
Bemerkungen zu Theorie und empirischer Forschung über europäische Wirtschaftsverbände

Werner Teufelsbauer

Günther Chaloupek kenne ich schon seit einigen Jahrzehnten, in denen sich – wie ich glaube annehmen zu können – zwischen uns eine Beziehung gegenseitiger Wertschätzung entwickelt hat. Sie beruht auf einem gemeinsamen Interesse an Theorie und Praxis der Wirtschaftspolitik ebenso wie auf unserer Liebe zu Geschichte und Musik. Ich wünsche sehr, dass uns diese Gemeinsamkeiten noch lange – auch im Ruhestand – verbinden werden.

Beruflich haben wir – er auf Arbeitnehmer-, ich auf Arbeitgeberseite – wohl am meisten in den Neunzigerjahren zusammengearbeitet. Es war dies eine echte Wendezeit: Zusammenbruch des Kommunismus, EU-Beitritt, Vorbereitung der Währungsunion etc., aber auch die Existenzkrise des österreichischen Kammersystems und der Sozialpartnerschaft. Eine Reihe von Gründen waren für diese Existenzkrise verantwortlich, einige waren durchaus im Kammersystem selbst gelegen.¹ Dies hätte aber eher eine interne Reform als die Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft und der Pflichtbeiträge nahe gelegt, wie es vor allem FPÖ, Industriellenkreise und einige Medien forderten. Man nahm vor allem Bezug auf das Verbändesystem anderer EU-Mitgliedsländer und argumentierte, dass es auch dort wo keine Pflichtmitgliedschaft und Pflichtfinanzierung existierten durchaus starke Wirtschaftsverbände und eine florierende Wirtschaft gäbe. Dort existiere mehr Freiheit bei niedrigeren Kosten. Die Bundesregierung sah ebenfalls umfassenden Reformbedarf und forderte die Kammern zu Reformen und einer neuerlichen demokratischen Legitimation auf. Die Kammern entsprachen beiden Forderungen, letztere wurde durch die Abhaltung einer Urabstimmung beantwortet, welche besonders im KMU-Bereich eine überwältigende Zustimmung zum System der Pflichtmitgliedschaft und der Pflichtbeiträge brachte. Damit verstummte die allgemeine Kritik weitgehend, nicht jedoch auf der Seite großer Mitgliedsunternehmen der Wirtschaftskammern. Es macht daher auch heute noch/wieder Sinn sich mit der fundamentalen Kritik auseinander zu setzen und der oft sehr oberflächlichen Fundamentalkritik eine etwas grundsätzlichere Darstel-

lung der Besonderheiten von Verbänden und ihrer tatsächlichen Ausprägungen entgegenzustellen. Hier gibt es m. E. ein deutliches Defizit. Das Wissen wäre zum großen Teil da, es wird jedoch kaum davon Kenntnis genommen und Gebrauch gemacht. Der folgende Artikel soll dazu einige Anregungen – teilweise auf Basis eigener Recherchen und Erfahrungen – geben.

Arbeiterkammer und Wirtschaftskammer haben schon in den Achtzigerjahren und danach noch intensiver Projekte zum Vergleich von sozialpartnerschaftlichen Systemen in Europa durchgeführt und auch veröffentlicht. Sie blieben aber im Wesentlichen auf der Metastruktur der sozialpartnerschaftlichen Kooperation und befassten sich kaum mit der theoretischen Begründung von Verbandssystemen mit Pflichtmitgliedschaft. Um dieses Defizit auszugleichen, konzentrierten sich in den Neunzigerjahren Mitarbeiter der Wirtschaftspolitischen Abteilung der Wirtschaftskammer Österreich intensiver auf die Theorie und Praxis von Wirtschaftsverbänden – eine Initiative, die später von der UEAPME, dem KMU-Dachverband auf europäischer Ebene unter intensiver Mitarbeit des leider viel zu früh gestorbenen Prof. Franz Traxler (UNI Wien) weitergeführt wurde. Die Ergebnisse waren gleichermaßen überraschend und erleuchtend, fanden aber bis heute weder in der weiteren wissenschaftlichen noch in der öffentlichen Diskussion ausreichend Berücksichtigung (eine relativ gute Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen findet man – allerdings gut verborgen – in den untersten Ebenen des Internet-Auftritts der Wirtschaftskammer Österreich). Diesem Defizit möchte ich mit der folgenden kurzen Darstellung der Ergebnisse – quasi als Appetitmacher – entgegenwirken.

Theoretische Überlegungen zeigen: Minderheiten können die schweigende Mehrheit ausbeuten

Schon 1965 veröffentlichte Mancur Olson (Olson 1965) sein grundlegendes Buch „The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups“. Er stellt die Frage unter welchen Bedingungen sich latente Interessengruppen selbst organisieren um ein Kollektivgut (keine Kunsmausschlussmöglichkeit, keine Erschöpfbarkeit) mit einem gegebenen Gesamtnutzen (z. B. einer Steuersenkung) gemeinsam zu erstellen bzw bei Dritten (meist beim Staat) zu erwirken, wenn die Kosten weitgehend fix wären. Olson versuchte zu zeigen, dass eine freiwillige Gruppenbildung nur bei kleinen latenten Gruppen erwartet werden könne, bei denen dann der Anteil des einzelnen Mitglieds eben so groß wäre, dass der Wert des ihm zukommenden Nutzens die Kosten überstiege, selbst wenn es die Gesamtkosten allein trüge. Je größer die latente Gruppe, je kleiner also das einzelne Gruppenmitglied relativ werde, umso kleiner werde der auf

das einzelne Gruppenmitglied entfallende Nutzen (z. B. die Steuerersparnis). Jenseits eines Breakeven-Punkts der Gleichheit der individuellen Kosten und Nutzen seien latente Gruppen dann nicht „selbstorganisationsfähig“. Für den Kleinen ist die Teilnahme an der Gruppengründung mit Kostenübernahme daher nicht interessant, wohl aber das „Trittbrettfahren“ (das bei einem öffentlichen Gut ja möglich ist) nach Gründung durch Dritte. Gibt es aber keinen, der groß genug ist, um bei Kostenübernahme noch immer einen Nettonutzen zu haben, dann wird die Gruppe nicht gegründet, das öffentliche Gut nicht erbracht und Trittbrettfahren ist nicht möglich. Anliegen der Kleinen (der Wunsch nach einem öffentlichen Gut) finden dann eben kein Gehör, jene der Großen schon. Im Vorwort zur deutschen Ausgabe des Buches beschreibt Friedrich A. Hayek die sich ergebende Situation als eine, in der „Minderheiten der Großen die schweigende Mehrheit der Kleinen“ ausbeuten. Das entspricht auch der in der Theorie herrschenden Meinung, dass Verbände (insbesondere Wirtschaftsverbände) „rent-seeking groups“ seien, die das Gesamtwohl schädigten.

Die Behauptung, dass das Spezifische an Verbänden die Erbringung öffentlicher und in manchen Fällen auch meritorischer Güter, die Herstellung nicht-meritorischer privater Güter aber für Unternehmen am Markt und nicht für Verbände richtig sei, ist offenbar nicht selbstverständlich. Die Kernbotschaft vieler Kritiker und Reformatoren der Neunzigerjahre war ganz im Gegenteil, dass insbesondere die Wirtschaftskammern vor allem mit der Erbringung von „Services“ punkten müssten. In den Ohren vieler klang das plausibel. Dass man damit von den Kammern de facto verlangte ihren eigenen Mitgliedern Konkurrenz zu machen wurde übersehen. Es fehlt also weitgehend an Wissen, dass Verbände/Kammern nicht das Gleiche sondern etwas anderes als Unternehmen produzieren, nur daraus ihre Existenzberechtigung ableiten können, aber auch eigene von Unternehmen unterschiedliche Bedingungen der Selbstorganisation haben. Dies zu kommunizieren müsste Aufgabe der Wissenschaft aber auch der Verbände selbst sein.²

Olsons Analyse fand nach ihrer Veröffentlichung einigen Widerspruch und viele wertvolle Verfeinerungen, die aber für den Fall von Wirtschaftsverbänden mit dem Ziel der „multi-issue interest representation“, nicht endgültig vorgegebenen Inhalten und undefinierter Lebensdauer den Kern der Botschaft nicht verändern: kleine Gruppen Großer sind grundsätzlich selbstorganisationsfähig, große Gruppen Kleiner nicht. Damit ergibt sich auf den ersten Blick bereits das zentrale Argument für die Pflichtmitgliedschaft: sie sichert den Kleinen eine Interessenrepräsentation, die es ohne sie nicht gibt. Ordnungspolitisch spricht dies auf den ersten Blick für eine politische Struktur, in der selbstorganisationsfähige freie Verbände der Großen und Pflichtverbände Kleiner koexistieren. Freie Ver-

bände und Pflichtverbände würden dann nebeneinander öffentliche Güter selbst erbringen und um solche vom Staat zu erbringende buhlen.³

Der widersprüchliche empirische Befund – und Olson hat doch Recht

Auf den zweiten Blick ist die Situation widerspruchsvoll, der empirische Befund scheint der Theorie zu widersprechen: ein oberflächlicher Blick auf andere europäische Staaten zeigt, dass es eine beträchtliche Zahl mächtiger freier Unternehmervverbände großer Gruppen auch Kleiner – und das mit hohem Organisationsgrad – gibt (z. B. in der Schweiz der Gewerbeverband). Daneben gibt es auch gute Beispiele für die Existenz großer freier Unternehmervverbände mit gemischter Mitgliederstruktur (große und kleine Unternehmen in einem Verband) wie z. B. in den Niederlanden. Ist dies nicht eine Falsifikation der Olson-Theorie und eine Widerlegung der Begründung von Pflichtmitgliedschaft?

Besuche vor Ort mit eingehenden Interviews der örtlichen Verbändemanager ergaben ein überraschendes Bild:

- Große freie Unternehmervverbände mit großen und kleinen Unternehmen als Mitglieder existieren dort, wo die großen per se selbstorganisationsfähigen Unternehmen ein Interesse haben, durch Erreichen einer höheren Mitgliederzahl den Eindruck von höherer gesellschaftlicher Repräsentativität zu erwecken. Sie bieten Kleinen, mit denen sie keinen unmittelbaren Interessenkonflikt haben die „Mitgliedschaft zu Diskontpreisen“ an, der Einfluss auf die Gestion des Verbands hält sich dann allerdings auch in Grenzen (die politisch relevanten Entscheidungen werden in Verbandsghremien getroffen, zu denen die Kleinen keinen Zutritt haben/und/oder die Stimmrechte richten sich nach der Höhe der gezahlten Mitgliedsbeiträge etc.). Zusätzlich werden oft günstige „private Güter“ (z. B. Rechtsinformationen) zur Verfügung gestellt. Oft vermittelt die Mitgliedschaft einem Kleinen auch Sozialprestige, das sonst nur sehr teuer zu erreichen ist. Die Vertretung der politischen Interessen der Kleinen steht de facto im Hintergrund, was aber oft durch populistische Rhetorik verdeckt wird.⁴

Keinen Widerspruch stellt die Existenz einer Fülle von freien Verbänden kleiner Unternehmer auf lokaler Ebene dar. Hier ist die latente Gruppe insgesamt jeweils nicht groß, der absolut Kleine aber ein relativ Großer und die Selbstorganisationsfähigkeit daher gegeben.⁵ Schwierigkeiten ergeben sich in solchen Fällen meist auf der regional übergeordneten (nationalen, internationalen) Ebene. Die Etablierung eines durchsetzungsstarken Dachverbandes ist einerseits teuer, andererseits wird er von den lokalen Mitgliedsverbänden auch gerne

klein gehalten, um nicht selbst Bedeutung zu verlieren. Hier nützt man dann nicht selten das Angebot der Verbände großer Unternehmen, zu den oben genannten Konditionen bei ihnen unterzuschlüpfen. Der guten Adresse steht dann aber meist ein geringer Einfluss gegenüber. Eine Variante dazu ist das Beispiel der UNICE, des europäischen Dachverbands der Industrie. Als dieser auf Grund der Zahlungsunwilligkeit/-fähigkeit seiner nationalen Mitgliedsverbände finanziell ins Schleudern kam, wurde sie von einer extern tagenden ganz kleinen Gruppe der größten europäischen Industrieunternehmen durch erhebliche Zuschüsse gerettet. Der Preis dafür wird wohl ein den Wünschen der „Big Spender“ konformes Verhalten des geretteten Verbands gewesen sein.

- Große Verbände Kleiner existieren dort, wo der Staat in der einen oder anderen Form „Organisationshilfen“ gibt. Ein besonders interessantes Beispiel ist in diesem Zusammenhang die rechtliche Möglichkeit der Allgemeingültigkeitserklärung von Kollektivverträgen, die von bestimmten Unternehmerverbänden mit freier Mitgliedschaft abgeschlossen werden (z. B. Schweiz, Niederlande). In solchen Kollektivverträgen gibt es regelmäßig Klauseln, welche die betroffenen Unternehmen – also alle – verpflichten, einen bestimmten Prozentsatz der Lohnsumme in Fonds einzuzahlen, die zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildung oder als Pensionskassen dienen. Diese Fonds werden oft direkt oder indirekt von den Kollektivvertragspartnern selbst betrieben, ein wesentlicher Teil der Verbandskosten wird quasi als Nebeneffekt aus ihnen gedeckt.⁶ Die Organisationsdichte der Verbände ist regelmäßig hoch, weil die Mitgliedsgebühren niedrig sind und Zugang zu besonders günstig angebotenen privaten Gütern (z. B. Informationen) erlauben. Die Allgemeingültigkeitserklärung bringt indirekt eine Art Pflichtmitgliedschaft – zumindest was die Finanzierung betrifft. Eine weitere Form staatlicher Organisationshilfen besteht in der rechtlichen Duldung diskriminierenden Verhaltens der Verbände gegenüber Nicht-Mitgliedern. Dies war relativ häufig in der Schweiz im Zusammenhang mit der Organisation von Kartellen durch Verbände anzutreffen. Nur Verbandsmitglieder hatten Zugang zum entsprechenden Kartell.
- In manchen Staaten stützt der Staat die jeweiligen Verbände direkt finanziell durch „verlorene Zuschüsse“ (Spanien) oder großzügig alimentierte Projektvergabe. In letzterem Falle befinden sich die Verbände auf besonders unsicherem Terrain: ihre Existenz hängt von kurzfristig variablen, diskretionären Entscheidungen des Staates, den zu beeinflussen eigentlich ihre Aufgabe ist, ab. Den Inhalt der Projekte bestimmt der Staat, die Verbände sind Auftragnehmer. Meist handelt es sich um die Erbringung von Leistungen, die entweder den Charak-

ter eines öffentlichen oder aber eines meritorischen Gutes haben und vom Markt überhaupt nicht (z. B. Gemeinschaftswerbung) oder bei Marktpreisen nicht in ausreichender Menge erbracht werden (z. B. Aus- und Weiterbildungsleistungen).

Sieht man also hinter die Kulissen, dann ist die fundamentale These der Olson'schen Verbandstheorie nicht widerlegt sondern bestätigt. Große freie Verbände kleiner Unternehmer kommen auf überregionaler Ebene meist nur mit externer Unterstützung entweder der Verbände großer Unternehmen oder des Staates zu Stande. Staat und Big Business haben dafür ihre Gründe. Für die großen Unternehmen liegen sie auf der Hand: mehr Legitimation durch höhere Repräsentativität. Auf die Gründe des Staates wird weiter unten eingegangen werden. Für die Kleinen jedoch ist die Gefahr der Abhängigkeit groß. Sie haben offenbar nur die Wahl zwischen Skylla und Charybdis, nämlich die finanzielle Abhängigkeit von Big Business oder vom diskretionären Wohlwollen des Staates. Für die Gesellschaft als Ganzes aber geht jedenfalls Transparenz verloren. Interessen sind nicht klar konturiert, für den Bürger ist es schwer sich ein Bild zu machen. Schaffen es die Kleinen doch, einen überregionalen Verband – meist in Form eines Dachverbandes – zu errichten, so ist dieser in der Regel schwach und ineffizient in der Verfolgung der Ziele. Einen exzellenten Überblick dazu gibt das „Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance“ (Traxler and Huemer, 2007), ein Buch, das als Zusammenfassung der Ergebnisse eines vom KMU-Dachverband UEAPME abgewickelten und der EU-Kommission finanzierten Projekts entstand (ein weiteres Beispiel staatlicher Hilfe an freie Dachverbände kleiner Unternehmer).

Folgt man jener ökonomischen Theorie, die von den meisten Kritikern der Pflichtmitgliedschaft vertreten wird, dann müssen in diesem eben beschriebenen System freier Verbandsbildung erhebliche gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste auftreten.

Eine Alternative: Unternehmerverbände als öffentlich rechtliche Körperschaften (Kammern)

Wie bereits weiter oben angedeutet wurde gibt es einen relativ eleganten Weg das Problem mangelnder Selbstorganisationsfähigkeit der Kleinen zu lösen: die Pflichtmitgliedschaft in einer als Selbstverwaltungskörper konstituierten öffentlich-rechtlichen Körperschaft für diese Gruppe. Dies setzt ein entsprechendes Interesse und daraus folgendes legislatives Handeln des Staates voraus.

Welches Interesse sollte der Staat an einer solchen Lösung haben? Zum einen kann er einfach das Ziel haben, aus Gerechtigkeitsgründen auch

den nicht-selbstorganisationsfähigen Gruppen eine Plattform zur Interessenartikulation gegenüber dem Staat zu geben. Zum anderen aber mag er zur Einsicht gelangen, dass er selbst bei der Erbringung, vor allem aber auch schon bei der inhaltlichen Definition von wichtigen öffentlichen und meritorischen Gütern auf Grund seiner spezifischen, oft starren Strukturen inkompetent bzw. ineffizient ist. Eine Leistungsdefinition und -erbringung im Einflussbereich der Zielgruppe selbst kann besser sein. Der Staat versucht dann nicht, die Erstellung vordefinierter Produkte im Rahmen von „government contracts“ an Private (freie Verbände) zu geben sondern inkludiert eine allgemeine Zielformulierung in das Statut eines Selbstverwaltungskörpers, der dann in Eigenverantwortung Maßnahmen entsprechend der Zielformulierung zu setzen hat. Konsequenz ist dann auch, dass die Finanzierung dieser Massnahmen nicht mehr aus dem staatlichen Budget, sondern aus den Pflicht-Mitgliedsbeiträgen der Pflicht-Mitglieder kommt und die Mitglieder selbst die erforderlichen Finanzmittel (Mitgliedsbeiträge) beschließen. Dem Staat kommt in einem solchen System der Selbstverwaltung nur mehr eine Formalaufsicht, aber kein inhaltliches Kontrollrecht zu.

Vor allem die Aufgabe der Interessenartikulation bedingt eine breite direkte demokratische Teilnahme der Pflichtmitglieder an den Entscheidungen und an der inhaltlichen Kontrolle der beruflichen Selbstverwaltungskörperschaft. Dies ist umso wichtiger als ja ein Austritt bei Unzufriedenheit nicht möglich ist („Voice“ statt „Exit“ ist das Prinzip der Mitgliederartikulation in Organisationen mit Pflichtmitgliedschaft). Ist die demokratische Mitsprachemöglichkeit formal und faktisch umfassend gewährleistet, so kann eine solche Körperschaft einen wichtigen Beitrag zu mehr Bürgernähe und Partizipation des Einzelnen am öffentlichen Leben leisten.

Wirtschaftskammern in Europa

Mit Ausnahme von Dänemark gibt es in allen EU-Staaten gesetzlich geregelte Wirtschafts-Kammersysteme. Während in den EU-15-Staaten öffentlich-rechtliche Kammersysteme mit 60% überwiegen, dominieren in den neuen Mitgliedsstaaten privatrechtliche Kammerorganisationen (Günther Kristian, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Handwerkskammern in Europa – ein Organisationsvergleich, 2004). Die öffentlich rechtlichen Wirtschaftskammern selbst variieren stark hinsichtlich der Mitgliedergruppe (alle Unternehmen oder nur bestimmte) und ihrer statutarischen Aufgaben. Während in dem einen Land „Handelskammern“ primär die Aufgabe eines Handelsregisters (Niederlande) erfüllen, in anderen Ländern vor allem Träger bedeutender Infrastrukturen (Börsen, Flughäfen etc.) sind, gibt es auf der anderen Seite des Spektrums das

österreichische Wirtschaftskammersystem, das in einem die Funktion der Interessenvertretung, der Arbeitgeberorganisation, der Aus- und Weiterbildungs- und der Wirtschaftsförderinstitution für praktisch alle österreichischen Unternehmen erfüllt. Dementsprechend ist das System der Wirtschaftsverbände insgesamt in den einzelnen EU-Ländern sehr unterschiedlich.

Ein europäischer Vergleich zeigt auch, dass das Prinzip der umfassenden demokratischen Partizipation der Mitglieder nicht überall gleich stark wirkt. In romanischen Ländern dürften die entscheidenden Impulse für die Geschäftsführung eher vom Staat als von den Mitgliedern ausgehen. In Deutschland, dessen System der wirtschaftlichen Selbstverwaltung Österreich noch am nächsten ist, gibt es zwar eine hohe Unabhängigkeit der Kammern vom Staat. Sie ist aber insoweit etwas begrenzt, als ein größerer Teil der Einnahmen projektbezogen vom Staat kommt und nicht im Rahmen der Kammerautonomie aus Mitgliedsbeiträgen oder Gebühren finanziert wird. Überdies ist die Wahlbeteiligung – also die demokratische Partizipation der Mitglieder – in vielen Fällen sehr gering. Dies mag damit zusammenhängen, dass – im Gegensatz zu Österreich – die deutschen Handelskammern keine fachliche Gliederung aufweisen, innerhalb derer die „Primärwahlen“ stattfinden. Es ist in der Regel aber ihr „Fachverband“, ihre „Innung“, ihr „Gremium“, zu denen die Bindung der Unternehmer besteht und wo sie sich dann auch mit Überzeugung in die Entscheidungsfindung einbringen. Die Fachorganisationen bestehen in Deutschland außerhalb der Wirtschaftskammern und haben keine Pflichtmitgliedschaft (interessant ist jedoch, dass im Bereich des kleinbetrieblich strukturierten Handwerks die Innungen zwar keine Pflichtmitgliedschaft haben, aber als öffentlich-rechtliche Körperschaften vom Staat geschaffen wurden). Die Kammern üben in Deutschland auch keine Funktion als „Arbeitgeberorganisation“ in Tarifverhandlungen mit den Gewerkschaften aus. Die Dachorganisationen (DIHT bzw. ZdH) sind privatrechtlich organisiert.

Wirtschaftsverbände in Europa

Bildlich betrachtet stellen die gesetzlich eingerichteten Wirtschaftskammern nur die Spitze des europäischen Eisbergs „Wirtschaftsverbände“ dar. Öffentlich-rechtliche Kammern sind in der Regel gut sichtbar, haben ein detailliertes, der Öffentlichkeit zugängliches Berichtswesen hinsichtlich der Statuten, leitenden Personen, Aufgaben und Finanzen. Unterhalb der Wasseroberfläche aber gibt es je nach Landesgröße, Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Kammern, etc. hunderte, oft tausende privatrechtlich organisierte Wirtschaftsverbände. Sie und ihre leitenden Personen sind meist dem Namen nach mehr oder weniger bekannt, darüber hinaus aber gibt es

meist wenig bis keine Informationen. Größtes Geheimnis ist stets die Finanzierung.

Eine von der Wirtschaftskammer Österreich Ende der Neunziger Jahre durchgeführte Schätzung der Gesamtkosten des Wirtschaftsverbändesystems für Österreich, Deutschland, die Niederlande und die Schweiz unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Trennlinie zwischen der Aufgabenerfüllung durch den Staat und die Verbände doch variiert hat eine erstaunliche Gleichheit bezogen auf das BIP bzw. den einzelnen Beschäftigten in den vertretenen Unternehmen ergeben. Die Finanzierungsquellen sind allerdings ganz unterschiedlich. Am besten dokumentiert sind sie für Österreich, ist hier doch die Rolle der öffentlich-rechtlichen Wirtschaftskammern dominant und die Finanzierung weitgehend durch Mitgliedsbeiträge gedeckt.

Es ist diese Intransparenz, welche eine tiefergehende Befassung der Wissenschaft mit der Rolle der Wirtschaftsverbände in Wirtschaft und Gesellschaft am meisten behindert. Die Bedeutung dieser Rolle kann aber gar nicht unterschätzt werden. Eine Wissenschaft, die in reduktionistischer Weise nur den Staat, die Unternehmer und den Bürger/Konsumenten betrachtet greift daher immer zu kurz. Die Wirtschaftsverbände sind nicht nur eine wichtige Determinante der wirtschaftlichen Effizienz sondern neben anderen Institutionen der Zivilgesellschaft eines der wichtigsten Instrumente der bürgerlichen Partizipation in der Demokratie.

Das österreichische Verbändesystem: gleich- oder einzigartig?

Im Zuge der kammerkritischen Auseinandersetzungen in den Neunzigerjahren und danach haben vor allem die österreichischen Wirtschaftskammern immer auf das Beispiel anderer europäischer Länder mit dem Argument hingewiesen, dass der österreichische Fall nicht einzigartig sei, sondern das es viele Länder mit Kammern als öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit Pflichtmitgliedschaft gebe. Das ist richtig und auch wieder nicht. Richtig ist, dass es auch andere erfolgreiche Länder gibt, in denen öffentlich-rechtliche Kammern eine wichtige Rolle spielen, ja dass gerade viele der erfolgreichsten Länder ein System öffentlich rechtlicher Kammern haben. Österreich ist allerdings einzigartig hinsichtlich seines alle Lebensbereiche und Regionen durchziehenden Systems von Institutionen der Selbstverwaltung dessen integraler und vielleicht komplexester Teil die Wirtschaftskammern sind. Das System als Ganzes wirkt auch für einen Außenstehenden „wie auf dem Reißbrett mit Lineal und Zirkel entworfen“. Es gibt die regionale (Gemeinden) und die funktionale Selbstverwaltung. Diese umfasst die berufsständische Selbstverwaltung (Kammern, Jagdverbände, Feuerwehrverbände, Tourismusverbände etc.), die kulturelle

Selbstverwaltung (Universitäten, öffentlich rechtliche Rundfunkanstalten) und die soziale Selbstverwaltung (Sozialversicherungsanstalten). Die Funktionäre der Selbstverwaltungskörper sind durch eigene Wahlen direkt oder indirekt demokratisch legitimiert. Es besteht Pflichtmitgliedschaft. Die Kammern sind regional (Bundesländer) und fachlich gegliedert und verfügen jeweils über einen starken Bundesverband (ebenfalls mit Pflichtmitgliedschaft). Die (Pflicht)Mitglieder wählen direkt immer auf der untersten Ebene (der regionalen Fachorganisation). Die darüber liegenden hierarchisch gestuften institutionellen Dächer (Sektionen, Landeskammer, Bundeskammer) werden indirekt aufwärts von den gewählten Funktionären auf der jeweils unteren Ebene bestimmt. Es gilt das Prinzip „one man one vote“, das das Gewicht der großen Unternehmen erheblich verringert. Dies wird andererseits wieder dadurch relativiert, dass bei der Wahl in die Dachorganisationen ein Kuriensystem zur Anwendung kommt: unabhängig von ihrer Mitgliederstärke haben die wählenden Verbände alle das gleiche Gewicht. Die Kammern entsenden wieder von ihnen legitimierte Funktionäre in die Selbstverwaltungskörper ohne ein System von Primärwahlen (z. B. Sozialversicherungsträger).

Neben den Kammern gibt es eine Fülle freier Verbände. Ein Teil von ihnen ist primär fachlich ausgerichtet, ein Teil tritt vor allem als Interessensverband auf (z. B. Industriellenvereinigung, Bankenverband, Versicherungsverband, Handelsverband) und ein anderer Teil versteht sich als Teilorganisation politischer Parteien (z. B. ÖVP Wirtschaftsbund). Manche freie Verbände treten bei den Kammerwahlen als „wahlwerbende Gruppen“ auf, die in Konkurrenz zueinander um die Kontrolle der jeweiligen Kammer kämpfen. Die Wahlbeteiligung bei den Kammerwahlen ist (unterschiedlich je nach Bundesland und Fachorganisation) – aber z. B. im Vergleich zu Deutschland – hoch.

Eine in Österreich beliebte Streitfrage betrifft die Richtung der politischen Einflußnahme zwischen Staat (Parteien) und Kammern. Die Vertreter der Opposition beklagen häufig beides gleichzeitig: die Nähe der Kammerfunktionäre zu Regierungsparteien einerseits und die Abhängigkeit des Staates (der politischen Parteien, der Regierung, des Parlaments) von den Kammern andererseits. Die Wissenschaft kritisiert eher den letztgenannten Sachverhalt, diagnostiziert aber – wahrscheinlich zu recht – eine vor allem mit dem EU-Beitritt einhergehende Abnahme der Abhängigkeit von den Kammern. Man kann diesen Diskurs jedenfalls als ein starkes Indiz dafür auffassen, dass das österreichische Kammersystem auch gegenüber dem Staat ein starker Akteur und nicht sein Büttel ist, wie man aus den üblichen juristischen Definitionen von „Selbstverwaltung“ eigentlich erwarten könnte.⁷ Im Gegensatz zu freien Verbänden wird von ihnen allerdings vor der Interessenartikulation nach außen der interne Interessenausgleich erwartet. Dies ist ein wichtiger Teil des ordnungspolitischen

„Deals“ zwischen Staat und Kammern: Pflichtmitgliedschaft ermöglicht Interessenausgleich, und der Staat steht sie wohl auch zu, um von allzu viel Ansprüchen selbstorganisationsfähiger Einzelinteressen entlastet zu sein.⁸ Es gibt allerdings auch eine tiefer gehende Begründung: Pflichtmitgliedschaft und breit definierte Gruppenzuständigkeit (z. B. de facto alle Wirtschaftsunternehmen) erzwingen gesamtwirtschaftlich verantwortungsvolles Handeln. „Rent-seeking“ wird dadurch erschwert, dass seine gesamtwirtschaftlichen Kosten zu einem erheblichen Teil auf die eigenen Gruppenmitglieder zurückfallen und nur zu einem kleinen Teil auf andere Gruppen externalisiert werden können.⁹ Da diese Gruppen aber ebenfalls hoch organisiert sind können sie Gegenmacht anwenden. Das Bewusstsein dieser Situation hat in Österreich zu einem System der Kooperation zwischen den großen Verbänden (Sozialpartnerschaft) geführt.

Teil dieser Sozialpartnerschaft ist der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB). Er (seine Teilgewerkschaften) schließen Kollektivverträge mit Teilorganisationen der Wirtschaftskammern ab. Der ÖGB ist eine auf Vereinsbasis beruhende Einheitsgewerkschaft, in der analog zu den Kammern wahlwerbende Gruppen um die Kontrolle kämpfen und in den Organen „Fraktionen“ bilden. Nennenswerte Rivalen zum ÖGB gibt es praktisch nicht. Dies ist wohl nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass in den so genannten „Sozialpartnerabkommen“ die Wirtschaftskammern als zentraler Lohnverhandler auf Arbeitgeberseite dem ÖGB auf Arbeitnehmerseite stets eine Art Exklusivrecht auf Verhandlungen mit ihr einräumen. Dieses Faktum scheint mir von der Forschung etwas zu wenig beachtet zu werden. Die Wirtschaftskammern treten rechtlich gesehen zwar nur in „zweiter Linie“ als Verhandler auf. Rechtlich gesehen haben freie Verbände Priorität, die sie aber nur in den seltensten Fällen nutzten. Dank der Pflichtmitgliedschaft der Unternehmen in der Kammer aber ist de facto immer auch die Allgemeingültigkeit des Tarifvertrags gegeben.

Insgesamt gesehen lässt das österreichische System für die freien Verbände formal ebenso viel Platz wie es in anderen europäischen Ländern der Fall ist (es gilt die Assoziationsfreiheit), de facto ergibt sich aber durch das umfassende System der Pflichtmitgliedschaft bei den Wirtschaftskammern und deren besonderes Verhältnis zum Staat ein vergleichsweise engerer Raum, in dem Unternehmen die Sinnhaftigkeit eines freien Verbandes erkennen können, selbst wenn Selbstorganisationsfähigkeit gegeben wäre.

Wirtschaftsverbände und Lobbying/Public Affairs Agenturen

Eine in Kontinentaleuropa relativ neue Erscheinung im Bereich der Interessenvertretung sind Lobbying/Public Affairs Agenturen. Ihr Wirken ist

daher auch noch sehr wenig erforscht, vielleicht aber auch zum Teil deshalb, weil mehr noch als bei freien Verbänden die Vertraulichkeit ein Teil ihres Geschäftsmodells ist. Im Gegensatz zu Verbänden als NPO treten sie als Interessenmittler/-vertreter mit dem Ziel der Gewinnerzielung auf. Ihre Kunden sind häufig große Einzelunternehmen, die für das Unternehmen oft entscheidende Einzelinteressen verfolgen, welche im meist existenten Unternehmerverband Desinteresse oder sogar Widerstand hervorrufen – im Sinne der Olson'schen Verbändetheorie ist die Größe der latenten Gruppe auf eins geschrumpft. Dass das Unternehmen dann nicht direkt den Kontakt sucht ist nicht immer leicht erklärbar, muss doch angenommen werden, dass seine leitenden Manager in der Regel selbst ausreichend gut vernetzt sind, um bei öffentlichen Stellen Gehör zu finden (Das gilt z. B. sicherlich für den zur Zeit stark diskutierten Fall der AUSTRIA TELEKOM). Ist diese Annahme richtig, so drängt sich als alternative Erklärung auf, dass zur Verfolgung der Interessen jenseits der Darstellung von Sachverhalten auch Methoden angewandt werden sollen, die rechtlich möglicherweise nicht ganz einwandfrei sind.

Interessant ist, dass Lobbying/Public Affairs Agenturen ihre Dienste mittlerweile nicht nur Einzelunternehmen sondern auch Unternehmerverbänden- besonders im Zusammenhang mit der Interessenvertretung bei EU-Behörden. anbieten. Dies kann durchaus auch als Indiz dafür genommen werden, dass manche Unternehmerverbände auf EU-Ebene (noch) keine ausreichend effiziente Form der Interessenartikulation gefunden haben. Möglicherweise sind sie aus den weiter oben schon besprochenen Gründen auf dieser Ebene auch gar nicht oder nicht ausreichend stark selbstorganisationsfähig. Das Problem von Transparenz, Repräsentativität und Korrektheit stellt sich dann auf dieser Ebene in besonderen Maße. Die EU-Kommission hat diesbezüglich in letzter Zeit ein gewisses Sensorium entwickelt. So ist sie manchmal bereit mit meist schwächeren Verbänden auf EU-Ebene „contracts“ über einzelne Projekte abzuschließen, die die Verbände stärkt bzw. ihre Existenz sichert. Wie bereits oben dargestellt, lässt diese Methode die Verbände aus der Sicht des Kontraktgebers aber auch wieder nicht wirklich stark werden, die finanzielle Abhängigkeit ist dazu dann oft zu stark.

Zusammenfassung

Seit dem Erscheinen von Olson's Buch über die Logik kollektiven Handelns (Olson, M. 1965) ist eine Fülle theoretischer und empirischer Literatur über die Selbstorganisation latenter Gruppen erschienen. Wesentlich ist, dass Verbände öffentliche Güter (meist staatliche Privilegien) schaffen wollen, private Güter werden in der Regel vom Markt und von Verbänden

nur dann produziert, wenn damit latente Gruppenmitglieder aus ihrer Trittbrettfahrerposition in den Verband gelockt werden können. Generell gilt: Große Gruppen Kleiner sind weniger selbstorganisationsfähig als kleine Gruppen Großer. Dies kann zu politischen Ungleichgewichten führen: Minderheiten können schweigende Mehrheiten ausbeuten. Um dies zu vermeiden geben europäische Staaten latenten Gruppen und schon existenten Gruppen Kleiner häufig „Organisationshilfen“ mannigfaltiger Art. Die Forschung hat darüber nur wenig berichtet. Diese Organisationshilfen vermögen oft aber erst zu erklären warum es auch zu großen Verbänden Kleiner kommen kann. Die Argumente, dass deren Existenz beweise, dass es offenbar nur auf gutes Verbandsmanagement und -marketing ankomme sind falsch. Staaten unterstützen Verbände nicht nur aus „Gerechtigkeits-erwägungen“ sondern auch, wenn sie von ihnen bestimmte Leistungen (vor allem auch meritorische Güter) erwarten. Die quasi „ultimative“ Organisationshilfe ist die Pflichtmitgliedschaft. Sie ist in vielen der EU- 15 Staaten beobachtbar. Diese Beobachtung allein ist aber kein entscheidendes Argument um das umfassende österreichische System der Selbstverwaltung mit Pflichtmitgliedschaft zu verteidigen. Zu groß ist die Unterschiedlichkeit der Systeme in Europa. Das österreichische System ist in seiner alle Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft umfassenden Wirkung wohl einzigartig. Diese Einzigartigkeit ist aber auch kein sinnvolles Gegenargument – die Wirkung zählt. Im internationalen Vergleich lässt sich das Ergebnis sehen. Die zunehmende Verlagerung der Regelsetzung auf die europäische Ebene zeigt aber Grenzen auf. Lobbying/Public Affairs Agenturen versuchen in die Bresche zu springen. Die Transparenz und Gleichgewichtigkeit der Interessenvertretung ist damit mehr denn je gefährdet.

Anmerkungen

- ¹ Ironischerweise lag der unmittelbare Anstoß zur Krise dabei gar nicht so sehr im Bereich der Wirtschaftskammern sondern bei einem unappetitlichen Finanzskandal in einer regionalen Arbeiterkammer.
- ² Tatsächlich erbringen österreichische Kammern viele „Services“, sie haben aber fast immer den Charakter „meritorischer Güter“ (z. B. Rechtsberatung in den Arbeiterkammern, Aus- und Weiterbildung in den Wirtschaftskammern. Dort wo der meritorische Charakter der erbrachten Leistungen zweifelhaft ist hat es auch schon Beschwerden konkurrierender Unternehmer bei den zuständigen EU- Behörden gegeben. Zu begründen ist dabei auch, warum die jeweilige Kammer das Gut selbst „erzeugt“ und nicht seine Produktion bei Unternehmen in Auftrag gibt, aber seine Finanzierung stützt.
- ³ Das österreichische System der Wirtschaftsverbände scheint unter diesem Gesichtspunkt redundant zu sein. Das Wirtschaftskammersystem inkludiert auch die selbstorganisationsfähige Industrie, Banken und Versicherungen. Tatsächlich haben diese parallel neben ihrer Kammer- Pflichtmitgliedschaft auch eigene freie Verbände. Diese scheinbare Redundanz wäre unter Verwendung der Olson'schen Theorie kaum begründbar. Es muss darüber hinausgehende gute Gründe für die Existenz dieser Parallelstruktur geben.

- ⁴ Z. B. kommen 90% der Mitgliedsbeiträge von CBI (Confederation of British Industries) von den 400 größten Mitgliedern. Ende der Neunzigerjahre gab es daneben noch 2500 kleinere Mitgliedsunternehmen und zusätzlich „Trade Assocoations“, die ihrerseits Unternehmen mit ca. 250.000 Beschäftigten repräsentierten. (Teufelsbauer, W. [1998])
- ⁵ So gab es Ende der Neunziger Jahre in Großbritannien z. B. mehr als Tausend lokale „Chambers of Commerce“, die meist privatrechtlich als „Partnerships“ konstruiert waren (Teufelsbauer, W. [1998]). Der Dachverband British Chamber of Commerce hat ebenfalls eine privatrechtliche Gesellschaftsform. Nur maximal 10% des Budgets der Chambers stammte jeweils von Mitgliedsbeiträgen, bis zu 20% aus dem Verkauf von nicht selbst erzeugten Gütern und Leistungen (die Chambers betätigen sich als Großhändler); 70% der Einnahmen aber kommen von „Government Contracts“.
- ⁶ Eine interessante Variante gab es in den 90er-Jahren in der Schweiz (Pasztory-Teufelsbauer [1995]): die obligatorische „zweite Säule“ der Altersvorsorge auf Betriebsebene ist privatwirtschaftlich organisiert und wird von Versicherungsunternehmen erbracht. Manche Unternehmensverbände des Gewerbes schließen mit bestimmten Versicherungen Verträge ab, in deren Rahmen sie ihren Mitgliedsunternehmen maßgeschneiderte Verträge anbieten und daraus erhebliche Provisionen lukrieren. Ob das in der Interessenvertretung für ihre Mitglieder zu einer entsprechenden „Beisshemmung“ führt?
- ⁷ Wer WIKIPEDIA unter dem Stichwort „Selbstverwaltung“ konsultiert bekommt folgende Definition: „Unter Selbstverwaltung versteht die Rechtswissenschaft die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an rechtlich selbständige Organisationen (juristische Personen) um den Betroffenen die eigenverantwortliche Gestaltung zu ermöglichen. Dem wird begrifflich die staatliche Verwaltung gegenübergestellt, was insoweit ungenau ist, als auch Träger der Selbstverwaltung Teil der staatlichen Verwaltung im weiteren Sinne sind (mittelbare Staatsverwaltung) ...“
- ⁸ In freien Vereinigungen ist der Interessenausgleich kaum möglich, der Unzufriedene würde einfach austreten und sich so der Verbandsentscheidung entziehen. Deswegen ist der Staat – quasi als letzte Instanz – als Pflichtorganisation konstruiert. Nur die Auswanderung ist möglich). Interessant ist, das zwar in vielen europäischen Staaten zwar nicht die einzelnen politischen Parteien Pflichtorganisationen sind, wohl aber das Parteiensystem als ganzes: ein System der staatlichen Parteienfinanzierung soll die Abhängigkeit der Parteien von finanzstarken Lobbies lindern- ganz zu vermeiden ist wohl unmöglich.
- ⁹ Dies mag auch ein Grund sein, dass der Gesetzgeber auch jene Gruppen in die Wirtschaftskammern eingegliedert hat, die als Selbstorganisationsfähige auch einen privaten Verband haben. So lange der Staat den Interessenausgleich innerhalb der Wirtschaft wünscht und akkordierte Interessenskundgebungen wünscht, so lange macht dieses Arrangement jedenfalls Sinn. Setzt sich ein in der Zeit der so genannten Wenderegierung beobachtbarer Trend durch, dass die Regierung prioritär direkt mit den freien Verbänden der Großen oder einzelnen großen Unternehmen redet, verliert das Argument allerdings an Bedeutung. Es bleibt natürlich die Tatsache, dass beim derzeitigen System die Großen überdurchschnittlich zur Finanzierung des Gesamtsystems beitragen. Dies ist ein beliebter Zankapfel, die Großen möchten schon aus diesem Grund entweder aus der Pflichtmitgliedschaft entlassen werden, zumindest aber geringere Mitgliedsbeiträge zahlen.

Literatur

- Kristian, G. (2004) Handwerkskammern in Europa- ein Organisationsvergleich, Niedersächsisches Ministerium für Handwerk, Arbeit und Verkehr.

- Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA and London: Harvard University Press.
- Pasztory, C. & Teufelsbauer, W. (1995) *Politisches System und Verbändewesen in der Schweiz- ein Vergleich mit Österreich*, Wien, Wirtschaftskammer Österreich.
- Teufelsbauer, W. (1998) *Politisches System und Verbändewesen in Großbritannien*, Wien, Wirtschaftskammer Österreich.
- Traxler, F. & Huemer, G. ed. (2007) *Handbook of Business Interest Associations and Governance*, London and New York, Routledge.