und Finanzierung der Lehrlingsausbildung – Empirische und konzeptionelle Probleme; Oktober 1995
Heft 59:	Entwicklung und Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft; Dezember 1995
Heft 60:	Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern; Dez. 1995
Heft 61:	Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie; Die Verteilungssituation unselbständig beschäftigter Frauen in Österreich; März 1996
Heft 62:	75 Jahre Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer; Juni 1996
Heft 63:	vergriffen
Heft 64:	Das EU-Budget; April 1997
Heft 65:	Internationaler Wettbewerb: Herausforderung für Lohn- und Beschäftigungspolitik; Mai 1997
Heft 66-67:	vergriffen
Heft 68:	Grundsätze und Wirkungsweise der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; Juli 1997
Heft 69:	vergriffen
Heft 70:	Beschäftigungstendenzen im österreichischen Dienstleistungssektor 1971–97; Juli 1998
Heft 71:	Die Risiken der Deflation und Wege zu ihrer Vermeidung; Februar 1999
Heft 72:	Das österreichische Gesundheitswesen; April 1999
Heft 73:	Entwicklungen bei Sozialleistungen in den 90er Jahren; Okt. 1999
Heft 74:	Die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion; November 1999
Heft 75:	Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit; Oktober 2000
Heft 76:	Der Wirtschaftsbereich Kultur und Unterhaltung und seine Rolle im Wiener Arbeitsmarkt; November 2000
Heft 77:	Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im tertiären Sektor Wiens in den achtziger und neunziger Jahren; November 2000
Heft 78:	Bildungserträge, vergriffen; aber als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet: http://www.akwien.at/Publikationen
Heft 79:	Bedeutung von Aktienmärkten für Wachstum und Wachstumsschwankungen in den OECD-Ländern; auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet: http://www.akwien.at/Publikationen
Heft 80:	Börsenkapitalismus; auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet: http://www.akwien.at/Publikationen
Heft 81:	Die Branchenlohnstruktur in Österreich 1980-94; in Kurzfassung auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet: http://www.ak.wien.at/Publikationen

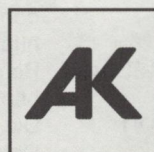
Eigentümer, Verleger, Herausgeber und Vervielfältiger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien; alle: 1041 Wien, Prinz Eugen-Straße 20-22, Postfach 534

'WIRTSCHAFT
UND UMWELT'
IST JETZT
ONLINE !

SAG IHNEN
BESSER NICHT
WIE LANGE WIR
DAS SCHON SIND !



www.wirtschaftundumwelt.at



UMWELT

DIE KANN WAS.

Sozialwissenschaftliche Bibliothek

Die Bibliothek bietet über 420.000 Bücher und ca. 1.150 in- und ausländische Fachzeitschriften sowie die wichtigsten in- u. ausländischen Tages- und Wochenzeitungen.

Sachgebiete:

- Politik, Zeitgeschichte
- Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Sozialversicherung
- Rechtswissenschaft (insbesondere Arbeits- und Sozialrecht)
- Wirtschaftswissenschaft, Wirtschaftspolitik
- Bildung und Erziehung
- Österreichische und internationale Arbeiterbewegung
- Frauenbewegungen
- Umweltschutz
- Kommunalpolitik
- Sexualwissenschaft
- Soziologie, Psychologie, Philosophie

Freier Zugang zum Internet!

Telefonnummern

01/501 65/ Lesesaal: DW 2352, Fernleihe: DW 2453,
Sekretariat: DW 2452, Fax: 50165 2229,
E-Mail: bibliothek@akwien.at

Wien 4., Prinz-Eugen-Straße 20-22

Öffnungszeiten

Lesesaal:
Mo 13 bis 19.30 Uhr
Di - Fr 10 bis 19.30 Uhr
Sa 9 bis 12 Uhr



www.akwien.at/bibliothek

Dienstleistungsstandort Wien

Beschäftigung – Innovation – Wettbewerbsfähigkeit

Eine Studie im Auftrag der Kammer
für Arbeiter und Angestellte für Wien

Josef Schmee, Michael Mesch (Hrsg.)

Michael Mesch

Einleitung: Zur Tertiärisierung der österreichischen und der Wiener
Wirtschaft.

Peter Mayerhofer

Regionale Effekte der Tertiärisierung in Österreich.

Peter Prenner

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im Wiener Dienstleistungssektor.

Karl Wörister

Geringfügige Beschäftigung in Wien.

Peter Mayerhofer

Abwanderung in die Umlandbezirke auch aus dem Wiener
Dienstleistungssektor?

Peter Mayerhofer

Wiens Tertiärsektor im europäischen Städtevergleich.

Peter Mayerhofer

Wie innovativ sind Wiens Dienstleistungsunternehmen?

Johanna Ettl

Extramurale soziale Dienste im Bereich der Betreuung und Pflege alter
Menschen.

Josef Schmee

Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen.

Wien 2000, 299 Seiten, € 45,50.

Bestellungen bei: PETER LANG GMBH, Europäischer Verlag der
Wissenschaften, D-60489 Frankfurt/M., Eschborner Landstr. 42-50,
Tel. ++49/69/78 07 05-0, Fax ++49/69/78 07 05-50,

e-mail: zentrale.frankfurt@peterlang.com