



Erich W. Streissler\*

### »Österreich braucht keine gesetzlich festgelegten Mindestlöhne«

Mein Beitrag gilt der österreichischen Situation. Österreich kennt keinen gesetzlichen Mindestlohn. Es gab auch nie ernstliche Bestrebungen, einen solchen einzuführen. Die zahlreich möglichen Gründe hierfür werde ich als Argumente gegen einen Mindestlohn anführen. Schließlich werde ich einige wenige Gründe für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes erörtern. Im Zuge der Erörterung werde ich darzutun versuchen, warum diese in Österreich wenig wirksam sind.

Es gibt zwar in Österreich keinen gesetzlichen Mindestlohn, wohl aber für etliche Wirtschaftszweige kollektivvertraglich festgelegte Mindestlöhne. Und damit sind wir bei dem ersten und wichtigsten, aber auch spezifisch österreichischen Argument gegen gesetzliche Mindestlöhne angelangt: Um es krass auszudrücken: Was sollte Lohnpolitik überhaupt den »Staat« – im Sinne der Verfassung wohl den österreichischen Bund – angehen? Lohnpolitik ist in Österreichs Realverfassung Aufgabe der Sozialpartnerschaft, das heißt des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (mit freiwilliger Mitgliedschaft) in Zusammenwirken mit der als Pflichtvereinigung aller Unternehmer wirkenden Bundeswirtschaftskammer, welche mit der auf freiwilliger Basis konstituierten Vereinigung Österreichischer Industrieller in der Lohnfestsetzung zusammen arbeitet. (Daneben gilt noch als sozialpartnerschaftlich die Vertretung der Landwirtschaft und die Pflicht-Vereinigung aller nicht staatlich beamteten Arbeitnehmer, die Bundesarbeitskammer).

Mit anderen Worten: Zumindest die Lohnfestsetzung ist Aufgabe von dem, was man den österreichischen »Kammerstaat« nennt, wobei der Gewerkschaftsbund sozusagen ei-

ne »Kammer« ehrenhalber ist (»Kammern« im engeren Sinne sind gesetzlich konstituierte Pflicht-Berufsvereinigungen). Alle genannten Institutionen, einschließlich der Gewerkschaften, welche Einheitsgewerkschaften darstellen, sind österreichweite Monopoleinrichtungen. Ausgehandelte Kollektivverträge gelten stets auch für die Nicht-Gewerkschaftsmitglieder sowie für legal tätige »ausländische« Arbeitskräfte, d.h. solche ohne Staatsbürgerschaft.

Die Lohnpolitik und das Begutachtungsrecht von Gesetzesvorlagen sind sicherlich die verbliebenen Reste einer früher umfassenderen »Sozialpartnerschaft«, während deren weit reichende andere Kompetenzen durch den in Österreich besonders starken »Globalisierungsprozess« der Wirtschaft in den Hintergrund gedrängt wurden. Der österreichische Gewerkschaftsbund ist freilich gegenwärtig geschwächt, da er so gut wie sein ganzes, in Euro-Milliarden zu bemessendes Kapital durch die konkursähnliche Umstrukturierung der vormaligen in seinem Alleineigentum stehenden Gewerkschaftsbank, der BAWAG, verloren hat. Dennoch wäre sein Ruf nach staatlicher Mindestlohnfestsetzung unwahrscheinlich: Er würde einer offensichtlichen Selbstaufgabe seiner zentralen Funktion gleichkommen.

Damit komme ich zu einem zweiten Grund, warum es keine gesetzlichen Mindestlöhne in Österreich gibt. Die österreichischen Gewerkschaften sind, so wie für entwickelte Wirtschaften heute typisch, vor allem stark im Bereich der öffentlichen Wirtschaft, d.h. auf der Ebene der Bundes-, der Landes- und der Gemeindebediensteten. Und da ist, freilich am wenigsten bei den Gemeindebediensteten und im Gesundheitsdienst, die gesamte Lohnstruktur, einschließlich der niedrigsten Entlohnungskategorie, ohnehin gesetzlich bzw. durch politischen Beschluss vorgegeben. Diese Lohnhierarchien sind natürlich gewerkschaftsbeeinflusst. Darüber hinaus sind die Bediensteten, welche hochgradig vergewerkschaftet sind, vor allem einerseits überhaupt an Anstellung, andererseits an der Überstellung in höhere Kategorien interessiert, und bedienen sich dazu der Gewerkschaften, keineswegs aber sind sie an Mindestlöhnen interessiert.

Anders ist es im privatwirtschaftlichen Bereich. Angesichts der für kleine Volkswirtschaften typischen hohen Internationalisierungsgrades zeigten gerade die österreichischen Gewerkschaften, gestuft je nach momentaner Konkurrenzlage, seit langem eine international beachtete besondere Vorsicht bei Lohnforderungen. Das Schreckgespenst ist hier die Abwanderung von Betrieben ins Ausland; und gerade diese würde durch Mindestlöhne tendenziell eher gefördert werden. Typisch für international wettbewerbsfähige Privatunternehmen – und Österreich verfügt, ebenso wie Deutschland, über eine erhebliche Anzahl von Weltmonopolisten oder -duopolisten – typisch für diese ist die hohe Gewinnbeteiligung breiter qualifizierter Mitarbeiterschichten, welche den

\* Prof. (em.) Dr. Erich W. Streissler lehrt Volkswirtschaftslehre, Ökonometrie und Wirtschaftsgeschichte an der Universität Wien.

Kollektivvertragslohn lediglich als ultima ratio in Notjahren erscheinen lassen. Ja, bei der Übernahme des Weltmonopolisten Radex Heraklit in österreichisches Eigentum aus US-amerikanischen Besitz haben etwa 600 Arbeitnehmer dieses Unternehmens Ertrag bringende Aktien gezeichnet, nicht also nur die Manager.

Der dritte Grund, warum es in Österreich keinen gesetzlichen Mindestlohn gibt, ist, dass Österreich in der EU, fast gleich auf mit den Niederlanden und nur hinter Luxemburg und Dänemark, mit gegenwärtig 4,2% so gut wie keine Arbeitslosigkeit kennt, was freilich nicht heißt, dass alle Beschäftigten, nicht selten geringfügig Beschäftigte, für das Leben ausreichende Bezahlung erhalten. (Der hohe Beschäftigungsgrad hat wohl auch mit der relativ niedrigen Arbeitslosenunterstützung zu tun.) Daumenregel ist, dass die deutsche Arbeitslosigkeit (gegenwärtig 8,0%) fast doppelt so hoch und die in Ostdeutschland viermal so hoch liegt, wie der österreichische Schnitt. Die Arbeitslosigkeit Österreichs ist erheblich niedriger als in den USA, zumal wenn man dort den Arbeitslosen die ungewöhnlich hohe Quote der im Gefängnis Inhaftierten zumindest teilweise hinzurechnet. (Anstelle Haft wären viele gegenwärtige Häftlinge arbeitslos.) Außerhalb der EU kennen in Europa nur die Schweiz und Norwegen, außerhalb Europas z.B. Japan etwas niedrigere Arbeitslosigkeit als Österreich. Vor allem hat Österreich infolge des noch einigermaßen funktionierenden Systems der beruflichen Lehre einer der allergeringsten Raten der Jugendarbeitslosigkeit. Erwachsene Männer sind fast nur dann arbeitslos, wenn sie im Alter von mehr als 45 oder 50 Jahren ihren Job verlieren.

Nach einer Studie des Sozialministeriums vor einigen Jahren, und noch dazu für das Rezessionsjahr 1994, führt selbst die Schließung von Großunternehmen kaum zu Arbeitslosigkeit: Infolge der erforderlichen Kündigungsfrist fanden 80% der Gekündigten ohne einen einzigen Tag (!) Arbeitslosigkeit einen neuen Job: Nicht Arbeitslosigkeit war für sie also das Problem, sondern ein meist schlechter bezahlter Job in einer schlechteren Anstellungskategorie sowie lange Weg- und Fahrzeiten zum neuen Berufsort.

Wie in den meisten Ländern trifft Arbeitslosigkeit zumal die schlechter Qualifizierten und schlechter Ausgebildeten. Das Fehlen eines Mindestlohns erleichtert deren Einstellung in einem neuen Betrieb, und insbesondere die probeweise Einstellung, bis das Ausmaß ihrer Arbeitsleistung voll erkannt worden ist.

Über das ganze Berufsleben gemittelt zeigt Österreich erstaunlicherweise die gleiche Jobmobilität wie die USA: Es werden im Laufe des Lebens im Schnitt ebenso viele verschiedene Arbeitsverhältnisse eingegangen. Nur gibt es einen beachtlichen Unterschied: Der häufige Arbeitsplatzwechsel tritt kumuliert in früher Jugend auf. Da erweist sich das

Fehlen eines Mindestlohnes — hier auch das Fehlen eines gewerkschaftlichen Mindestlohnes — als Vorteil. Dieser Vorteil ist, dass in vielen Tätigkeiten, unter anderem auch im Fremdenverkehr, die Arbeitstätigkeit in früher Jugend hauptsächlich das Erlernen sozialer Kompetenzen und die Orientierung bezüglich des zukünftigen Berufslebens ist. Die Bezahlung, die oft gering ist, wird sicher gerne hingenommen, ist aber gar nicht Hauptzweck dieser Tätigkeiten; Hauptzweck ist das Lernen derjenigen Aspekte des Berufslebens, die Schule und Hochschule nicht vermitteln können: »Praxis« also, die vielfach obendrein als Einstellungserfordernis für einen späteren Hauptberuf gefordert wird.

Und so arbeiten z.B. meine Studenten — sie sind bei mir zur Hälfte Ausländer — gerne nebenbei; und gar nicht untypisch im zu Wien nahen Bratislava, wo die Arbeitsregulierung noch lockerer gehandhabt wird. Ja, vielleicht geht es, gerade auch bei Kindern aus relativ wohlhabenden Schichten, durchaus auch darum, dass einem klassischen Wiener Lied (von Qualtinger) zufolge gearbeitet wird, »weil mir so fad (= langweilig) ist«. Ja, ich kenne den Fall einer 16-jährigen Gymnasiastin aus durchaus nicht unbemittelter Familie, die psychisch schwer unter ihr sehr nahe gehenden Todesfällen litt und die gerade deswegen als Abwechslung, also aus therapeutischen Gründen einen Hilfskellnerinnen-Dienst von sechs Arbeitsstunden in der Woche übernahm. Die Bezahlung ist dann nur eine kleine Aufbesserung des Taschengeldes; aber der Job wird nicht durch Mindestlohnregelungen ausgeschlossen. Gerade die Fremdenverkehrsindustrie — man bedenke, der durchschnittliche Österreicher verbraucht volle 5,5% aller Konsumausgaben im Restaurant — und andererseits der Computerbetrieb bieten eine Fülle solcher möglichen Nebentätigkeiten.

Und damit bin ich bei einem fünften Grund angelangt, warum eine gesetzliche Mindestlohnregelung in Österreich wenig interessiert, ja nur als störend empfunden würde: Der größte »Industriezweig« Österreichs ist die Fremdenverkehrswirtschaft, die über das Jahr gesehen einen sehr unregelmäßigen Arbeitsanfall kennt, manchmal also saisonal geringe Nachfrage bei geringem Lohn. (Früher, heute aber im stark abnehmenden Maße, galt dasselbe auch für die Bauwirtschaft.)

Im Fremdenverkehr gibt es sowohl im Winter wie im Sommer Perioden massierter Arbeitsanstrengung, welcher dann in der toten Saison Leerzeiten entsprechend. In der Hochsaison gibt es eine beliebige Menge von Nebentätigkeiten; und die Hauptarbeitskräfte »schufteten« dann schwer, so dass sie die im frühen Frühjahr wie im Spätherbst regelmäßig wiederkehrenden Kündigungen, insbesondere solche mit »Wiedereinstellungszusage« für die nächste Hochsaison, geradezu als Erholungsurlaub genießen, ein Urlaub, der ihnen durch Arbeitslosenunterstützung noch versüßt wird. (Letzteres ein Grund, warum der geringe ge-

messene Prozentsatz der Arbeitslosigkeit in Österreich in Wahrheit sogar noch immer überhöht erscheint; denn ist solches regelmäßiges saisonales Feiern Arbeitslosigkeit im üblichen Sinne?)

Und so trifft man dann zur Hauptarbeitszeit in Österreich im Fremdenverkehr schmucke Mädchen im zünftigen »Dirndl«, die, wenn sie den Mund aufmachen, ihre sächsische Herkunft nicht verbergen; oder den Busfahrer im hintersten Waldviertel, der ebenfalls aus Ostdeutschland stammt (»Ossis« sind in Österreich durchaus gerne gesehen). Und in den Perioden schwacher Fremdenverkehrsnachfrage sinkt selbst für die nicht Gekündigten die Bezahlung, zumal, wenn man das Fehlen von Trinkgeldern einrechnet. Mindestlöhne würden den Saisonrhythmus stören.

Und da sind wir bei dem bereits angesprochenen fünften Grund: Sind diese Tätigkeit mit stark schwankenden Arbeitsanfall und mit sehr unterschiedlichen Bezahlungen im üblichen Sinne unselbständig oder nicht in Wahrheit eher selbständige Tätigkeiten, bei denen Mindestlohnregelungen keinen Sinn machen? Erst recht gilt diese Frage für die übernehmenden »Neuen Selbständigkeiten« verschiedener technischer Dienstleistungen, denen manche eher unselbständigen Charakter nachsagen. Ja, der Weg in die Selbständigkeit wird nicht selten von Zuwanderern aus dem, was der Österreicher noch immer gerne die »Oststaaten« nennt, ergriffen: Der polnische »All-Job-Man«, der als Unselbständiger noch nicht (legal) arbeiten dürfte, wird selbständiger Gewerbetreibender. Über ihn wie über die »Neuen Selbständigen« freut sich als zusätzliche verpflichtete Zahler die Bundeswirtschaftskammer. Andererseits: Wirkliche Mindestlohnregelung gibt es in Österreich nicht selten sowohl bei alten wie bei neuen Selbständigen. Die aber würde durch eine Mindestlohnregelung gar nicht erfasst. Am niedrigsten sind manche Selbständige entlohnt.

Ein sechstes und letztes Argument gegen Mindestlöhne in Österreich: Es würde viele gerade der letztgenannten Tätigkeiten, soweit sie überhaupt noch unselbständige Erwerbstätigkeiten darstellen, in die Illegalität treiben. Und der Effekt wäre damit, zumal für die Einnahmen der Sozialversicherungsträger negativ, ein öffentlicher Einnahmenschwund. Friedrich Schneider schätzt, dass in Österreich bereits 11% aller Einkommen durch »Schwarzarbeit« verdient werden. Bei Mindestlohnregelung wären es mehr. Die österreichischen Gewerkschaften versuchen, im Baugewerbe die Anmeldepflicht ausländischer Arbeitskräfte bereits mit der ersten Stunde beginnen zu lassen, statt wie jetzt noch, erst nach einer Woche. (Gegenwärtig haben bei Kontrollen alle nicht angemeldet vorgefundenen Arbeitskräfte immer erst während der eben vergehenden Woche ihre Arbeit aufgenommen!) Dieser Versuch der Gewerkschaften hätte freilich auch den negativen Effekt von Mindestlohnregelungen.

Und damit kommen wir schließlich zu einem Argument für staatliche Mindestlohnregelungen, nämlich dort, wo die Gewerkschaften, der typische österreichische Schutz gegen Mindestlohnregelung, in Wahrheit diskriminierend auftreten und bestimmte Typen von Arbeitskräften nur nominell vertreten. Österreich ist das Land mit einem der höchsten Ausländeranteile. Ausländer substituieren nur selten Inländer, weil sich nämlich ein deutlich gespaltener Arbeitsmarkt herausgebildet hat: Alteingesessene Österreicher werden Vorarbeiter, die vormalige Ausländer, welche bereits Österreicher geworden sind, und erst Recht die Ausländer, in ihrer Rolle als Hilfsarbeiter überwachen. Solche mehr oder minder ausländische Hilfskräfte könnten durchaus von einer staatlichen Mindestlohnfestsetzung profitieren, zumal in Zeiten besserer Beschäftigungslage. Denn diese mehr oder minder »fremden« Hilfskräfte werden von den österreichischen Gewerkschaften kaum vertreten; diese sind nicht sehr einwandererfreundlich. Und insbesondere sind die österreichischen Gewerkschaften in vielen Berufssparten erstaunlich wenig frauenfreundlich, Berufssparten, für welche gesetzlichen Mindestlöhne viel für sich hätten. Zumal z.B. die Verkäuferinnen in Supermärkten könnten durchaus von gesetzlichen Mindestlöhnen profitieren, Verkäuferinnen, die vielfach wieder Ausländerinnen sind, umso mehr, als ihnen der Chef sogar verbietet, mit den Kunden (deutsch) zu reden, da dies den Arbeitsprozess verlangsamen würde! Nicht alles ist also sozial im »Sozialstaat« Österreichs.