

Mesch, Michael

Article

Pflichtmitgliedschaft in den Arbeiterkammern

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Mesch, Michael (2002) : Pflichtmitgliedschaft in den Arbeiterkammern, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 28, Iss. Sonderheft, pp. 63-82

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/332634>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

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 Faktorpreisverzerrungen 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 gesamtgeseftlicher 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: Sonderinteressen Gruppen 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:

Alein 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.