

Österreichs Kammern: Politik im Schatten der Regierung

Policy Brief
25.11.2019

Hanno Lorenz

Überblick

Die Sozialpartnerschaft ist in ihrer Form eine österreichische Besonderheit. Allen voran die Pflichtmitgliedschaft. In Europa gibt es nur in Luxemburg sowie den deutschen Bundesländern Bremen und Saarland verpflichtende Interessenvertretungen der Arbeitnehmer. Auf Arbeitgeberseite kommen rund zwei Drittel der Länder in der EU ohne Zwang aus. Lediglich in Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und Spanien gibt es, ähnlich wie in Österreich, eine Pflichtvertretung für die Unternehmer.

Die beiden großen Kammern, die Arbeiterkammer und die Wirtschaftskammer, heben von ihren Mitgliedern Jahr für Jahr Pflichtbeiträge in Höhe von mehreren Hundert Millionen Euro ein, Tendenz steigend. Mit den Geldern beraten sie Unternehmen und Arbeitnehmer und vertreten deren Interessen. Durch ihr ständiges Wachstum haben sie ihre Aufgabenbereiche aber auch eigenmächtig erweitert.

Auch in der Politik mischen die Kammern kräftig mit. Der Beinamen „Schattenregierung“ kommt nicht von ungefähr. Vertreter der Kammern sitzen im Parlament und dessen Ausschüssen, und stellen Minister der Regierung. Sie machen Vorschläge für Gesetze, formulieren diese aus, begutachten sie und stimmen am Ende darüber ab.

Die Kammern haben ein Problem mit Transparenz. Details über ihre Finanzen gelangen kaum an die Öffentlichkeit. Einzig parlamentarische Anfragen bringen in unregelmäßigen Abständen Licht in die Schattenregierung.

Gerne klopfen sich die Kammern für ihre „Erfolge“ in Österreich selbst auf die Schulter. Ihr Einfluss ist aber im Vergleich zu anderen europäischen Staaten mit gut ausgebauten Sozialsystemen außergewöhnlich stark.

Handlungsempfehlungen

Kein Zwang: Statt einer Pflichtmitgliedschaft braucht es in einem Rechtsstaat eine unbürokratische Möglichkeit des Ausstiegs. Wer die Leistungen der Arbeiter- bzw. Wirtschaftskammer nicht in Anspruch nehmen möchte, sollte auch nicht dafür bezahlen müssen.

Beitragsenkung: Die Bundesregierung hat den Kammern das Vertretungsmonopol aber bereits zugesichert. Im Gegenzug sollten sich die Pflichtmitglieder aber geringere Beiträge erwarten dürfen.

Transparenz: Wer Zwangseinnahmen verwaltet und ausgibt, muss genau und zeitnah aufschlüsseln, wofür die Mittel eingesetzt werden. Aktuell muss man sich durch parlamentarische Anfragen arbeiten, um zu erfahren, wie das Geld aus den Pflichtbeiträgen genau eingesetzt wird. Für eine aufgeklärte Öffentlichkeit muss es Standard werden, dass sie sich jederzeit über das Gebaren der Kammern ein Bild verschaffen kann. Der Rechnungshof sollte umfassend prüfen und die Berichte auch verpflichtend veröffentlichen.

Trennung von Interessenvertretung und Politik: Eine stärkere Unabhängigkeit der Kammern von der Politik sollte dazu führen, dass sie ihre Funktion als beratendes und evaluierendes Gremium besser wahrnehmen können. Will die Kammer eine Selbstverwaltung ohne politische Einmischung, sollte sie sich auch nicht auf der Regierungsbank oder im Parlament wiederfinden.

Fokus: Die Kammern nehmen heute zu viele, weit über ihre eigentlichen Funktionen hinausgehende Aufgaben wahr. So sitzen ihre Funktionäre unter anderem im Beirat für Metrologie oder auch für historische Fahrzeuge. Einige Aufgaben gehören zu ihren Kernkompetenzen, wie die Interessenvertretung oder die Lohnverhandlungen, doch ihr Mitmischen im politischen Leben, der Gesetzgebung und der Unternehmenstätigkeit im Bildungsbereich nimmt einen zu großen Teil ein.

**Österreich ist ein Kammerstaat.
Die Vertretungen von Unternehmen und
Arbeitnehmern bilden einen Staat im Staat,
der sich trotz politischer Veränderungen weit-
gehend gegen den Wandel immunisiert hat.**

Dass von der Arbeiter- und der Wirtschaftskammer oft als „Schattenregierung“ gesprochen wird, kommt nicht von ungefähr. Tatsächlich sind sie mit ihren 7.900 Mitarbeitern und einem Budget von zusammen 1,5 Milliarden Euro im Jahr ein politischer Machtfaktor. In der österreichischen Realverfassung haben die Kammern eine große politische Bedeutung, formal und informell. Regierungen haben in der Vergangenheit immer wieder wichtige Entscheidungen an die Sozialpartner ausgelagert. Funktionäre sind häufig im Parlament oder in Regierungsfunktionen vertreten. Die Vertreter der Kammern agieren also nicht nur im Schatten, sondern hin und wieder auch im Scheinwerferlicht.

Beide Kammern sind über die Jahrzehnte deutlich gewachsen. Die erste Handelskammer konstituierte sich bereits Mitte des 19. Jahrhunderts. 1920 wurde mit dem Arbeiterkammergesetz auch die Kammer für Arbeiter und Angestellte beschlossen. 1946 wurde dann die Grundlage für die heutige Wirtschaftskammerorganisation geschaffen. Die Pflichtmitgliedschaft in den Interessenvertretungen wurde 2007 sogar in der Verfassung verankert. Stand zunächst vor allem die klassische Interessenvertretung im Vordergrund, etwa die Verhandlung von Löhnen oder der Interessenausgleich in sozialpolitischen Fragen, hat sich die Rolle doch gewandelt. Es gesellten sich zur klassischen Vertretung der Arbeitnehmer und Unternehmen rasch weitere Themenfelder hinzu. So sind auch Preisfestsetzung und Konsumentenschutz von den Kammern geprägt. Aber auch in der Bildungslandschaft spielen die beiden großen Organisationen mit den Geldern ihrer Mitglieder mit. Beispielsweise die Wirtschaftskammer (WKO) mit dem Wirtschaftsförderungsinstitut Wifo oder die Arbeiterkammer (AK) mit dem Berufsförderungsinstitut (BFI), aber auch das Institut „Economics of Inequality“ an der Wirtschaftsuniversität Wien wird von ihr gefördert. Als Inserenten sind die Kammern für die klassischen Medien ein wichtiger Financier. 2017 und 2018 haben die beiden Kammern ungeachtet ihrer Monopolstellung zwischen 12 und 13 Millionen Euro jährlich für Werbeeinschaltungen ausgegeben. Deutlich mehr, als die staatliche Presseförderung von 8,9 Millionen Euro ausmacht.¹

Finanziert wird das und vieles mehr aus den Pflichtbeiträgen der Kammermitglieder. Die AK und die WKO erhielten zusammen zuletzt 1.273 Millionen Euro aus den vorgeschriebenen Kammerumlagen. Wer mit öffentlichen Mitteln finanziert wird, sollte damit verantwortungsbewusst umgehen. Inwieweit die Sozialpartner diesem Standard gerecht werden, ist schwer zu beantworten. Denn für die Verwendung der Mittel sind sie kaum rechenschaftspflichtig. Wer wissen will, was mit den Zwangsbeiträgen passiert, wie groß die Verwaltungen der Kammern sind, wie viele Mitarbeiter sie beschäftigen, von welchen Institutionen sie unterstützt werden, wie hoch ihre Vermögen und die Ausgaben für ehemalige Mitarbeiter sind, der muss regelmäßig das Parlament bemühen und sich durch parlamentarische Anfragen und Rechnungsabschlüsse wühlen, um auch nur erahnen zu können, was in den Kammern geschieht. Sofern die Anfragen überhaupt konkret beantwortet werden.

Das ist bei der Arbeiterkammer bereits hochkomplex. Noch ärmer ist der dran, der diese Informationen aus der Wirtschaftskammer begehrt. Denn diese hat ein kompliziertes Netz aus Bundes- und Landeskammer(n), Fachorganisationen und sogenannten AußenwirtschaftsCenter. Auch wir haben bei den beiden Kammern Anfragen gestellt, die Antworten fielen dürftig aus. Vielmehr wurden bereits bekannte Informationen aus den parlamentarischen Anfragen bestätigt. Informationen darüber hinaus wurden nicht gegeben.

**Die Kammern stehen still
– die Welt dreht sich weiter**

Es ist unbestritten, dass Österreich nach 1945 einen enormen Aufschwung zu verzeichnen hatte. Auch die Strategie, die Konflikte zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern in der Sozialpartnerschaft und nicht auf der Straße auszutragen, war ein Teil dieses Erfolgs. Doch es mehren sich die Zweifel, dass die Kammern in ihrer heutigen Form noch in der Lage sind, gesellschaftliche Herausforderungen erfolgreich zu meistern.

Anfang des Jahres 2017 etwa hatte die damalige Regierung aus SPÖ und ÖVP den Sozialpartnern den Auftrag gegeben, bis zum 30. Juni 2017 Reformen zu Mindestlöhnen und Arbeitszeitflexibilisierung vorzulegen. Doch während es eine Einigung für die Mindestlöhne gab, scheiterten die Verhandlungen zu den Arbeitszei-

¹ 2018 haben die Arbeiterkammer um 3,8 Millionen Euro und die Wirtschaftskammern, ohne Fachorganisationen, um 8,6 Millionen Euro geworben. Vgl. Die Substanz (2018).

ten. Der bis dahin übliche Abtausch der Interessen von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite war Vergangenheit. Die Reform des Arbeitszeitgesetzes wurde schließlich ein Jahr später ohne Einbindung der Sozialpartner durch die Nachfolgerregierung in die Wege geleitet. Es passierte also das, was in erwachsenen Demokratien nichts Ungewöhnliches ist: Das Parlament hat ein entsprechendes Gesetz zur Flexibilisierung der Arbeitszeit verabschiedet.

Klar ist, dass die Herausforderungen für Österreich nicht kleiner werden. Als kleine, offene Volkswirtschaft sind nicht nur die Unternehmen darauf angewiesen, sich dem globalen Wandel zu stellen, auch die Wirtschaftspolitik steht unter Veränderungsdruck. Durch Globalisierung und Automatisierung nimmt der Wettbewerb zu. Das erhöht einerseits den Wohlstand und die Kaufkraft der Bevölkerung, auf der anderen Seite muss sich der Wirtschaftsstandort auch ständig verbessern und anpassen, um zu den Gewinnern dieser Entwicklung zu gehören. Einstige Schwellenländer sind oft schon zu ökonomischen Schwergewichten aufgestiegen. Im Bereich der Digitalisierung haben sie Europa teilweise bereits überholt und gehören zu den Technologieführern. Das verändert aber nicht nur die globale Rangordnung, es bringt auch Produktions- und Arbeitsmärkte durcheinander. Dies stellt die Regulierung, Unternehmen und Arbeitnehmer gleichermaßen vor neue Herausforderungen. Die Kammern treten in diesem Zusammenhang wiederholt als Verhinderer und Gegner von Innovationen auf, beispielsweise in Sachen Plattformökonomie wie der Fahrtendienst Uber oder die neuen Formen von Crowdwork.

So hat die Taxi-Innung in der Wirtschaftskammer erfolgreich gegen den Fahrtendienst Uber lobbyiert. Auf Betreiben der Wirtschaftskammer wird ein Gesetz beschlossen, das den Wettbewerb stark einschränkt. Uber-Lenker müssen künftig nicht nur wie schon jetzt einen Befähigungsnachweis erbringen, sondern auch eine Taxiprüfung ablegen. Und sie werden vor allem dazu verpflichtet, höhere Preise zu verlangen. Bei Crowdwork ist ein zentrales Problem für die AK, dass diese neue Form der Arbeit eben weder klar selbständig noch klar unselbständig erbracht wird. Dass viele der Crowdwork-Plattformen auch noch grenzüberschreitende Aufträge anbieten, zeigt, wie wenig „Crowdwork“ in das traditionelle Schema einer nationalen Interessenvertretung für Arbeitnehmer passt.

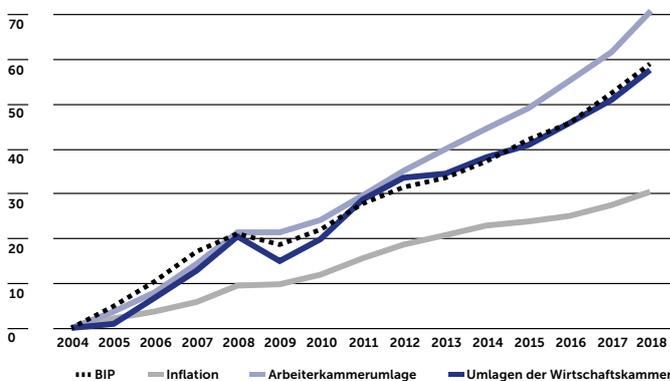
Wachstum im Namen des Volkes

„Geht's der Wirtschaft gut, geht's uns allen gut.“ Dieser alte, aus dem Jahr 2004 stammende Werbespruch der Wirtschaftskammer sorgte in einem neu gestalteten Video im Vorjahr für viel Aufsehen und Kritik. Ganz falsch ist diese Aussage freilich nicht. Geht es den Unternehmen und ihren Beschäftigten gut, dann profitieren alle davon, unabhängig ob Arbeitgeber oder -nehmer. Der Wirtschafts- wie auch der Arbeiterkammer geht es aber zumeist noch besser, denn ihre Einnahmen steigen ohne ihr Zutun. Auch wenn es in den medialen Berichten oft den Anschein erwecken könnte, dass die Kammern um ihre Existenz ringen, so stehen sie in puncto Einnahmen, Vermögen und Personal besser da denn je. In den letzten 13 Jahren sind die Einnahmen aus Pflichtbeiträgen beider Kammern inflationsbereinigt deutlich gewachsen. Ursachen dafür sind die gute Konjunktur und die damit zusammenhängende gestiegene Beschäftigung. Finden mehr Menschen einen Job, wachsen die Umsätze der Unternehmen oder gibt es neue Gründer, so steigen auch die Beiträge der Kammern.

Abb. 1: Ein Wachstum für die Kammern

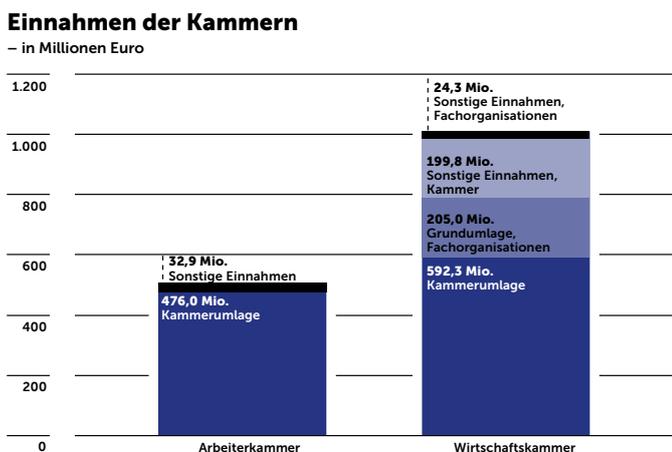
Pflichtbeiträge und die Konjunktur

– Veränderung in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen, Parlamentarische Anfragen, Statistik Austria.

Abb. 2: Woher die Kammern ihr Geld bekommen

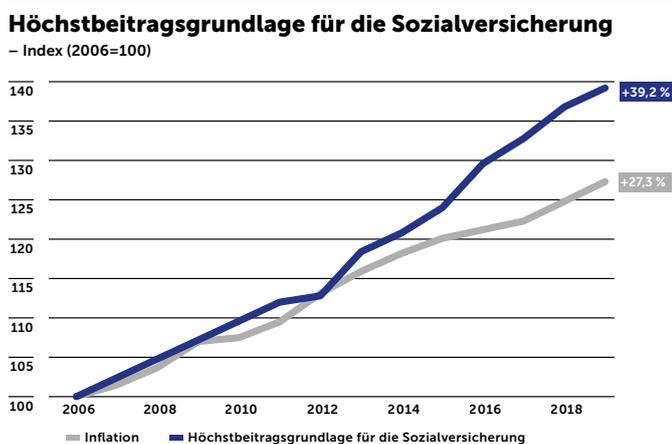


Quelle: Eigene Berechnungen, Parlamentarische Anfragen, Statistik Austria.



Mit einem Zuwachs von über 70 Prozent zwischen 2004 und 2018 übersteigt die Entwicklung der Einnahmen der Arbeiterkammer jene der Wirtschaftskammer deutlich, letztere legte um rund 60 Prozent zu. Ein Grund für die deutlich stärkere Entwicklung bei den Einnahmen der Arbeitnehmervertretung liegt auch an der Verknüpfung der AK-Umlage. Sie bemisst sich an den Sozialversicherungsabgaben, die mit der Höchstbeitragsgrundlage gedeckelt sind. Dieser Deckel ist in der jüngeren Vergangenheit aber deutlich schneller gestiegen als die Inflation, was umgekehrt auch die Einnahmen der Arbeiterkammer wachsen ließ (siehe Abbildung 3). 2019 liegt die Höchstbeitragsgrundlage bereits bei 5.220 Euro – 2009 waren es noch 4.020 Euro. Das starke Wachstum der Höchstbeitragsgrundlage hat der Arbeiterkammer seit 2010 rund 10 Millionen Euro an Zusatzeinnahmen gebracht.²

Abb. 3: Die Höchstbeitragsgrundlage als Einnahmeturbo für die Arbeiterkammer



Quelle: Hauptverband der Sozialversicherungsträger, OeNB.



² Das Sozialministerium setzt die Aufwertungszahl für die Höchstbemessungsgrundlage fest.

Die Einnahmen der Kammern

Die Kammern generieren ihre Einnahmen zum wesentlichen Teil aus den Pflichtbeiträgen ihrer Mitglieder. Während im Jahr 2018 rund 78 Prozent der Einnahmen der Wirtschaftskammer aus Zwangsbeiträgen stammten, waren es in der Arbeiterkammer 94 Prozent.

Die Einnahmen der Wirtschaftskammer setzten sich dabei aus den Pflichtbeiträgen der 528.000 Mitglieder in den jeweiligen Wirtschaftskammern und ihren Fachorganisationen (Grundumlagen, Kammerumlage 1 und Kammerumlage 2) zusammen. Hinzu kommen noch Erlöse aus erbrachten Dienstleistungen für ihre Mitglieder. Die Umlagen bei der Wirtschaftskammer hängen dabei vom allgemeinen Gang der Wirtschaft ab. Die Kammerumlage 1 wird bei Umsätzen von mehr als 150.000 Euro im Kalenderjahr fällig. Die Kammerumlage 2 orientiert sich am Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer. Legen Beschäftigung und Umsätze zu, steigt auch der Pflichtbeitrag zur Wirtschaftskammer. Deckel gibt es keinen. Zudem wird noch autonom von den Fachgruppen eine Grundumlage beschlossen.

Die Kammer für Arbeiter und Angestellte finanziert sich aus der Arbeiterkammerumlage. Diese beträgt 0,5 Prozent des Bruttolohns und wird automatisch als Teil des Sozialversicherungsbeitrags eingehoben. Die AK-Beiträge sind nach oben durch die Höchstbeitragsgrundlage gedeckelt. Aktuell werden also maximal 26,10 Euro pro Monat fällig, was ungefähr der GIS-Gebühr entspricht. Auch die Arbeiterkammer generiert über die Pflichtbeiträge hinaus Einnahmen, beispielsweise aus erbrachten Leistungen oder der Vermietung von Immobilien.

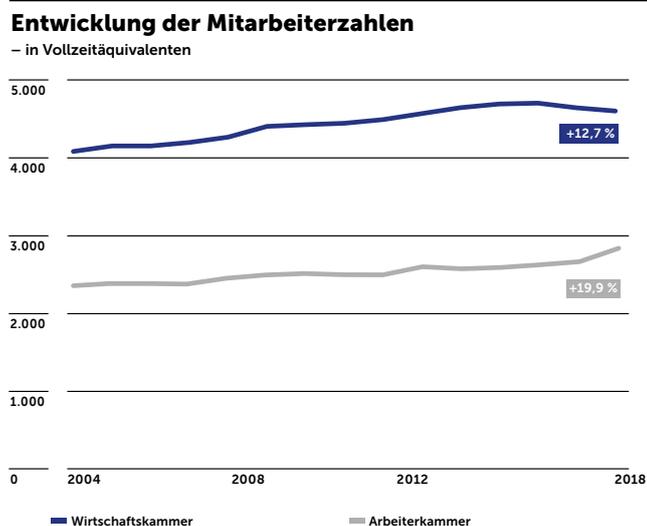
Insgesamt stellen die Einnahmen der Wirtschaftskammer jene der Arbeiterkammer in den Schatten. Während die Wirtschaftskammer mit Einnahmen von rund 1.021 Millionen Euro über der Milliardengrenze liegt, erreichten jene der Arbeiterkammer mit 509 Millionen Euro bei knapp der Hälfte. Pro aktivem Mitglied lagen die Umlagen der Wirtschaftskammer 2018 bei rund 1.510 Euro. In der Arbeiterkammer beliefen sich die Kammerumlagen pro Beitragszahler, je nach Bundesland, auf einen Betrag zwischen 160 im Burgenland und 214 Euro in Wien. Zum Vergleich: In Deutschland zahlen die Mitglieder der verpflichtenden Arbeitnehmervertretung weniger als die Hälfte.

Der Kammerstaat wird dabei insbesondere von den Gutverdienern finanziert. Die Arbeiterkammerumlage ist zwar mit der Höchstbeitragsgrundlage gedeckelt, doch durch diesen relativ hohen Deckel zahlt das einkommensstärkste Viertel der Arbeitnehmer rund 59 Prozent der AK-Umlage. Vergleichbare Daten sind bei der Wirtschaftskammer nicht verfügbar.

Zusammen verwalten die beiden großen Kammern ein jährliches Budget von rund 1,5 Milliarden Euro. Damit liegen die Einnahmen höher als jene der deutschen Industrie- und Handelskammern (1,4 Milliarden Euro) sowie der beiden verpflichtenden Arbeiterkammern in Bremen und dem Saarland (zusammen 36 Millionen Euro für knapp eine Million Mitglieder).

Den gestiegenen Einnahmen stehen auch gewachsene Apparate gegenüber. Denn der größte Ausgabeposten der Kammern sind die Personalkosten. In Summe zahlten die Kammern im Vorjahr 584 Millionen Euro für ihr Personal. Die Kosten sind in den letzten 13 Jahren im Schnitt um rund 60 Prozent gestiegen – bei der Arbeiterkammer um 66 Prozent, bei der Wirtschaftskammer waren es 57 Prozent. Die Kammern haben dabei auch aufgestockt. So stieg die Zahl der Beschäftigten in der AK zwischen 2004 und 2018 um 20 Prozent (in Vollzeitäquivalenten), während es in der Wirtschaftskammer 13 Prozent waren. Insgesamt arbeiteten in beiden Kammern 7.930 Beschäftigte (in Vollzeitäquivalenten), dabei rund 5.100 in der WKO (inklusive Fachorganisationen und Außenwirtschafts-Center) und 2.900 in der AK.

Abb. 4: Der Kammerstaat ist gewachsen



Quelle: Parlamentarische Anfragen. Anmerkung: Mitarbeiter der Wirtschaftskammer exklusive AußenwirtschaftsCenter und inklusive Fachorganisationen.



Die gewachsenen Einnahmen sind in der Vergangenheit auch dafür genutzt worden, Vermögen anzuhäufen und Geld auf die Seite zu legen. So weist die Wirtschaftskammer mit ihren Fachorganisationen 2018 Eigenkapital von rund 1,6 Milliarden Euro aus, wobei es sich vor allem um Rücklagen handelt. Dem gegenüber steht etwa das Finanzanlagevermögen der Wirtschaftskammer in Höhe von rund 940 Millionen Euro im Jahr 2018, davon 173 Millionen Euro in Wertpapieren. Die Arbeiterkammer verfügte 2018 über ein Anlagevermögen von 519 Millionen Euro, davon 247 Millionen Euro in Wertpapieren und Beteiligungen.

Veranlagt wird insbesondere für die Pensionen und Vorsorge ehemaliger Mitarbeiter. Insgesamt wenden die Kammern laut eines Rechnungshofberichts zusammen mehr als 90 Millionen Euro für Pensionsleistungen auf.³ Insbesondere Kämmerer mit Altverträgen können sich auf einen finanziell attraktiven Ruhestand freuen. Bei der Wirtschaftskammer kamen Personen mit einem Dienstantritt vor 1994 auf eine Pension von 62.000 Euro im Jahr 2017. Bei der Arbeiterkammer kommen jene, die vor 1990 ihren Dienstantritt hatten, auf eine durchschnittliche Pension von 56.000 Euro im Jahr (2016). Zum Vergleich: 2017 machte die Höchstpension in der gesetzlichen Pensionsversicherung 49.000 Euro aus.

Kritik von Mitgliedern deutet darauf hin, dass auch die Kosten der Wirtschaftskammer höher sind als von vergleichbaren Interessenvertretungen in anderen Ländern. So kritisierte der Papierindustrielle Alfred Heinzl in einem Beitrag für Die Presse⁴, dass sein Unternehmen, die Heinzl Group, im Jahr 2017 rund 736.000 Euro an Kammerbeiträgen bezahlen musste. Für ein vergleichbares Unternehmen seiner Branche wären bei der deutschen Industrie- und Handelskammer hingegen „nur“ rund 42.000 Euro fällig geworden. Mit anderen Worten: Der Kammerbeitrag liegt in Österreich um 1.652 Prozent über dem der deutschen Kammer.

³ Vgl. Rechnungshof (2019) und Rechnungshof (2018).

⁴ Vgl. https://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/5380129/Gastkommentar_Wo-ist-unser-Geld-liebe-WKO (Abrufdatum: 30.4.2019).

Dass es Sparpotenziale gibt, ist nicht nur betroffenen Mitgliedern aufgefallen, sondern auch der Politik. So forderte der ehemalige Vizekanzler und Wirtschafts- und Forschungsminister Reinhold Mitterlehner 2016 eine „Umorientierung“ der Sozialpartner und eine Redimensionalisierung.⁵ Der ehemalige Finanzminister Hans Jörg Schelling machte den Vorschlag, die Lohnnebenkosten für neu angestellte Mitarbeiter auf drei Jahre deutlich zu reduzieren, auch durch die Senkung der vorgesehenen Kammerumlage.

Passiert ist allerdings wenig. Zwar hatte die ehemalige Koalition aus ÖVP und FPÖ in ihrem Regierungsprogramm vom 21. Dezember 2017 explizit den Wunsch vermerkt, dass die gesetzlichen Interessenvertretungen ihre Mitglieder finanziell entlasten sollen. Eine von der Politik gesetzte Deadline für den 30. Juni 2018 ist allerdings ereignislos verstrichen. Bei den Kammern wurde die Reformvorgabe weitgehend ignoriert. Die Arbeiterkammer hat sogar einen Plan vorgestellt, um mehr Leistungen mit bestehenden Mitteln bereitzustellen, aber eben keine finanzielle Entlastung. Die Wirtschaftskammer hat zwar eine kleine Senkung der Kammerumlage 2 beschlossen, doch sei, wie es ein Funktionär laut der Tageszeitung Die Presse formulierte, ein Reformprogramm noch in der Schublade. Und dort liege es gut.⁶

⁵ Vgl. <https://kurier.at/politik/inland/sozialpartner-muessen-sich-komplett-aendern/201.244.767> (Abrufdatum: 30.4.2019)

⁶ Vgl. https://diepresse.com/home/innenpolitik/5456104/Kulissengespraech_Kein-neuer-Konflikt_Ultimum-an-die-Kammern (Abrufdatum: 30.4.2019)

Österreich – die Kammern als politische Player

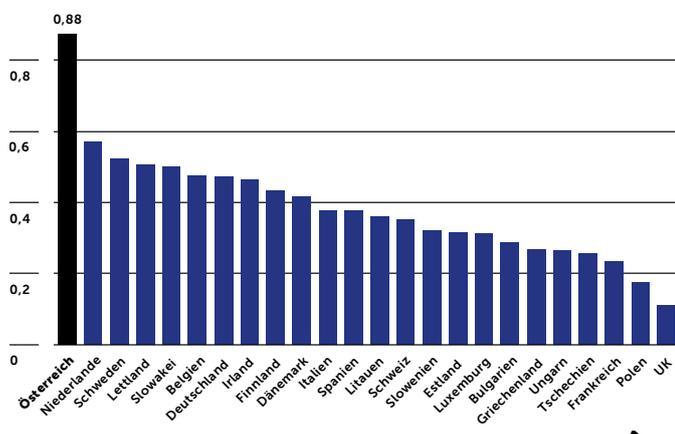
Wer die gewachsenen Strukturen in Österreich international vergleicht, erkennt schnell, dass die Sozialpartnerschaft hierzulande besonders stark ausgeprägt ist.⁷ Ist man nicht gerade Beamter oder etwa selbst im Vorstand eines Unternehmens, dann ist man in Österreich als Erwerbstätiger dem Kammerzwang unterworfen und verpflichtend Mitglied in einer der Kammern. Das bedeutet nicht, dass andere Länder keine Interessenvertretungen haben, sondern lediglich, dass ihre Mitglieder oftmals selber über ihre Mitgliedschaft entscheiden können. Während in Europa eine verpflichtende Arbeitnehmervertretung neben Österreich nur in Luxemburg sowie Bremen und dem Saarland zu finden ist, waren 2010 rund 70 Prozent der Arbeitgeberverbände in der EU-27 freiwillig. Pflichtmitgliedschaften gab es außer in Österreich lediglich in Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und Spanien.

Um ihre verfassungsmäßig verankerte Rolle und gewachsene Größe zu rechtfertigen, beauftragen die Kammern immer wieder Studien⁸, die zeigen sollen, wie sehr der Standort von dieser Symbiose profitiert. Reicht dies nicht mehr aus, wird auch Panikmache betrieben: Die Pflichtmitgliedschaft in der jeweiligen Institution wird für Unternehmen und Arbeitnehmer in Österreich gleichermaßen als alternativlos präsentiert. Das Bild einer Republik, die ohne diese Pflichtmitgliedschaft keine Kollektivverträge und keine gerechte Lohnfindung mehr hätte, ist jenes, das die Arbeitnehmer und Unternehmen in Angst und Schrecken versetzen soll.

Abb. 5: Wie stark Lohnverhandlungen zentralisiert sind

Wie stark Lohnverhandlungen zentralisiert sind

– Iversen-Zentralisierungsindex*



Quelle: ICTWSS Datenbank des Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, 2015 oder letztverfügbare Daten. *Anmerkung: Der Index kombiniert drei wichtige Aspekte von Lohnverhandlungen: Konzentration bzw. Fragmentierung der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen, Zentralisierung der Entscheidungen und Deckungsrate der Mitgliedschaft.



Doch was hat es mit dieser Panikmache auf sich? Dass es nämlich auch anders ginge, zeigt sich in weiten Teilen Europas. Das „Institute for Advanced Labour Studies“ der Universität Amsterdam veranschaulicht in einem Vergleich von insgesamt 34 Ländern, dass das österreichische System der Lohnfindung das mit Abstand unflexibelste und am stärksten zentralisierte ist. Fast alle anderen Länder Europas, darunter gut ausgebauten Sozialstaaten im Norden, regulieren die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ganz anders (weitere Details in der Agenda-Austria-Publikation „Kammern sind keine Pflichtübungen“⁹), bei einem insgesamt doch ziemlich erfolgreichen Wirtschaftsmodell.

Diverse Studien¹⁰ zeigen, dass weder die Gewerkschaftsdichte noch die Dichte der Arbeitgebervertretung eine große Rolle für die Abdeckung durch Kollektivverträge spielt. Wie aber wirken sich Kollektivverträge in anderen Ländern auf Unternehmen aus, die nicht Mitglied einer Interessenvertretung sind? Die Universität Amsterdam zeigt in einer Untersuchung¹¹, dass in 13 der 41 untersuchten Länder kollektivvertragliche Regelungen automatisch auf Unternehmen ausgeweitet werden können, die nicht Mitglied einer Arbeitgeberorganisation sind. In weiteren zwölf Ländern werden vergleichbare Regeln ebenfalls angewandt, wenn auch seltener.

Aus dem Schatten in das Licht

Politikwissenschaftler weisen immer wieder darauf hin, wie eng die Verflechtung zwischen den Interessenvertretern und der Politik ist. Nicht nur, dass etwa die Kammern regelmäßig mit direkten Aufträgen aus der Politik um Stellungnahmen und Reformen gebeten werden. Sie sind auch wichtige Machtbasen für die beiden traditionellen Großparteien ÖVP und SPÖ. So sehr die beiden Institutionen auch auf ihre autonome und selbstverwaltende Rolle pochen, so eng sind sie doch auch in den politischen Prozess verwoben. Die „rote“ Arbeiterkammer (SPÖ) und die „schwarze“ Wirtschaftskammer (ÖVP) beziehen dabei in der politischen Landschaft immer wieder klar Stellung. Ihre Interessen vertreten die Kammern also vielfach, nicht nur als Sozialpartner,

⁷ Vgl. Kenworthy (2003).

⁸ Vgl. Schneider et al. (2013) oder Leibrecht & Rocha-Akis (2014).

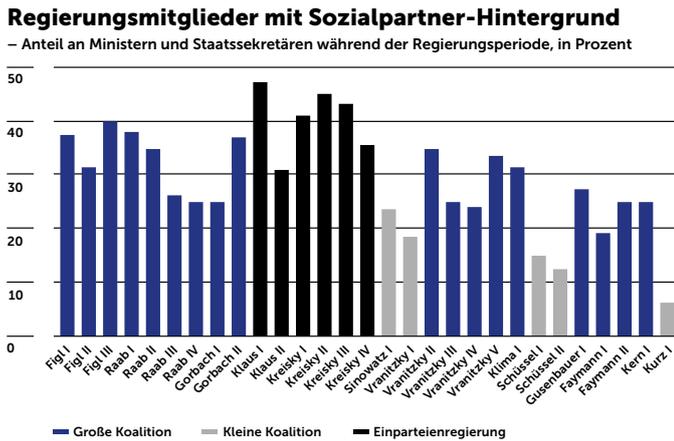
⁹ Vgl. Köppl-Turyna et al. (2017).

¹⁰ Vgl. Traxler et al. (2001).

¹¹ Vgl. Visser (2016).

sondern auch mit ihren Abgeordneten im Parlament, mit Regierungen, die ihnen nahestehen oder mit Sozialpartnern besetzt sind, und auch bei Regulierungsbehörden. Das führt dazu, dass die Kammern oftmals eine Mehrfachrepräsentation in den Bereichen der Politik, Ausarbeitung der Gesetze (Regierungsvertretung), Abstimmung der Gesetzesvorhaben (Parlament) und Begutachtung (Sozialpartner) innehaben.

Abb. 6: Kammern mit Regierungsverantwortung



Quelle: Eigene Berechnungen, Ennser-Jedenastik, Laurenz (2017).



Eine Analyse der Regierungen seit 1983 zeigt zudem, dass die Rolle der Sozialpartnerfunktionäre als Spitzenpolitiker ab 2007 eine gewisse Renaissance erlebte. Gerade in den großen Koalitionen aus SPÖ und ÖVP saßen regelmäßig erfahrene Kämmerer auch in den politischen Entscheidungspositionen. Doch nicht nur die Regierungspolitiker, sondern auch die für sie tätigen Kabinette sind eng mit dem Kammerstaat verflochten, wie eine Analyse der Rechercheplattform Addendum¹² zeigt.

¹² Vgl. Addendum (2018).

¹³ Vgl. Ennser-Jedenastik (2017).

Eine umfassende Untersuchung der politischen Verhältnisse¹³ in Österreich zeigt die Verwicklung von Kammern und Politik eindrucksvoll auf. Seit dem Jahr 1945 wurde auf Basis einer Untersuchung der Biografien aller 242 Minister und Staatssekretäre Folgendes festgestellt: Sozialpartner-Funktionäre werden vor allem unter großen Koalitionen und Einparteienregierungen in Regierungsämter geholt und sind mit hoher Wahrscheinlichkeit in sozial- und wirtschaftspolitischen Ressorts tätig. Lediglich wenn die FPÖ Regierungspartner vertreten war, dann – so stellten die Autoren fest – war die Sozialpartnerschaft weniger stark vertreten. Auch in der letzten großen Koalition gab es fünf Kammerfunktionäre.

Die Studie weist nach, dass die Sozialpartnerschaft nahezu ohne Unterlass eine große politische Rolle spielt. „Insgesamt zeigt die empirische Untersuchung (...), dass der hohe Verflechtungsgrad, den deskriptive Untersuchungen aus vergangenen Jahrzehnten festgestellt haben, bis heute ein Charakteristikum der Beziehungen zwischen Sozialpartnern und Regierung ist.“

Empfehlungen

Kein Zwang: Statt einer Pflichtmitgliedschaft braucht es in einem Rechtsstaat eine unbürokratische Möglichkeit des Ausstiegs. Wer die Leistungen der Arbeiter- bzw. Wirtschaftskammer nicht in Anspruch nehmen möchte, sollte auch nicht dafür bezahlen müssen.

Beitragssenkung: Die Bundesregierung hat den Kammern das Vertretungsmonopol aber bereits zugesichert. Im Gegenzug sollten sich die Pflichtmitglieder aber geringere Beiträge erwarten dürfen.

Transparenz: Wer Zwangseinnahmen verwaltet und ausgibt, muss genau und zeitnah aufschlüsseln, wofür die Mittel eingesetzt werden. Aktuell muss man sich durch parlamentarische Anfragen arbeiten, um zu erfahren, wie das Geld aus den Pflichtbeiträgen genau eingesetzt wird. Für eine aufgeklärte Öffentlichkeit muss es Standard werden, dass sie sich jederzeit über das Gebaren der Kammern ein Bild verschaffen kann. Der Rechnungshof sollte umfassend prüfen und die Berichte auch verpflichtend veröffentlichen.

Trennung von Interessenvertretung und Politik: Eine stärkere Unabhängigkeit der Kammern von der Politik sollte dazu führen, dass sie ihre Funktion als beratendes und evaluierendes Gremium besser wahrnehmen können. Will die Kammer eine Selbstverwaltung ohne politische Einmischung, sollte sie sich auch nicht auf der Regierungsbank oder im Parlament wiederfinden.

Fokus: Die Kammern nehmen heute zu viele, weit über ihre eigentlichen Funktionen hinausgehende Aufgaben wahr. So sitzen ihre Funktionäre unter anderem im Beirat für Metrologie oder auch für historische Fahrzeuge. Einige Aufgaben gehören zu ihren Kernkompetenzen, wie die Interessenvertretung oder die Lohnverhandlungen, doch ihr Mitmischen im politischen Leben, der Gesetzgebung und der Unternehmenstätigkeit im Bildungsbereich nimmt einen zu großen Teil ein.

Literatur

- Addendum (2018).** Unsere Posten für unsere Leut. Online verfügbar unter: <https://www.addendum.org/politometer/kategorie/verwaltung/unsere-posten-fuer-unsere-leut/> (abgerufen am 30.4.2019).
- Ennsner-Jedenastik, L. (2017).** Die personelle Verflechtung zwischen Sozialpartnern und Bundesregierung in Österreich, 1945–2015. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 45(3).
- Kenworthy, L. (2003).** Quantitative Indicators of Corporatism, in: *International Journal of Sociology* 33(3), 10–44.
- Köppl-Turyna, M., Kucsera, D., Lorenz, H. (2017).** Kammern sind keine Pflichtübung. *Agenda Austria Policy Brief*, 11.
- Lehner, L. (2017).** Eine Umkehr auf dem Pfad der Liberalisierung: Das Wiedererstarken des Neokorporatismus in Österreich seit 2008. *Momentum Quarterly – Zeitschrift für sozialen Fortschritt* 6(4), 210-229.
- Leibrecht, M., Rocha-Akis, S. (2014).** Sozialpartnerschaft und makroökonomische Performance. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Parlamentarische Anfragen und Beantwortungen.** Nr. 1019/J, 270/J, 13811/J, 11635/J, 11488/J, 9736/J, 9053/J, 7967/J, 3896/J, 3383/J, 1452/J, 760/J, 13995/J, 13823/J, 11748/J, 11425/J, 10363/J, 8870/J, 7603/J, 3384/J, 3804/J, 3906/J, 4039/J.
- Rechnungshof (2018).** Pensionsrechte der Beschäftigten der Arbeiterkammern. Reihe Kammer 2018/1.
- Rechnungshof (2019).** Pensionsrechte der Beschäftigten der Wirtschaftskammern. Reihe Kammer 2019/1.
- Schneider, F., Haigner, S., Jenewein, S., Wakolbinger, F. (2013).** Sozialpartnerschaft und Wirtschaftswachstum. Gesellschaft für Angewandte Wirtschaftsforschung.
- Traxler, F., Blaschke, S., Kittel B. (2001).** National labour relations in internationalized markets: A comparative study of institutions, change, and performance. Oxford: Oxford University Press.
- Visser, J. (2016).** ICTWSS Data base. Version 5.1. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam.

**Agenda Austria
Türkenstraße 25/1/10
1090 Wien
Austria**

**T +43 1 361 99 61-0
office@agenda-austria.at**