

Editorial

Kammerjäger und andere Kritiker

I.

Es wird nun anscheinend zu einer regelmäßigen Erscheinung, daß im Zusammenhang mit Nationalratswahlen in Österreich die Debatte über die Sozialpartnerschaft neu auflebt. Wenn es 1990 und 1994 dazu aktuelle Anlässe im Bereich der Verbände selbst gab,¹ so wird man diesmal derartiges kaum behaupten können. Vielmehr war das schlechte Wahlergebnis der Parteien der (früheren) Großen Koalition ausreichend Grund für die Behauptung, "mit der Großen Koalition sei auch die Sozialpartnerschaft abgewählt worden", oder milder, der Wahlausgang sei auch ein Denktzettel für die Sozialpartnerschaft. Neu in diesem Zusammenhang ist, daß die Kritik aus dem Bereich der Verbände selbst kommt, und zwar von der Industriellenvereinigung (IV). Auch wenn dieser traditionell nur der Status eines "halben Sozialpartners" zukommt, da die IV in den meisten Gremien nicht aus eigenem Recht, sondern durch Nominierung der Wirtschaftskammer (WKÖ) vertreten ist, ist diese Kritik von innen allein schon für die Medien ein hinreichendes Anzeichen dafür, daß in der Sozialpartnerschaft und in ihren Verbänden manches "nicht stimmt". War als einzelner Verband 1994/95 die Arbeiterkammer im Zentrum der Kritik gestanden, so hat die mehr oder weniger zufällige Aufdeckung aufklärungsbedürftiger Praktiken mit Spenden diesmal die WKÖ und ihre gesamte Organisation stärker ins Gerede gebracht. Die Eigendynamik der politischen Auseinandersetzung auf der parteipolitischen Ebene trägt das Ihre dazu bei, daß sich wiederum eine "Grundsatzdiskussion" entwickelt. Da fühlt sich plötzlich der ansonsten verbandspolitisch unbedarfte und eigentlich auch unbehelligte Musikhistoriker bemüßigt, seiner Kritik am "Kammerunwesen" beredten Ausdruck zu verleihen, und die Infragestellung der Pflichtmitgliedschaft erhält in solchen Diskussionen unvermeidlicherweise neuen Auftrieb. Es erübrigt sich, alle thematischen und personellen Fixstarter in dieser Diskussion anzuführen. Es kann hier auch nicht darum gehen, die Argumente pro und kontra aller wesentlichen Institutionen und Aspekte der österreichischen Verbändelandschaft wiederzukauen – dazu sei auf einschlägige Publikationen verwiesen.² Lediglich auf zwei Fragen soll näher eingegangen werden.

II.

Hat sich an den Befunden über die Sozialpartnerschaft als Bestimmungsfaktor der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Österreichs in den letzten Jahren etwas geändert? Die hartnäckig vorgebrachten Behauptungen über die "Versteinerung der Strukturen", welche die Sozialpartnerschaft angeblich bewirken soll, müßten, wenn ihnen ein Wahrheitsgehalt zukommen soll, einen Niederschlag in der Entwicklung konkreter Indikatoren finden.

Alle einschlägigen Indikatoren zeigen hier das Gegenteil. Die jüngste Untersuchung des Instituts für Wirtschaftsforschung über die internationale Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft, gemessen an Arbeitskosten, Produktivitäts- und Lohnstückkostenentwicklung, zeigt mittelfristig eine markante Verbesserung: die Lohnstückkosten in Österreich sind gegenüber bei dem gewichteten Durchschnitt der Handelspartner von 1995 bis 1998 um ca. 7% gesunken, gegenüber der EURO-Zone um 6%, wobei Wechselkurse, aber auch eine überdurchschnittlich hohe Produktivitätssteigerung in Österreich dieses Ergebnis bewirkt haben.³

Auch beim Wirtschaftswachstum schneidet Österreich im europäischen Vergleich gut ab. Das BIP steigt in Österreich mit 2,6% im Durchschnitt der Jahre 1996/2000 geringfügig rascher als im EU-Durchschnitt (2,4%). Dies ist umso bemerkenswerter, als Österreich mit dem dritthöchsten Pro-Kopf-Einkommen in der EU zu den Ländern zählt, für die nach der Konvergenzhypothese ein eher unterdurchschnittliches Wachstum zu erwarten wäre. Die Passivierung der Leistungsbilanz ist teils buchungstechnisch erklärbar, teils durch den Nettotransfer zur EU. Daß sich solche Defizite nicht kurzfristig abbauen lassen, ist ein häufig beobachtetes Phänomen und beeinträchtigt das positive Gesamtbild nicht.

Die volle Funktionsfähigkeit des in Österreich praktizierten Systems der Lohnpolitik wurde durch den jüngsten Lohnabschluß in der Metallindustrie neuerlich unter Beweis gestellt. Die Widersinnigkeit der Forderungen nach Dezentralisierung aus – glücklicherweise nicht sehr maßgeblichen – Kreisen auf der Unternehmenseite kann durch ein aktuelles Beispiel aufgezeigt werden: im angeblich so vorbildlichen Großbritannien mit seinen dezentralen Artsbeziehungen stiegen die Löhne im Unternehmenssektor 1998 durchschnittlich um 6,9% (bei einem nominellen BIP-Wachstum von 4,6%). Auch 1999 wird der nominelle Lohnzuwachs in Großbritannien deutlich über jenem in Österreich liegen. Immerhin ist nach dem letzten Lohnabschluß die Kritik am Metall-Lohnabschluß aus dem Unternehmerlager, wenn man von einigen notorischen Kritikastern absieht, diesmal eher zurückhaltend gewesen. Der letzte Abschluß ebenso wie die Lohnpolitik der letzten

Jahre erweisen sich in ihrer mittelfristigen Orientierung am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsspielraum als den Wettbewerbsverhältnissen und Entwicklungen weitgehend optimal entsprechend. Dies trägt ganz entscheidend zum anhaltend hohen Vertrauen der Bevölkerung in die wirtschaftspolitische Sachkompetenz der Sozialpartner bei, das sich seit vielen Jahren in den regelmäßig durchgeführten Umfragen zeigt.

Man wird die eifernde Minderheit der Kritiker dennoch kaum von der Unsachlichkeit ihrer Kritik überzeugen können, ist diese doch weitgehend von ideologischen Motiven getragen. Es sollte aber in der öffentlichen Diskussion stärker bewußt gemacht werden, daß hier Ideologen ihre Spielchen treiben.

III.

Ein weitgehend neuer Aspekt in der gegenwärtigen Diskussion ist die Organisationsstrukturdebatte, die sich zuletzt über das System der Wirtschaftskammer entwickelt hat. Die Kritik an Größe und Struktur von deren Funktionsapparat geht dabei in die gleiche Richtung wie die Polemik des reich aus Nordamerika heimgekehrten Erbonkels, die sich nur auf arbeitnehmerseitige Organisationen bezog: daß wir auch in Österreich "nicht die vielen tausenden Funktionäre brauchen". Wenn man dabei von der vordergründigen Intention absieht, daß hier auch der Neid auf vermutete Gagen geweckt werden soll, die es gar nicht gibt (Betriebsrat ist keine honorierte Funktion) oder die sich in bescheidenem Rahmen halten, so ist doch auch eine grundsätzliche Frage der Interessenvertretung angesprochen, die zu thematisieren die Verbände sich nicht scheuen sollten.

Wenn die Interessenvertretungen für sich in Anspruch nehmen, daß sie die Anliegen und Bedürfnisse ihrer Mitglieder besser erfassen und artikulieren können als jede staatliche Behörde, welche diese immer nur "von außen" erforschen kann, so beruht ihr Anspruch bei einer hochdifferenzierten Interessenlage auf einer differenzierten Repräsentation dieser vielfältigen Interessen innerhalb der Organisation. Daraus resultiert unmittelbar eine relativ feingliederte Binnenstruktur der Organisationen sowohl nach sachlichen und territorialen Gesichtspunkten. Wenn es gleichzeitig zu einem internen Interessenausgleich und zu Prioritätensetzungen innerhalb umfassend definierter Gruppen kommen soll (im Sinne von Mancur Olson's "*encompassing organizations*"), muß es auch eine hierarchische Zusammenfassung hin zu einer repräsentativen Verbandsspitze geben. Es ist unmittelbar evident, daß dafür eine Handvoll von Funktionären nicht ausreichend sein kann.

Die hochdifferenzierte Organisationsstruktur kann dabei recht unterschiedliche formale Ausprägungen annehmen. Auf Arbeitgeberseite führt das – neuerdings allerdings durch die IV zunehmend in Frage gestellte – Repräsentationsmonopol der WKÖ zu einer stark verzweigten Struktur. In der Arbeiterkammer gibt es absolut und erst recht im Verhältnis zur großen Zahl der Vertretenen wenige Funktionäre. Auf Arbeitnehmerseite besteht jedoch der Dualismus ÖGB/AK, wobei die differenzierte Gliederung nach sachlichen Gesichtspunkten sich in der Gewerkschaftsorganisation findet.⁴

Die Notwendigkeit einer starken Binnendifferenzierung umfassender Verbände bedeutet natürlich nicht Starrheit dieser Binnendifferenzierung. Wenn es heute nur mehr wenige Notenstecher oder Hutmacher gibt, dann ist die entsprechende Organisationsuntereinheit aufzulösen, während andererseits für neue Tätigkeitsbereiche neue Untereinheiten etabliert werden müssen. Es ist eine Aufgabe primär der Großorganisationen selber, für eine den aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Strukturen entsprechende Organisationsstruktur zu sorgen. Mangelnde Kongruenz führt zu begründeter Kritik, ebenso die Hypertrophie durch Weiterführung überholter Einheiten. In dieser Hinsicht ist sicher Reformbedarf gegeben. Aber mehrere tausend Funktionäre werden es auch nach einer Straffung auf jeden Fall weiterhin sein. Die Kritik mündet letztlich in die Frage, welche Vorstellung von Repräsentativität und Legitimität dem System von Interessenvertretungen zugrunde gelegt wird.

IV.

Die Organisation von Prozeß und Institutionen der Interessenvertretung orientiert sich in Österreich am Modell einer demokratisch-parlamentarischen Struktur. Legitimität und Repräsentativität werden durch Wahlen gewährleistet. Dies setzt ein Mindestmaß an Beteiligung voraus – daher die Bemühungen der Organisationen in den letzten Jahren, die Wahlbeteiligung wieder zu erhöhen.

Das Gegenmodell dazu ist das US-amerikanische Lobby-System. Verbandsbildung ist in diesem System grundsätzlich nur freiwillig, die Verbändelandschaft ist extrem partikularistisch, umfassendere Verbände sind – vom nationalen Gewerkschaftsverband abgesehen – nicht von Bedeutung. Die eigentliche Lobby-Tätigkeit wird nicht von ehrenamtlichen Funktionären und oft nicht einmal von Verbandsangestellten ausgeübt, sondern auch von selbständigen Lobbyisten und Agenturen. Wieso "tausende Lobbyisten" in irgendeiner Weise besser sein sollen als die kritisierten "tausenden Funktionäre", ist bisher von den Proponenten nicht er-

klärt worden – es ist jedoch ein glatter Schwindel, so zu tun, als ob das Lobby-System ohne oder fast ohne Funktionsträger arbeiten kann. Der Unterschied besteht aber nicht zuletzt darin, daß für die Gewichtung der einzelnen Interessen die Finanzkraft im Lobby-System eine viel größere Rolle spielten als im Repräsentativsystem. Aber das stört sicherlich diejenigen am allerwenigsten, für welche die "Goldene Regel" darin besteht, daß derjenige die Regel macht, der das Gold hat.

Um nicht Bekanntes zu wiederholen, sollen hier nicht Unterschiede zwischen partikularistischem und umfassendem Interessensystem diskutiert werden.⁵ Aber klar ist, daß in der Effizienzbeurteilung das umfassende System besser abschneidet, auch wenn manche Manager das Gegenteil behaupten. Den Managern sei die Kompetenz für unternehmerische Effizienz durchaus zugestanden – sie können aber keine besondere Kompetenz dafür beanspruchen, was dieser Begriff in komplexeren wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Zusammenhängen bedeutet. Daher sollten sich besonders Politiker davor in acht nehmen, die Management-Rhetorik unbesehen für ihren Bereich zu übernehmen.

Anmerkungen

¹ Editorial WuG 21/1 (1995).

² Editorial WuG 19/1 (1993), Mesch (1995), Teufelsbauer (1994).

³ Guger (1999).

⁴ Zur Organisationsstruktur von WKÖ, AK und ÖGB: Chaloupek (1999).

⁵ Siehe dazu Mesch (1995), Gerlich (1995).

Literatur

Chaloupek, Günther, Die Wirtschaftskammer aus der Sicht des Sozialpartners, in: 150 Jahre Wirtschaftskammer in Österreich (Wien 1999).

Editorial "Hat die Sozialpartnerschaft Zukunft", in: Wirtschaft und Gesellschaft 19/1 (1993).

Editorial "Nach den Wahlen", in: Wirtschaft und Gesellschaft 21/1 (1995).

Gerlich, Peter, Interessensystem und Politik (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 55, Wien 1995).

Guger, Alois, 1998 leichter Anstieg der relativen Lohnstückkosten in der Sachgütererzeugung, in: Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung 9 (1999) 643-68 und Korrektur vom 6. September 1999.

Mesch, Michael, Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 60, Wien 1995).

Olson, Mancur, The Rise and Decline of Nations (New Haven und London 1982).

Teufelsbauer, Werner, Argumente zur Pflichtmitgliedschaft (Wien 1994).