

Susanne Pernicka, Ulrike Mühlberger

Abhängige Selbständigkeit in der Versicherungswirtschaft – Neue Konflikte im Spannungsfeld traditioneller Vertretungsstrukturen

Die Transformation hierarchischer betrieblicher Steuerung in relationalen Vertrags- und Tauschbeziehungen hat in vielen europäischen Ländern zu einer Zunahme abhängiger Selbständigkeit geführt. Aufgrund des Graubereichs zwischen selbständiger und unselbständiger Beschäftigung stellen abhängig Selbständige eine Herausforderung für die traditionellen Handlungs- und Organisationslogiken der Verbände der Arbeitsbeziehungen dar. Der Aufsatz nimmt die Organisationsfähigkeit und -probleme der Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände in den Blick, exemplifiziert diese anhand einer qualitativen Untersuchung der österreichischen Privatversicherungswirtschaft und kommt zu dem Schluss, dass die Konflikte zwischen Arbeit und Kapital längst nicht mehr ausschließlich zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden verlaufen, sondern zunehmend verbandsintern ausgetragen werden. Dies führt entweder zu einer Zunahme an Interessensdivergenzen, die unter Umständen mit Abspaltung und Partikularismus einzelner Gruppen beantwortet wird, oder – wie in dem untersuchten Fall durch die Gewerkschaften – zur Ignoranz des Problems. In beiden Fällen wird das Problem der Interessensaggregation kurzfristig gelöst; Solidarität und vor allem verhandlungsschwächere Gruppen dürften dabei aber langfristig auf der Strecke bleiben.

Dependent Self-employment in the Insurance Industry. New Conflicts within Traditional Industrial Relations Structures

The shift towards hierarchical governance structures of outsourcing relationships has led to an increase of dependent forms of self-employment. These forms of work between dependent employment and self-employment pose a new challenge to the traditional organisational logic of capital and labour. On the basis of a thorough case study in the Austrian insurance industry, this paper analyses the new challenges to trade unions and business associations. We conclude that the traditional conflict lines between labour and capital become fuzzy as they are increasingly prevalent within the interest organisations rather than between them, resulting in a divergence of interests within the organisations. We show that this development leads to a sectionalism of specific groups and – as we observe in the case of trade unions – to an ignorance of the problem. In both cases, the problem of interest aggregation is solved for the short-term, but solidarity and especially groups with lower levels of bargaining power are predicted to loose.

Key words: **dependent self-employment, industrial relations,
insurance industry, new forms of industrial conflict**

* Dr. Susanne Pernicka, Jg. 1973, Juniorprofessorin am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Oldenburg, Ammerländer Heerstr. 114-118, D – 26111 Oldenburg.
E-mail: Susanne.Pernicka@uni-oldenburg.de.

Dr. Dr. Ulrike Mühlberger, Jg. 1972, Ökonomin am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, Arsenal, Objekt 20, A – 1030 Wien.
E-mail: Ulrike.Muehlberger@wifo.ac.at.

** Artikel eingegangen: 18.1.2008
revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 19.11.2008.

1. Einleitung

Seit längerer Zeit wird in der Literatur diskutiert, dass Beschäftigungsverhältnisse in Marktverhältnisse umgewandelt und damit Teile der hierarchischen Steuerung durch relationale Vertragsbeziehungen ersetzt werden. Empirische Arbeiten haben gezeigt, dass Rationalitäten wie die Kostenreduktion durch die Transformation von fixen zu variablen Kosten (also eine Erhöhung der finanziellen Flexibilität), die Erhöhung der numerischen Flexibilität, die Externalisierung von Teilen des unternehmerischen Risikos (Accornero/Altieri/Oteri 2001; Grimshaw/Rubery 2005; Keller/Seifert 2005; 2007; Muehlberger 2007a) und die Umgehung von arbeits- und sozialrechtlichen Gesetzen und kollektivvertraglichen Vereinbarungen (ILO 2003; Sciarra 2004; Supiot 2001), wesentliche Determinanten für personelle Auslagerungen sind.

Eine Reihe von internationalen Studien belegt, dass ein wachsender Anteil dieser Auslagerungen in wirtschaftliche Abhängigkeitsverhältnisse mündet, in denen formal selbständige Auftragnehmerinnen¹ nach wie vor stark in die Organisation des Auftraggebers integriert sind. Die neue Selbständige büßt dabei allerdings große Teile ihrer sozialen, arbeitsrechtlichen und kollektivvertraglichen Absicherung sowie ihre betrieblichen Mitbestimmungsrechte ein (Burchell/Deakin/Honey 1999; Freedland 2003; Grimshaw/Rubery 2005; ILO 2003; Muehlberger 2007ab; OECD 2000; Schulze-Buschoff und Schmidt 2005).

Diese Entwicklung führt nach Voß und Pongratz (1998; Pongratz/Voss 2003) zu einer Rekommodifizierung der Ware Arbeit, die durch die Entstehung eines neuen Idealtypus, den sog. „Arbeitskraftunternehmer“, charakterisiert sei. Dieser ist durch den Zwang zur verstärkten Ökonomisierung der eigenen Arbeitsfähigkeiten und -leistungen, zu Selbstkontrolle bis hin zur Verbetrieblichung der alltäglichen Lebensführung charakterisiert. Baethge (1991) argumentiert, dass sich durch den gestiegenen Stellenwert von marktgetriebener Selbststeuerung der Bedarf und auch die Bereitschaft zu normativer Selbstverpflichtung sowohl der selbständig als auch der unselbständig Tätigen erhöht haben. Dadurch werden nicht nur die Grenzen zwischen selbständiger und unselbständiger Arbeit durchlässig; auch neue Formen der abhängigen Solo-Selbständigkeit bzw. von Ein-Personen-Unternehmen² (EPU) entstehen (Burchell et al. 1999; EIRO 2002; Muehlberger 2007ab).

Vor diesem Hintergrund behandeln wir in unserem Beitrag die Frage, wie sich die zunehmende Verbreitung abhängig Selbständiger auf die Organisationsfähigkeit der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, das heißt, deren Fähigkeit, Interessen zu organisieren, innerverbandlich zu aggregieren und durchzusetzen, auswirkt. Da sich Mitgliederinteressen entsprechend der jeweiligen Kontextbedingungen unterscheiden,

¹ Für den gesamten Beitrag gilt, dass sowohl die – abwechselnd – weibliche und männliche Schreibweise immer beide Geschlechter meint; wir lehnen uns mit diesem Stil an die angloamerikanische Schreibweise an, die unserer Meinung nach eine gut leserliche Form ermöglicht.

² Die Begriffe Solo-Selbständige und Ein-Personen-Unternehmen werden in der Folge synonym verwendet.

dürften in verschiedenen Feldern auch unterschiedliche Organisationsprobleme und -prozesse auftreten. Für unseren Beitrag haben wir exemplarisch die österreichische Privatversicherungswirtschaft gewählt, in der seit mindestens acht Jahren umfangreiche Auslagerungstendenzen zu beobachten sind. Diese Fallauswahl ermöglicht uns daher nicht nur den Status Quo, sondern auch die Veränderungsprozesse und deren Einfluss auf die Interessensverbände im Kontext einer traditionell zentral koordinierten Branche zu beleuchten. Die strukturelle Zuordnung und daraus ableitbare objektive Interessenslagen sind in diesem Feld ebenso unklar wie die Interessensperzeptionen und Identitäten der beteiligten Akteure. Wir nehmen daher sowohl organisationsstrukturelle Konfliktfelder innerhalb korporatistischer Verbände als auch die Problempertzeptionen und diesbezügliche Bearbeitungsstrategien der verbandlichen Akteure in den Blick.

Der Aufsatz ist folgendermaßen gegliedert: In Kapitel 2 werden, gestützt auf traditionelle und neuere Erkenntnisse der Verbändeforschung und des Neo-Korporatismus, die theoretischen Grundlagen erschlossen um daraus Hypothesen für unsere empirische Untersuchung abzuleiten. Kapitel 3 beschreibt die Methodik und liefert eine Begründung für die Fallauswahl, die sich vor allem auf die jüngsten Entwicklungen in der Versicherungswirtschaft bezieht. In Kapitel 4 werden die empirischen Forschungsergebnisse zunächst beschrieben und anschließend einer theoriegeleiteten Diskussion unterzogen. In Kapitel 5 ziehen wir die Schlussfolgerungen

2. Theoretische Perspektiven

Für die Akteure der industriellen Beziehungen bedeuten personelle Auslagerungen insbesondere eine Heterogenisierung und Fragmentierung der Interessen ihrer Klientel. Die organisatorischen Grenzen zwischen den korporatistischen Verbänden der Arbeitsbeziehungen bilden nur noch bedingt die realen Interessengegensätze ab. Der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital wird nicht mehr ausschließlich zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, sondern zunehmend verbandsintern ausgetragen. Diese Entwicklung berührt insbesondere die Gewerkschaften als freiwillige Mitgliederorganisationen und Erzeuger kollektiver Güter, müssen sie ihre Mitglieder doch doppelt binden: sowohl durch Leistungsangebote als auch durch eine ideologiebasierte, kollektive Identität (Alemann 2002; Offe/Wiesenthal 1980). Die Mitgliedschaftslogik (Schmitter/Streeck 1981; 1999) moderner Gewerkschaften wird aber nunmehr vor allem durch die Heterogenität, die Auflösung gemeinsamer Identitäten und die Veränderlichkeit der Interessen der Beschäftigten bestimmt, weil sich durch den wirtschaftlichen Strukturwandel das Vertretungsobjekt immer wieder neu „zusammensetzt“ (Silver 2003). Die strukturelle Vereinzelung wachsender Teile ihrer Klientel dürfte daher sowohl eine (Neu-)Konstruktion von kollektiven Identitäten als auch die Gewinnung neuer Mitglieder substanziell erschweren.

Dem gegenüber werden Unternehmensverbänden hinsichtlich ihrer Organisationsfähigkeit prinzipielle Vorteile unterstellt: Unabhängig von ihren Interessen verfügen Unternehmen üblicherweise über eine größere Finanzkraft als Arbeitnehmerinnen. Die vergleichsweise größere Anzahl von Unternehmensverbänden im Gegensatz zu Gewerkschaften wird daher vor allem auf deren Fähigkeit zurückgeführt, einen höheren Mitteleinsatz ihrer Mitglieder mobilisieren zu können, um 1) gemeinsame und

durchsetzungsrelevante Interessen zu identifizieren und 2) diese Interessen durchzusetzen (Traxler 1993, Traxler/Blaschke/Kittel 2001). Eine Folge dieses strukturellen Vorteils besteht darin, dass Interessensheterogenität in Unternehmensverbänden eher als in Gewerkschaften durch organisationale Verselbständigung und Partikularismus beantwortet werden kann, weil dafür tendenziell mehr Ressourcen vorhanden sind.

Die Interessenshomogenität der korporatistischen Verbandsmitglieder entsprach und entspricht daher eher einem handlungsmächtigen Mythos als der Realität (Hyman 2005) und ist vor allem in Bezug auf die Gewerkschaften als ideologische Kompensation fehlender Ressourcen zu begreifen. Die soziale Konstruktion einer einheitlichen Interessenslage und Identität hat nämlich einen erheblichen Vorteil: Sie erleichtert die Mitgliedergewinnung, Interessensaggregation und Folgebereitschaft der (potenziellen) Verbandmitglieder und trägt damit zur Interessensdurchsetzung bei. Es stellt sich zunächst die Frage, *welche* Interessen verbandlich organisiert, *wie* sie verbandsintern in eine gemeinsame Politik transformiert werden sollen und kraft *welcher* Legitimationsressourcen die Mitglieder auf diese Politik verpflichtet werden können (Traxler/Zeiner 1997, S. 371). Wenn sich Interessen nun zunehmend ausdifferenzieren und kollektive Identitäten als ideologisches Bindemittel für eine gemeinsame Problemsicht auflösen, dann geraten Verbände in Gefahr, ihre Legitimität und damit Mitglieder (einzeln oder als sich abspaltende Gruppe) einzubüßen (Pernicka/Holst 2007). Bereits für Ende der 1970er Jahre konstatierte Müller-Jentsch (1985) für die Gewerkschaften eine „Krise der Interessensaggregation“, die durch die wachsende Heterogenität und Fragmentierung der Beschäftigung und die nunmehrige strategische Erweiterung der Mitgliederstruktur um Solo-Selbständige noch verschärft wurde. Aber auch Unternehmensverbände sind mit einer zunehmenden Interessensvielfalt und -heterogenität ihrer Mitgliedschaft konfrontiert, die sich etwa im wachsenden Anteil von Solo-Selbständigen bzw. Einpersonener Unternehmen in jungen Wirtschaftsbereichen (z.B. Informationstechnologie, Unternehmensberatung) manifestiert.

Wie Verbände diese Probleme beantworten, lässt sich analytisch zunächst als Frage ihrer Organisationsfähigkeit begreifen. Gestützt auf einschlägige Literatur zur Verbändeforschung und zum Neo-Korporatismus konzipieren wir die Organisationsfähigkeit von intermediären Verbänden als mehrdimensionales Problem aus Rekrutierung, Interessenaggregation und -durchsetzung (Offe/Wiesenthal 1980; Pernicka/Holst 2007; Schmitter/Streeck 1981; 1999; Traxler 1993; Traxler/Huemer 2007; Weitbrecht 1969). In den folgenden Ausführungen werden mögliche theoretische Implikationen einer Erweiterung und zunehmenden Heterogenisierung der Mitgliedsdomänen für die verbandliche Organisationsfähigkeit analysiert und daraus Hypothesen abgeleitet, die im empirischen Teil des Beitrags anhand der Beobachtungen im Feld der Versicherungswirtschaft überprüft und explorativ erweitert werden.

1) Rekrutierungsfähigkeit

Unter Rekrutierungsfähigkeit wird die Fähigkeit der Verbände verstanden, Mitglieder zu gewinnen und dauerhaft an die Organisation zu binden. Für Unternehmen gilt, dass deren Neigung sich zu organisieren, mit der Größe zunimmt, da die Beitragskosten relativ gesehen abnehmen, während die Chance auf innerverbandliche Durchset-

zung der eigenen Interessen steigt (Traxler/Brandl/Pernicka 2007). Bezogen auf Solo-Selbständige nehmen wir daher an:

Hypothese 1a: Die Bereitschaft, einem Unternehmerverband beizutreten, steigt mit zunehmender Unternehmensgröße, da sich die Relation zwischen Kosten und Einfluss verbessert. Daraus folgt, dass kleinere Unternehmen und damit auch Solo-Selbständige bzw. Ein-Personen-Unternehmen (EPU) – bei Fehlen externer Organisationsunterstützung (z.B. Pflichtmitgliedschaft) – einen geringeren Organisationsgrad als größere aufweisen.

Demgegenüber gilt für korporatistische Verbände, die Individuen als Mitglieder rekrutieren, dass deren Einflussmöglichkeiten unabhängig vom Einkommen gleich verteilt sind und als Anreize für einen Beitritt daher wegfallen. Externe Organisationshilfen, wie etwa die rechtlich verpflichtende Mitgliedschaft in Kammern (hier relevant Wirtschaftskammer und Arbeiterkammer Österreich) oder die Delegation der Arbeitslosengeldverwaltung an die Gewerkschaften (Ghent-System, etwa in Dänemark und Schweden) können hier zur Lösung des Rekrutierungsproblems beitragen. Fehlen solche institutionellen Unterstützungen, müssen selektive Anreize (Olson 1965), wie etwa Dienstleistungen und/oder normative Bindungen, generiert werden, um Mitglieder für einen dauerhaften Beitritt zu gewinnen. Mit dem Bedeutungsverlust traditioneller Beitrittsmotive, kollektiver Identitäten und ideologischer Bindungen, vor allem in Bezug auf die Gewerkschaften, wächst neben den individuellen Leistungsanreizen auch die Bedeutung emotionaler Bindungen, die sich allerdings nur über soziale Beziehungen herstellen lassen. In einem anderen Zusammenhang haben wir daher das Konzept der „Präsenz“ vorgeschlagen, das die personalisierten Beziehungen zwischen (potenziellen) Mitgliedern und individuellen Akteuren umfasst, die der Gewerkschaft „ein Gesicht verleihen“ (Pernicka/Holst 2007, 26ff.). Während unpersönliche, anonyme Beziehungen vor allem dazu geeignet sind, einen „ökonomischen Tausch“ zwischen den Beteiligten herzustellen, der auf eindeutig definierten Gegenleistungen beruht, die unmittelbar und wechselseitig zu erbringen sind (Blau 1963, 139f.), kann eine persönliche soziale Beziehung zwischen den Beteiligten, einen „sozialen Tausch“ zwischen Mitglied und Gewerkschaft(-repräsentantin) ermöglichen. Eine persönliche Bindung kann entweder auf Basis von realen, face-to-face Interaktionen entstehen, oder – in abgeschwächter Form – durch virtuelle Beziehungen zu Identifikationssubjekten, also Personen, die für die Organisation stehen und aufgrund ihrer Popularität und Bekanntheit eine emotionale Bindungswirkung entfalten. Grundlage des so generierten „sozialen Tausches“ ist Vertrauen (Blau 1963), also eine positiv besetzte, personalisierte Beziehung zwischen Organisation und Mitglied, die schließlich auch in eine normative Bindung und Identifizierung mit den kollektiven Zielen eines Verbandes münden und in der Folge zu einem Beitritt führen kann. Während die Präsenz der Gewerkschaften in den Unternehmen durch die im dualen System von betrieblicher und überbetrieblicher Interessensvertretung gesetzlich verankerten Betriebsräte größtenteils gewährleistet wurde und teilweise immer noch wird, sind Unternehmensverbände jedenfalls auf überbetriebliche Mitgliederwerbung (z.B. durch Medienpräsenz) angewiesen, was ihnen aufgrund besserer finanzieller Ressourcenausstattung zumindest leichter fallen dürfte als den Gewerkschaften.

Mit dem Wandel der Unternehmensteuerung und -strukturen in Richtung Markt und netzwerkartige Organisationsformen (Grimshaw/Rubery 2005; Powell 1996, 213ff.) lösen sich allerdings auch die genannten traditionellen Formen eines kontinuierlichen und direkten sozialen Austausches zwischen den Beschäftigten/Auftragnehmern und zwischen diesen und etwaigen Gewerkschaftsvertretern (vor allem Betriebsrätinnen) zunehmend auf. Dies schwächt die physische Präsenz der Gewerkschaften nachhaltig. Virtuelle und überbetriebliche Formen der Mitgliedergewinnung (z.B. Internet, Telekommunikation, betriebsübergreifende Kampagnen, etc.) bieten sich den Gewerkschaften als Alternativszenarien an, um potenzielle Mitglieder zu adressieren und für einen Beitritt zu gewinnen. Ob diese Formen der Präsenz den persönlichen Kontakt vollständig ersetzen können, ist allerdings zweifelhaft. Für die hier interessierende Gruppe nehmen wir daher an:

Hypothese 1b: Ohne institutionelle Unterstützung (z. B. Ghent-System) erfolgt die gewerkschaftliche Mitgliedergewinnung durch selektive Anreize (ökonomischer Tausch) und normative Bindung (sozialer Tausch). Das hohe Ausmaß an räumlicher und zeitlicher Flexibilität von Solo-Selbständiger erschwert die Bedingungen für eine Mitgliedergewinnung durch sozialen Tausch.

2) *Interessensvereinheitlichung*

Ein weiteres Problem, das insbesondere aufgrund der zunehmenden Heterogenität der Arbeits- und Auftragsverhältnisse an Intensität gewonnen hat, ist die Aggregation der Mitgliederinteressen, die sich umso schwieriger gestaltet, je breiter die Verbandsdomänen ausfallen. Unternehmen weisen als Interessensgruppe ein ungleich höheres Ausmaß an Heterogenität auf (etwa in Bezug auf Firmengröße, Marktmacht und Handlungsorientierungen, Arbeitgeber- und/oder Produktmarktinteressen) als Gewerkschaften. In Kombination mit einer verhältnismäßig besseren Ressourcenausstattung liegt die Anzahl der Unternehmerverbände im internationalen Vergleich daher deutlich über jener der Gewerkschaften (Traxler 1993; Traxler/Brandl/Pernicka 2007). Daraus ergibt sich die Annahme, dass Unternehmerverbände eher als Arbeitnehmervertretungen über die Fähigkeit verfügen, Interessensdivergenzen mangels anderer Alternativen mit Partikularismus zu begegnen. Die Identifizierung und organisatorische Verselbständigung von Interessen erfordern nämlich finanzielle Ressourcen, über die Arbeitnehmerinnen im Gegensatz zu Unternehmen oft nicht verfügen. Abgesehen von schlagkräftigen Gruppen, die sich von der Gesamtorganisation abspalten (z.B. die deutsche Pilotenvereinigung Cockpit), steht Gewerkschaftsmitgliedern diese exit-option (Hirschman 1974) daher kaum zur Verfügung, wodurch der Druck, intraorganisatorische Konflikte innerhalb der Gewerkschaft zu lösen, wächst. Zieht man die wachsende Anzahl von EPU mit geringer ökonomischer Kapitalausstattung in Unternehmensverbänden in Betracht, dürfte es zumindest für diese Gruppe daher zu einer Annäherung an die Organisationslogiken der Gewerkschaften kommen. Im Fall des Scheiterns einer Konfliktlösung ist eine „Vermeidung“ der Konflikte neben der vollständigen Abspaltung auch durch das Organisationsprinzip der „lose gekoppelten Anarchie“ (Lösche 1998) denkbar: Organisationsstrukturell weitgehend unverbundene Teile aggregieren ihre Interessen ohne zu einer Vereinheitlichung der gesamten Inte-

ressen zu gelangen (Pernicka/Blaschke/Aust 2007). Für beide Seiten der industriellen Beziehungen stellen wir daher folgende Hypothese auf:

Hypothese 2: Eine steigende Heterogenität der (potenziellen) Mitglieder verstärkt den Druck in Richtung organisationspolitische Ausdifferenzierung und/oder Abspaltung sowohl für Gewerkschaften als auch für Unternehmerverbände aufgrund des Aggregationsproblems. Je höher die finanzielle Ausstattung des Verbands, desto eher kommt es zur vollständigen Abspaltung.

3) *Durchsetzungsfähigkeit*

Die Durchsetzung von Unternehmerinteressen wird unabhängig von jeder zielgerichteten, verbandlichen Interessensvertretung durch die Marktkonkurrenz der Unternehmer selbst und die Regulierungsfunktion des Staates gefördert (Offe/Wiesenthal 1980). Unternehmenspolitik zielt letztlich auf die Durchsetzung des Eigeninteresses am Markt. Für die hier interessierende Gruppe der Solo-Selbständigen dürfte zumindest die Machtfrage eindeutig zugunsten einer kollektiven Organisierung geklärt sein: Die Verfolgung von Marktinteressen (z.B. Markteintrittsbarrieren, -schließungsstrategien, etc.) erfordert eine gewisse Marktmacht, die im Fall der individualisierten Einzelunternehmen nur über Verbandszusammenschlüsse realisierbar ist. Arbeitgeberinteressen ergeben sich für diese Gruppe mangels eigener Beschäftigte keine. Die hier interessierende Gruppe der Solo-Selbständigen ähnelt auch in dieser Hinsicht eher Arbeitnehmerinnen: Die Verfolgung und Durchsetzung ihrer Interessen sowohl gegenüber ihren Auftraggebern als auch gegenüber ihren Mitkonkurrenten setzt die Organisierung einer kritischen Masse von Gleichgesinnten voraus.

Wie oben bereits erwähnt, nimmt neben der potenziellen Interessensheterogenität auch die Gefahr des „Trittbrettfahrens“ (Olson 1965) Einfluss auf die Durchsetzungsfähigkeit. Je geringer das Vertrauen in die normative/emotionale Bindung (sozialer Tausch) an den Verband und je ungünstiger die unmittelbare Kosten-/Nutzenrelation (ökonomischer Tausch) für das einzelne (potenzielle) Mitglied ausfallen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass Mitglieder den freiwilligen Verband verlassen bzw. erst gar nicht beitreten oder sich als Gruppe abspalten, um einen eigenen (Konkurrenz-)verband zu gründen. Auf Basis dieser Analyse stellen wir folgende Hypothese für Unternehmensverbände auf:

Hypothese 3a: Eine Heterogenisierung der Mitgliedschaft von Verbänden führt – bei vorhandenen finanziellen Mitteln – zu Partikularisierungstendenzen. Eine organisatorische Abspaltung interessenspolitisch homogener Gruppen kann die Durchsetzungsmacht erhöhen, weil sie ihre Anliegen „mit einer Stimme“ vorbringen können ohne auf organisationsinterne Interessengegensätze Rücksicht nehmen zu müssen.

Für Gewerkschaften gilt, dass ihre Durchsetzungsfähigkeit durch das Arbeitsrecht oder andere politische Institutionalisierung (z. B. Begutachtungsrecht bei Gesetzesvorschlägen, Tarifautonomie) unterstützt wird. Fehlen diese alternativen Machtquellen – wie es weitgehend bei neueren Arbeitsformen wie der Solo-Selbständigkeit durch personelle Auslagerungen der Fall ist – hängt die Durchsetzungsfähigkeit von der Anzahl der organisierten Mitglieder und deren Mobilisierbarkeit ab:

Hypothese 3b: Bei fehlenden alternativen Machtquellen steigt die Durchsetzungsfähigkeit mit der Anzahl und Mobilisierbarkeit der organisierten Mitglieder (Organisationsmacht). Da abhängig Selbstständige kaum über institutionelle Macht (z.B. Arbeitsrecht, Tarifverträge) verfügen, erwarten wir, dass mit ihrer Organisation deren Durchsetzungsmacht gesteigert und die Machtasymmetrie zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern (Selbstständige) entschärft werden kann.

3. Methodik und Begründung der Fallauswahl

In methodischer Hinsicht stützt sich der Beitrag vor allem auf teilstrukturierte Experteninterviews mit haupt- und ehrenamtlichen Funktionären und Funktionärinnen der Gewerkschaft der Privatangestellten, Druck, Journalismus und Papier (GPA-djp) (Interview 1), des Gremiums der Versicherungsagenten der WKÖ und des Interessensverbandes der österreichischen Versicherungsagenten (IVVA) (Interview 2), des Verbandes der Versicherungsunternehmen (VVO) (Interview 3), des Gremiums der Makler der WKÖ (Interview 4) und der Interessensgemeinschaft work@professional und work@external der GPA-djp (Interview 5). Zusätzlich wurden relevante Dokumente, Websites und Publikationsmedien der Interessensvertretungen inhaltlich analysiert.

In den Interviews wurden folgende Themen behandelt: Organisation der Vertriebswege, Managementstrategien, Entwicklung des Arbeitsmarktes, betriebliche und überbetriebliche Vertretungsstrukturen, Mitgliederpolitik und Dienstleistungen für Mitglieder, rechtliche und tarifvertragliche Situation sowie aktuelle Probleme und internationale Entwicklungen in der privaten Versicherungswirtschaft. Die teilstrukturierten, leitfadengestützten Interviews, die zwischen Februar 2007 und Januar 2008 durchgeführt wurden, dauerten zwischen einer und zweieinhalb Stunden. Die Interviews wurden elektronisch aufgezeichnet und teils wortwörtlich transkribiert. Ein Interviewpartner verweigerte die Aufnahme, weshalb nur ein Gedächtnisprotokoll erstellt werden konnte. Die Auswertung der Interviews und Dokumente/Internetsites, etc. erfolgte mittels einer strukturierten, qualitativen Inhaltsanalyse (Mayring 2003).

Die Fallauswahl der österreichischen Privatversicherungswirtschaft erfolgte aufgrund der hohen Variabilität der interessierenden, unabhängigen Erklärungsfaktoren für die Verhaltensweisen und Problempereptionen der Verbände über den Zeitablauf (Arbeits- und Betriebsorganisation, Zusammensetzung der Belegschaft, betriebliche und überbetriebliche Vertretungsstrukturen). Ziel der Untersuchung war sowohl eine Evaluierung der Güte und Relevanz existierender Theorien als auch die explorative Weiterentwicklung des theoretischen Diskurses in den industriellen Beziehungen.

4. Empirische Befunde

4.1 Die österreichische Versicherungswirtschaft und Solo-Selbständigkeit

Wie in den meisten europäischen Ländern ist auch die österreichische Privatversicherungswirtschaft durch eine hohe Marktkonzentration gekennzeichnet. Im Jahr 2006 hielten die vier (zehn) größten Versicherungsunternehmen einen auf Basis direkter Prämien im Inlandsgeschäft berechneten Marktanteil von knapp 43 Prozent (70 Prozent) (VVO 2006). Das Gesamtausmaß der erwirtschafteten Bruttoprämien lag im Jahr 2005 bei knapp 15,3 Millionen Euro, der Personalstand umfasste rund 26.000

Personen, knapp die Hälfte davon im Außendienst (ibid.). In den Jahren 2000 bis 2004 wurden in der Versicherungswirtschaft trotz Umsatzwachstum in Summe knapp 3.500 (oder knapp 13 Prozent) der Vollzeitbeschäftigten abgebaut, während der Anteil der Teilzeitarbeitsplätze im selben Zeitraum allerdings deutlich zugenommen hat (AK Wien 2006).

In Vollzeitäquivalenten gerechnet, ergibt sich jedoch ein deutlicher Beschäftigungsrückgang, der sich auf zwei Ursachen zurückführen lässt: Zum einen ist eine Verlagerung administrativer Tätigkeiten vom Innen- an den Außendienst, und damit verbunden ein Abbau des ersteren zu beobachten. Laut einer Studie im Auftrag der GPA (2006) würden im Durchschnitt nur mehr 40 Prozent der Arbeitszeit der Außendienstmitarbeiterinnen für Kunden und rund 60 Prozent für Verwaltungstätigkeiten aufgebracht, wobei letztere allerdings nicht abgegolten werden. Zum anderen folgt die österreichische Versicherungswirtschaft dem internationalen Trend, Vertriebsaktivitäten teilweise oder vollständig zu externalisieren (Muehlberger 2007a). Die zahlenmäßige Entwicklung der selbständigen Versicherungsagenten zeichnet ein deutliches Bild: In den Jahren zwischen 1997 und 2005 stieg deren Anzahl um über 600 Prozent auf rund 8.500 Personen an, wobei die stärkste Wachstumsbewegung in den Jahren 1996 bis 2000 (480 Prozent) zu verzeichnen war (WKÖ Fachverband der Versicherungsagenten 2007).

Tab. 1: Unselbständig Erwerbstätige der Versicherungswirtschaft und Versicherungsagenten im Vergleich

	1997	1999	2000	2001	2002	2004	2005
Innendienstmitarbeiter	14.790	13.042	13.214	11.357	11.037	14.959	14.762
Außendienstmitarbeiter	13.517	12.461	12.898	13.331	11.629	11.535	11.535
Beschäftigte in Summe	30.598	27.642	28.530	27.359	25.925	26.494	26.297
Selbständige Versicherungsagenten	2.781	5.802	6.359	6.964	7.460	7.625	7.700

Quellen: VVO 2005, VVO 2004, WKÖ Fachverband der Versicherungsagenten 2007. Die Zahlen der Innen- und Außendienstmitarbeiter/innen für die Jahre 1997 bis 2002 exkludieren allerdings jene mit Spezialverträgen und Teilzeitarbeit.

Die seit einigen Jahren beobachtbaren Auslagerungstendenzen in der österreichischen Versicherungswirtschaft haben dazu geführt, dass vormalig unselbständig beschäftigte Außendienstmitarbeiter einen formalen Statuswechsel hin zur Selbständigkeit vorgenommen, d.h. einen Gewerbeschein gelöst haben und damit Pflichtmitglieder der Wirtschaftskammer (WKÖ) geworden sind. Dadurch wurden den Gewerkschaft (potenzielle) Mitglieder abgezogen und formal in die Arbeitgeberorganisation integriert. Gleichzeitig hat sich die zuständige Gewerkschaft der Privatangestellten (GPA)³ seit ihrer Organisationsreform im Jahr 2000 auch für Selbständige ohne eigene Beschäftigte geöffnet (Pernicka/Blaschke 2006). Obwohl die formale Vertretungskompetenz aufgrund der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft von Gewerbetreibenden und Selbst-

³ Die GPA fusionierte im Jahr 2007 mit der Arbeitergewerkschaft Druck, Journalismus, Papier (DJP) und verliert somit den Status einer reinen Angestelltengewerkschaft. Die neue Bezeichnung lautet: GPA-djp.

ständigen ohne eigene Kammerorganisation (eigene Kammern existieren etwa für Ärzte, Apotheker, Rechtsanwälte) in der WKÖ unbestritten ist, besteht ein Machtgefälle zwischen Versicherungsunternehmen und selbständigen Agenten.

4.2 Das österreichische System der korporatistischen Interessensorganisation in der Versicherungswirtschaft

Hinsichtlich der Interessensorganisation von Beschäftigten und Unternehmen wird in Österreich zwischen den öffentlich-rechtlichen Kammern und den auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhenden Interessensverbänden unterschieden. Letztere sind Ausdruck der Vereinsfreiheit und unterliegen dem Vereinsgesetz. Während die Mitgliedschaft in Kammern (z.B. Wirtschaftskammern, Arbeiterkammern, Kammern für freie Berufe wie Ärzte, Architektinnen, etc.) verpflichtend ist und daher zur nachhaltigen Finanzierung der Organisationen beiträgt, verfügen die freiwilligen Interessensverbände (z.B. Gewerkschaften) lediglich über die Beiträge jener Mitglieder, die erfolgreich für einen Beitritt gewonnen werden können. Während bei den Kammern Mitgliederdomänen, Strukturen und Finanzgebarungen öffentlich-rechtlich reguliert sind, definiert das Vereinsgesetz lediglich einen allgemeinen Rahmen für die Gründung, Struktur und Betätigung, innerhalb dessen ein großer Handlungsspielraum für die konkrete Ausgestaltung der Organisation besteht, vor allem für die Beantwortung der Frage, welche Interessen organisiert werden sollen.

Die angestellten Mitarbeiterinnen der Privatversicherungen sind – ebenso wie alle Angestellten und Arbeiter in Österreich – Pflichtmitglieder der Arbeiterkammer; die Tariffähigkeit obliegt allerdings der Gewerkschaft der Privatangestellten (seit 2007: GPA-djp). Innerhalb der GPA-djp ist der Wirtschaftsbereich 24 (Versicherungen) für die Interessensorganisation der Versicherungsangestellten zuständig. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad beträgt bei Innendienstmitarbeiterinnen im Branchendurchschnitt etwa 25 Prozent, wobei die betrieblichen Organisationsgrade allerdings erheblich zwischen etwa 15 und 90 Prozent schwanken. Bei Angestellten im Außendienst bewegt sich der Organisationsgrad in einem Bereich von unter fünf Prozent (Interview 1).

Das tarifvertragliche Gegenüber der GPA-djp ist der Verband der Versicherungsunternehmen (VVO). Die Wirtschaftskammer (WKÖ) verfügt zwar über einen eigenen Fachverband der Versicherungswirtschaft, die Kollektivvertragsfähigkeit und die damit verbundenen gesetzgeberischen Funktionen wurden allerdings bereits 1951 an den freiwilligen Mitgliederverband VVO übertragen. Dieser weist ebenso wie der WKÖ-Fachverband einen 100%igen Organisationsgrad auf, was auf die große normative Sogwirkung der Pflichtmitgliedschaft in der WKÖ schließen lässt (Interview 3). Die Kollektivvertragsabschlüsse sind – für österreichische Verhältnisse außergewöhnlich – nach Beschäftigtengruppen differenziert: Angestellte im Innendienst und Außendienst unterliegen unterschiedlichen Kollektivverträgen (KV). In den KV dominieren die üblichen Lohn- bzw. Gehaltsbestimmungen; für den Außendienst sind die Bestimmungen über Provisionsfortzahlungen nach Auflösung des Dienstverhältnisses hervorzuheben. Demnach hat der Dienstnehmer Anspruch auf Folgeprovisionen in der Höhe von 50 Prozent, gemessen an dem Anspruchsniveau bei einem aufrechten Dienstverhältnis (KV Außendienst 2005, §6). Eine solche Regelung existiert für selbständige

ständige Versicherungsagentinnen nicht, sie haben keinerlei Anspruch auf Folgeprovisionen nach Beendigung ihres Agenturvertragsverhältnisses mit dem Versicherer.

Während also die Angestellten der Versicherungswirtschaft in das Arbeitsrecht und das umfassende österreichische Kollektivvertragssystem eingebunden sind, das einen nahezu 100%igen Deckungsgrad aufweist (Traxler/Behrens 2002), unterliegen die selbständigen Versicherungsagenten seit 1997 der Gewerbeordnung (reglementiertes Gewerbe, davor: freies Gewerbe) und damit dem Bürgerlichen Gesetzbuch, das ihnen theoretisch eine Position als ebenbürtige Vertragspartner zu ihren Auftraggebern einräumt, was allerdings in der Praxis nicht unbedingt der Fall sein muss. Arbeitnehmerschutzbestimmungen finden daher ebenso wenig Geltung wie etwaige Mindestentgelte (-honorare). In Bezug auf die rechtliche Grundlage der Austauschbeziehung, des Machtverhältnisses und der wirtschaftlichen und der persönlichen Abhängigkeit lassen sich Selbständige, abhängig Selbständige und Unselbständige folgendermaßen unterscheiden:

Tab. 2: Einordnung der abhängigen Selbständigkeit

	Selbständige	Abhängig Selbständige*	Unselbständige
Rechtliche Grundlage	Bürgerliches Recht	Bürgerliches Recht	Arbeitsrecht
Machtgleichgewicht	Wird unterstellt	Wird unterstellt – real nicht gegeben	Nicht gegeben
Wirtschaftliche Abhängigkeit	Nicht gegeben	Gegeben	Gegeben
Persönliche Abhängigkeit	Nicht gegeben	Nicht gegeben	Gegeben

* hier: Ein-Personen-Unternehmen mit Gewerbeschein

Versicherungsagenten haben darüber hinaus einen Befähigungsnachweis für ihre Tätigkeit zu erbringen. Im Juni 2006 wurden die Agenten in das Handelsvertretergesetz integriert, in dem das Vertragsverhältnis zwischen wirtschaftlich unterschiedlich mächtigen Gruppen geregelt ist. Neben den Versicherungsagenten operieren auf dem Versicherungsmarkt auch Maklerinnen, die sich von ersteren lediglich dadurch unterscheiden, dass sie im Auftrag des Versicherungskunden tätig werden, während Agenten von einem Versicherungsunternehmen beauftragt sind. Für Makler gilt ein eigener Gewerbeschein, der sich hinsichtlich der erforderlichen Qualifikationen aber nur unwesentlich von jenem der Agenten unterscheidet. Die überwiegende Mehrheit der Agenten und ein großer Teil der Makler sind als Ein-Personen-Unternehmen (EPU) tätig. Beschäftigten Agenten eigene Arbeitnehmerinnen, so gilt für diese der Kollektivvertrag des Handels, der allerdings tendenziell geringere Standards gewährt als jener der Außendienstmitarbeiterinnen von Versicherungsunternehmen.

Die Interessen der selbständigen Agentinnen werden durch die Wirtschaftskammer, und zwar im Fachverband der Versicherungsagenten innerhalb der Sparte Handel, organisiert. Die Maklerinnen sind im Fachverband der Versicherungsmakler und Berater der Versicherungsangelegenheiten organisiert. Obwohl sich die Tätigkeiten und Befähigungsnachweise von Agentinnen und Maklerinnen, wie oben beschrieben, formal voneinander unterscheiden, besteht de facto eine Marktkonkurrenz um Versicherungsnehmerinnen. Makler haben daher ein Interesse, den Wirkungsbereich der Agenten zu beschränken, während Agenten diesen auf möglichst viele potenzielle Vertragspartner der Versicherungswirtschaft (Mehrfachagenten) ausdehnen und ein Ver-

bot sogenannter „Knebelverträge“ – vertragliche Beschränkung ihrer Tätigkeit für nur ein Versicherungsunternehmen – erzielen wollen. Derzeit gibt es laut Aussage eines Interviewpartners (Interview 2) eine interessenspolitische Pattstellung zwischen den beiden Gruppen in der WKÖ. Im Jahr 2006 wurde daher ein eigener Verein, der Interessensverband der österreichischen Versicherungsagenten (IVVA) gegründet, um zum einen die internen Konflikte zu umgehen und zum anderen unabhängig von der WKÖ bei der Regierung und im Parlament für die Interessen der Agentinnen zu lobbyieren.

4.3 Neue industrielle Konflikte – verschwimmende Grenzen der Interessensverbände?

Bis Ende der 1990er Jahre waren die Beschäftigungsbedingungen und die zu organisierenden Interessen in der privaten Versicherungswirtschaft noch verhältnismäßig eindeutig. Die zwei zentralen Akteure, Wirtschaftskammer (WKÖ), respektive der Verband der Versicherungsunternehmen (VVO) einerseits und die Gewerkschaft der Privatangestellten andererseits (GPA-djp), standen einander als Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter entlang der traditionellen Konfliktlinie zwischen Arbeit und Kapital bzw. zwischen unselbständig und selbständig Erwerbstätigen gegenüber. Während die Gewerkschaften primär auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Tarifverhandlungen und auf gesetzlicher Ebene (z.B. Forderung eines gesetzlich abgesicherten Zuschlages für Mehrarbeit bei Teilzeitbeschäftigung) abzielten, orientierte sich die Interessenspolitik der Wirtschaftsseite auf die entsprechenden Produktmarkt- und Arbeitgeberinteressen ihrer Klientel. Mit dem Trend zur personellen Auslagerung der Kundenakquise und -betreuung an solo-selbständige Agentinnen kam es allerdings zu einer Ausdifferenzierung von (potenziellen) Mitgliedern der Verbände und damit auch zu neuen Konfliktpotenzialen.

Rekrutierungsfähigkeit

Die Rekrutierungsfähigkeit von Unternehmerverbänden (*Hypothese 1a*) ist in Österreich durch die Pflichtmitgliedschaft in der WKÖ determiniert. Diese Pflichtmitgliedschaft führt zu einem 100%igen Organisationsgrad von Unternehmen, inklusive der EPU mit Gewerbeschein. Auf Seiten der Gewerkschaften haben die personellen Auslagerungstendenzen allerdings zu Problemen der Rekrutierung von potenziellen Mitgliedern geführt. Im theoretischen Teil dieses Beitrags haben wir argumentiert, dass mit der zunehmenden Verschiebung der Unternehmensteuerung hin zu Markt und netzwerkartigen Organisationsformen neue überbetriebliche Formen der gewerkschaftlichen Mitgliedergewinnung zum Einsatz kommen müssen. Die Rekrutierungsfähigkeit gerät in diesem Zusammenhang zunehmend unter Druck, da sich die Gewerkschaften aufgrund des verbreiteten Statuswechsels von unselbständig Beschäftigten zu formal selbständigen Versicherungsagentinnen mit dem Problem der Abwanderung eines großen Teils ihrer (potenziellen) Klientel konfrontiert sehen. Diesen Trend beantworten die Gewerkschaften allerdings nur zögerlich. Im Jahr 2000 wurden im Zuge einer umfassenden Organisationsreform der GPA-djp Solo-Selbständige zwar als Mitglieder in eigenen Strukturelementen integriert, allerdings finden sich Versicherungsagentinnen weder als freiwillige Mitglieder in den relevanten Strukturen – den Interessensgemeinschaften (IG work@flex für atypisch Beschäftigte und IG work@external für Tä-

tige im Außendienst) – in erwähnenswertem Ausmaß noch werden sie durch spezielle Angebote interessenspolitisch adressiert (Interview 5).

Die gewerkschaftliche Mitgliedergewinnung erfolgt und erfolgte überwiegend über betriebliche Ansprache. Beschäftigte im Außendienst von Versicherungen waren aufgrund ihrer Mobilität schon bisher durch Betriebsräte schwer zu erreichen. Der Statuswechsel zur Selbständigkeit kappt diese lose Verbindung vollständig, zumal Selbständige keinen rechtlichen Anspruch auf kollektive Interessensvertretung im Betrieb haben. Überbetriebliche Aktivitäten zur Mitgliedergewinnung und -bindung wären als Alternative und Ergänzung zu einem etwaigen betriebsrätlichen Engagement daher sinnvoll, um als Gewerkschaft Präsenz bei den Beschäftigten zu zeigen. Laut Aussage einer Interviewpartnerin (Interview 1) wird derzeit tatsächlich versucht, den geringen Organisationsgrad der angestellten (!) Außendienstmitarbeiterinnen durch direkte gewerkschaftliche Rekrutierungsmaßnahmen zu heben; der räumlichen und sozialen Fragmentierung der Beschäftigten wird mit persönlich adressierten Briefen durch die Gewerkschaft und – falls vorhanden – den Betriebsrat begegnet (ebenda), um der Gewerkschaft „ein Gesicht zu verleihen“ und Beschäftigte zu einem Beitritt zu bewegen. Dem gegenüber wird der zunehmenden Anzahl selbständiger Versicherungsagenten durch keinerlei organisationspolitische oder individuelle Strategie der Gewerkschaften Rechnung getragen, was in einem Interview vor allem auf die fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen zurückgeführt wurde (Interview 1).

Der empirische Befund zu *Hypothese 1b* zeigt also, dass die GPA-djp weder selektive Anreize (Ressourcenproblem) bietet, noch normative Bindungen erschließt. Letzteres stellt sich als ideologisches Problem dar, weil Agentinnen WKÖ-Pflichtmitglieder sind und daher automatisch der Wirtschaftsseite zugerechnet werden, auch wenn deren Arbeitsbedingungen eher jenen von Angestellten entsprechen. Selbständige Gewerbetreibende im Allgemeinen und Versicherungsagentinnen im Besonderen werden daher prinzipiell als Klientel der Wirtschaftskammer gesehen, und dadurch wird auch die „bipolare Weltsicht“ (Selbständige vs. Unselbständige bzw. Kapital vs. Arbeit) der Gewerkschaften aufrechterhalten. .

Interessensvereinheitlichung

Auch die Interessensvereinheitlichung innerhalb der Unternehmerverbände steht aufgrund der Fragmentierung des Arbeitsmarktes und von neuen Formen der Arbeits- und Betriebsorganisationen (personelle Auslagerungen) vor neuen Herausforderungen. Diese Entwicklungen in Kombination mit der rechtlich verbindlichen Mitgliedschaft von Gewerbetreibenden in der österreichischen Wirtschaftskammer haben zu einem eigenartigen Identitätsparadoxon geführt. Die überwiegend als Arbeitgeberorganisation tätige Wirtschaftskammer weist mittlerweile bereits einen EPU-Anteil von mehr als die Hälfte ihrer Mitglieder auf (WKÖ 2007). Die wachsende Anzahl von EPU in Unternehmensverbänden bedeutet auch, dass sich die innerverbandlichen Organisationslogiken und -prozesse der Interessensvereinheitlichung der Unternehmensverbände an jene der Gewerkschaften annähern. Im theoretischen Teil haben wir argumentiert, dass im Fall des Scheiterns der Interessensvereinheitlichung innerhalb von Verbänden neben einer vollständigen Abspaltung auch eine lose Interessensorganisation ohne Gesamtvereinheitlichung der Interessen denkbar sei. Die erste Form der In-

teressensorganisierung dürfte sich sowohl für die WKÖ als auch für die Gewerkschaft nur bedingt eignen, wie folgende Ausführungen zeigen.

Die jüngsten Veränderungen der Organisationssteuerung in der Versicherungswirtschaft haben insbesondere innerhalb der Wirtschaftskammer zu nachhaltigen strukturellen Veränderungen geführt: Zehn Jahre lang waren die Versicherungsagenten in einem Fachverband gemeinsam mit den Maklern innerhalb der WKÖ organisiert. Mit der stark steigenden Anzahl an solo-selbständigen Versicherungsagentinnen (siehe Tabelle 1 weiter oben) hat ein Konflikt zwischen diesen und den Maklern – entgegen dem bis heute vorherrschenden Trend der Zusammenführung artverwandter Berufe in der WKÖ – im Jahr 2000 zu einer innerorganisatorischen Abspaltung der ersten Gruppe geführt. Der Konflikt zwischen Agenten und Maklern spitzte sich im Jahr 1997 zu, als das freie Gewerbe der Versicherungsagenten zu einem gebundenen (heute: reglementierten) Gewerbe transformiert wurde. Neben der Aufnahme in die Gewerbeordnung, die auch den Nachweis der Berufsbefähigung vorsieht, wurde erstmals explizit festgeschrieben, dass Agentinnen für mehrere Unternehmen tätig sein dürfen und dass eine Einschränkung ausschließlich durch einen privatrechtlichen Vertrag möglich sei (Interview 2). Zu diesem Zeitpunkt war die Anzahl der Versicherungsagenten sowohl insgesamt als auch innerhalb der Standesvertretung von Maklern und Agenten noch gering; ein großer Anteil arbeitete, laut Aussage des heutigen Fachverbandsvorsitzenden, ohne Gewerbeschein im unregulierten Graubereich (Interview 2). Innerhalb des Fachverbandes entstand ein heftiges Ringen um den Begriff des sogenannten „Mehrfachagenten“, den die Makler als Konkurrenten um Versicherungskunden sahen (Interview 4). Die Makler erreichten einen Erlass des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, der die Mehrfachagentur ausschloss, der allerdings einige Zeit später durch erfolgreiches Lobbying seitens der Agentinnen wieder revidiert wurde (Interview 2). Organisationspolitisches Ergebnis dieser Auseinandersetzung war die oben erwähnte Verselbständigung der Versicherungsagenten in einem eigenen Fachverband innerhalb der WKÖ. Der mangelnden Aggregationsfähigkeit in Bezug auf die Interessen der beiden Gruppen wurde also mit der Gewährung einer teilweisen strukturellen Autonomie der Agentinnen begegnet. Da insbesondere in Gesetzgebungsverfahren ein einheitlicher Standpunkt der Gesamtorganisation WKÖ erforderlich ist, hat diese Trennung das Aggregationsproblem allerdings nur vordergründig entschärft. Mangels Durchsetzungsmacht innerhalb der Organisation haben die Versicherungsagenten mittlerweile einen externen Verein (Interessensverband der Österreichischen Versicherungsagenten, IVVA) mit dem Ziel gegründet, ihre Anliegen unabhängig von der WKÖ zu verfolgen und durchzusetzen. Die Pflichtmitgliedschaft der WKÖ verhindert, dass es zu einer vollständigen Sezession einer der beiden Gruppen aus der WKÖ kommt, was aus finanziellen Gründen wohl auch kaum realisierbar und die Frage der Mitgliedschaft juristisch nicht eindeutig geklärt wäre. Die Verselbständigung eines Teilbereichs der Interessenspolitik – hier des Lobbyings – bei gleichzeitiger Nutzung der Service- und Verwaltungseinrichtungen der WKÖ dürfte aber eine kostengünstige und realisierbare Alternative sein.

Auf Seiten der Gewerkschaft hält sich die Bereitschaft, selbständige Agenten zu rekrutieren, nicht nur aus Kapazitäts- und finanziellen Gründen in Grenzen, sondern

wohl auch deshalb, weil man ihnen interessenspolitisch derzeit kaum etwas anzubieten hätte. Obwohl die GPA-djp in internationale Netzwerke und Initiativen zum Thema Outsourcing und neue Formen der Selbständigkeit eingebunden ist (z.B. Uni Finance)⁴, hat sich das artikulierte Bewusstsein dieser Problematik noch nicht in eine aktive Interessenspolitik übersetzt. Organisationspolitisch bedeutet die fortgesetzte Konzentration auf unselbständig Beschäftigte allerdings nicht nur, dass ein Teil der potenziellen Mitglieder abwandert, sondern auch, dass potenzielle Konflikte zwischen selbständigen und unselbständigen Versicherungsvertreterinnen zumindest nicht direkt innerhalb der Organisation thematisiert werden können und müssen, weil erstere nur in einem sehr geringen Ausmaß Mitglieder sind. Wenn wir davon ausgehen, dass die Durchsetzung von Interessen eine gewisse Marktmacht erfordert, die im Fall der individualisierten Einzelunternehmen nur über Verbandszusammenschlüsse realisierbar ist, müsste die Gewerkschaft diese Organisationsmacht allerdings erst herstellen. Auch die in Österreich traditionell als funktionales Äquivalent forcierte „institutionelle Macht“ kann im Zusammenhang mit solo-selbständigen Agentinnen nicht zum Einsatz gebracht werden. Weder das Arbeits- noch das Kollektivvertragsrecht (Ausnahme: Sozialversicherungsrecht) sieht derzeit die Möglichkeit der Integration von abhängigen Selbständigen vor.

Die empirische Überprüfung der *Hypothese 2* zeigt also, dass zwar auf der Seite der Gewerkschaft neue Strukturelemente für die Integration von Solo-Selbständigen institutionalisiert wurden, diese von der Gruppe der Versicherungsagenten jedoch kaum angenommen werden. Die Gewerkschaft unterbreitet den selbständigen Versicherungsagentinnen de facto keine interessenspolitischen Angebote, weil ihr einerseits die Mittel fehlen und andererseits die maßgeblichen gewerkschaftlichen Akteure nicht in die Domäne der Wirtschaftskammer eindringen wollen (Ressourcen- und Ideologieproblem). Auf Seiten der Unternehmerverbände beobachten wir – entsprechend unserer These – eine organisationspolitische Ausdifferenzierung durch die Schaffung neuer interner und partiell entkoppelter Strukturen.

Durchsetzungsfähigkeit

Auf Seiten der Unternehmensverbände liegt, wie oben beschrieben, eine Aufspaltung der Organisation der Interessensdurchsetzung vor. Die ursprüngliche Organisation der Interessensdurchsetzung hat sich innerhalb der Wirtschaftskammer zum Teil aufgelöst, was zu der Herausbildung von drei unterschiedlichen Verbänden bzw. Gruppierungen mit unterschiedlichen interessenspolitischen Aufgaben geführt hat. (1) Dem Versicherungsverband Österreich (VVO) obliegen einerseits die Kollektivvertragsverhandlungen, andererseits verfolgt er die (Produkt)Marktinteressen seiner Klientel gegenüber dem Gesetzgeber. (2) Der Fachverband der Versicherungsagenten der WKÖ

⁴ Die GPA ist Mitglied der Teilorganisation der Weltgewerkschaft UNI für Beschäftigte in der Finanzwirtschaft (uni finance). Im Jahr 2006 wurde laut Aussage einer Interviewpartnerin (Interview 1) bei einem internationalen Vernetzungstreffen der relevanten Gewerkschaften, das uni finance organisierte, auch über Auslagerungstendenzen und die Problematik der abhängig Selbständigen in diesem Bereich diskutiert.

vertritt die Interessen der Versicherungsagentinnen vor allem gegenüber großen Versicherungskonzernen und gegenüber dem Gesetzgeber (z.B. die Integration der Agenten in das Handelsvertretergesetz). Der klassische Konflikt zwischen Kapital und Arbeit, d.h. der Konflikt zwischen ökonomisch mächtigen Versicherungskonzernen und nunmehr selbständigen Versicherungsagenten (vormals angestellte Versicherungsvertreter), der vor einigen Jahren fast ausschließlich zwischen den Gewerkschaften und der Wirtschaftskammer ausgetragen wurde, hat sich primär in die Wirtschaftskammer verlagert. Um eine von den Interessen der Versicherungsunternehmen unabhängige Lobby für die Versicherungsagentinnen betreiben zu können, wurde zusätzlich (3) der Interessensverband der Versicherungsagenten gegründet, der organisatorisch außerhalb der Wirtschaftskammer steht. Damit hat das Gremium der Versicherungsagenten die Möglichkeit, Interessenspolitik für ihre Klientel zu betreiben, die nicht mit den Interessen der Versicherungsunternehmen abgestimmt sein muss – also dem Erfordernis der mangelnden Fähigkeit der Interessensaggregation in der WKÖ Rechnung trägt.

Die empirische Überprüfung der *Hypothese 3a* macht also deutlich, dass sich innerhalb des Unternehmerverbandes im Bereich der Versicherungsagentinnen drei unterschiedliche Gruppierungen herausgebildet haben, die unterschiedliche interessenspolitische Aufgaben wahrnehmen. Die Gruppe der Agentinnen im Interessensverband der Versicherungsagenten (IVVA) erhält durch die partielle Abspaltung größere Handlungsspielräume und Durchsetzungsmacht, weil sie „mit einer Stimme“ ihre homogenen Interessenslagen artikulieren und durchsetzen kann.

Die Umgehung weiter Teile des Arbeitsrechts durch personelle Auslagerungen führt auch dazu, dass den Gewerkschaften Machtquellen wie das Arbeitsrecht entzogen sind. Dennoch besteht eine institutionelle Einbindung im Gesetzgebungsverfahren, was beispielsweise zu einer Einbeziehung aller Solo-Selbständigen in die Arbeitslosenversicherung seit 1.1.2008 geführt hat. In Bezug auf die *Hypothese 3b* finden wir, dass die neu geschaffenen Strukturen für Solo-Selbständige kaum mobilisierbare Mitglieder aufweisen, was die Durchsetzungsfähigkeit der Gewerkschaften im Bereich der politischen Ausgestaltung der Solo-Selbständigkeit schmälert. Die Probleme der Versicherungsagenten werden ignoriert, was in der Folge aber auch dazu führt, dass etwaige Interessensdivergenzen zwischen Agenten und Versicherungsvertretern erst gar nicht in die Organisation hineingetragen werden. Langfristig bedeuten die personellen Auslagerungen für die Gewerkschaften aber einen Schwund der eigenen (potenziellen) Mitgliederbasis in der Versicherungswirtschaft und daher auch eine Einbuße an organisierter Macht in diesem Feld.

5. Schlussfolgerungen

Die seit einigen Jahren beobachtbare Externalisierung großer Teile der vormals unselbständig beschäftigten Außendienstmitarbeiter in der privaten Versicherungswirtschaft in Österreich fordert sowohl die Gewerkschaft als auch die Wirtschaftskammer in Bezug auf deren Organisationsfähigkeit, d.h. deren Fähigkeit zur Rekrutierung, Interessensvereinheitlichung und Interessensdurchsetzung, heraus.

Während die Wirtschaftskammer aufgrund der verpflichtenden Mitgliedschaft von Gewerbetreibenden durch die beschriebene Entwicklung allerdings an Mitgliedern und deren Beiträgen gewonnen hat, sieht sich die Gewerkschaft mit einer zu-

nehmenden Ausdünnung ihrer Basis konfrontiert, obwohl ein Großteil der solo-selbständigen Agenturen Merkmale eines abhängigen Arbeitsvertrags (wirtschaftliche Abhängigkeit, geringe Eigenkapitalausstattung) und diesem entsprechende Interessen (regelmäßiges Einkommen, Provisionsfortzahlungen, etc.) aufweist. Die Ergebnisse unserer Untersuchung legen dar, dass die Arbeitnehmerverbände nur zögerlich auf die zunehmende Heterogenisierung ihrer (potentiellen) Mitglieder reagieren. Die Arbeitgeberverbände haben – nicht zuletzt aufgrund des größeren Problemdrucks (alle Agenten sind Pflichtmitglieder der WKÖ) – rascher auf die zunehmende verbandinterne Austragung des neuen strukturellen Interessengegensatzes reagiert.

Neben einer traditionell wettbewerbspolitischen und produktmarktorientierten Politik der Unternehmensverbände, zielt die Interessenspolitik im Bereich der Versicherungsagenten darauf ab, das Machtgefälle zwischen Versicherungsunternehmen und ihren Agentinnen zu reduzieren. Demgegenüber ist eine entsprechende Gewerkschaftspolitik, die auf die Produktmarktinteressen und Identitäten der selbständigen Versicherungsagenten abstellt, bislang ausgeblieben, was nicht nur auf mangelnde personelle und finanzielle Ressourcen, sondern auch auf institutionalisierte Handlungs- und Denkroutinen der involvierten Interessensvertreter hinweist: Solo-Selbständige werden – auch wenn sie einer kollektiven Vertretung bedürfen – selbst von Gewerkschaftsmitarbeitern nicht als (prioritäre) Klientel der Arbeitnehmervertretungen wahrgenommen. Dass die selbständigen Versicherungsagenten einen Gewerbeschein lösen müssen und damit Mitglieder der WKÖ sind, trägt zusätzlich zu dem nach wie vor dominanten „bipolaren Weltsicht“ (Selbständige/ Unternehmen vs. Arbeitnehmerinnen) bei.

Dieser Beitrag hat aufgezeigt, dass die Interessen der selbständigen Agenten und unselbständig beschäftigten Außendienstmitarbeiter mehr Gemeinsamkeiten aufweisen, als jene von Versicherungsunternehmen und deren Agenten, die innerhalb desselben Verbandes organisiert sind. Wie eingangs theoretisch diskutiert, zeigt sich in dem untersuchten Feld, dass die Konflikte zwischen Arbeit und Kapital daher längst nicht mehr ausschließlich zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden verlaufen, sondern zunehmend verbandsintern ausgetragen werden. Diese Erkenntnisse lassen sich eingeschränkt auch auf andere Länder übertragen: Für die Organisationsfähigkeit der interessenspolitisch umfassenden Mitgliederorganisation Gewerkschaft dürfte die Zunahme abhängig Selbständiger generell problematisch sein. Sie sind machtpolitisch darauf angewiesen, ein Mindestmaß an Einheitlichkeit der Interessenslagen und Identitäten ihrer Klientel herzustellen, um zu verhindern, dass Interessensdivergenzen mit Partikularismus beantwortet werden. Denn eine solche Entwicklung würde bedeuten, dass sich kleinere, meist durchsetzungsstarke Gruppen von der Gesamtorganisation abspalten, um ihre spezifischen Interessen zu artikulieren. Diese organisationsstrukturelle Verselbständigung von Interessen löst zwar kurzfristig das Problem der Interessensaggregation; Solidarität und vor allem verhandlungsschwächere Gruppen erfahren dadurch allerdings eine Schwächung. Eine zentrale theoretische Schlussfolgerung lautet daher, dass der strukturelle Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital auch im untersuchten Feld der Versicherungswirtschaft zwar nach wie bestehen bleibt, rezente Managementstrategien aber zu einer Verschleierung des industriellen Konflikts und zu einer Intensivierung der Konkurrenz zwischen den Beschäftigten beigetragen haben. Für die Verbände der industriellen Beziehungen bedeutet dieses

Entwicklung, selbst in dem nach wie vor stark institutionalisierten österreichischen System, die Herausforderung, das wachsende Konfliktpotenzial organisatorisch zu bewältigen, und die machtpolitischen Vorteile einer umfassenden Organisationseinheit verschiedener Interessen und Identitäten hinreichend zu kommunizieren.

Literatur

- Accornero, Aris/Altieri, Giovanna/Oteri, Cristina (2001): *Lavoro flessibile. Cosa pensano davvero imprenditori e manager*. Ediesse. Roma.
- AK Wien – Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (2006): *Die wirtschaftliche Lage der österreichischen Privatversicherungswirtschaft*. Wien.
- Alemann, Ulrich (2002): Gespräch über eine DGB-Reform: Für eine gewerkschaftliche Verfassungsdebatte. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, 01/2002, 2-7.**
- Baethge, Martin (1991): *Arbeit, Vergesellschaftung, Identität – Zur zunehmenden normativen Subjektivierung der Arbeit*. In: *Soziale Welt*, 42(1), 6-19.
- Blau, Peter M. (1963): *The dynamics of bureaucracy: a study of interpersonal relations in 2 government agencies*. Chicago.
- Burchell, Brendan/Deakin, Simon/Honey, Sheila (1999): *The Employment Status of Individuals in Non-standard Employment*. Research Report.
- EIRO (2002): *Economically dependent workers, employment law and industrial relations. Comparative Study*. Dublin.
- Freedland, Mark (2003): *The Personal Employment Contract*. Oxford: Oxford University Press.
- GPA (2006): *Arbeitsituation der Außendienstmitarbeiter/innen von Versicherungen in Österreich. Kurzfassung der Studie. Presseinformation*. Wien.
- Grimshaw, Damian/Rubery, Jill (2005): *Inter-capital relations and the network organization: redefining the work and employment nexus*. In: *Cambridge Journal of Economics*, 29, 1027–1051.
- Hirschman, Albert O. (1974): *Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmen, Organisationen und Staaten*. Tübingen.
- Hyman, Richard (2005): *Imagined Solidarities: Can Trade Unions Resist Globalization?* <http://www.antenna.nl/~waterman/hyman2.html>. (12/5/2005).
- ILO (2003): *The Scope of the Employment Relationship. Report V, International Labour Conference, 91st Session. Geneva*. In: *Industrial Democracy*, 6, 3-33.
- Keller, Bernd/Seifert, Hartmut (2007): *Atypische Beschäftigung – Flexibilisierung und soziale Risiken*. Berlin.
- Keller, Bernd/Seifert, Hartmut (2005): Atypical employment and „flexicurity“. In: European Industrial Relations Review, 371, 23-26.**
- KV Außendienst (2005): *Kollektivvertrag für Angestellte des Außendienstes der Versicherungsunternehmen. Abgeschlossen zwischen dem VVO und der GPA. Stand 1. April 2005*.
- Lösche, Peter (1998): *Is the SPD still a labor party? From "Community of Solidarity" to "Loosely coupled Anarchy"*. In: *Barclay, David E./Weitz, Eric D. (eds.): Between Reform and Revolution. German Socialism and Communism from 1840 to 1990*. New York/Oxford, 531-545.
- Mayring, Philipp (2003): *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 8. Auflage. Weinheim.
- Muehlberger, Ulrike (2007a): *Hierarchical Forms of Outsourcing and the Creation of Dependency*. In: *Organization Studies*, 28(5), 707-729.
- Muehlberger, Ulrike (2007b): *Dependent Self-Employment: Workers on the Border between Employment and Self-Employment*. Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Müller-Jentsch, Walter (1985): *Trade Unions as Intermediary Organizations*. In: *Economic and Industrial Democracy*, 6, 3-33.
- OECD (2000): *Employment Outlook 2000, Working Party on Employment, Draft Chapter 5, Recent Developments in Self-employment*. Mimeo, Paris.
- Offe, Claus/Wiesenthal, Helmut (1980): Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form. In: Political Power and Social Theory, 1, 67-115.**
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard.

- Pernicka, Susanne/Holst, Hajo (2007): Theoretische Perspektiven. In: Pernicka, Susanne/ Aust, Andreas (Hg.): Die Unorganisierten gewinnen. Gewerkschaftliche Rekrutierung und Interessenvertretung für atypisch Beschäftigte – ein deutsch-österreichischer Vergleich. Berlin.
- Pernicka, Susanne/Blaschke, Sabine/Aust, Andreas (2007): Gewerkschaftliche Revitalisierung durch die Organisierung Selbstständiger? Deutsche und österreichische Gewerkschaften im Vergleich. In: Industrielle Beziehungen, 14(1), 30-54.
- Pernicka, Susanne/Blaschke, Sabine (2006): Selbstständige – (k)eine Klientel für Gewerkschaften? In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, 31(2), 29-53.
- Perulli, Adalberto (2003): Economically Dependent/Quasi-subordinate (Parasubordinate) Employment: Legal, Social and Economic Aspects. Study for the European Commission. Brussels.
- Pongratz, Hans J./Voß Günter G. (2003): Berufliche Sicherheit und Spaß an Herausforderung – Erwerbsorientierungen in Gruppen und Projektarbeit. In: WSI Mitteilungen, 4, 228-234.**
- Powell, Walter W. (1996): Weder Markt noch Hierarchie: Netzwerkartige Organisationsformen. In: Kenis Patrick/Schneider, Volker (Hg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt/New York.
- Schmitter, Philipp/Streeck, Wolfgang (1981/1999): The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies. MPIfG Discussion Paper, 1/99. Köln.
- Schulze-Buschhoff, Karin/Schmidt, Claudia (2005): Die Status-Mobilität der Solo-Selbstständigen und ihre soziale Sicherung im europäischen Vergleich. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 38(4), 531-557.
- Sciarra, Silvana (2004): The Evolution of Labour Law (1992-2004), General Report. Project for the European Commission. Brussels.
- Silver, Beverly (2003): Forces of Labor. Workers Movements and Globalization since 1870. Cambridge.
- Supiot, Alain (2001): Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe, Oxford: Oxford University Press.
- Traxler, Franz (1993): Business associations and labor unions in comparison: theoretical perspectives and empirical findings on social class, collective action and associational organization. In: The British Journal of Sociology, 44(4), 673-691.
- Traxler, Franz//Zeiner, Ernst (1997): Unternehmerverbände. In: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/ Gottweis, Herbert: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die zweite Republik. 3. Auflage. Wien, 371-389.
- Traxler, Franz/Huemer, Gerhard (2007): The Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A Comparative Analytical Approach. London/New York.
- Traxler, Franz/Brandl, Bernd/Pernicka, Susanne (2007): Business associability, activities and governance. Cross national findings. In: Franz Traxler (ed.): The Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance.
- Traxler, Franz/Behrens, Martin (2002): Collective bargaining coverage and extension procedures. Comparative Study. EIRO. Dublin.
- Traxler, Franz/Blaschke, Sabine/Kittel, Bernhard (2001): National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change and Performance. Oxford.
- Voß, Günter G./Pongratz Hans J. (1998): Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft? In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 50(1), 131-158.
- VVO (Versicherungsverband Österreich): Jahresbericht 2004. www.vvo.at (29/3/2007).
- VVO (Versicherungsverband Österreich): Jahresbericht 2005. www.vvo.at (29/3/2007).
- VVO (Versicherungsverband Österreich): Jahresbericht 2006. www.vvo.at (11/9/2008).
- Weitbrecht, Hansjörg (1969): Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie. Eine soziologische Untersuchung am Beispiel der deutschen Metallindustrie. Berlin.
- WKÖ (2007): Ein-Personen-Unternehmen in Österreich. Daten 2006. Wien.
- WKÖ Fachverband der Versicherungsagenten (2007): Anzahl der VA- Fachgruppenmitglieder. www.wko.at/versicherungsagenten/bund/zahlen.pdf (29/3/2007).

Interviews

Interview 1: Helga Fichtinger, Sekretärin des Wirtschaftsbereichs Versicherungen in der Gewerkschaft der Privatangestellten (GPA-djp)

Interview 2: Peter Salek, Obmann des Bundesgremiums der Versicherungsagenten in der WKÖ, und Mitbegründer der VersicherungsAgentur (IVVA)

Interview 3: Dr. Louis Norman-Audenhove, Generalsekretär des Versicherungsverbandes Österreich (VVO).

Interview 4: Mag. Robert Wunderl, Geschäftsführer des Fachverbandes Versicherungsmakler und Berater in Versicherungsangelegenheiten.

Interview 5: Gerald Musger, Sekretär der Interessengemeinschaften work@professional und work@external der GPA-djp.