

IHS Political Science Series  
Working Paper 29  
March 1996

# "Zwangskammerstaat"?: Zur Demokratiequalität der Sozialpartnerschaft

Emmerich Talos





INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN  
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES  
Vienna

## Impressum

---

**Author(s):**

Emmerich Talos

**Title:**

"Zwangskammerstaat"?: Zur Demokratiequalität der Sozialpartnerschaft

**ISSN: Unspecified**

**1996 Institut für Höhere Studien - Institute for Advanced Studies (IHS)**

Josefstädter Straße 39, A-1080 Wien

E-Mail: [office@ihs.ac.at](mailto:office@ihs.ac.at)

Web: [www.ihs.ac.at](http://www.ihs.ac.at)

All IHS Working Papers are available online: [http://irihs.ihs.ac.at/view/ihs\\_series/](http://irihs.ihs.ac.at/view/ihs_series/)

This paper is available for download without charge at: <http://irihs.ihs.ac.at/897/>

**»Zwangskammerstaat«?**  
Zur Demokratiequalität der Sozialpartnerschaft

**Emmerich Tálos**



# **»Zwangskammerstaat«?**

## Zur Demokratiequalität der Sozialpartnerschaft

**Emmerich Tálos**

Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series No. 29

**März 1996**

Emmerich Tálos  
Institut für Staats- und Politikwissenschaft  
Hohenstaufengasse 9/7, A -1010 Wien  
Phone: +43/1/40103/3357  
Fax: +43/1/533 44 03

**Institut für Höhere Studien (IHS), Wien**  
**Institute for Advanced Studies, Vienna**

Die **Reihe Politikwissenschaft** wird von der Abteilung Politologie des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Wien herausgegeben. Ziel dieser Publikationsreihe ist, abteilungsinterne Arbeitspapiere einer breiteren fachinternen Öffentlichkeit und Diskussion zugänglich zu machen. Die inhaltliche Verantwortung für die veröffentlichten Beiträge liegt bei den AutorInnen. Gastbeiträge werden als solche gekennzeichnet.

Alle Rechte vorbehalten

## **Abstract**

How can we judge the democratic quality of Austrian neo-corporatism («Kammersystem») and cooperative decision making («Sozialpartnerschaft»)? The paper develops three main hypotheses. First, internal democracy within the existing centralized interest groups is fairly low while the practice of tripartite concertation between labour, business and state representatives is not democratically legitimized at all. Second, the general public expresses manifest discontent with present interest organizations while still valuing positively their policy style of cooperative as well as secretive elite bargaining. Thus, degrees of public approval are apparently unrelated to degrees of democratic legitimation. Third, if they want to survive Austrian chambers of labor and business will have to adopt innovative strategies to increase both formal and material legitimation.

## **Keywords**

Demokratiequalität, Sozialpartnerschaft, Neokorporatismus, Österreich.

Ich könnte es mir sehr einfach machen und die Frage zur Demokratiequalität der Sozialpartnerschaft mit einem äußerst knappen Statement beantworten: Sozialpartnerschaft hat keine. Da es in meinen Ausführungen allerdings um die Beantwortung einer weiteren Frage geht, »Zwangskammerstaat?«, und damit möglicherweise ein Zusammenhang zwischen Kammersystem und Demokratiequalität der Sozialpartnerschaft angedeutet ist, werde ich im folgenden doch systematischer und breiter ausholen müssen.

Vorbemerkt sei, daß die Frage der verbandlichen, insbesondere der innerverbandlichen Demokratie traditionell ein vernachlässigtes Thema in der sozialwissenschaftlichen Verbände- und Sozialpartnerschaftsforschung darstellt. Das gilt nicht nur für Österreich. Nach Aussagen von vergleichenden Verbändeforschern ist dieses Thema seit Mitte der achtziger Jahre von der Agenda sozialwissenschaftlicher Analysen weitgehend verschwunden.

Mein Beitrag steht im Kontext einer Diskussions- und Vortragsreihe: die Anregung zum Thema Demokratiequalität ist gespeist von einem britischen Projekt und dem darin formulierten Demokratieverständnis. Die zwei Kernpunkte dieses Verständnisses sind: 1. die Kontrolle der Entscheidungsfindung und die Kontrolle der Entscheidungsträger, und 2. die Gleichheit in der Ausübung dieser Kontrolle (siehe Beetham 1993,7).

An dieser Fokussierung von Demokratiequalität ist evident, daß damit in erster Linie auf politische Institutionen abgestellt ist, weniger bzw. kaum mit dieser Demokratiebestimmung gesellschaftliche Institutionen wie Verbände und Kammern, geschweige denn Politikmuster wie Sozialpartnerschaft angesprochen sind.

Da zudem die Fragestellung dieses Aufsatzes aktuelle Problemlagen assoziiert, die über die Frage der Demokratiequalität im engeren Sinne hinausgehen und zur Zeit im Begriff Legitimationsprobleme bzw. Legitimitätskrise der großen Interessenverbände transportiert werden, werde ich in meinen Thesen vorerst auf die Frage der Demokratiequalität, im zweiten Teil auf das generelle, demokratiepolitisch relevante Thema der Legitimationsqualität eingehen.

Eine letzte Vorbemerkung: Der von den Veranstaltern der Vortragsreihe gewählte Begriff »Zwangskammerstaat« entstammt dem Arsenal der Kritik an der österreichischen Verbändelandschaft, vor allem und traditionell konservativen und neoliberalen Positionen.

### **Bemerkungen**

Der vorliegende Beitrag wurde ursprünglich im Rahmen der Diskussionsreihe »Demokratiequalität in Österreich«, organisiert von Agora, der Sektion Demokratieforschung der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft, am Institut für Höhere Studien präsentiert und diskutiert. In einer leicht veränderten Fassung wird er im Frühjahr 1996 in dem Band »Die Qualität der österreichischen Demokratie«, (herausgegeben von David Campbell, Karin Liebhart, Renate Martinsen, Christian Schaller und Andreas Schedler, Wien: Manz), veröffentlicht werden.



### **Bestandsbedingungen: Zentralisation und Konzentration**

*These 1:* Nur aufgrund spezifischer institutionell-organisatorischer und politischer Bedingungen konnte die österreichische Sozialpartnerschaft als ein spezifisches Muster kooperativ-konzertierter Interessenpolitik konstituiert werden und bis heute fortbestehen.

Zu den institutionell-organisatorischen Bedingungen zählt die spezifische Weise der Organisierung gesellschaftlicher Interessen. Deren Kennzeichen sind: Konzentration und Zentralisation (siehe Tálos 1993; Traxler 1993). Die Konzentration der Interessen bestimmter sozio-ökonomischer Gruppen ist bei den als Körperschaften öffentlichen Rechts eingerichteten Kammern wohl am höchsten. Nach dem gängigen Verfassungsrechtsverständnis und nach Judikatur des Verfassungsgerichtshofes ist die Pflichtmitgliedschaft genuiner Bestandteil der beruflichen Selbstverwaltung *à la* Kammern. Die Pflichtmitgliedschaft gehört zum verfassungsmäßigen Begriff der beruflichen Selbstverwaltung (siehe Pernthaler 1994; Korinek 1993). Zu den Determinanten von Selbstverwaltung zählt auch die im weiteren noch näher zu beschreibende Partizipationsmöglichkeit der Mitglieder.

Die organisatorische Konzentration von Mitgliedern ist in Österreich allerdings nicht bloß Resultat der gesetzlich vorgesehenen Pflichtmitgliedschaft. Am Beispiel des ÖGB ist dies evident: dessen Monopolstellung wurde mit seiner Gründung Mitte April 1945 (noch vor der Konstituierung der provisorischen Regierung Österreichs) durchgesetzt und später nicht mehr ernsthaft in Frage gestellt. Der Organisationsgrad des ÖGB war bis in die jüngste Zeit traditionell hoch: 1970 60 %, 1985 noch 49 % (siehe Karlhofer 1995, 31, 182) .

Das österreichische System der Interessenorganisation ist zum anderen durch die Zentralisation sowohl der innerverbandlichen Entscheidungsstruktur (ablesbar an der Kompetenzbündelung bei den Dachverbänden) als auch der zwischenverbandlichen Vereinbarungen geprägt. Zentralisation am Beispiel des ÖGB heißt: die Einzelgewerkschaften verfügen über keine eigene Rechtspersönlichkeit und sind daher für die Ausübung ihrer autonomen Handlungsbereiche von den ihnen zur Verfügung gestellten Finanzmitteln des ÖGB abhängig. Der ÖGB als Dachverband hat eine klare Vorrangstellung. Die Entscheidungsfindung erfolgt formell in den Gremien des ÖGB, beruht aber gewöhnlich auf der vorhergehenden informellen Abstimmung unter den Gewerkschaften sowie zwischen den politischen Fraktionen. Obwohl schon das Arbeiterkammergesetz 1945 stark zentralisierte Züge aufwies, wurde dieser Aspekt im Zeitverlauf sogar noch verstärkt – ablesbar an der Neufassung des Arbeiterkammergesetzes 1954, in deren Rahmen die Rechte und Funktionsweise des österreichischen Arbeiterkammertages sehr detailliert geregelt wurden. Die Bundeswirtschaftskammer ist weniger streng hierarchisch organisiert, allerdings ist die faktische Zentralisierung hoch.

Angemerkt zudem sei: Die sozialpartnerschaftlich involvierten Dachverbände stehen nicht in Konkurrenz zueinander.

Neben Konzentration und Zentralisation kann die politische Privilegierung der großen Dachverbände als das dritte Charakteristikum des Systems der Interessenorganisation genannt werden. Diese Privilegierung zeigt sich bei den Kammern derart, daß per Gesetz deren Aufgaben- und Mitgliederdomäne sowie zugleich deren finanzielle Ressourcen gesichert werden. Beim ÖGB ersetzt die politische Privilegierung zumindest teilweise die im Vergleich zu den Kammern formalrechtlich schwächere Stellung.

Die großen gesellschaftlichen Interessenorganisationen weisen neben den angeführten institutionell-organisatorischen Bedingungen auch spezifische ideologische und strategische Optionen auf: Ein zentraler Punkt diesbezüglich ist die Berücksichtigung allgemeiner Zielsetzungen bei der Vermittlung der je spezifischen partikularen Interessen. Der Kompromiß wurde zur leitenden Strategieorientierung.

Alle diese Bedingungen zusammen bilden in Österreich das Fundament für jenes Muster der Interessenvermittlung, das partikulare Interessen nicht gegenstandslos macht, diese jedoch übergreift.

### **Formale und reale innerverbandliche Demokratie**

*These 2:* Aufgrund der – im Vergleich mit den Parteien unterschiedlichen-institutionell-organisatorischen Konfiguration der Verbände, insbesondere der Kammern (nämlich: keine Konkurrenz, Pflichtmitgliedschaft), stellt sich die Demokratiefrage stärker als eine Frage der innerverbandlichen Demokratie (so insbesondere Pelinka 1979).

Wie bereits angemerkt, ist für die Kammern eine binnendemokratische Struktur in Form von Partizipation und Kontrolle vorgesehen:

- ersteres in Form der Kammerwahlen und beispielsweise auch in dem 1992 bei den Arbeiterkammern eingeführten Auskunfts-, Antrags- und Petitionsrecht (selbst wenn von letzterem bisher wenig Gebrauch gemacht wurde; siehe Cerny 1995, 110);
- zweiteres durch institutionalisierte Möglichkeiten zur Kontrolle: So ist im Kontrollausschuß der Arbeiterkammern jede in der Vollversammlung vertretene Fraktion repräsentiert, wobei Mitglieder, die derselben Fraktion angehören wie der gewählte Präsident, für den Vorsitz nicht wählbar sind. Eine weitere Kontrollmöglichkeit besteht in der Möglichkeit zur vorzeitigen Abberufung der Mitglieder des Vorstandes durch die Vollversammlung. Gleichzeitig wurden mit dem Gesetz aus 1992 Minderheitenrechte gestärkt (siehe Arbeiterkammergesetz 1992).

Wenn wir nur die Formalstrukturen in Betracht ziehen, so können wir durchaus festhalten, daß die Schlüsselvariablen von Demokratie im Sinne des »Democratic Audit« (Kontrolle der Entscheidungsträger auf dem Weg von Wahlen wie auch die Gleichheit der Mitglieder bei der Ausübung dieser Kontrolle) gewährleistet sind – aber auch nicht mehr und dies noch unter den als demokratietheoretisches Problem erachteten Rahmenbedingungen der Pflichtmitgliedschaft bei Kammern. Unter diesen Bedingungen der Pflichtmitgliedschaft kommt daher – wie Ferdinand Karlhofer betont (1994, 109) – den Wahlen für die Legitimität einer Institution eine sehr bedeutende Rolle zu: »Läßt, wie im Falle der Kammern, die Pflichtmitgliedschaft einen Austritt ... nicht zu, verbleibt als einziger Indikator für eine Bewertung der Legitimität die Höhe der Wahlbeteiligung«.

Hinsichtlich der Formalstruktur demokratischer Beteiligung unterscheiden sich die Kammern vom ÖGB: Die Vertretungsorgane werden im ÖGB nicht direkt gewählt. Die Bestimmung ihrer Zusammensetzung erfolgt auf indirektem Wege: auf Basis der Betriebsrats- und Personalvertretungswahlen, die außerhalb der Gewerkschaften und bei grundsätzlich möglicher Beteiligung von Nicht-Gewerkschaftsmitgliedern erfolgten.

Diese Unterschiede in der Formalstruktur gelten – wie beispielsweise Pelinka hervorhebt (1979, 364 f.) – nicht für die Realstruktur. Hier werden gleich gelagerte Demokratiedefizite geortet:

- Konkurrenzdefizit: die Kammern, wie auch der ÖGB sind durch monopolartige Macht- und Einflußdominanzen gekennzeichnet (sie verstärken damit die Oligarchisierung) – mit wachsender Distanz zwischen Führung und Mitgliedern;
- sehr beschränkte Mitsprachemöglichkeiten für die Mitglieder, keine unmittelbaren Mitwirkungsmöglichkeiten für das einzelne Gewerkschaftsmitglied;
- eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten und Durchsetzungsmöglichkeiten für Minderheitenfraktionen.

Diese Demokratiedefizite spiegeln sich auch in diversen Meinungsumfragen: Hinsichtlich der Arbeiterkammern ebenso wie der anderen Kammern finden sich Reformvorschläge wie »mehr Kontrolle«, »mehr Mitsprache für Mitglieder«.

- Nicht zuletzt besteht in der Realstruktur ein beträchtliches Demokratiedefizit betreffend Gleichheit: Frauen bleiben weitgehend von Funktionen ausgegrenzt. Erna Appelt (1993, 249-258) hat diesen Befund sowohl für den ÖGB wie auch für die Kammern erhoben.

Der Titel des Artikels legt nahe, daß es mit der Demokratiequalität der Sozialpartnerschaft schlecht bestellt sein könnte – angesichts eines zentralen Basiselementes der Sozialpartnerschaft, nämlich des »Zwangskammerstaates«.

### **Sozialpartnerschaftliche Elitenkooperation**

*These 3:* Um die Demokratiequalität der Kammern steht es – legen wir die bekannten Schlüsselvariablen (Kontrolle, Gleichheit) zugrunde – ungleich besser als um die der Sozialpartnerschaft: letztere hat keine.

Sozialpartnerschaft ist eine extreme Form der Elitenkooperation. Sie ist gesetzlich nicht geregelt, fundiert auf freiwilligen Vereinbarungen, funktioniert in weiten Bereichen informell, kennt – im Sinne des »Democratic Audit« – keinerlei demokratische Verfahrensregeln, Bestellungs- und Kontrollverfahren. Zugespitzt gesagt: Sozialpartnerschaft kann weder gewählt noch abgewählt werden. Sozialpartnerschaft stellt ein Politikmuster der dafür nicht gewählten Repräsentanten – bei weitgehendem Ausschluß der Repräsentierten – aus der Entscheidungsfindung dar. Korreliert Demokratie mit Öffentlichkeit, so Sozialpartnerschaft mit einer durchwegs nicht-öffentlichen Vertraulichkeit.

Sozialpartnerschaft repräsentiert ein sehr begrenztes Modell von Gleichheit: der Zugang ist auf einige wenige Dachverbände beschränkt, andere Kammern oder Verbände sind explizit ausgeschlossen.

Diese Elitenkooperation, »bar einer unmittelbar eigenen demokratischen Legitimation« (Preglau 1994, 232), lief bereits in der unmittelbaren Nachkriegszeit auf die Marginalisierung der Partizipation der Repräsentierten im Entscheidungsprozeß, sowie auf den Verzicht bzw. den Ausschluß der Mobilisierung der Betroffenen zur Durchsetzung ihrer Interessen hinaus. Exemplarisch hat dies der damalige Gewerkschaftspräsident Böhm 1947 folgend formuliert:

*»Über Gesetze kann man nicht in Massenversammlungen beraten. Die Mitglieder des ÖGB werden durch die Veröffentlichung in den Fachblättern über den Verlauf der Verhandlungen informiert« (Prot. d. Bundesvorstandssitzung des ÖGB vom 26. 2. 1947).*

Unübertreffbar formuliert der Gewerkschaftshistoriker Klenner:

*»In der Zweiten Republik ist die Stellung der Gewerkschaften eine andere geworden. Sie haben, wenn auch nicht zufriedenstellenden, so doch immerhin beachtlichen Einfluß auf die Wirtschaft gewonnen. Heute sind Lohnregelungen ein Teil eines wirtschaftlichen Gesamtkonzeptes. Der Entschluß zu einer Aktion wird aus einer weit vorausschauenden Perspektive gefaßt, die Vorverhandlungen laufen an, ohne daß die Masse der Mitglieder etwas erfährt und daher ohne die Möglichkeit der Stellungnahme zu haben. Die Forderungen werden weder von den Mitgliedern aufgestellt, noch werden sie um ihre Billigung gefragt. Sie werden nicht zum Kampf zur Durchsetzung der Forderungen aufgerufen. Wenn schließlich das Ergebnis ihnen vorgelegt wird, so haben sie, selbst wenn sie es billigen, nicht das Gefühl, daß*

*es sich um ihre Aktion und ihren Erfolg handelt. Es wurde ›ausgepackelt‹ und sie haben nichts damit zu tun.«*

Auch wenn dies von vielen Gewerkschaftern nicht verstanden werde, müsse trotzdem – so Klenner – festgehalten werden,

*»daß bisher kein anderer Weg gangbar war und auch eine Rückkehr zu den Kampfesformen der Vergangenheit nicht mehr möglich sein wird. Die ganz anders geartete Stellung der Gewerkschaften in Staat und Wirtschaft bedingt auch eine andere Strategie und Taktik« (1949, 3).*

Die Erfolgsstory »Sozialpartnerschaft« verlief auch in der weiteren Entwicklung ohne direkte demokratische Legitimation. Damit komme ich zu einem weiteren Punkt meiner Überlegungen:

Die aktuelle Situation der Kammern, die als »Legitimationskrise« bzw. »Legitimitätskrise« beschrieben wird (siehe z.B. Karlhofer 1995, 202 ff.), läßt den Schluß zu, daß die politische Zustimmung zu bzw. die Akzeptanz von Institutionen keineswegs nur von deren Demokratiequalität abhängt.

### **Legitimationsdefizite**

*These 4:* Die derzeitige Problemsituation der Kammern ist komplexer als daß sie sich allein auf mangelnde Demokratiequalität zurückführen ließe: Es geht um das generelle Problem der Akzeptanz bzw. Legitimation von Institutionen. Gerade der Vergleich der Demokratiequalität von Kammern und Sozialpartnerschaft läßt den Schluß zu, daß die Akzeptanz bzw. Nichtakzeptanz durch unterschiedliche Quellen gespeist wird.

Zu den seit Ende der 70er, Beginn der 80er Jahre konstatierbaren Problemen der intra- und interverbandlichen Interessenabstimmung gesellte sich seit Ende der 80er Jahre ein weiteres, das zur Zeit auch im Blickpunkt öffentlicher Wahrnehmung steht: die Legitimitätskrise der gesetzlich eingerichteten Interessenvertretungen. Hinsichtlich der Interessenorganisationen gilt unter Sozialwissenschaftlern/innen als unumstritten, daß vor allem die Kammern mit einem nahezu schon chronisch gewordenen Legitimationsdefizit konfrontiert sind. Die diesbezüglichen Indikatoren sind bekannt:

- Rückgänge in der Wählerpartizipation, die zuletzt bei den Arbeiterkammern ein drastisches Ausmaß angenommen haben: nach cirka knapp mehr als 60% in den 60er und 70er Jahren sank die Wahlbeteiligung von 63,6% im Jahr 1984 auf unter 50% im Jahr 1989. Der Tiefpunkt wurde mit der Wahl im Jahr 1994 erreicht: Die Wahlbeteiligung betrug noch cirka 31%. Angesichts des Faktums, daß unter den Bedingungen der Pflichtmitgliedschaft das Niveau der Wahlbeteiligung zu einem zentralen Indikator für eine

Bewertung der Legitimität wird, ist dieses Wahlergebnis ein Alarmsignal. Auch bei den Handelskammern ist die Wahlbeteiligung rückläufig, wenn auch nicht so gravierend wie bei den Arbeiterkammern: 1985 betrug sie 70 %, 1990 61,9 %, 1995 noch 51,7 %.

- Unübersehbar hat die Kritik an zentralen Bestandsbedingungen des Kammernsystems zugenommen. Ohne die gängigen Umfragen zu überschätzen: Die Ablehnungsfront betreffend Pflichtmitgliedschaft in den Kammern ist breiter geworden – auch bei den Mitgliedern, wie Umfragen bei Mitgliedern der Arbeiterkammern und bei Wirtschaftstreibenden im Juni 1994 zeigten (siehe Karlhofer 1995, 206).
- Das Image der Kammern hat sich seit dem letzten Jahrzehnt laut Meinungsumfragen verschlechtert – die Einschätzung des Reformbedarfes und der Reformnotwendigkeiten wird von cirka der Hälfte der Befragten geteilt (siehe z.B. Preglau 1994, 222 ff.; 250 ff.), allerdings sei relativierend angemerkt, daß jüngste Umfragen der Sozialwissenschaftlichen Studiengesellschaft zu Ergebnissen kamen, die für die Arbeiterkammern durchaus (im Vergleich auch mit dem ÖGB) positiv sind: sei es hinsichtlich der Frage des Adressaten bei Problemen am Arbeitsplatz, der Vertretung der Interessen in Politik und Arbeit und des Vertrauens in Institutionen (SWS 1995).
- Wenn auch laut einer Erhebung der Sozialwissenschaftlichen Studiengesellschaft aus 1990 nur eine Minderheit der Österreicher/innen für eine Abschaffung der Kammern eintreten (15%, allerdings 30% der Mitglieder der Wirtschaftskammer) (siehe Preglau 1994, 250) spielt die Kritik am inneren Demokratiedefizit und an fehlenden Mitsprachemöglichkeiten der einzelnen Mitglieder – wie Ulram (1993, 134 ff.) aufzeigt – eine nicht ungewichtige Rolle: bei ÖGB ebenso wie bei den Kammern.

Von Legitimationsproblemen nicht frei ist auch der ÖGB. Darauf deutet hin, daß der Organisationsgrad kontinuierlich sinkt: Betrug dieser 1970 noch 60 %, so 1985 49 %, 1990 45 % und 1993 42,3 %.

Ungeachtet all dieser Akzeptanzprobleme kann zur Zeit davon ausgegangen werden, daß die Ende 1995 laufende und für 1996 vorgesehene Mitglieder/innenbefragung über den Weiterbestand der Kammern ebenso positiv ausgeht wie die bisher bereits stattgefundene (z.B. Kärntner Landarbeiterkammer mit ca. 94%). Die Fragestellung ist nicht auf die Zustimmung zur Pflichtmitgliedschaft beschränkt, sondern allgemeiner gehalten. So lautet beispielsweise die Frage für die Wiener Wirtschaftskammer: »Sind Sie dafür, daß die Wirtschaftskammern mit ihren Innungen, Gremien, Fachgruppen und Fachverbänden als gemeinsame gesetzliche Interessenvertretung für alle Wiener Unternehmerinnen und Unternehmer bestehen bleibt?« Ähnlich z.B. lautet die Fragestellung für die Mitgliederbefragung der Salzburger Arbeiterkammer (im April/Mai 96): »Sind Sie dafür, daß die

AK Salzburg als gesetzliche Interessenvertretung aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Salzburg bestehen bleibt?«

### Politische Bewußtseinspaltung

*These 5:* Die aktuellen Einschätzungen von Kammern und Sozialpartnerschaft kommen einer politischen »Bewußtseinspaltung« (!) gleich: Die Trägerorganisationen der Sozialpartnerschaft sind mit enormen Legitimations- bzw. Akzeptanzproblemen konfrontiert, Sozialpartnerschaft als Elitenkooperations-Modell dieser Trägerorganisationen erfährt fast unvermindert hohe Zustimmung, wenn auch zu bedenken ist, daß das Wissen um und die unmittelbare Betroffenheit von Sozialpartnerschaft ungleich geringer ist als bei den Kammern. Nach Traar/Birk (1987,15) wird die Sozialpartnerschaft seitens der österreichischen Bevölkerung in einem hohen Ausmaß per Akklamation legitimiert.

Alle rezenten Umfragen, in denen allerdings nicht die Kenntnis des Phänomens Sozialpartnerschaft nachgefragt wird, weisen hohe Akzeptanz in mehrfacher Hinsicht auf:

- Hohe positive Leistungsbewertung: über 60% der Befragten sehen die Sozialpartnerschaft für Österreich im großen und ganzen vorteilhaft. Waren im Oktober 1994 68% dieser Ansicht, so betrug im Juni 1995 der von den Sozialwissenschaftlichen Studiengesellschaft eruierte Anteil 59%.
- Die sozialpartnerschaftliche Problemlösungskapazität wird hochpositiv eingeschätzt: z.B. stimmten bei einer Umfrage im Oktober 1994 57% zu, daß – für den Fall daß die Regierung nicht in der Lage wäre, anstehende Probleme zu lösen – die Sozialpartner es versuchen sollten. Verneint wurde dies von 26%.
- Betreffend die Spielregeln wird Interessendurchsetzung auf dem Weg von Verhandlungen präferiert. Die Streikoption spielt demgegenüber eine äußerst geringe Rolle und dies nicht nur auf Ebene der Einstellungen, sondern auch in den Arbeitsbeziehungen. Im internationalen Vergleich weist Österreich ein niedriges Niveau von Arbeitskonflikten auf. Sind im Zeitraum 1980 bis 1987 jährlich je 1000 Arbeitnehmer/innen durch Arbeitskämpfe zwei Arbeitstage in Österreich ausgefallen, so waren es in Japan 11, in der BRD 35, in den USA 162, in Schweden 191 und in Griechenland 719 Arbeitstage (siehe *Der Standard* 7.5.1990). Im Jahr 1994 ist in Österreich überhaupt nicht gestreikt worden.

Trotz öffentlich breiter Debatte um Kammern und Sozialpartnerschaft zeigen jüngste Umfragen, daß die Auflösung der Sozialpartnerschaft eine krasse Minderheitenoption darstellt. Im Oktober 1994 vertraten diese Option 10%, dagegen waren 64%. Anders gesagt: die Legitimitätskrise einzelner Sozialpartnerorganisationen hat – laut Umfragen – die Sozialpartnerschaft noch nicht als Politikmuster erfaßt.

### **Nutzenkalküle: der legitimatorische Fallstrick**

*These 6:* Nicht die fehlende Demokratiequalität könnte für die Sozialpartnerschaft zu einem legitimatorischen Fallstrick werden. Schwerwiegende Legitimationsprobleme sind dagegen vor allem dann zu erwarten, wenn in der Sicht der Bevölkerung diese Elitenkooperation bzw. dieses kooperativ-konzertierte Politikmuster keine Vorteile und keinen Nutzen mehr bringt. Abstrakt gesagt: wenn die materiale Legitimation, auf der die Sozialpartnerschaft in erster Linie fundiert, ins Schwinden gerät. Für ein solches Schwinden gäbe es drei mögliche Einfallstore:

- Die politische Gestaltungsrelevanz der Sozialpartnerschaft, die bereits aufgrund der veränderten sozio-ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen in der jüngsten Zeit Einbußen zu verzeichnen hatte (siehe Tálos/Leichsenring/Zeiner 1993), würde noch weiter sinken (z.B. im Zusammenhang mit Sparpolitik) – damit könnte auch die materiale Legitimation erodieren.
- Die Interessensorganisationen versuchen ihre Legitimationsprobleme nicht nur durch einen Ausbau der intraverbandlichen Demokratie, sondern vor allem auch durch eine konsequentere Verfolgung der Interessen ihrer Mitglieder zu lösen – was inhaltlich einer Verstärkung von Partikularinteressen, strategisch einer Aufwertung lobbyistischer, z.T. konfliktorischer Strategien gleichkäme. Die Konsequenz wäre: Kooperation und Konzertierung, die zentralen Merkmale des sozialpartnerschaftlichen Musters, büßen in der Politik an Bedeutung ein, mit der Folge sinkenden Nutzens der Sozialpartnerschaft.
- Ausdruck und Katalysator einer Zuspitzung der Legitimitätskrise der Sozialpartnerschaft könnte die Aufhebung zentraler Bestandsbedingungen des Kammersystems wie beispielsweise der Pflichtmitgliedschaft sein – abgesehen von der Frage, ob es verfassungsrechtlich überhaupt Kammern auf Basis freiwilliger Mitgliedschaft geben kann. Die Quasi-Monopolstellung wäre damit ebenso in Frage gestellt wie das Faktum der Nicht-Konkurrenz. Eine der Folgen wäre, daß Tauschpolitik und Interessenabstimmung noch beträchtlich schwieriger würden – wieder mit nicht unbeträchtlichen Auswirkungen auf die Gestaltungsrelevanz und Effizienz der Sozialpartnerschaft.

Würden diese Einfallstore geöffnet, würde die »Legitimitätskrise« voraussichtlich auch vor der Sozialpartnerschaft nicht halt machen: nicht die fehlende Demokratiequalität, sondern die mangelnde materiale Legitimation würde zu einem Fallstrick.

### **Legitimationsstrategien**

*These 7:* Das »Überleben« der Kammern hängt von mehreren Faktoren ab – es hängt nicht nur von der Zustimmung ihrer Mitglieder ab, sondern ist wesentlich auch eine politische Entscheidung.



Um diese Mehrdimensionalität zu verdeutlichen, möchte ich die Differenzierung zwischen formaler und materialer Legitimation (siehe z.B. Ucakar 1980, 426f.) aufgreifen: Legitimation auf formaler Ebene meint die institutionellen Rahmenbedingungen und die in ihnen stattfindenden Verfahren (konkret z.B. Wahlmodalitäten, Partizipationsformen). Legitimation auf inhaltlicher Ebene wird durch Leistungen (und Unterlassungen) bewirkt. Während die Sozialpartnerschaft bisher – wie angeführt – in erster Linie auf materialer Legitimation fußt (allerdings sei darauf hingewiesen, daß es bei der Akzeptanz auch um die Akzeptanz der sozialpartnerschaftlichen Spielregeln geht, die von geläufigen demokratisch-repräsentativen Verfahrensweisen allerdings z.T.deutlich abweichen), so sind für die Kammern beide Ebenen von Legitimation maßgeblich. Die Legitimationsproblematik der Kammern stellt sich allerdings nicht nur auf unterschiedlichen Ebenen (formal und material), sondern auch bei unterschiedlichen Adressaten: nämlich bei Mitgliedern und bei der politischen Öffentlichkeit (Parteien, Regierung, Abgeordnete, Medien).

Mögliche Schritte möchte ich in der folgenden Vierfeldertafel exemplarisch und schlagwortartig auflisten (siehe auch Roßmann u.a. 1995, 31):

Tabelle 1: Mögliche formale und materiale Legitimationsstrategien der Interessenverbände

	Mitglieder	Politische Öffentlichkeit
<b>formale Legitimation durch</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– mehr Transparenz der Aktivitäten und Entscheidungen (auch im sozial-partnerschaftlichen Konzert), der Ausgaben und Einnahmen, der Einkommen von AK-Angestellten und Funktionären</li> <li>– organisatorische Repräsentation von atypisch Beschäftigten, von Arbeitslosen</li> <li>– Beseitigung der Männerdominanz: verstärkte Einbindung und entscheidungsrelevante Partizipation von Frauen</li> <li>– Eruiierung von Mitgliederoptionen nicht nur durch Meinungsforschungsinstitute, sondern auch durch Mitgliederbefragungen in essentiellen Fragen</li> <li>– Ausbau und Verbreiterung der Informationen über soziale Bedingungen der unselbständig Erwerbstätigen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– mehr Transparenz in den innerorganisatorischen Strukturen, Aktivitäten und Leistungen</li> <li>– mehr Transparenz der interorganisatorischer Formen und Aktivitäten sozialpartnerschaftlicher Kooperation</li> <li>– Aufgabe von Monopolansprüchen und -positionen in der Interessenvermittlung auf Ebene von Regierung und Parlament</li> <li>– Verstärkung der Kommunikation mit Medien</li> <li>– Zugang der Medien zu wichtigen Versammlungen</li> </ul>

---

<b>materiale Legitimation durch</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Serviceleistungen: Palette von Beratungs- und Informationsdiensten</li> <li>– klare, eigenständige inhaltliche Positionierungen im Sinne der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Interessen der Mitglieder</li> <li>– die Entwicklung eines Mindestmaßes an solidarischer Politik – Gegensteuerung zu Ausgrenzung und Verarmung, d.h. Gesellschaftsspaltung</li> <li>– das Eintreten für die Erweiterung der Geltungszone wohlfahrtsstaatlicher Regelungen</li> <li>– Berücksichtigung des Faktums stärker individualisierter und auseinandertriftender Interessen</li> <li>– das Schaffen einer neuen Balance zwischen partikularen und allgemeinen Interessen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zurverfügungstellung der intellektuellen Ressourcen für die Lösung von Sachproblemen (in Kommissionen, Beiräten, Enqueten)</li> <li>– Produktion von Gutachten und Expertisen</li> <li>– Mitarbeit auf den einschlägigen institutionellen Ebenen in für die Mitglieder zentralen Fragen</li> <li>– Beitrag zum sozialen Ausgleich in der Gesellschaft durch Mitarbeit an der Sicherung sozialer und materieller Teilhabechancen, durch Gegensteuerung zur Gesellschaftsspaltung</li> </ul>
---	---	---

---

Die Kammern sind in ihrer Gesamtperformanz für einen Teil ihrer Mitglieder uninteressant, nebensächlich geworden bzw. werden im wesentlichen nur als eine Serviceagentur, nicht als politischer Gestaltungsfaktor spezifischer gesellschaftlicher Interessen wahrgenommen. In einem Bild ausgedrückt: verstärkt noch durch die jahrzehntelange Einbindung in die Sozialpartnerschaft sind die Kammern zu behäbigen, staatstragenden »Tankern« geworden, die sich nur eingeschränkt die Wendigkeit für die Wahrnehmung der z.T. veränderten Bedürfnisse und der spezifischen, keineswegs immer gleich gelagerten Interessen ihrer Mitglieder bewahrt haben. Ich stimme mit Karlhofer (1994) und Nick (1994) überein: Der Ausbau von Serviceleistungen ist wichtig, dieser wird aber ebensowenig wie vordergründige PR-Aktionen die gegenwärtigen Legitimationsprobleme, die an die Existenzgrundlagen der Kammern gehen, lösen helfen. Dazu bedarf es vor allem wesentlich auch inhaltlicher, die Interessen ihrer Mitglieder berücksichtigende Positionierungen – in einem für Interessenpolitik sozio-ökonomisch und politisch enorm veränderten Umfeld. Oder anders gesagt: Unumgänglich für die Kammern ist die stärkere Konzentration auf die zentralen und angewachsenen Aufgaben einer Interessenvertretung für eine immer heterogener werdende Basis. Die Kammern könnten

mit konkreten Schritten betreffend beide Ebenen von Legitimation für ihre Mitglieder wieder interessanter werden. Mit dem Problem der innerorganisatorischen Interessenvereinheitlichung und den wachsenden Spannungen in der sozialpartnerschaftlichen Kooperation werden sie wohl leben müssen.

## Literatur

- Appelt, Erna (1993). Sozialpartnerschaft und Fraueninteressen, in: Emmerich Tálos (Hg.): *Sozialpartnerschaft*, Wien, 243–266.
- Arbeiterkammergesetz 1992. Hg. von der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Wien o.J.
- Beetham, David (1993). *The Democratic Audit of the United Kingdom*.
- Cerny, Josef (1995). Die Reform der Arbeiterkammern, in: 75 Jahre Kammern für Arbeiter und Angestellte, hg. von der Bundesarbeitskammer, Wien, 99–136.
- Karlhofer, Ferdinand (1994). Dienstleistungsbetrieb oder kollektive Interessenvertretung? Probleme der Loyalitätssicherung am Beispiel der Arbeiterkammern, in: Peter Pernthaler u.a., *Kammern und Pflichtmitgliedschaft in Österreich*, Wien, 109–128.
- Karlhofer, Ferdinand (1995). Sozialpartnerschaft und Europäisierung, Habilitationsschrift, Innsbruck.
- Klenner, Fritz (1949). Zum Problem der gelenkten Lohnpolitik, in: *Arbeit und Wirtschaft*, 1.9.1949, Wien, 2–4.
- Korinek, Karl (1993). Sozialpartnerschaft an der Wende, in: *WISO* 16 (1993), 10–27.
- Nick, Rainer (1994). Politisch-strategische Überlegungen zur Situation der Kammern in Österreich – unter besonderer Berücksichtigung der Länderebene, in: Peter Pernthaler et al., *Kammern und Pflichtmitgliedschaft in Österreich*, Wien, 129–138.
- Pelinka, Anton (1980). Demokratie in Gewerkschaften und Arbeiterkammern, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1979*, Wien, 361–375.
- Pernthaler, Peter (1994). Kammern und Pflichtmitgliedschaft in Österreich aus der Sicht des öffentlichen Rechts, in: Peter Pernthaler et al., *Kammern und Pflichtmitgliedschaft*, Wien, 19–91.
- Pernthaler, Peter, et al. (1994). *Kammern und Pflichtmitgliedschaft in Österreich*, Wien.
- Preglau, Max (1994). Kammern und Pflichtmitgliedschaft in Österreich aus demskopischer und soziologischer Sicht, in: Peter Pernthaler et al., *Kammern und Pflichtmitgliedschaft*, Wien, 211–262.

Projekt »Ak 2000«. Berichte der Arbeitsgruppen. Langfassung, Wien 1995.

Roßmann, Bruno, et al. (1995). Sozialpartnerschaft und Pflichtmitgliedschaft, in: Projekt »AK 2000«, Wien, 24–31.

SWS, Der Arbeitnehmer und seine Institutionen in der Vernetzung von moderner Wirtschaft und Gesellschaft. Pressegespräch vom 27.6.1995.

Tálos, Emmerich (1993). Entwicklung, Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft, in: Emmerich Tálos (Hg.): *Sozialpartnerschaft*, Wien, 11–34.

Tálos, Emmerich /Kai Leichsenring /Ernst Zeiner (1993). Verbände und politischer Entscheidungsprozeß, in: Emmerich Tálos (Hg.): *Sozialpartnerschaft*, Wien, 147–185.

Traar, Kurt /Franz Birk (1987). Die österreichische Sozialpartnerschaft und ihr Umfeld. Eine demoskopische Bestandsaufnahme, in: *SWR-Rundschau* 27 (1987), 11–40.

Traxler, Franz (1993). Vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus?, in: Emmerich Tálos (Hg.): *Sozialpartnerschaft*, Wien, 103–116.

Ucakar, Karl (1980). Politische Legitimation und Parlamentarismus, in: *ÖZP* 9 (1980), 421–441.

Ulram, Peter (1993). Die Österreicher und die Sozialpartner(schaft), in: Emmerich Tálos (Hg.): *Sozialpartnerschaft*, Wien, 45–63.