

Kammern sind keine Pflichtübung

Eine faire Lohnfindung ist auch ohne Zwang zur Mitgliedschaft möglich.

Highlights

Monika Köppl-Turyna,
Dénes Kucsera,
Hanno Lorenz
11/2017

– Zwar gibt es neben Österreich auch in Luxemburg die Pflichtmitgliedschaft für Arbeitnehmer bei einer Interessenvertretung. In allen anderen Ländern Europas ist die Mitgliedschaft jedoch freiwillig. Und es unterscheidet sich auch stark, welche Rechte und Pflichten die Arbeitnehmervertretungen selbst haben. Nur in Luxemburg und zwei deutschen Bundesländern dürfen sie Lohnverhandlungen für ihre Mitglieder führen.

– Lohnverhandlungen können also auch ganz anders geführt werden als in Österreich. Die Agenda Austria hat Beispiele zusammengetragen, wie die Lohnfindungen andernorts funktioniert.

– In Dänemark etwa gelten für etwa 80 Prozent der Arbeitnehmer Kollektivverträge, die zwischen Arbeitgeberverband und Gewerkschaft ausgehandelt werden (beiderseits ohne Pflichtmitgliedschaft). Die Verträge sehen aber keine Löhne auf Branchenebene vor. Es gilt ein Mindestlohn, und was darüber hinaus geht, wird auf Betriebsebene zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer verhandelt. Interessenvertretungen spielen dann keine Rolle.

– Wie viele Mitglieder die Arbeitnehmer- und die Arbeitgebervertretung hat, spielt keine Rolle dafür, wie weit Kollektivverträge verbreitet sind (oder nicht). Wichtiger als die Mitgliederzahl sind gesetzliche Bestimmungen, die regeln, wie Kollektivverträge auch auf Unternehmen ausgeweitet werden können, die bei keiner Arbeitgeberorganisation sind.

– So wird in Finnland ein kollektivvertraglich vereinbarter Lohn auf eine gesamte Branche ausgeweitet, wenn er mehr als 50 Prozent der in der Branche Beschäftigten erfasst.

– Es gibt also Alternativen zum bestehenden System: Faire Löhne lassen sich auch ohne Pflichtmitgliedschaft bei den Kammern verhandeln und durchsetzen.

Einleitung

Selten sind sich die Wirtschaftskammer und die Arbeiterkammer so einig wie in diesem Punkt: Die Pflichtmitgliedschaft in ihren jeweiligen Institutionen ist für Unternehmen und Arbeitnehmer in Österreich gleichermaßen alternativlos. Ihr zentrales Argument: Ohne eine Pflichtmitgliedschaft in der jeweils zuständigen Kammer verlören die Kollektivverträge ihre Gültigkeit, eine gerechte Lohnfindung sei dann nicht mehr möglich – dabei verhandelt seitens der Arbeitnehmer ohnehin der Österreichische Gewerkschaftsbund die Kollektivverträge. Denn das Gesetz räumt hier auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhenden Interessenvertretungen Vorrang ein.

In Österreich bestimmt der Gesetzgeber, wer Mitglied in der Arbeiterkammer ist und wer nicht. Der Beitritt erfolgt automatisch, ein freiwilliger Beitritt oder aber ein Austritt ist gesetzlich nicht vorgesehen. Auch die meisten Arbeitslosen sowie Menschen in Baby-, Bildungs- oder Pflegekarenz und Präsenz- sowie Zivildienstleistende, Lehrlinge, Notstandshilfe- und Krankengeldbezieher, als auch geringfügig Beschäftigte bleiben Mitglieder der Arbeiterkammer. Im Gegensatz zu den erwerbstätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern müssen sie allerdings keine Beiträge leisten. Alle anderen bezahlen monatlich 0,5 Prozent ihres Bruttoeinkommens bis zur Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung – also bis zu 24,8 Euro im Monat. Die Beiträge werden nicht von den Pflichtmitgliedern, sondern von den Arbeitgebern an die Sozialversicherung überwiesen, die das Geld dann an die Arbeiterkammer weiterleitet. Auf den Lohnzetteln scheinen die AK-Beiträge nicht auf.

Auch die Mitgliedschaft in der Wirtschaftskammer ist für die Unternehmen in Österreich keine freiwillige Angelegenheit. Nach dem Wirtschaftskammergesetz sind alle gewerblich tätigen Wirtschaftstreibenden zwangsläufig auch zahlungspflichtige Mitglieder der Wirtschaftskammer. Ausgenommen sind Wirtschaftstreibende in der Landwirtschaft und in freien Berufen, die aber wiederum Mitglieder in den für ihre Branchen vorgesehenen Kammern zu sein haben.

Das aber müsste gar nicht sein – ein Blick in unsere Nachbarländer zeigt, dass es auch ganz anders geht. Die Agenda Austria möchte

deshalb mit diesem Policy Brief einen Beitrag zur aktuellen Diskussion um die Abschaffung der Pflichtmitgliedschaften in den Kammern leisten und hat Beispiele zusammengetragen, die deutlich machen: Alternativen zu unserem bestehenden System in Österreich wären durchaus möglich und umsetzbar. Faire Löhne lassen sich auch ohne Pflichtmitgliedschaften in den Kammern verhandeln und durchsetzen.

Durchsetzung und Verbreitung von Kollektivverträgen in Österreich und anderen Ländern Europas

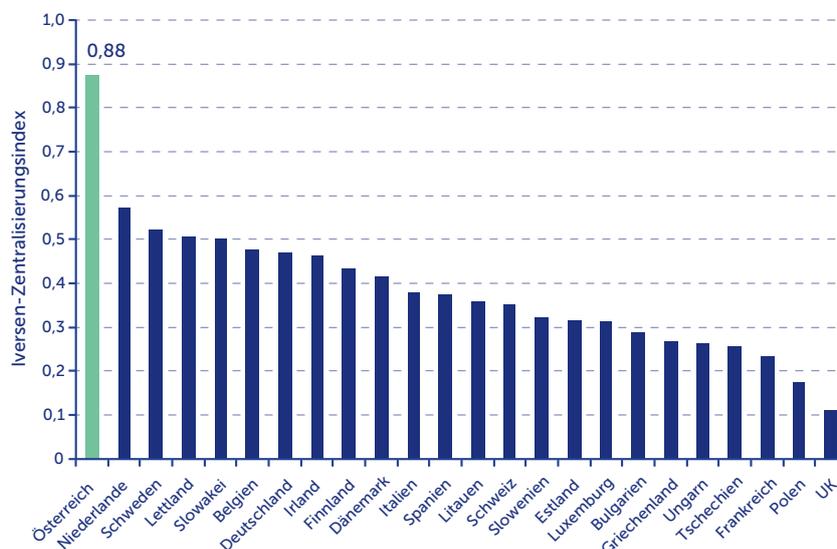
Österreich ist nicht das einzige Land in Europa, in dem die Arbeitnehmer verpflichtend Mitglied in ihrer jeweiligen Arbeitnehmervertretung sein müssen. Allerdings unterscheiden sich die Rechte und Pflichten der verschiedenen Arbeitnehmervertretungen Europas sehr stark voneinander. Nur in Österreich und Luxemburg sowie zwei deutschen Bundesländern (Saarland und Bremen) haben die Kammern das Recht, Lohnverhandlungen für ihre Mitglieder zu führen.

Das "Institute for Advanced Labour Studies" der Universität Amsterdam zeigt in einem Vergleich von insgesamt 34 Ländern, dass das österreichische System der Lohnfindung das mit Abstand unflexibelste und am stärksten zentralisierte ist (Abbildung 1). Der für die Untersuchung verwendete Zentralisierungsindex (Iversen, 1998) berücksichtigt dabei drei Aspekte:

- Wie konzentriert die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmervertretung ist, z.B. wie viele Gewerkschaften es gibt. In Österreich ist die Konkurrenz gering.
- Ob die Löhne eher auf Branchen- oder auf Unternehmensebene verhandelt werden – in Österreich gelten die getroffenen Vereinbarungen meist für eine gesamte Branche.
- Und schließlich: wie hoch der Anteil der Arbeitnehmer und -geber ist, die in den Interessenvertretungen organisiert sind. In Österreich sind das durch die gesetzlich vorgeschriebene Mitgliedschaft ja praktisch alle.

Fast alle anderen Länder Europas, darunter vorbildliche Sozialstaaten im Norden, regulieren die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ganz anders.

Abbildung 1
Wie stark Lohnverhandlungen zentralisiert sind



Quelle: ICTWSS Datenbank des Amsterdam Institute for Advanced Labor Studies. 2015 oder letztverfügbare Daten.
Anmerkung: aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird nur eine Auswahl der untersuchten Länder gezeigt.

Dänemark

In Dänemark werden die Kollektivverträge zwischen zwei großen Organisationen verhandelt, der Arbeitgebervertretung DA und dem Gewerkschaftsbund LO. Laut einer Studie der Universität Kopenhagen (Due et al., 2010) werden die Löhne im Privatsektor jedoch für etwa 85 Prozent der LO-Mitglieder ausschließlich auf Firmenebene verhandelt. Die Branchenverhandlungen zwischen LO und DA betreffen ganz überwiegend andere Themen und so wird nur in den seltensten Fällen ein "Mindestlohn" gesetzt.

Schweden

In Schweden gibt es mehr als 60 Gewerkschaften und über 50 Arbeitgebervertretungen. Die Arbeitnehmer und Arbeitgeber können sich meist entscheiden, welcher Vertretung sie angehören wollen, oder auch auf eine Mitgliedschaft verzichten. Für die Gewerkschaften ist das ein starker Anreiz, sich möglichst intensiv um ihre Mitglieder zu kümmern und die Arbeitnehmer gut zu vertreten. 88 Prozent der Löhne der Arbeitnehmer ergeben sich aus verhandelten Kollektivverträgen, wobei mehr als drei Viertel dieser Kollektivverträge kombiniert auf

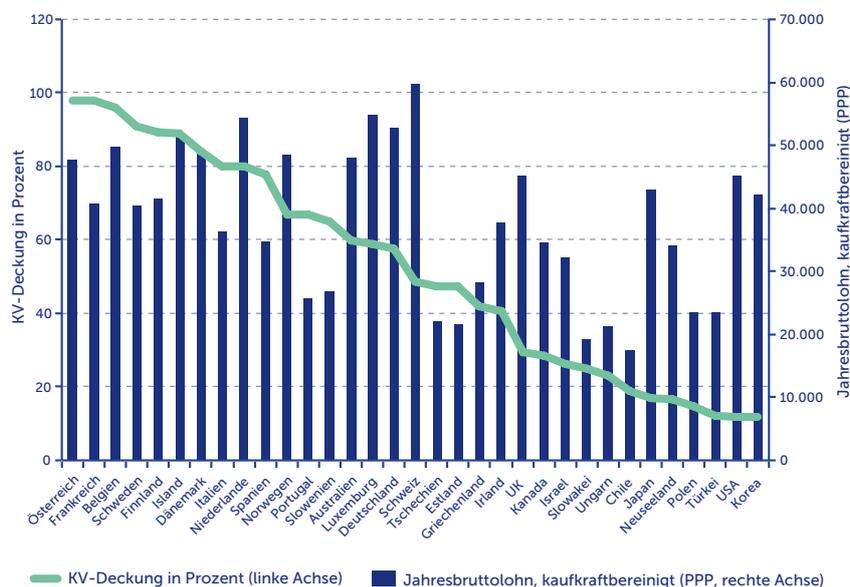
Branchen- und Unternehmensebene verhandelt worden sind. Interessanterweise sind gerade im öffentlichen Sektor 44 Prozent der Kollektivverträge der Arbeitnehmer ausschließlich auf "Unternehmens"-Ebene verhandelt worden, nämlich in allen Behörden, die über ein eigenes Budget verfügen.

Frankreich

Auch in Frankreich gibt es mehrere Gewerkschaften. Sie stehen in starkem Wettbewerb zueinander und werben intensiv um Mitglieder. Nur etwa acht Prozent der Arbeitnehmer sind Mitglied in einer Gewerkschaft – und dennoch haben diese einen erheblichen Einfluss auf die Höhe der Löhne. In Frankreich gelten die verhandelten Kollektivverträge wie in Österreich für 98 Prozent der Arbeitnehmer, meist werden sie auf Branchenebene verhandelt. Da in Frankreich ein Mindestlohn gesetzlich festgelegt wurde, können die Löhne nicht unter diese Grenze fallen. Nichtsdestotrotz ist es seit dem Jahr 2004 zusätzlich auch möglich, dass in anderen Bereichen unternehmensindividuelle Bestimmungen getroffen werden können, die in den meisten Fällen auch von den Vereinbarungen auf Branchenebene abweichen.

Abbildung 2

Keine Korrelation zwischen der Ausbreitung von Kollektivverträgen und durchschnittlichen Bruttolöhnen (der ganzjährig Vollzeit-Beschäftigten)



Quelle: ICTWSS Datenbank des Amsterdam Institute for Advanced Labor Studies und OECD.

Und so spielen in Frankreich auch individuelle Lohnverhandlungen eine sehr große Rolle: Die tatsächlich bezahlten Löhne sind im Schnitt viel höher als kollektivvertraglich vereinbarte – in Firmen mit 10 bis 49 Mitarbeitern um 39 Prozent höher, in Firmen mit mehr als 2.000 Mitarbeitern sogar um 55 Prozent.

Allein diese drei Beispiele aus Dänemark, Schweden und Frankreich zeigen, dass ein Verzicht auf die verpflichtende Mitgliedschaft in der Arbeiterkammer jedenfalls keine Verschlechterung der Situation der Arbeitnehmer mit sich bringen muss: Es sind ohnehin die Gewerkschaften, die Löhne verhandeln – und wie oben gezeigt wird, ist es selbst mit wenigen Mitgliedern (wie in Frankreich), mit einem internen Wettbewerb zwischen den Organisationen (wie in Schweden) oder mit Verhandlungen auf Unternehmensebene (wie in Dänemark) möglich, die Arbeitnehmer gut abzusichern.

Studien (zum Beispiel, Traxler et al., 2001) zeigen, dass weder die Gewerkschaftsdichte noch die Dichte der Arbeitgebervertretung eine große Rolle für die Abdeckung durch Kollektivverträge spielt. Viel wichtiger ist hingegen die in den Ländern jeweils geltende

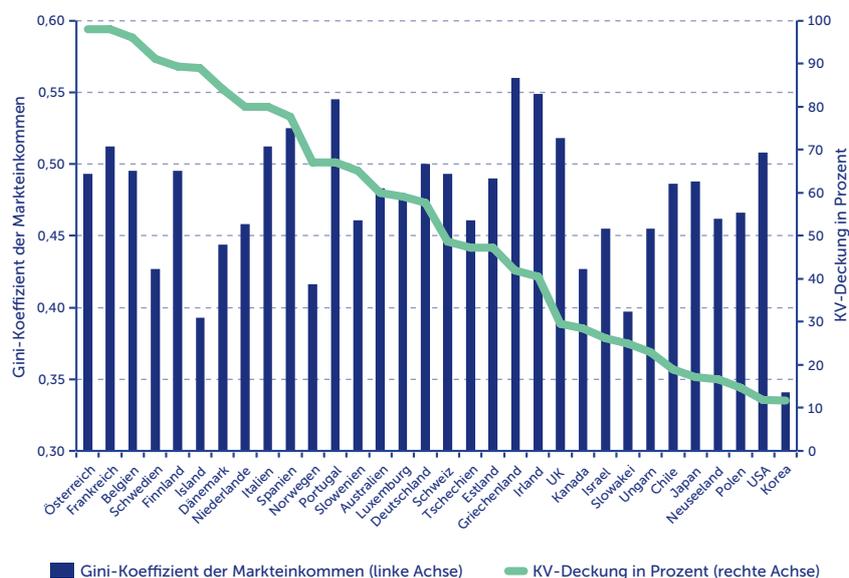
gesetzliche Regelung, mit der festgelegt wird, wie sich die verhandelten Kollektivverträge auf Unternehmen auswirken, die keine Mitglieder in den Arbeitgeberorganisationen sind.

Die Universität Amsterdam zeigt in einer Untersuchung (Visser, 2015), dass in 13 der untersuchten 41 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: In Finnland wurden im Jahr 2013 dank einer solchen Ausdehnung auf nicht-organisierte Unternehmen 16 Prozent mehr Arbeitnehmer durch Kollektivverträge abgesichert, in der Schweiz 13,7 Prozent, in den Niederlanden 9,1 Prozent.

Finnland

In Finnland wird außerdem ein kollektivvertraglich vereinbarter Lohn auf die gesamte Branche übertragen, wenn er mehr als 50 Prozent dieser Branche (gemessen an der Beschäftigung) erfasst. Diese Regelung traf im Jahr 2009 auf 158 von 198 Kollektivverträgen zu.

Abbildung 3
Keine Korrelation zwischen Ausbreitung der Kollektivverträge und der Lohnungleichheit (Gini)



ICTWSS Datenbank des Amsterdam Institute for Advanced Labor Studies und OECD.

Island

In Island gelten die Kollektivverträge über die von den Sozialpartnern ausgehandelten Löhne für alle Arbeitnehmer, deren Tätigkeitsprofil dem verhandelten entspricht oder sehr ähnlich ist.

Deutschland

In Deutschland können sich Unternehmen dem für sie jeweils gültigen Branchen-Tarifvertrag anschließen, wenn Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite Mitglied beim Arbeitgeberverband bzw. der Gewerkschaft sind. 2016 war dies für etwas über die Hälfte der Arbeitnehmer in Westdeutschland (in Ostdeutschland etwa 36 Prozent) der Fall. Darüber hinaus gibt es Unternehmen, die sich in der Ausgestaltung ihrer Arbeitsverträge an den Tarifverträgen orientieren, aber dem Tarif nicht beitreten – dies betrifft etwa acht Prozent der Beschäftigten im Westen und elf Prozent im Osten. Und es gibt Unternehmen, die ihre Verträge tarifunabhängig verhandeln. Die tarifvertragliche Bindung ist dabei in den letzten Jahren rückläufig (IAB, 2017).

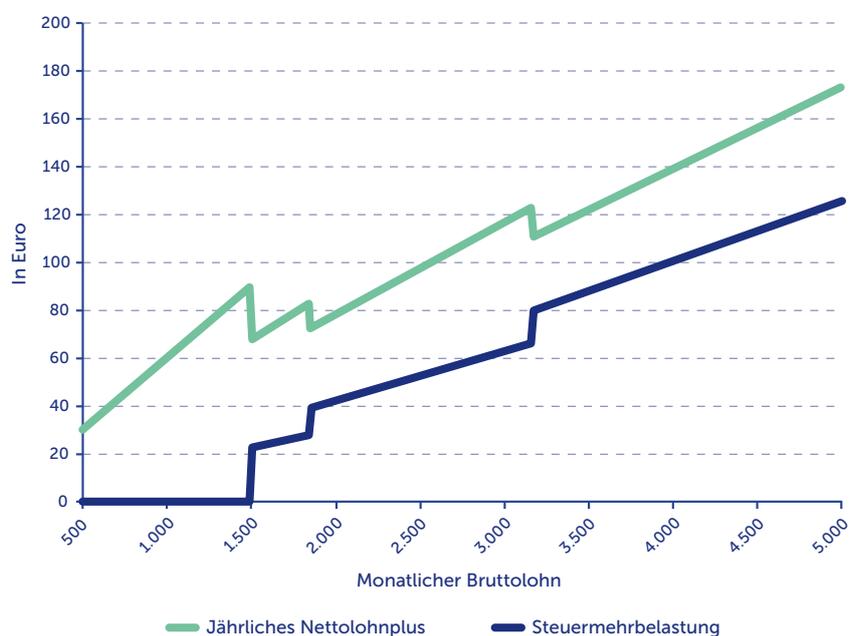
Die Beispiele aus Finnland, Island und Deutschland zeigen, dass es durchaus möglich ist, die Geltung der Kollektivverträge auch auf

Arbeitnehmer auszudehnen, deren Arbeitgeber die Kollektivverträge selbst gar nicht unterzeichnet haben. Kollektivverträgen kann also durchaus auch ohne Pflichtmitgliedschaften weitläufig Geltung verschafft werden.

In diesem Zusammenhang sei allerdings darauf hingewiesen, dass die wie auch immer durchgesetzte Geltung eines Kollektivvertrags ohnehin keine signifikante Rolle für die Höhe der tatsächlich bezahlten Löhne spielt. Abbildung 2 zeigt, dass es **keinen Zusammenhang zwischen der Ausbreitung von Kollektivverträgen und den durchschnittlichen kaufkraftbereinigten Bruttolöhnen** in den jeweiligen Ländern gibt. Die gern behauptete Formel "mehr Geld dank Kollektivvertrag" lässt sich also nicht halten.

Dasselbe gilt auch für die Ungleichheit der Löhne in den jeweiligen Ländern – auch sie ist vom Vorhandensein oder der Ausbreitung von Kollektivverträgen unabhängig, wie unsere Abbildung 3 zeigt.

Abbildung 4
Jährliche Entlastung versch. Einkommensgruppen nach Wegfall des Arbeiterkammer-Beitrags



Quelle: Eigene Berechnungen.

Was wäre, wenn Österreich auf Pflichtmitgliedschaften in Arbeiterkammer und Wirtschaftskammer verzichten würde?

Die Abschaffung der Pflichtmitgliedschaften in Österreich würde zweifellos Veränderungen bringen. Das sollte aber kein Grund sein, die Idee alleine schon deshalb zu verwerfen. Es gibt gute Gründe, die für eine Flexibilisierung der Lohnfindung sprechen.

Da wäre zunächst der politische Aspekt: Die Macht der Kammern würde mit einem Verzicht auf die Pflichtmitgliedschaft auf ein gesundes Maß zurechtgestutzt und das – im Gegensatz zu den Kammern – demokratisch legitimierte Parlament wieder an Bedeutung gewinnen. Damit wären die Kammern deshalb noch lange nicht zur Bedeutungslosigkeit verdammt. Das Beispiel Deutschlands zeigt, dass die Sozialpartner auch in Ländern ohne Pflichtmitgliedschaft eine Rolle spielen, aber nicht den Status einer "Nebenregierung" haben, wie es in Österreich immer wieder heißt.

Eine flexiblere Handhabung der Kollektivverträge, zum Beispiel auf Betriebsebene, führt tendenziell zu einer höheren Beschäftigung (Brändle et al., 2011). Es ist ohnehin wahrscheinlich, dass sich die Unternehmen auch ohne Kammermitgliedschaft freiwillig an den Kollektivverträgen orientieren würden, um weiterhin als attraktive Arbeitgeber wahrgenommen zu werden – in Zeiten des Fachkräftemangels ein wichtiges Gut.

Des Weiteren käme es durch den Wegfall des Arbeiterkammer-Beitrags auch zu einer Entlastung der Arbeitnehmer (auch wenn ein Teil davon in der Einkommensteuer zurückbezahlt werden muss). Ein Arbeitnehmer mit einem Lohn in Höhe von 1.500 Euro brutto im Monat hätte jährlich etwa 80 Euro mehr zur Verfügung. Insgesamt läge die Entlastung aller Arbeitnehmer in Österreich bei etwa 300 – 350 Mio.¹ Euro jährlich. Unsere Abbildung 4 zeigt, welche Einkommensgruppe wie stark profitieren würde.

Und nicht zuletzt würde das Ende der

¹ Eine genauere Berechnung ist aufgrund der Datenlage nicht möglich.

Pflichtmitgliedschaft bedeuten, dass sich Wirtschafts- wie Arbeiterkammer mehr um (freiwillige) Mitglieder bemühen müssten als derzeit. Denn Wettbewerb verbessert schließlich das Angebot.

Literaturverzeichnis

Brändle, T., Heinbach, W.D. and Maier, M.F., 2011. Tarifliche Öffnung in Deutschland: Ausmaß, Determinanten, Auswirkungen. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 44(1-2), pp. 163-172.

Due, J.J., Madsen, J.S. and Pihl, M.D., 2010. Udviklingen i den faglige organisering: årsager og konsekvenser for den danske model. Landsorganisationen i Danmark.

Eldring, L. and Alsos, K., 2012. European minimum wage: A Nordic outlook. Oslo: Fafo.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 2017. Tarifbindung der Beschäftigten.

Iversen, T., 1998. Wage bargaining, central bank independence, and the real effects of money. International Organization, 52(3), pp. 469-504.

Traxler, F., Blaschke, S. and 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: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam.

Herausgegeben von der Denkfabrik



www.agenda-austria.at

November 2017

© Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung, Wien.