

PFLICHTMITGLIEDSCHAFT UND LEISTUNGSLEGITIMATION

- Gedankenskizze zur Wirtschaftskammerorganisation -

Dipl.-Vw. Dr. Konrad Schwan

Innsbruck, 9. Jänner 1990

Statt einer Einleitung:

‘Sie müssen sich nicht durch Enttäuschungen abschrecken lassen. Es scheint hier manches ja daraufhin eingerichtet, abzuschrecken, und wenn man hier ankommt, scheinen einem die Hindernisse völlig undurchdringlich. Ich will nicht untersuchen, wie es sich damit eigentlich verhält, vielleicht entspricht der Schein tatsächlich der Wirklichkeit; in meiner Stellung fehlt mir der richtige Abstand, um das festzustellen, aber merken Sie auf, es ergeben sich dann doch wieder manchmal Gelegenheiten, bei welchen durch ein Wort, durch einen Blick, durch ein Zeichen des Vertrauens mehr erreicht werden kann als durch lebenslange, auszehrende Bemühungen. Gewiß, so ist es. Freilich stimmen dann diese Gelegenheiten doch wieder insofern mit der Gesamtlage überein, als sie niemals ausgenutzt werden. Aber warum werden sie denn nicht ausgenutzt, frage ich immer wieder.’

Franz Kafka, "Das Schloß"

1. Die Aktualität und Intensität der Diskussion der Pflichtmitgliedschaft bei der Wirtschaftskammerorganisation hat erheblich zugenommen. Ohne auf die bekannten 'Für' und 'Wider' der Pflichtmitgliedschaft einzugehen, wird für die folgenden Überlegungen von der Arbeitshypothese ausgegangen, daß per Saldo die Vorteile der Pflichtmitgliedschaft überwiegen.

Vordergründig wird die Auseinandersetzung vornehmlich mit politischen Argumenten geführt. Mit Blick auf die Wirtschaftskammermitglieder und deren Vorstellungen dürfte es allerdings um wesentlich handfestere Fragen gehen, nämlich darum, wie die Leistungserbringung der Wirtschaftskammerorganisation für die Mitglieder konkret erfolgt bzw. bewertet wird. Ist die überwiegende Zahl der Mitglieder der Überzeugung, daß die Leistungen in weitem Maße entsprechen, so wird sich die Frage der Pflichtmitgliedschaft kaum stellen. Zweifellos ist der Fragenkreis Wirtschaftskammerorganisation in verschiedenster Hinsicht außerordentlich komplex und kaum auf einen einfachen Nenner zu bringen. Dennoch wird man davon ausgehen können, daß der entscheidende Lösungsansatz zum Problem der Pflichtmitgliedschaft in den Leistungsinhalten und der Art ihrer Erbringung zu suchen sein wird.

2. Zwangsverbände sind im allgemeinen durch typische funktionelle und strukturelle Merkmale gekennzeichnet, die seit Jahren im In- und Ausland einer sehr kritischen Bewertung ausgesetzt sind, sei es durch die jeweiligen Mitglieder, sozialempirische Forschungen oder andere Kreise.

Durch die Zwangsmemberschaft fehlt letztlich der Druck einer zwingenden Leistungslegitimation, da die Mitglieder auf falsche oder unzureichende Leistungsangebote sowie deren mangelhafte Durchführung nicht durch Austritt oder dessen Androhung reagieren können. Erfahrungsgemäß ist auch die innerverbandliche Demokratie zwar formal, doch real kaum stark ausgeprägt und daher nur sehr bedingt imstande, eine Leistungslegitimation zu sichern, und zwar da 'sich die Funktionsapparate bereits vielfach durch ein so hohes Maß an Unabhängigkeit und Verselbständigung auszeichnen' (Kleps) und die Mitglieder in steigende Abhängigkeit von Funktionären geraten. Pflichtmitgliedschaft sichert die Verbandsexistenz unabhängig von der Mitgliederakzeptanz.

Die historische Rolle der Verbände als gemeinschaftliche Einrichtung der Selbsthilfe der Mitglieder, insbesondere zur Interessenwahrung gegenüber einer mächtigen Staatsbürokratie, hat sich oftmals geradezu umgekehrt. Verbände werden zum Rufer nach Staatsinterventionismus und erlangen Quasi-Behördenstatus. Die Verflechtungen mit der Politik und staatlichen Einrichtungen geraten häufig stärker als die Leistungserbringung und -legitimation bei den Mitgliedern, oft mißbräuchlich getarnt mit Schlagwörtern wie Interessenausgleich, Sozialpartnerschaft, etc.

Die angedeutete Problematik der Zwangsverbände gilt in Österreich besonders, da diese wie in keiner anderen pluralistischen Demokratie mit Gewicht und Einfluß verankert sind. Ein geschlos-

senes und hierarchisch streng geordnetes System von Kammern und Verbänden, mit weitgehend analogem Organisationsaufbau zum staatlichen Verwaltungsapparat und den entsprechenden Gebietskörperschaften, schafft quasi ein Verhältnis von siamesischen Zwillingen zwischen Staat und Zwangsverbänden. Für Verbandsegoismus, Bürokratie, Verfilzung, Lücken in der Interessenvertretung, etc. und somit Mitgliederunzufriedenheit wird das nur zu leicht ein guter Nährboden.

3. Eine unselige Überlagerung und Verstärkung erfährt die Problematik der Zwangsverbände durch ihre Verquickung mit bürokratischen Elementen, in der regelmäßig eine Hauptursache der Unzufriedenheit der Verbandsmitglieder liegt. Bürokraten unterstellt man folgende Eigenschaften: Maximierung des Eigennutzens und kein direktes Interesse an den Zielen der Organisation - Streben nach Macht, Prestige, Sicherheit und Einkommen - Sicherung der Stabilität der Hierarchie - Filterung von Informationen nach allen Richtungen gemäß den Interessen der Bürokratie - Verfolgung angenehmer Arbeitsbedingungen - Ausweitung der Mitarbeiterzahl - Ausdehnungsbedürfnis der Aufgaben - Tätigung teurer Investitionen - Budgetmaximierung - Vermeidung von Kontrolle (vgl. u.a. Frey, Andreae/Herrmann, Parkinson, Downs, Tullok).

Vor allem beliebt die Verbandsbürokratie ihr Leistungsangebot möglichst als unteilbare Einheit zu präsentieren, d.h. marginale und teilbare Einzelleistungen werden tunlichst vermieden. Damit wird ein Konsum von Einzelleistungen und deren jeweilige Bezahlung nach einem Preissystem weitestgehend unterbunden. Ein ungeteiltes Leistungsangebot durch den Angebotsmonopolisten Zwangsverband verschafft der Verbandsbürokratie mehrfache Vorteile: Bestimmung des Leistungsangebotes nach weitgehend eigenem Gutdünken, möglicherweise abgehoben von tatsächlichen Mitgliederbedürfnissen und Auswahlkontrollen durch einen Preismechanismus - Budgetmaximierung durch autonome Bestimmung des Angebotsumfanges und Leistungsvollzuges - Realisierungsmöglichkeiten der vorgenannten Bürokratieziele.

Da den Leistungen meist keine Preise gegenüberstehen, unterbleibt eine Leistungsselektion und damit Leistungsbewertung durch die Mitglieder. Dieser für die Bürokratie höchst angenehme Zustand wird listigerweise noch dadurch gefördert, daß den Mitgliedern durch eine 'Eigenwerbung' der Bürokratie die trügerische Illusion vorgegaukelt wird, die Leistungen seien 'kostenlos'. Diese Taktik provoziert naheliegenderweise auch einen mißbräuchlichen Leistungskonsum, der bei einem Preissystem unterbliebe, aber so die Budgetmaximierung der Bürokratie durch die Begehrlichkeit der Mitglieder nach 'kostenlosen' Leistungen unterstützt und zu einer zwangsläufigen Fehlleitung der Finanzmittel des Zwangsverbandes führt.

4. Auch der Wirtschaftskammerorganisation in Österreich sind solche finanziellen Segnungen in reichlichem Maße zugute gekommen. Ob und wie weit die Pressebehauptung stimmt, 'Wirtschaftskammern schwimmen in Geld' (Der Standard, 6.12.1989) sei dahingestellt. Die Senkung der Kammerumlagen bei ungehemmter Bau- und Investitionslust und die durchaus nicht mageren Kostenstrukturen stimmen auch wohlmeinende Kammermitglieder nachdenklich und lassen erhebliche Zweifel an einem optimalen Kosten-Nutzen-Verhältnis der Wirtschaftskammerorganisation aufkommen.

Wächst daraus der Vorschlag, extern mit kritischem Blick nach Verbesserungsmöglichkeiten zu forschen, kann man der Ablehnung der Phalanx der Bürokraten sicher sein, deren Reihen dabei nicht selten durch gutmeinende und manipulierte Funktionäre verstärkt werden - aber auch durch solche Funktionäre, die sich auf Kosten der Mitglieder sicher und komfortabel in der Organisation eingerichtet haben, gelegentlich verbunden mit einem feinen Geschäftssinn für die eigenen Interessen. An diesen bedenklichen Entwicklungen können letztlich die sicher auch anzutreffenden engagierten Funktionäre und Mitarbeiter der Organisation sowie sehr positive und mitgliederorientierte Leistungen in Teilbereichen wenig ändern.

Die Gefahr, daß Mitglieder eines Zwangsverbandes sich weniger als Kunden sondern mehr als abhängige, weitgehend ohnmächtige und daher verbitterte Bittsteller bei einem Machtgebilde

fühlen, kennen Verbände mit freier Mitgliedschaft signifikant weniger. Negative Kosten-Nutzen-Vergleiche können mit der Sanktion des Austrittes oder dessen Androhung beantwortet werden; Beiträge haben eher den regulierenden Charakter eines Preises; konkrete Leistungslegitimationen und -korrekturen müssen die nachhaltige Existenz und Bedeutung des Verbandes sichern.

5. Es stellt sich nun die Frage, wie durch strukturelle und funktionelle Änderungen die Wirtschaftskammerorganisation als Zwangsverband Elemente freier Verbände und andere Maßnahmen zur Steigerung der mitgliederorientierten Leistung integrieren kann, und zwar ergänzend zu herkömmlichen Instrumenten einer Organisationsverbesserung (Aufbau- und Ablauforganisation, Information und Kommunikation, Arbeitsökonomie, etc.).

Abbau von Leistungen

Es hat sich durch jahrzehntelangen Brauch eingebürgert, immer wieder neue Aufgaben für die Wirtschaftskammerorganisation festzusetzen und als organisatorisch verankerte Bereiche zu etablieren. Selten oder nie hat man gehört, daß überholte Aufgaben und damit verbundener Personal- und Sachaufwand gestrichen wurden. Volle Kassen und die Spielregeln der Bürokratie, aber auch Schwächen der Funktionäre, haben das vermutlich auf ziemlich allen Ebenen der Wirtschaftskammerorganisation verhindert. Gelegentliche Lichtblicke gab es bei Innungen, Gremien und Fachgruppen. Eine kritische Durchforstung der Aufgaben und Abläufe sowie die Neubestimmung von Zielen und Plänen bei den einzelnen Organisationseinheiten der Wirtschaftskammerorganisation würde sicher erhebliche Potentiale freisetzen bzw. einem zweckmäßigeren Einsatz zuführen.

Privatisierung von Leistungen

Die bisherigen Erfahrungen in Österreich mit der Privatisierung von Leistungen, die bislang durch öffentliche Einrichtungen und Unternehmen erbracht wurden, waren sehr positiv. Die Wirtschaftskammerorganisation war und ist ein wesentlicher Befürworter dieser Entwicklung. In diesem Sinne sollte sie ernsthaft prüfen, ob und welche Aufgaben im eigenen Bereich sich für eine teilweise oder gesamte Privatisierung anbieten und dadurch effektiver sowie billiger erfüllt werden können.

Konkrete Ansätze dürften beispielsweise im Arbeitsbereich der Wirtschaftsförderungsinstitute liegen, wo augenscheinlich 'Parkinsons Gesetz' besonders schöne und zahlreiche Blüten treibt und der Baumeister Herzen erfreut. Man wagt zu fragen, ob es denn sozusagen ein stillschweigendes Dogma gibt, nachdem Aufgaben der Wirtschaftsförderung zwangsläufig in Eigenregie der Wirtschaftsförderungsinstitute durchzuführen sind, dort oft in weitem Maße in bürokratischer Selbstherrlichkeit definiert und gesteuert werden und hierfür in Kauf genommen wird, daß in geradezu abenteuerlicher Eigengesetzlichkeit ein Apparat heranwächst, der kaum wirksam durch die zuständigen Funktionäre gesteuert und kontrolliert werden kann und Unsummen an Budgetmitteln für den laufenden Betrieb und Investitionen verschlingt?

Wirtschaftsförderung ist sicher zu Recht jener Leistungsbereich der Wirtschaftskammerorganisation, der am sichtbarsten der Leistungslegitimation bei den Mitgliedern dienen kann, hohe Akzeptanz genießt, in weitem Maße dem konfliktreichen Interessenausgleich entzogen ist und daher den verantwortlichen Funktionären besonders lieb und teuer ist. Das sollte allerdings nicht verhindern, kaufmännisch-nüchtern Kosten-Nutzen-Relationen zu rechnen, Rationalisierungsmöglichkeiten zu nutzen und, wo es sinnvoll ist, Leistungen zu privatisieren. Die enorm hohe Funktionsbedeutung der Wirtschaftsförderung kann kein Alibi für zu teure Funktionserfüllungen sein, ebensowenig wie man Aufwand mit Qualität verwechseln sollte.

Preissystem und Leistungssteuerung

Eine bestmögliche Abstimmung von Leistungsangeboten und Kundenwünschen erfolgt bekanntlich über ein marktwirtschaftliches Preissystem. Da es offenkundig zu den typischen Funktions- und Strukturschwächen eines Zwangsverbandes zählt, sehr häufig kein nachfrage-, sprich mitgliedergerechtes Leistungsangebot zu bieten, drängt sich fast zwangsläufig die Überlegung auf, die Optimierung zwischen dem Leistungsangebot des Zwangsverbandes und den Mitgliederpräferenzen durch ein Preissystem zu verfolgen. Mit der Zahlung eines Preises für eine Leistung dokumentiert das Mitglied den Wert und die Akzeptanz des Leistungsangebotes und signalisiert dem Zwangsverband seine Leistungslegitimation. Werden angebotene Leistungen nicht gekauft, sind sie offenbar dem Mitglied ihren Preis nicht wert und es fehlt zwangsläufig auch die Leistungslegitimation. Darauf kann der Zwangsverband mit einer Angebotsanpassung reagieren oder das Leistungsangebot streichen. Kurzum, ein Preissystem zeigt sehr genau, ob Mitgliederpräferenzen erfüllt werden oder nicht und ist damit ein unbestechlicher Maßstab für die Leistungsfähigkeit und Leistungssteuerung des Zwangsverbandes.

In diesem Sinne wäre es richtig, möglichst viele Leistungsbereiche eines Zwangsverbandes in die Regelungen eines Preissystems einzubeziehen. Natürlich wird es Verbandsleistungen geben, die nicht oder nur sehr schwer über direkte Preisverrechnungen mit den Mitgliedern abgerechnet werden können, wie z.B. allgemeine Aufgaben der Interessenvertretung (Stellungnahme zu Gesetzesentwürfen, Öffentlichkeitsarbeit u.ä.).

Die Einführung eines Preissystems bei einem Zwangsverband verändert dessen Erlösstruktur sehr grundsätzlich, da an die Stelle eines Teils der Zwangsbeiträge, bei denen Geldleistungen nicht an besondere Gegenleistungen gebunden sind und daher Steuercharakter haben (Schmölders), Erlöse aus konkreten Gegenleistungen treten. Die Zwangsbeiträge wären somit zu reduzieren. Zur Sicherung einer rationellen bzw. ökonomischen Verbandsarbeit und bestmöglichen Berücksichtigung der Mitgliederpräferenzen wäre es notwendig, den Anteil der Zwangsbeiträge möglichst klein zu halten, um dadurch eine Metamorphose von Verbandsbürokraten zu Verbandsmanagern zu bewirken.

Schließlich verhindert ein Preissystem die Fehlleitung und damit Verschwendung von Finanzmitteln des Zwangsverbandes, und zwar wiederum um so wirksamer, je größer der Erlösanteil aus Zahlungen für konkrete Gegenleistungen ist.

Für gestandene und privilegierte Bürokraten eines Zwangsverbandes sowie so manchen etablierten und bequem gewordenen Funktionär wird die Vorstellung der Leistungssteuerung 'ihres' Verbandes durch ein Preissystem sicher ein fürchterlicher Alptraum sein. Auch Politikern an den Verbandströgen wird vermutlich mit Grausen der Appetit bei solchen Ideen vergehen. Den sogenannten Pflichtmitgliedern, aber auch sicher vielen tüchtigen Funktionären und Mitarbeitern der Organisation, käme das alles vielleicht weniger revolutionär vor. Vielleicht fänden sie es ganz normal, wenngleich ungewohnt und erfreulich, daß man ihren Präferenzen besser entspricht und mit den Mitgliedermitteln bestmöglich wirtschaftet. Vielleicht würden mehr als zuvor die Vorteile einer Pflichtmitgliedschaft bewußt und müßten nicht mehr so krampfhaft verteidigt werden. Ein an den Spielregeln der Marktwirtschaft orientierter Verband, der unter diesen, den Mitgliedern aus der eigenen Tätigkeit vertrauten Voraussetzungen, leistungsfähiger arbeitet, gewinnt und sichert dadurch die Sympathie und Unterstützung seiner Mitglieder. Aus dieser Identität erwachsen Stärke, Gewicht und Durchsetzungsfähigkeit des Verbandes ebenso, wie auch das Selbstverständnis der einzelnen Mitglieder und als Mitglieder-Gruppe sowie die echte Bereitschaft zu aktiver Mitarbeit im Verband.

6. Die konkrete Umsetzung der skizzierten Überlegungen für strukturelle und funktionelle Änderungen der Wirtschaftskammerorganisation bedarf einer sehr sorgfältigen und klugen Vorgangsweise. Das Kammersystem hat tiefe historische Wurzeln und ist eine zu enormer Größe gewachsene, vielschichtige und äußerst komplexe Institution geworden, die im Sinne des österreichischen Neokorporatismus aufs engste mit zahlreichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Einrichtungen verbunden ist. Die Aufgaben und Leistungen sind von kaum überschaubarer Vielfalt. All das wird getragen von einem Heer an Funktionären und hierarchisch-

bürokratisch geprägten Organisationsgebilden.

Bei dieser Ausgangssituation wird es kaum anders möglich und zweckmäßig sein, Umsetzungsschritte in vergleichsweise einfach strukturierten, überschaubaren und möglichst autonomen Organisationseinheiten mit großer Mitgliedernähe zu versuchen. Das sind die Innungen, Gremien und Fachgruppen auf Landesebene.

Es würde sich anbieten, für eine solche Organisationseinheit mit Sorgfalt, Einfühlungsvermögen und Professionalität in kooperativer Art und Weise einen Modellversuch bzw. ein Pilotprojekt durchzuführen. Kommt man zu positiven Ergebnissen, hat man daraus nicht nur für weitere Umsetzungsschritte gelernt und Erfahrungen gesammelt, sondern sicher ein wichtiges Signal für ähnliche Bemühungen in vergleichbaren oder anderen Bereichen der Wirtschaftskammerorganisation gesetzt.

Der methodische Ansatz sollte darin gesucht werden, daß die Organisationseinheit als Dienstleistungsbetrieb verstanden wird und mit den bekannten Verfahren der Unternehmensführung die konzeptionellen Grundlagen, Pläne, Budgets und organisatorischen Voraussetzungen geschaffen werden, und zwar in Verknüpfung mit den rechtlichen und kammerorganisatorischen Notwendigkeiten. Konzeptionelles Kernstück und Angelpunkt für die verschiedenen Maßnahmen müßte das Marketingkonzept der Organisationseinheit sein (Mitgliederbedürfnisse - Leistungsprogramm für Informations-, Beratungs-, Weiterbildungs-, Mittler- und sonstige Servicefunktionen - Gestaltung der 'klassischen' Kammeraufgaben der Organisationseinheit - Integrationsaufgaben - Preis- und Konditionenbildung - Neufestsetzung von Mitgliederumlagen - Informations- und Kommunikationsgestaltung für die Leistungsvermarktung - Werbung- und Öffentlichkeitsarbeit - Sicherung der Leistungsbereitschaft durch eigene oder die Tätigkeit Dritter - Gestaltung des personellen, anlagemäßigen, finanziellen und rechtlichen Potentials als Infrastruktur der Leistungserbringung - Einrichtung notwendiger Führungssysteme und -instrumente für Funktionäre und Mitarbeiter - Marketinginformation). Für das Marketingkonzept sollten relevante in- und ausländische Erfahrungen genützt werden. Für die Umsetzungsschritte wären Aktions- und Stufenpläne zu erstellen.

Mit einiger Zuversicht und bei gutem Willen aller Beteiligten kann erwartet werden, daß die mutige Einleitung und schrittweise Realisation einer solchermaßen orientierten Konzeption einmal das Verhältnis zu den Mitgliedern in eine neue Qualität führt, basierend auf mitgliederorientierten Leistungsinhalten und deren effektive Erbringung sowie einem grundlegend verbesserten Stil der Zusammenarbeit. Zum zweiten werden mit Sicherheit bei Funktionären und Mitarbeitern durch den Reiz, die Herausforderung und den Erfolg bei der Aufgabenstellung sowie die damit verbundene Mitgliederakzeptanz hohe, bislang vermutlich verschüttete Motivationspotentiale freigesetzt. Kommen diese Entwicklungen einmal in Gang, könnte sich das Problem Pflichtmitgliedschaft nach und nach von selbst erledigen.

Die Ausarbeitung PFLICHTMITGLIEDSCHAFT UND LEISTUNGSLEGITIMATION entstand auf Bitte einiger Funktionäre der Wirtschaftskammer Tirol, nachdem von mir, selbst langjähriger Funktionär der Kammerorganisation, in verschiedenen Gesprächen einige Anregungen gemacht wurden.

Innsbruck, 9.1.1990

Dipl.-Vw. Dr. Konrad Schwan